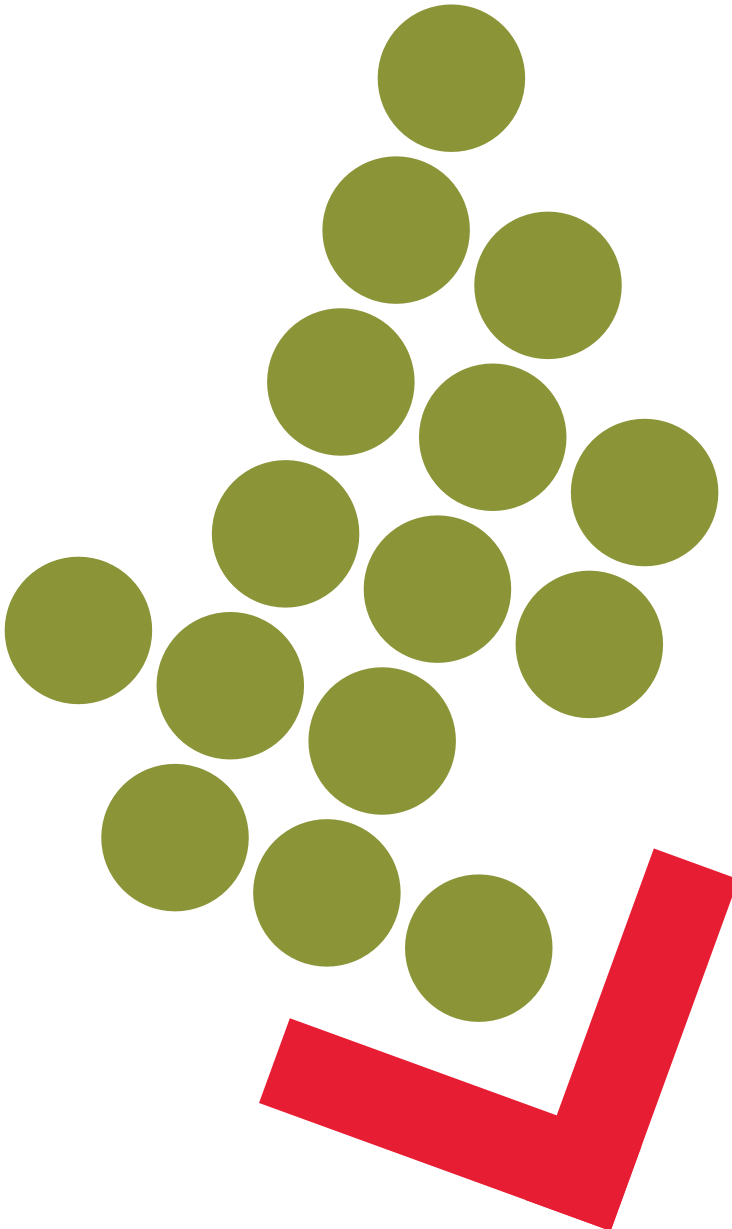




Migration och arbetsmarknad

En rapport från LOs förbundsgemensamma projekt



Förord

I den offentliga debatten om migration förekommer ofta felaktiga påståenden om hur samhällsekonomin påverkas av rörlighet på arbetsmarknaden. Felaktiga påståenden hörs även ofta gällande fackets syn på att arbetstagare rör sig över nationsgränserna. Förutom att analysera ämnet arbetskraftsinvandring, vill därför LO också ta tillfället att avliva en och annan myt som florerar i samband med denna diskussion.

Fackets roll är att försvara och förbättra arbetstagarnas villkor. Vi värnar systemet med kollektivavtal för att vi vet att dessa utgör den enskilde arbetstagarens bästa skydd mot ekonomiska och sociala försämringar och diskriminering. För oss är det självklart att ingen ska behöva arbeta till sämre villkor än kollegorna bara för att man är av utländsk härkomst. Arbetstagare från länder utanför EU ska ha rätt till samma arbetsvillkor som de inhemska arbetstagarna. Men det handlar också om hela den svenska arbetsmarknaden. Både löntagare, arbetsgivare och stat berörs om det blir tillåtet att arbeta till sämre villkor än praxis på övriga arbetsmarknaden.

LO-projektet Ordning och reda som arbetade under hösten 2003 och våren 2004 formulerade några viktiga krav till riksdag och regering. De handlade bland annat om att huvudentreprenören ska vara ansvarig för att underleverantörerna betalar skatter och sociala avgifter, att arbetsgivaren ska vara skyldig att lämna uppgifter så att den fackliga organisationen kan bevaka gällande kollektivavtal följs, och att ökade resurser tilldelas Arbetsmiljöverket för att särskilt bevaka arbetsmiljön för utländska arbetstagare och hos gästande företag.

Arbetsgivarna ska följa avtal och lagar. Myndigheterna ska övervaka att de lagar och regler vi har följs. En av fackföreningsrörelsens viktigaste uppgifter är att åstadkomma ordning och reda på arbetsmarknaden.

Wanja Lundby-Wedin, LOs ordförande.

Innehåll

Sammanfattning	3
Migrationens effekter på arbetskraftsutbudet	5
Definition samt förekomst av brist	9
Utbyte eller dränering?	10
Varför inte fri invandring?	12
Jämlika villkor	13
Avtal och parterna	16
Riskdelning	18
Alternativ etablering på svensk arbetsmarknad	21
Enklare administration för den enskilde	24
Appendix: Arbetskraftsinvandring – ett historiskt perspektiv	26

Sammanfattning

Den här rapporten har tagits fram av LO och representanter från förbunden. Syftet har varit att ta fram principiella ståndpunkter gällande LOs syn på den svenska politiken för arbetskraftsinvandring.

Idag täcker Sverige uppkommen arbetskraftsbrist genom arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES. Variationen i arbetskraftsutbudet påverkar sammansättning och matchningsmöjligheter på arbetsmarknaden. Ett internationellt utbyte kan innebära både fördelar för alla parter men också nackdelar, beroende på ursprungs- respektive värdlands arbetsmarknadspolitiska läge samt hur den ekonomiska politiken svarar upp mot de förändrade förutsättningarna.

Det positiva bidrag till den framtida välfärdsfinansieringen som förväntas kunna uppstå genom ökad arbetskraftsinvandring överskattas ofta. Nettobidraget från invandring är positivt men betydligt mindre än vad som ofta ges sken av. I jämförelse fås betydligt större effekter på finansieringsförmågan genom att höja antalet arbetade timmar.

I och med att länder har olika kostnadsnivåer så skulle en helt oreglerad invandring innebära ett hot mot den svenska välfärdsmodellen. Därför är det viktigt att konkurrensen mellan länder och mellan enskilda företag sker på lika villkor. Detta kan ske genom att upprätthålla kollektivavtalen som garanterar jämlika villkor för alla arbetstagare och arbetsgivare på den svenska arbetsmarknaden.

En viktig princip för att bibehålla den väl fungerande arbetsmarknadsmodellen är att arbetstillstånd ska vara klart innan inresa i landet. Utan detta riskeras uppkomst av osund konkurrens och social dumpning.

Migration är förknippat med stora risker för arbetstagaren. För att dämpa risken bör denna delas av stat och arbetsgivare. Exempel på verktyg som bör användas är långa tillståndsperioder och bindande arbetserbjudanden.

Följande slutsatser dras i rapporten:

Migrationens effekter på arbetskraftsutbudet

- Idag täcker Sverige uppkommen arbetskraftsbrist genom arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES.
- Ökad ”i-arbete-grad” är mer effektivt än invandring för att säkra välfärdens finansiering.

Definition samt förekomst av brist

- Det är nödvändigt med en opartisk och initierad bedömning av om en bristsituation förekommer. Beslut om arbetstillstånd bör därför alltid vila på parternas yttrande.

Utbyte eller dränering?

- Alla parter vinner på migration när länder är i olika behovsfaser - dock i olika utsträckning. Problem uppstår då ursprungslandets utveckling också är i behov av den migrerade arbetskraften.

Varför inte fri invandring?

- Oreglerad invandring kan ge upphov till social dumpning och minskad konkurrensneutralitet med stora sociala kostnader som följd.

Jämlika villkor

- Arbetstillstånd innan inresa i landet är en fundamental förutsättning för att likvärdiga villkor ska upprätthållas på arbetsmarknaden.
- Alla som arbetar på svensk arbetsmarknad ska omfattas av jämlika löner och arbetsvillkor.
- Jämlika villkor är en bidragande garant för den svenska välfärdsstaten.

Avtal och parterna

- Det är viktigt att arbetsmarknadens parter fortsätter att hitta gemensamma lösningar gällande migrationsfrågor. Som till exempel gjordes i den överenskommelsen mellan LO och SN om att arbetsvilkorens upprätthållande vid utländska företags verksamhet i Sverige ska garanteras.
- Det är viktigt med grundlig kontroll av arbetsplats och villkor innan godkännande av arbets- och uppehållstillstånd, samt efterhandskontroller och sanktionsmöjligheter.
- Arbetserbjudanden bör göras till juridiskt bindande anställningsavtal.

Riskdelning

- Risk i samband med migration ska delas solidariskt av arbetstagaren, arbetsgivaren och det offentliga.
- Långa tillstånd och tillstånd som inte kopplas till viss arbetsgivare är sätt att jämna ut risken vid migration.

Alternativ etablering på svensk arbetsmarknad

- Kontrollen av vem som får F-skattsedel måste bli bättre då egenföretagande ibland används enbart för att pressa anställningskostnader.
- Krav på studielängd och studietakt är ett sätt att undvika uppkomst av ett parallellt arbetskraftsinvandringssystem.
- Det finns starka skäl att vara fortsatt restriktiv med statusbyte eftersom byte riskerar att urholka asylrätten.

Enklare administration för den enskilde

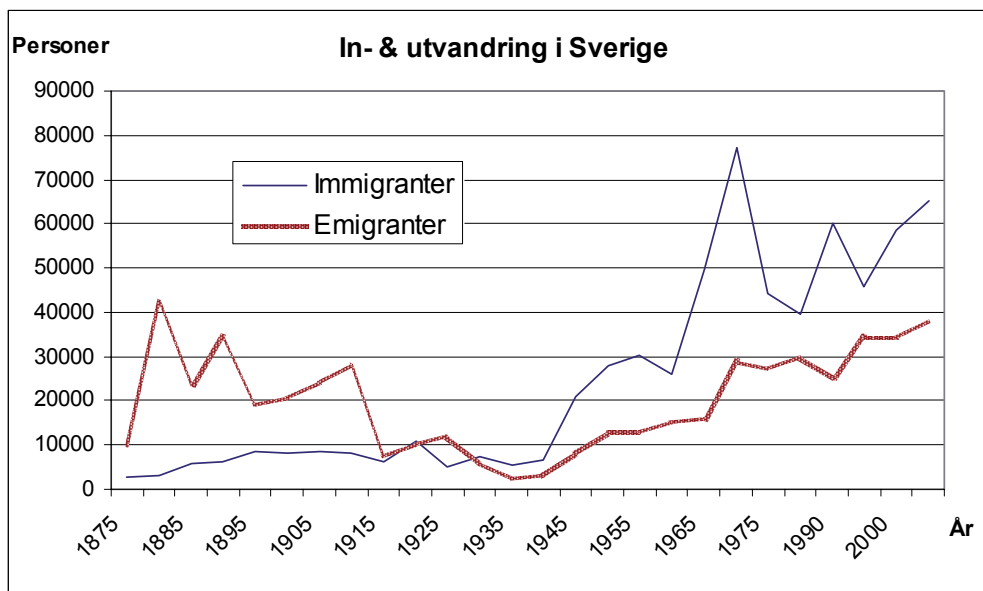
- Kontakten med svenska myndigheter måste vara lätt för migranter.

Migrationens effekter på arbetskraftsutbudet

- Idag täcker Sverige uppkommen arbetskraftsbrist genom arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES.
- Ökad ”i-arbete-grad” är mer effektivt än invandring för att säkra välfärdens finansiering.

Sverige är ett litet land med öppen ekonomi. Vi är i stor utsträckning beroende av utvecklingen och utbytet med resten av världen. Sedan 1945 har vi öppna gränser mot våra nordiska grannar. Sedan ett decennium är vi en del av EUs inre marknad. 2006 har utlysts till migrationens år av EU-Kommissionen och efter EUs östutvidgning diskuteras arbetskraftens rörlighet flitigt. Den svenska regeringen har också tillsatt en utredning, i form av en parlamentarisk kommitté¹, med syfte att ta fram ett regelverk som medger vidgad arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES, vilket ytterligare bidrar till att aktualisera migrationsfrågan.

Det finns två sorters mobilitet av arbetskraft: professionell och fysisk flytt. En undersökning från Kommissionen/Dublininstitutet visar att den genomsnittlige europén har fyra arbeten under sitt arbetsliv, medan svensken har sex arbeten. Flödet av personer in och ut från Sverige rör sig om tiotusentals per år. Ändå är mobiliteten begränsad och bara en väldigt liten del av världens befolkning – ca 3 procent - bor och arbetar i ett annat land än hemlandet. År 2005 var 2,5 procent av Sveriges befolkning i arbetsför ålder från EU och 2,7 procent kom från ett land utanför EU.² Dessa siffror tar dock inte hänsyn till att nordbor fritt kan bosätta sig här, alltså skulle andelen utländska medborgare i Sverige vara högre om finländare, normmän och danskar räknats med.



Källa: SCB.

¹ Kommittén för arbetskraftsinvandring, SOU 2005:50, vilken lämnar sitt slutbetänkande i oktober 2006.

² Kommissionen 2006.

Det är inte helt lätt att uppskatta hur stort det faktiska arbetskraftstillskottet från andra länder är. Till exempel så finns det ingen sammanställning av de nordiska arbetstagarna eller EU/EES-medborgare som vistas i landet i mindre än tre månader. År 2005 invandrade cirka 50 000 utländska personer till Sverige och 15 500 personer utvandrade (2003 var nettoinflödet 31 600 personer). Cirka 13 600 svenska medborgare återinvandrade till Sverige och cirka 21 700 flyttade ut. Nettoinflödet från EU till Sverige var cirka 9 700 personer, varav ca 2 300 nordbor.

Sedan utvidgningen har antalet personer med uppehållstillstånd på grund av arbete i det närmaste fördubblats. Av dem med uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl, så är bara en dryg fjärdedel kvinnor. Men ansökningarna från länder utanför EU har i ungefär motsvarande grad minskat. Grupper har omfördelats i statistiken men också utgått ur den. 2003 gavs till exempel 11 500 arbetstillstånd för blivande EU-medborgare. Som ses i tabellen nedan möts inte det antalet upp av motsvarande ökning av totalt antal uppehållstillstånd 2005. De flesta bedömare är överens om att EUs utvidgning medfört en ökning av utländsk arbetskraft som tillfälligt arbetar i Sverige. Trots det uppvisar statistiken en minskning av arbets- och uppehållstillstånd på nästan 4 000 tillstånd mellan 2003 och 2005. Det tyder på mörkertal.

Inflöde av personer i Sverige

	2003	2004	2005
Perm. uppehållstillstånd, arbetsmarkn.skäl	319	209	293
Täckande av tillfällig brist	13 480	10 317	7 451
Säsongsarbetstillstånd	7 289	4 888	608
EU/EES	3 303	6 768	8 671
Övr. EES	5 931	8 191	9 398
	30 322	30 373	26 421
Asyl	6 460	6 140	7 933
Undantag fr. arb.tillstånd	15 604	14 469	6 005
Anhöriga	24 423	22 214	21 908
Gäststuderande	5 509	6 021	6 837
	51 996	48 844	42 683
Totalt	82 318	79 217	69 104

Källa: Migrationsverket

Många befinner sig i Sverige utan att vara folkbokförda och i brist på statistik så går det heller inte att säga hur många från utlandet som faktiskt förvärvsarbetar här. Till exempel så kan utländska företag ta med sig egen personal utan anmälan till svenska myndigheter i upp till sex månader. EU-medborgare behöver inom 3 månader uppehållstillstånd men inte arbetstillstånd, vilket gör att man inte vet om de arbetar under sin vistelse i landet. För att få en grov uppskattning av det potentiella utbudet (det vill säga tillskottet) ett visst år kan flera grupper summeras. Den översta delen i tabellen ovan visar personer med tillstånd att arbeta, den nedre ett potentiellt arbetskraftsutbud.

De yrkesgrupper som kommer för att tillfälligt arbeta i Sverige är bland andra musiker, cirkusartister, trädgårdsarbetare och byggnadsarbetare. Det är en ganska stark regional uppdelning, där till exempel Stockholmsområdet främst har utländska arbetstagare inom underhållning, västra Götaland främst inom industrin och Skåne främst inom jordbruket.

I diskussionen om arbetskraftsinvandring framstår det ofta och felaktigt som om Sverige inte hade en sådan i dagsläget och att våra gränser skulle vara stängda. Det är inte sant; Sveriges arbetsmarknad är öppen. Mellan år 2000 och 2004 beviljades drygt 104 000 arbetstillstånd. Därtill kommer den fria rörligheten på EU/EES gemensamma arbetsmarknad. Ett rimligt antagande är att den år 2005 tillför ytterligare ca 30 000 personer på den svenska arbetsmarknaden. 2005 kommer också ca 20 000 uppehållstillstånd att beviljas för asyl- och anhöriginvandring. Även om det är viktigt att inte blanda ihop asyl- och arbetskraftsinvandring så innebär all form av invandring ett ökat utbud av potentiell arbetskraft. Av dem som söker asyl i Sverige kommer uppskattningsvis 10 000 få undantag från kravet på arbetstillstånd (så kallat AT-UND) och rätt att arbeta under handläggningstiden.

Gällande regler anger att lediga arbeten i första hand ska utlysas inom det egna landet och EU. Då det bara har gått drygt två år sedan EUs utvidgning så måste de fulla konsekvenserna för arbetskraftens rörlighet avvaktas, innan det är möjligt att säga om utbudet på arbetskraft motsvarar efterfrågan. Kanske kan man framöver öka rörligheten inom unionen och därigenom förbättra matchningen.

Det finns ett framtida behov av att hitta finansieringslösningar för bibehållen välfärdsnivå. Detta har gjort att hopp sätts till delfinansiering via en ökning av invandrad arbetskraft. Det finns beräkningar som visar att det skulle kräva ett inflöde av arbetskraft upp mot 400 000 personer per år för att svara upp mot dessa förhoppningar.³ Som jämförelse beviljas idag 15 000-20 000 tillstånd av arbetsmarknadsskäl per år. Att då tro på arbetskraftsinvandring som lösning på välfärdens finansiering, är illusoriskt. Dessutom är det inte rimligt att tro att tillräckligt många skulle vara beredda att arbeta i ett främmande land.

En sysselsatt person uppskattas bidra med 1,5 enheter i skatt. Men eftersom den personen också konsumerar offentliga tjänster, så blir det slutliga bidraget 0,5 enheter skatt.⁴ Många verkar ”glömma bort” att de som flyttar hit givetvis måste få rätt till svensk

³ Lindh, T. (2002), Befolkningen, familjen, livscykeln och ekonomisk tillväxt. *ITPS, VINNOVA & NUTEK*.

⁴ Uppskattning hämtad från Långtidsutredningens (SOU 2004:11) bilaga 1-2.

välfärd. Slutsatsen är att nettobidraget av fler arbetande immigranter är positivt då de flesta som migrerar är i arbetsför ålder men ändå betydligt mer begränsat än vad som ges intryck av i den offentliga debatten.

Inte minst påverkas detta nettobidrag av i hur stor utsträckning den invandrade arbetskraften får delta på arbetsmarknaden till samma villkor som övrig arbetskraft. Om lönediskriminering förekommer eller om en särskild låglönemarknad uppstår (vilket historiska erfarenheter visar kan vara fallet), så blir det tänkta bidraget än mindre än beräknat. För att säkra utländsk arbetskrafts ställning och för att kunna räkna med positiva nettobidrag från invandring så måste med andra ord diskriminering och uppkomst av ett låglöneproletariat motverkas.

Ett ökat antal arbetade timmar i ekonomin skulle som jämförelse i betydligt större omfattning bidra till finansiering av välfärdsutgifterna. Det finns en arbetskraftsreserv som inte utnyttjas idag. Till exempel står alltför många utanför arbetsmarknaden genom deltidsarbetslöshet, nedsatt funktionsförmåga och diskriminering. Med aktiva insatser kan dessa slussas ut i arbetslivet och bidra till att fylla kommande behov. Om i-arbete-graden ökar med 5 procentenheter, så skulle försörjningskvoten i Sverige vara densamma år 2030 som den var år 2003. Att se och utnyttja de resurser som faktiskt finns är den enskilt mest kostnadseffektiva lösningen. Slås värdet av att gå från arbetslöshet till sysselsättning ihop, så är bidraget enligt ovanstående räkneexempel 2 enheter skatt (från -1,5 i nettobidrag till +0,5).

Det finns ett samband mellan mobilitet och tillväxt. Det betyder att personer som bor i länder med hög arbetslöshet och låg tillväxt är mer benägna att flytta utomlands än andra och då till länder där möjligheterna att få ett arbete upplevs som stora. På längre sikt och i takt med att skillnader i tillväxt mellan länder krymper, så kommer det följaktligen påverka befolkningens vilja och behov av att flytta. Av sociala skäl väljer de flesta att stanna i hemlandet om möjligheten till sysselsättning och andra framtidsutsikter ser goda ut. Språkkunskaper påverkar också vart människor väljer att flytta. Till exempel har Storbritannien och Irland språkmässigt större fördelar än Sverige av den enkla anledningen att fler kan engelska än svenska. I valet mellan Sverige, Storbritannien och Irland, väljer de flesta arbetstagare också de två sistnämnda länderna (enligt Kommissionen ansökte 8777 personer från de nya EU-länderna om uppehållstillstånd för att arbeta i Sverige mellan maj 2004 och årsskiftet 2005. Motsvarande siffror var ca 300 000 i Storbritannien och ca 120 000 i Irland).

Om den invandring av arbetskraft som sker innebär att kompetens som saknas på arbetsmarknaden tillförs, så innebär det en förbättrad matchningsprocess. Arbetsgivare som i riket inte kan hitta någon lämplig person att fylla en vakans med kan tack vare internationellt rörlig arbetskraft få en tjänst utförd. Alltså undviks så kallade flaskhalsar som i värsta fall annars kan bromsa investeringar och utveckling. Om den migrerande arbetskraften däremot konkurrerar med – i motsats till kompletterar – den inhemska arbetskraften, så blir situationen en annan. Då ökar konkurrensen om arbetena och följden kan bli ökad arbetslöshet. Situationen påverkas av hur penning- respektive

finanspolitiken används för att hantera det uppkomna läget. Med en expansiv politik i en liknande situation kan sysselsättningen stimuleras genom en ökad allmän efterfrågan.

Definition samt förekomst av brist

- Det är nödvändigt med en opartisk och initierad bedömning av om en bristsituation förekommer. Beslut om arbetstillstånd bör därför alltid vila på parternas yttrande.

I viss mån begränsas Sveriges möjligheter till arbetskraftsinvandring av EUs regler som säger att alla lediga jobb i första hand ska tillsättas med arbetskraft inifrån unionen, innan arbetskraft hämtas från tredje land. Detta görs genom att tjänsten utannonseras via EURES datasystem. Tjänsten finns då tillgänglig hos alla offentliga arbetsförmedlingar inom unionen. Arbetskraftsinvandring ska alltså endast ske vid konstaterad bristsituation.

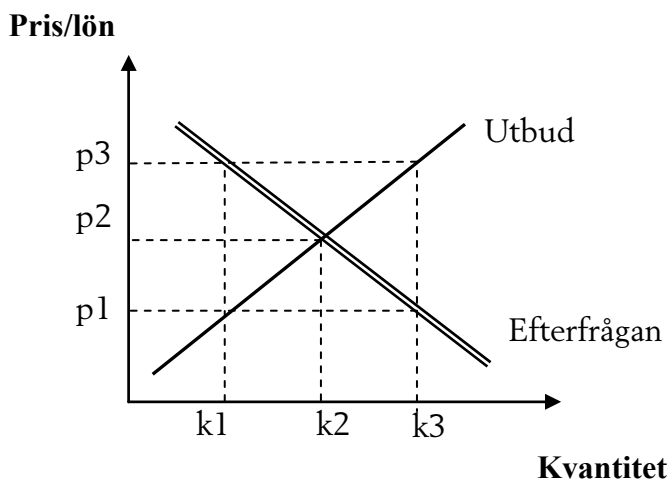
Huruvida en bristsituation föreligger är ibland svårt att bedöma. Om arbetsgivaren enskilt får avgöra så vore det enkelt att undvika bra, dyrare, arbetsvillkor eftersom han eller hon då kanske snarare ser brist på *billig* arbetskraft och egentligen inte på själva *utbudet* av arbetskraft. Vissa arbetsgivare erbjuder så dålig lön och arbetsmiljö att inga personer med kännedom om vad som anses ”normalt” accepterar att arbeta under dessa villkor. Sådana arbetsgivare upplever säkert en brist. Men istället för att tvingas förbättra villkoren för att locka till sig arbetssökande i närområdet, så kan arbetsgivaren få arbetstagare från länder med än sämre villkor eller med okunskap om vad som faktiskt väntar, att acceptera jobberbudandet. Troligtvis är det så att den ”sämsta” arbetsgivaren är den första som upplever en bristsituation. Om man låter arbetsgivaren själv avgöra om en bristsituation föreligger uppstår därför en risk för att dåliga arbetsgivare subventioneras.

Således är grunden för arbetskraftsinvandring idag alltför ofta en fråga om priset på arbetskraft. Det är därför absolut nödvändigt att fack och arbetsgivare får möjlighet att påverka definitionen av ”brist”, samt att gemensamt vara med och avgöra om en bristsituation verkligen förekommer. AMS yrkesindelning förefaller vara ett trubbigt verktyg för att identifiera brister och arbetsmarknadsnämnderna ges idag inte den roll som krävs för ett objektiva omdöme i varje enskilt fall.

Såväl LO som LOs medlemsförbund har en god lokal och regional organisation, där man har insikt i och kunskap om såväl branschens som enskilda företags rekryteringsproblem. Dessa kunskaper och insikter borde absolut användas inom tillståndsprövningen och i samarbete med Arbetsförmedlingen och länsarbetsnämnder. En sådan process är snabb och smidig.

En brist är ett läge där efterfrågan överstiger utbudet. I fråga om arbetskraft, påverkas efterfrågan av till exempel tillgång på kapital, pris och expansionsbehov. Utbudet påverkas av till exempel pris (det vill säga löner och andra villkor), fysisk förmåga och just efterfrågan.

Genom att studera ett enkelt efterfråge-/utbudsdiagram, är det snabbt konstaterat att en bristsituation mycket riktigt är relativ. Om en lön sätts vid till exempel $p1$, så kommer utbudet på arbetskraft vara mindre ($k1$) än efterfrågan ($k3$) på arbetskraft vid den lönen – alltså förekommer en brist. Vid sådana situationer uppstår en press uppåt på lönerna för att öka utbudet. Om lönen istället sätts vid $p3$, så råder det motsatta förhållandet: utbudet ($k3$) på arbetskraft kommer överstiga efterfrågan ($k1$). Vid $p2$ möts dessa båda och utbudet motsvarar efterfrågan ($k2$).



Just på grund av att meningsskiljaktigheter om detta kan uppstå, är det viktigt att begreppet ”brist” är så tydligt definierat som möjligt i samband med arbetskraftsinvandring. Likaså förklarar det nödvändigheten av en opartisk bedömning av om en bristsituation förekommer inom ett visst yrke eller viss region.

AMS och länsarbetsnämnderna kan göra bedömningar som blir mer opartiska än om enbart arbetsgivare enskilt skulle göra en bristbedömning. Det är dock nödvändigt att parterna alltid får vara med i bedömningen, då dessa av naturliga skäl också är de som är mest insatta i arbetsmarknadsläget i respektive bransch och arbetsförhållandena på enskilda arbetsplatser. Beslut om arbetstillstånd bör därför alltid vila på parternas yttrande om bristsituationen.

Utbyte eller dränering?

- Alla parter vinner på migration när länder är i olika behovsfaser, dock i olika utsträckning. Problem uppstår då ursprungslandets utveckling också behöver den migrerade arbetskraften.

”Brain circulation” och ”brain drain” är två uttryck som brukar nämnas i diskussionen om arbetskraftens rörlighet. Det förstnämnda med innebörden att rörlighet över gränserna innebär ett utbyte att kunskap och erfarenhet som individ, värdland och ursprungsland

alla kan dra nytta av. Det sistnämnda innebär att ursprungslandet går miste om kompetens då medborgarna definitivt eller under en viss tid lämnar landet för att istället arbeta i ett annat land.

Länder befinner sig inte alltid i samma konjunkturläge och den demografiska strukturen skiljer sig något åt mellan länder. Detta gör att rörlig arbetskraft inte alls alltid innebär både vinnare och förlorare. Om det till exempel råder arbetslöshet i ursprungslandet och brist på arbetskraft i värdlandet, så gynnas alla parter av rörligheten. Individen kommer i arbete, värdlandet kan lösa ett flaskhalsproblem och ursprungslandet får minskade utgifter för transferering (a-kassa, socialbidrag etc) och minskat antal arbetslösa. Erfarenheten visar dock att invandrare tenderar att diskrimineras på arbetsmarknaden vad gäller anställning och villkor. Även om effekterna är positiva kan alltså utdelningen vara ojämnt fördelad.

Ytterligare en aspekt är de pengaflöden som går från migranter till hemlandet. Betydande belopp skickas hem till släktingar som för dessa pengar kan konsumera och därigenom påverka den allmänna efterfrågan i ursprungslandet. Det kan dock diskuteras huruvida dessa flöden, remitteringar, är något positivt eller negativt. Förvisso får ekonomin en skjuts framåt men det kan också vara så att trycket på omvandling avtar, vilket kan innebära att nödvändig strukturomvandling i hemlandet försenas eller uteblir.

Problem med ”brain drain” uppstår först då både värdland och ursprungsland har samma behov av arbetskraften. Särskilt tydligt är detta för vissa branscher. Trots ett stort behov i hemmaländerna emigrerar exempelvis sjukvårdspersonal från afrikanska länder till västvärlden, där brist också finns. OECD har i en studie visat att 56 procent av migrerade läkare kommer från utvecklingsländer. Och en amerikansk studie visar att så många som 70 procent av Filippinernas sjuksköterskor har migrerat. Något av ett moraliskt dilemma uppstår i avgörandet av under vilka former och i vilken utsträckning migration ska sanktioneras; vem behöver tillgänglig arbetskraft bäst?

Finns en konstaterad brist i Sverige är det givetvis en fördel om personer från andra länder kan intresseras för att ta ett arbete här. Ett underutbud av arbetskraft kan hämma den ekonomiska utvecklingen. Men inte minst då invandringen kommer från mindre utvecklade länder så uppstår det moraliska dilemmat. De personer som migrerar tillför humankapital till Sverige. Men spegelbilden är naturligtvis att hemlandet då också går miste om densamma.

Det är i dessa sistnämnda fall som så kallad ”brain drain” brukar diskuteras. Inte minst vid definitiv migration eller långvarig utlandsvistelse så hämmas ursprungslandets utvecklingsförmåga inte bara av den eventuella påverkan av utvecklingen som den utflyttade kompetensen kunnat bidra med, utan också av utebliven skatteinkomst. Det behövs sålunda en balansgång mellan individens möjlighet till internationellt utbyte och ursprungs- respektive värdlands behov av arbetskraft och möjlighet till utveckling. En tänkbar kompromiss kan vara att för biståndsländer enbart erbjuda arbetstillstånd för viss tid, för att underlätta ett återvändande efter ett par år utomlands.

Varför inte fri invandring?

- Oreglerad invandring kan ge upphov till social dumpning och minskad konkurrensneutralitet med stora sociala kostnader som följd.

Varken varu- eller tjänstehandel är helt fri på världsmarknaden. Av politiska skäl finns en rad regler att följa för att i första hand upprätthålla sunda konkurrensvillkor. Hittills har också olika frihetsgrader gällt vad gäller internationell handel med varor respektive handel med tjänster. På senare år har dock regler för tjänstehandel luckrats upp och det blir allt vanligare med gränsöverskridande tjänster. Dock kvarstår skillnader mellan dessa två handelsslag. Tjänster är betydligt mer humankapitalintensivt än varor. En ökad konkurrens inom tjänstesektorn slår direkt mot individer, medan en ökad konkurrens inom varuproduktionen sätter press på tillverkningsprocessen vilket i sin tur får följd effekter för arbetskraften. De sociala kostnaderna för oreglerad konkurrens är dock stora inom både tjänstesektorn och tillverkningssektorn.

Genom att reglera arbetskraftsutbudet så påverkar man konkurrensläget inom tjänstesektorn. En helt öppen invandring skulle innebära fler arbetssökande per arbetstillfälle än nu. Om arbetskraftsutbudet ökar utan att åtföljas av en ökad efterfrågan så innebär det att konkurrensen om jobben ökar. En absurd situation skulle kunna uppstå där inhemsk arbetskraft blir utkonkurrerad och kanske tvingas lämna landet för att lättare hitta arbete – ett nollsummespel som resultat med andra ord. En helt fri arbetskraftsinvandring utan föregående ställningstagande om brist förekommer, skulle alltså kunna innebära en risk för undanträngning av inhemsk arbetskraft i den mån den ekonomiska politiken inte svarar upp mot de förändrade förutsättningarna.

Det system för invandring vi har idag innebär att arbetskraft från tredje land (EU-medborgare har rätt till fri rörlighet inom unionen) får rätt att arbeta här då det finns en brist att fylla. På så sätt bibehålls det existerande konkurrensläget på svensk arbetsmarknad samtidigt som flaskhalsar motverkas genom selektiv invandring. Att en helt fri arbetskraftsinvandring skulle få stora negativa konsekvenser för den svenska arbetsmarknaden är uppenbart då hänsyn inte skulle tas till vårt kostnadsläge gentemot utlandet och därmed ge upphov till en osund konkurrens.

Det skulle finnas en risk för social dumpning om tredjelandsmedborgare tillåts att först söka arbete på plats och i efterhand ansöka om arbets- och uppehållstillstånd inifrån Sverige. Det skulle även innebära risk för svartarbete under sökperioden, eftersom den som är här naturligtvis måste ha en försörjning under den tiden. De personer som lämnar sitt hemland gör det ofta för att de inte lyckas hitta ett arbete på hemmaarbetsmarknaden eller för att villkoren där upplevs som för dåliga. Därmed har dessa personer en stark drivkraft att ta arbete till de villkor som åtminstone överväger alternativet i hemlandet. Det finns arbetsgivare som bara erbjuder svart anställning och då befinner sig den arbetssökande självklart i ett besvärligt läge – tacka ja och få en kanske bättre försörjning än i hemlandet, eller tacka nej och riskera att inte hitta något annat inom rimlig tid.

Arbetskraftsinvandring sker ofta till lågproduktiva branscher. Bristen på arbetskraft brukar förklaras med att den inhemska arbetskraften är ovillig att utföra dessa arbeten. Om man accepterar den förklaringen och använder det som motiv till arbetskraftsinvandring, så minskar man också på omvandlingstrycket i ekonomin, vilket på sikt får negativa konsekvenser för samhällsekonomin.

I själva verket är knappast orsaken till arbetskraftsbrist inom lågproduktiva branscher en ovilja inför själva arbetsuppgifterna, utan att reservationslönen, det vill säga den minsta lön arbetskraften kräver, är högre för européer än för tredjelandsmedborgare. Den hänger i sin tur samman med kostnadsläget i det land man lever. Med ständig tillgång på personal har inte arbetsgivaren krav på sig att höja attraktionen i arbetstillfällena. Istället för att hänvisa arbetsmiljöer som inte är attraktiva nog för européer åt tredjelandsmedborgare, bör ett tryck sättas på dessa branscher att förbättra arbetsmiljön och arbetsvillkoren.

Jämlika villkor

- Arbetstillstånd innan inresa i landet är en fundamental förutsättning för att likvärdiga villkor ska upprätthållas på arbetsmarknaden.
- Alla som arbetar på svensk arbetsmarknad ska omfattas av jämlika löner och arbetsvillkor.
- Jämlika villkor är en bidragande garant för den svenska välfärdsstaten.

Om olika löner och andra anställningsvillkor tillåts mellan utländska respektive inhemska arbetstagare så kommer det få negativa konsekvenser inte bara för löntagarna utan även för företagen och samhällsekonomin. För *löntagarna* skulle en press nedåt på arbetsvillkoren innebära en uppenbar risk för sämre levnadsstandard, minskad konsumtionskraft och minskad omställningsbenägenhet.

Om vissa företag kan sänka sina lönekostnader via import av billigare arbetskraft så skulle konkurrenssituationen för *företag* initialt förändras och leda till hårdare krav på lönsamhet. Det innebär i sin tur troligen mindre stabilitet och mer kortsiktighet liksom att konkurrensneutraliteten sätts ur spel. På längre sikt är det troligt med lägre produktivitet och minskade vinstmarginaler, eftersom företagen får minskat incitament att hålla uppe produktiviteten. Tillåts mindre lönsamma företag att upprätthålla sin verksamhet genom indirekt subvention av billig arbetskraft, så innebär det att nödvändig strukturuomvandling försenas. Risken blir särskilt tydlig om en marknad för låglönejobb skapas.

För *samhället* innebär lägre tryck på företagen att hålla produktiviteten uppe ett minskat omvandlingstryck i ekonomin och minskad tillväxt och konkurrensförmåga gentemot omvärlden. Sämre levnadsstandard för individen innebär större utgifter och minskade inkomster för det offentliga. Således talar starka makroekonomiska argument för att motverka uppkomsten av en underbudskonkurrens på arbetsmarknaden. LO anser att beslut gällande arbetskraftsinvandring måste ske utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv och inte ur ett snävt företagsekonomiskt perspektiv.

Redan i slutet av 1960- talet fann man att regleringens utformning – det vill säga hur, för vad och till vilken arbetsgivare arbetstillståndet beviljades – i stor utsträckning avgjorde de migrerandes ställning på arbetsmarknaden. Det är viktigt att inse att arbetsvillkoren för dem som arbetskraftsinvandrare till Sverige i första hand avgörs av regleringens utformning och inte av bevakning och kontroll i efterhand. Vill man att den migrerande arbetskraften ska ha likvärdiga villkor måste man skapa ett system som garanterar detta redan vid den svenska gränsen. En fundamental förutsättning för att likvärdiga villkor ska gälla på arbetsmarknaden är att arbetstillstånden är klara innan inresa i landet.

Människor som har lämnat hemlandet, för kortare eller längre perioder, i hopp om att bättre kunna försörja sig själva och kanske sin familj, har väl på plats i landet en väldigt utsatt position. Förhandlingsutrymmet gentemot arbetsgivaren är begränsat för den enskilde och kännedom om lokal praxis är troligtvis liten. Utländsk arbetskraft som kommer till Sverige utan tillstånd att under en viss period söka jobb och utan garantier mot diskriminering har mycket att förlora på att inte acceptera vad som än erbjuds som lön och andra anställningsvillkor, vilket naturligtvis arbetsgivaren är medveten om.

Det finns stora svårigheter med att garantera arbetsvillkor i verkligheten och inte bara på pappret. Från fackligt håll har vi sett alltför många exempel på hur ”marknaden” fungerar när den tillåts reglera sig självt. Människor blir hänsynslöst utnyttjade och utspelade mot varandra, då mindre nogräknade arbetsgivare i jakt på billigast arbetskraftskostnad inte drar sig för att erbjuda anställningar under i det närmaste slavliknande villkor. Bevis på bevis radas upp på att marknaden inte klarar att självt upprätthålla ens grundläggande mänskliga rättigheter i arbetslivet och än mindre en långsiktigt hållbar ekonomisk och social utveckling.

Särskilt ser vi risker för den kvinnliga arbetskraften. Även svensk arbetsmarknad är starkt tudelad. Könsegregation förekommer mellan branscher, där kvinnornas arbetsituation i större utsträckning än i männens är osäkrare genom visstids- och deltidsanställningar. Kvinnors situation på arbetsmarknaden är också särskilt utsatt då kvinnorna i större utsträckning än män arbetar individuellt och hos privatpersoner. Risker för sexuella trakasserier och övergrepp finns. Beroendeställningen till arbetsgivaren kan också antas vara större än vid anställning hos företag. Dessa redan sämre förutsättningar för kvinnor i allmänhet riskerar att vara förstärkta för migrerande kvinnor.

LO är positiv till arbetskraftens rörlighet i det att produktivitet och därmed löneutrymme och levnadsstandard kan förbättras. Förutsättningen för både den inställningen och en sådan utveckling, är att alla som arbetar på svensk arbetsmarknad, oavsett om de är födda här eller kommer från ett annat land, omfattas av jämlika löner och arbetsvillkor för likvärdigt arbete.

Fanns en garanti för att detta ska vara fallet och ett medel att följa upp att påskrivna avtal efterlevs hittas, då skulle förmodligen inga regler för arbetskraftsinvandring behövas. I avsaknad av detta så blir andrahandsvalet en reglering av invandringen, där arbetsgivares möjlighet att utnyttja arbetskraften (på kort sikt utländsk men på längre sikt även inhemsk) blir så liten som möjligt.

Regeln om arbetstillstånd handlar inte som många i debatten vill få det till, om att stänga ute människor som vill komma hit och arbeta. Det handlar heller inte om att försvåra för företagen att rekrytera. Genom att bibehålla kravet på arbetstillstånd innan inresa så signalerar staten att man är mån om arbetskraftens rättsliga ställning och om arbetsmarknadens effektiva funktionssätt. Den konkurrensneutralitet mellan arbetsgivare och arbetstagare som skapas genom kollektivavtal hotas om vissa arbetsgivare och arbetstagare tillåts konkurrera till lägre villkor än de överenskomna. I denna mening skyddas den svenska arbetsmarknadsmodellen av regeln om färdigt arbetstillstånd innan inresa i landet. Lojaliteten i lagstiftningen kan sägas gälla tre parter: inhemska arbetstagare, utländska arbetstagare samt arbetsgivare som följer kollektivavtalen/anpassar sig efter den inhemska kostnadsnivån – men inte arbetsgivare som inte konkurrerar på dessa villkor.

En stor del av vår bruttonationalprodukt skapas genom internationell handel. Förutom genom direkta ekonomiska avkastningar, så bidrar öppenhet mot omvärlden till ökad omvandling i ekonomin. Vi tvingas helt enkelt att ständigt bli bättre på att producera för att hålla jämna steg med våra konkurrensländer.

Avsaknad av utbildning och förkunskaper betyder generellt lägre produktivitet för både individ och den samlade ekonomin. För arbetskraften innebär lägre produktivitet än genomsnittet också lägre löner än genomsnittet. Det är dock inte särskilt troligt att prisskillnaderna mellan likvärdiga tjänster i alla fall enbart förklaras av skillnader i produktivitet. Särskilt tydligt blir detta när arbetstagare i samma yrkesgrupp erbjuds helt olika lönenivåer beroende på nationalitet och om de är bofasta i landet eller inte. Att diskriminering och prissättning utan härledning från produktiviteten förekommer styrks också av vetenskapliga studier.

De krav på upprätthållna kollektivavtal som fackföreningar har, handlar om att de anställda ska få del av de resultat de är med och skapar. Detta kan förklaras av främst två skäl: den solidariska lönepolitiken och incitament för ökat arbetskraftsutbud. Den solidariska lönepolitiken innebär en fördelning av produktivitetsökningar mellan konkurrensutsatt och skyddad sektor, vilket gynnar konkurrensförmågan gentemot omvärlden genom att inte hela produktivitetsökningen tas ut i den sektor som omedelbart påverkar vår utrikeshandel. Med liknande lönenivåer upprätthålls också konkurrensneutralitet mellan arbetsgivare och de olika branschernas förmåga att tillgodose sitt behov av arbetskraft upprätthålls.

Forskning visar att en av fördelarna med internationell handel är att länder påverkas positivt av öppenhet i ekonomin, fattiga personer dessutom mer än höginkomsttagare. Till exempel visar en undersökning att en procent ökad öppenhet ger större positiv effekt på inkomsten än en procents minskning av inflationen.⁵ Med andra ord ökar global handel tillväxten. Även om mycket av de vinster som utländska investerare gör inte stannar i landet, ger ändå handeln upphov till arbetstillfällen. Hur jämnt

⁵ Economic Reforms and the Poor, T. Strauss. FIEF 2000.

inkomstfördelningen sker är dock en fråga som avgörs av politiska val och inte av den ekonomiska utvecklingen.

Den lönekonkurrens som vi idag riskerar från till exempel EUs nya medlemsländer kommer på längre sikt och till viss del klinga av. Det förklaras av att produktivitet och lönenivåer i den skyddade sektorn i ekonomin i respektive land kommer att följa efter utvecklingen i den konkurrensutsatta sektorn i takt med att utrikeshandeln ökar. Resultatet blir att dessa länders lönekostnader närmar sig omvärldens. Däremot kan denna process ta lång tid och kräva sina offer i form av arbetslöshet och strukturomvandling.

De flesta empiriska studier visar att migration inte har en signifikant påverkan av arbetsmarknaden. Detta kan troligast förklaras av att löner är trögrörliga. De effekter som har kunnat mätas visar dock att en lönepress tycks uppstå på låginkomsttjänster medan reallönerna inom höginkomsttjänster ökar som en följd av ökad tillgång av produkter från låginkomstsektorerna.⁶ Däremot kan man förvänta sig att det initialt uppstår en konkurrens om arbetstillfällen som, om lönekonkurrens tillåts, slår ut arbetskraft i främst tillverkningsindustrin och andra arbetsintensiva branscher. Till dem som står den största risken för arbetslöshet hör de med svagast position på arbetsmarknaden: äldre och personer med nedsatt arbetsförmåga.

Det är självklart att vi ska handla både varor och tjänster över nationsgränserna. Däremot uppstår ett problem om en tjänst utförs till ett dumpat pris relativt den lokala marknadens praxis och utan hänsyn till gällande kostnadsläge. Kostandnivåerna i ett land speglar inte enbart hur mycket en hamburgare kostar eller hur stor del av inkomsten som går till bostad. Den speglar också det samhällets prioriteringar i form av skatteuttag och tillgången på generella välfärdstjänster.

En press nedåt på kostnadsnivåerna innebär förr eller senare en press nedåt på välfärdsnivåerna. Om svenska företag tvingas möta en konkurrens på olika villkor genom att minska vinstnivåer och kostnader, så minskar även löneutrymmet för de anställda i dessa företag. Med minskad löneutveckling följer minskat utrymme för statens skatteuttag. Det innebär i sin tur en begränsning av vad samhället kan erbjuda medborgarna i form av välfärdstjänster. Jämlika villkor för utländsk och inhemsk arbetskraft blir därmed en bidragande garant för den svenska välfärdsstaten.

Avtal och parterna

- Det är viktigt att arbetsmarknadens parter fortsätter att hitta gemensamma lösningar gällande migrationsfrågor. Som till exempel gjordes i den överenskommelsen mellan LO och SN om att arbetsvillkorens upprätthållande vid utländska företags verksamhet i Sverige ska garanteras.

⁶ Towards a fair deal for migrant workers in the global economy, ILO 2004.

- Det är viktigt med grundlig kontroll av arbetsplats och villkor innan godkännande av arbets- och uppehållstillstånd, samt efterhandskontroller och sanktionsmöjligheter.
- Arbetserbjudanden bör göras till juridiskt bindande anställningsavtal.

Det dagliga arbetet med att upprätthålla stabiliteten på arbetsmarknaden sköts av parterna. Att komma överens avtalsvägen hellre än att gå via lagstiftning ger ett flexibelt system som både fack och arbetstagare är nöjda med. Genom god insikt om de faktiska förhållandena på arbetsmarknaden kan regler utformas som får tänkt syfte och fungerar bra.

Detta är ett väl inarbetat system och även om förhandlingarna kan vara hårda, så uppstår ändå sällan konflikter. Facket kan genom kollektivavtalsmodellen ta hänsyn till respektive branschs produktivitet och få översikt nog att bedriva en solidarisk lönepolitik. Arbetsgivarna får en smidig process med en stark motpart som kan garantera arbetsfred när avtalet väl är i hamn. För löntagarna och samhället har denna modell inneburit reallöneökningar med positiva effekter på den allmänna efterfrågan. Genom hänsyn till produktivitet och konkurrenskraft har också inflationstakten hållits nere.

Svensk ekonomi präglas av ett högt omvandlingstryck. En förutsättning för detta är att medborgarna känner sig trygga med systemet. Att kollektivavtalen är rikstäckande så att lönekonkurrens inte uppstår är en trygghet som upprätthåller ordningen på den svenska arbetsmarknaden.

Liksom facket, är även arbetsgivarna nöjda med kollektivavtalsmodellen. Svenskt Näringslivs medlemmar vill heller inte se uppkomst av en osund konkurrens, vare sig inhemska eller internationell. Hösten 2005 kom LO och SN därför överens om att rekommendera sina medlemmar att garantera arbetsvilkorens upprätthållande vid utländska företags verksamhet i Sverige. Den uppgörelsen är principiellt mycket viktig och det är också viktigt att arbetsmarknadens parter fortsätter att hitta gemensamma lösningar gällande migrationsfrågor..

Genom att minimilöner och andra arbetsvillkor inte är lagstiftade, är det naturligtvis viktigt att kollektivavtal tillämpas även då utländska företag eller arbetstagare är verksamma i Sverige. Det är endast då som facket har en rimlig chans att kontrollera efterlevnaden och att arbetstagare från tredje land inte diskrimineras genom sämre arbetsvillkor än andra på svensk arbetsmarknad.

En arbetsplats måste kunna kontrolleras för att oseriösa arbetsgivare inte ska kunna skapa en osund konkurrens genom att erbjuda sämre villkor än praxis inom branschen. Därför är det viktigt att länsarbetsnämnderna och facket gör en grundlig kontroll av arbetsplats och angivna villkor innan godkännande av arbets- och uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare samt att fack och myndigheter ges resurser att göra efterhandskontroller. Kontrollen kan i en del fall underlättas genom att uppdragsgivare görs ansvariga för kontroll av underleverantörernas villkor, att facket får tillgång till de villkor som gäller på arbetsplatsen, bibehållen konfliktträtt och att tillstånd kan dras

tillbaka då de egentliga arbetsförhållandena är sämre än de som angavs vid tillståndsgivningen.

Möjligheten att upprätthålla ordningen skulle underlättas av att de arbetserbjudanden som föregår en ansökan om tillstånd med automatik blir tillgängliga för facket. Idag får facket ta del av de villkor som den tänkte arbetstagaren erbjuds då ett yttrande begärs in. Men någon formell rätt om offentlighet finns inte.

Ett annat problem är att de villkor som anges i arbetserbjudandet inte alltid är de som faktiskt gäller när arbetstagaren väl fått sitt tillstånd. Tydligare och starka verktyg i syfte att garantera villkor enligt svensk praxis måste till. Ett enkelt men likväl viktigt medel vore att göra arbetserbjudanden till juridiskt bindande anställningsavtal. På så sätt minskar risken för att beslut om arbets- och uppehållstillstånd tas på felaktiga grunder och att de verkliga arbetsvillkoren är sämre än vad som angavs i erbjudandet. Det är viktigt att de viktigaste villkoren, exempelvis lön och andra ersättningar, framgår direkt av avtalet så att arbetstagaren känner till villkoren och kan reagera om arbetsgivaren avviker från dessa. Att bara hänvisa till gällande kollektivavtal eller liknande är inte tillräckligt. I de fall då de faktiska arbetsvillkoren understiger de sagda i erbjudandet bör det dessutom finnas sanktionsmöjligheter i form av straff, förverkande av vinsten och indraget tillstånd, framförallt för att täcka de fall där arbetstagaren inte vågar eller har faktiska möjligheter att hävda sin rätt. Arbetsförmedlingen måste också ha ett tydligt ansvar för att följa upp och slå larm i de fall man upptäcker att reglerna missbrukas.

Riskdelning

- Risk i samband med migration ska delas solidariskt av arbetstagaren, arbetsgivaren och det offentliga.
- Långa tillstånd, garanterade villkor och tillstånd som inte kopplas till viss arbetsgivare är sätt att jämna ut risken vid migration.

Att migrera till ett annat land medför oundvikligen kostnader och risker särskilt för den enskilde. Samtidigt som arbetskraftsinvandring oftast framställs som en god ekonomisk affär för arbetsgivare och det offentliga. Att lämna sitt hemland för ett arbete utomlands kräver kanske att arbetstagaren säljer ägodelar och hem eller skuldsätter sig för att ha råd med resan, eller lämnar en familj hemma. Sociala och ekonomiska kostnader samt risken att inte få igen sitt satsade (rese-)kapital och förlorat fotfäste på hemmamarknaden innebär en uppoffring från arbetstagarens sida. Risken finns att bli lurad av ohederliga arbetsgivare och via okunskap om lokal praxis, vilket kan göra migreringen till en dålig affär för arbetstagaren.

LO ser ett problem i det att den enskilde bär en för stor del av risken själv. Likvärdiga villkor kan bara uppnås genom riskdelning. Risken ska därför delas solidariskt av arbetstagaren, arbetsgivaren och det offentliga. Några principer för utjämning av risken kan slås fast:

- Regelverket för arbetskraftsinvandring måste vara utformad så att den utländska arbetskraften inte blir ett "B-lag" på svensk arbetsmarknad, med sämre villkor och svagare position än övrig arbetskraft. Arbetslöshet, sjukdom eller skada får inte vara en grund till indraget arbetstillstånd. För att uppnå det anser LO att man i första hand bör använda sig av arbetstillstånd med så lång löptid som möjligt, helst permanenta. Arbetsgivarens vilja till långtgående åtaganden mot den migrerande arbetskraften kan också minska om de inte tror sig få behålla arbetskraften länge nog för att till exempel svenskundervisning ska löna sig.

- Kortare arbetstillstånd bör i möjligaste mån undvikas men kan kanske vara nödvändigt vid kortare bristsituationer, särskilt inom säsongsnäringsen. Även om tillståndet gäller för en begränsad period ska arbetstagarens villkor garanteras om denna drabbas av arbetslöshet, sjukdom eller skada. För att ge arbetsgivare en möjlighet att planera behovet av arbetskraft kan man låta de korta arbetstillstånd som ändå ges vara kopplade till en arbetsgivare. Det förutsätter naturligtvis en effektiv kontroll av att arbetsgivaren fullgör sina åtaganden, med sanktionsmöjligheter från det offentliga som innebär att arbetsgivare som missköter sig förvägras ytterligare möjligheter till invandrad arbetskraft.

- Det måste finnas möjlighet att förnya eller förlänga kortare tillstånd, oavsett om arbetstagaren är kvar vid den ursprungliga arbetsgivaren eller har anställning hos ny arbetsgivare. I ett system där arbetsmarknadens parter gemensamt avgör om en bristsituation föreligger innan anställning av person hemmahörande utanför EU, så kan matchningen gå smidigt och risken för social dumpning minimeras. Därmed kan i dessa fall undantag göras från regeln om klart arbetstillstånd innan inresa, för att arbetstagare som i ett första skede fått arbetstillstånd, inte ska behöva lämna landet och på nytt göra en ansökan från hemlandet.

- De arbetstagare som lockas till Sverige med löften om jobb, för att de kan fås att acceptera sämre villkor och lägre lön, upptäcker ofta väl på plats i Sverige att de har blivit lurade. Helt naturligt är då att de försöker byta till annan arbetsgivare eller till annan bransch. För att inte låsa in arbetstagare hos dåliga arbetsgivare bör därför migrerande arbetskraft i så liten utsträckning som möjligt begränsas till enskild tjänst eller arbetsgivare. Arbetstagaren kan ställa högre krav på arbetsgivaren om arbetsgivaren riskerar att mista arbetstagaren till annan arbetsgivare.

Arbetstillstånd bör generellt inte begränsas till att gälla hos en viss arbetsgivare. Detta för att undvika att arbetstagare hamnar i beroendeställning till arbetsgivaren. Utsattheten är uppenbar om arbetstagarens alternativ står mellan att acceptera otillfredsställande arbetsvillkor och att lämna landet. Snäva arbetstillstånd påminner också om gästarbetarsystem, där enbart mottagarlandets vinst av arbetskraftsinvandring är av intresse. Och där arbetstagaren i värsta fall på godtyckliga grunder kan tvingas ut ur landet eller att övergå till den informella ekonomin.

Naturligtvis finns det även fördelar med ett system som begränsar tillstånden till en viss arbetsgivare. För det första kan man effektivt förhindra arbetsgivare som är bevisat olämpliga att anställa arbetskraftsinvandrare. För det andra är det lättare att ha uppsikt över anställningsvillkoren om arbetstagaren är knuten till samma arbetsgivare. Men dessa problem borde man kunna lösa på annat vis inom tillståndsgivningen.

Inom *säsongsnäringen* är LOs erfarenheter av arbetstillstånd dessvärre i många fall dåliga. Det beror främst på att arbetsgivaren fått rekrytera arbetskraft utan bindande arbetserbjudanden. Lönen har ofta varit helt ackordbaserad och arbetsgivaren har kunnat rekrytera mer arbetskraft än vad det egentligen funnits avsättning för. Detta har medfört sämre betalt för arbetstagarna eller att arbetskraft har överlåtits till andra arbetsgivare som ursprungligen inte fått arbetstillstånd beviljade efter att ha misskött sig tidigare säsonger.

Inom dagens kvotsystem för arbetstillstånd inom säsongsnäringen är tillstånden knutna till branschen. Arbetstagaren får byta arbetsgivare men bara inom samma bransch. LO är av den uppfattningen att kvotsystemet bör avskaffas. Branschen bör rimligen kunna tillgodose behovet av arbetskraft med arbetstagare från EU/EES. Tidigare år har ca 90 procent av arbetskraften kommit från det som efter 1 maj 2004 är EUs tio nya medlemmar. LO ser inget som talar emot att hela branschens behov av utländsk arbetskraft skulle kunna täckas av arbetskraft inom unionen.

Säsongbranschens rekryteringsproblem är en direkt följd av att villkoren branschen erbjuder sina anställda hör till arbetsmarknadens sämsta. Lantarbetarförbundet, och under senare år Kommunalarbetarförbundet, har gjort flera kraftansträngningar för att förbättra arbetarnas villkor. Men utdelningen har varit dålig. Det är tydligt att det är arbetskraftens låga pris som varit den enskilt största rekryteringsorsaken.

Att göra arbetserbjudanden juridiskt bindande skulle öka arbetsgivarens ansvar genom att denne åtar sig att minst det som erbjudits initialt gäller. För anställning av personer från tredje land måste naturligtvis viss uppsägningstid med ersättning gälla, motsvarande villkoren för typen av anställning och branschen i övrigt.

Från fackligt håll kan riskdelningen innebära ett utökat internationellt fackligt samarbete för att bistå medlemmar som arbetar över gränserna. Till exempel genom upplysning om nationella arbetsmarknadsregler och avtal på flera språk och assistens vid konflikt med arbetsgivare. Den största uppgiften för facket är naturligtvis att hävda kollektivavtalens ställning och upprätthållande. Alla som arbetar på en arbetsplats med kollektivavtal omfattas av detta. Här finns således en viktig grundtrygghet för arbetstagare från tredje land.

Det är viktigt att på förhand veta vad som händer om man som tredjelandsmedborgare blir sjuk, drabbas av olycksfall eller blir arbetslös. Försäkringar som träder ikraft vid sådana tillfällen måste finnas och informationen om arbetstagarnas rättigheter måste vara lättillgänglig.

För att ha rätt till arbetslöshetsersättning måste en tredjelandsmedborgare ha arbetat i Sverige under 6 månader. Under denna tid har arbetstagaren starka incitament att stanna kvar hos arbetsgivaren för att åtminstone ha en viss ekonomisk trygghet om han eller hon blir av med jobbet. Om anställningen upphör inom 6 månader eller på egen begäran uppstår dock ett försörjningsproblem.

Försäkringskassans tjänster gäller alla som bor⁷ eller arbetar⁸ i Sverige oavsett nationalitet. Förmåner man som boende och / eller arbetande här i landet har rätt till är till exempel ersättning för sjukvård, föräldrapenning, sjukersättning, arbetsskadeförsäkring, barnbidrag, bostadsbidrag och pension. Vid arbetsbaserad försäkring omfattas man som regel från och med den första anställningsdagen.

Alternativ etablering på svensk arbetsmarknad

- Kontrollen av vem som får F-skattesedel måste bli bättre då egenföretagande ibland används enbart för att pressa anställningskostnader.
- Krav på studielängd och studietakt är ett sätt att undvika uppkomst av ett parallellt arbetskraftsinvandringssystem.
- Det finns starka skäl att vara fortsatt restriktiv med statusbyte eftersom byte riskerar att urholka asylrätten.

Anledningen till att vi har ett system med arbetsmarknadsprövning är att undvika uppkomsten av underbudskonkurrens. Motsatsen skulle vara ett system där den arbetsökande kan söka arbete på plats och ställe och därmed kanske känna sig tvingad att acceptera sämre villkor än praxis för att få en anställning och kunna stanna i landet.

Först när en brist har konstaterats kan en tjänst tillsättas av någon från tredje land. Detta förfarande är idag mycket smidigt och det kan inte antas vara något större problem för arbetsgivare att tillsätta brister med personal från tredje land. I Stockholm tar handläggningen av ärenden bara 10 dagar, inklusive förfrågan hos facket.

Därför får man anta att ett annat intresse än det praktiska, administrativa ligger bakom en vilja att luckra upp reglerna för arbetsmarknadsprövning. Kvarstår priset på arbetskraft. Det är inte särskilt sannolikt att de som i första hand söker sig till ett annat land är de som redan är väl etablerade på den egna hemmamarknaden. Även om det enbart skulle vara tillåtet att fritt söka arbete inom vissa bristyrken, så innebär det risker för lönekonkurrens i det att den sökande troligen känner ett ekonomiskt tryck på att snabbt hitta ett arbete för att garantera sin försörjning. Risk för svartarbete under sökperioden kan därför heller inte förbises. Genom att låta människor konkurrera om arbetstillfällena utan arbetsmarknadsprövning ökas trycket nedåt på löner och andra anställningsvillkor. Detta fundamentala samband kommer man inte undan även om undantag från

⁷ Bosatt anses man vara om man kommer till Sverige och kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år, om inte synnerliga skäl talar mot det.

⁸ Med arbete i Sverige avses förvärvsarbete i verksamhet i landet.

arbetsmarknadsprövning endast görs för mycket specifika grupper via alternativa vägar in på svensk arbetsmarknad.

I Sveriges fall finns det inga rationella skäl att tro att rekryteringsprocessen skulle gå smidigare om vissa grupper skulle tillåtas söka arbete inifrån landet, istället för att som idag ha arbetstillstånd klart innan inresa. Sökprocessen är idag både snabb och smidig "trots" denna begränsande regel.

Gäststuderande är ett ganska stort årligt potentiellt tillskott till arbetskraftsutbudet. Ekonomiska skäl finns för att tillåta gäststuderande att under lov och fritid och efter avslutade studier få undantag för krav på arbetsmarknadsprövning. Svenska staten har bekostat utbildningen och det är givetvis bra för samhällsekonomin om den studerande vill stanna och arbeta i Sverige. Detta samhällsekonomiska intresse avtar förvisso något om studenterna får stå för en del kostnaden själva, vilket förväntas komma att gälla i framtiden.

Man måste dock undvika uppkomst av ett parallellt arbetskraftsinvandringssystem, där människor som i själva verket vill direkt ut på svensk arbetsmarknad bara använder sig av utbildningssystemet som ett enkelt sätt att kringgå arbetsmarknadsprövning. Man måste med andra ord kunna säkerställa att de gäststuderande som får undantag från arbetsmarknadsprövning verkligen är här för studiernas skull.

Två sätt att möta detta kan vara att ställa krav på en viss studielängd och krav på att klara studierna i en viss takt. För att kunna få söka och ta ett arbete inifrån Sverige efter avslutade studier, så måste utbildningen omfatta till exempel ett visst antal månader och den studerande måste klara 15 poäng per termin, motsvarande vad som idag gäller för svenska studenter för att få fortsatt studiemedel. Poängkrav är i jämförelse bättre än tidskrav för kvalificering. Ställs enbart tidskrav och därtill korta, så finns risk för att kort utbildning bara blir en enklare väg in på svensk arbetsmarknad än att gå genom ansökan om uppehållstillstånd på grund av arbete.

Inte minst ur sysselsättningssynpunkt är det viktigt att *företagande* uppmuntras. Det är i internationell jämförelse också lätt att starta företag i Sverige. Men det är inte alltid fler företag innebär fler jobb. LO har sedan tidigare påpekat att kontrollen av vem som får F-skattsedel måste bli bättre. Det måste göras åtskillnad mellan egenföretagare och uppdragstagare. LO upplever det som att egenföretagande i alltför många fall används i syfte att minska kostnaderna i jämförelse med om man istället varit anställd. Detta är möjligt genom att egenföretagare inte behöver följa samma villkor som andra gällande arbetsmiljö och arbetstid och heller inte har någon minimilön att hålla sig till.

Den som startar ett eget företag, kanske av konkurrensskäl och för att alternativet anställning inte bjuds, riskerar både en lägre inkomst och sämre trygghet än dem som är anställda. En konkurrensutsättning som driver en sådan här utveckling, där villkoret för arbete är eget företag, gynnar knappast svensk ekonomisk utveckling. Det finns skillnader mellan företagen i hur lönsamma de är i sitt bidrag till samhällsutvecklingen. Till exempel brukar småföretagare anges som särskilt angelägna att stimulera. I själva

verket är det dock inte storleken på företagen som borde vara i fokus utan produktiviteten (stora företag är dessutom oftast mer produktiva än små).

Det är skäligt att anta att många av entreprenadernas anställda inte besitter kunskaper som i sig är så unika att de inte skulle kunna ersättas av lokal arbetskraft (till exempel grönsaksplockare, byggarbetare, städare). Entreprenadverksamhet handlar inte alltid om ett "helhetskoncept" som måste hållas intakt för att kunna genomföra ett arbete. LO anser det därför vara självklart att en arbetsmarknadsprövning måste föregå entreprenad med medföljande arbetskraft. Kan en brist konstateras och svenska arbetsvillkor garanteras, så är det heller inte idag några problem för företag från tredje land att få arbetstillstånd för sina anställda. Den personal som följer med ett företag är inte att anse som en del av företagets inventarier eller egna företagare var och en för sig. De är anställda och som sådana måste de kunna ställas under samma villkor som andra arbetstagare från tredje land.

En företeelse som ligger i samma härad som entreprenader och som växt ganska kraftigt på senare år, är bemanningsföretagen. Det handlar om företag som bespetsat sig på idén om att hyra ut arbetskraft, svensk och utländsk, till andra företag och arbetsgivare. Det har visat sig vara ett ganska effektivt verktyg för att komma in på svensk arbetsmarknad utan arbetstillstånd. Regelverket är relativt otydligt kring bemanningssektorn. Det som kallas EUs bemanningsdirektiv ligger för närvarande på is.

Med *statusbyte* menas att personer flyttar från en "kö" till en annan. Till exempel om en person som ursprungligen ansökt om uppehållstillstånd via asylsystemet byter och istället ansöker om arbetstillstånd/uppehållstillstånd. LO anser att det finns mycket starka skäl till att vara restriktiv med detta eftersom statusbyte riskerar att urholka asylrätten. Asyl ska inte kopplas ihop med det egna landets behov av arbetskraft. Om asylsystemet blir en väg in till Sveriges arbetsmarknad även för människor utan asylskäl riskerar asylsystemet att skadas. Medborgarna kan börja tvivla på asylsystemets legitimitet och därmed undergrävs asylrätten.

Det finns människor som idag söker asyl i Sverige som mycket väl skulle kunna passa in som arbetskraftsinvandrare istället. Vissa argumenterar också för ökad arbetskraftsinvandring som ett sätt att avlasta asylsystemet. Arbetskraftsinvandringen är som sagts redan idag utbredd. Men ändå väljer en del människor att ta sig till Sveriges arbetsmarknad via asylsystemet och inte via arbetstillstånd. Runt 80 procent av alla som söker asyl i Sverige får avslag. Man bedömer att de inte har tillräckligt starka skäl för att få stanna. Många som söker asyl vet sannolikt att de har mycket små chanser att få ett positivt besked på sin ansökan. Dessutom finns det naturligtvis en mindre del av dem som söker som vet med sig att de inte har tillräckligt starka skäl för att få stanna. Men under tiden ansökan (och en eventuell överklagan) handläggs kan de jobba i Sverige.

Ett land med utbredd arbetskraftsinvandring blir mer attraktivt för dem som är beredda att migrera för att skaffa sig en sysselsättning. Ryktet om att landet ger möjligheter till arbete och inkomster sprider sig och strukturer för rekrytering etableras. Människor är rationella och kommer att ta den dörr in till Sverige som är öppen för just dem. Om de inte passar in

i dörren för arbetskraftsinvandring, kommer de om möjligt istället ta vägen genom asylsystemet.

Asylrätten måste därför i möjligaste mån hållas utanför regleringen av arbetskraftsinvandring för att garantera att asylsystemets resurser läggs på en effektiv handläggning för dem som verkligen behöver hjälp undan förtryck och förföljelse.

Asylsökande är givetvis medvetna om att deras chanser att få ett uppehållstillstånd är begränsade. Ett attraktivt alternativ till den informella sektorn är insatser och åtgärder som underlättar den sökandes återvändande till sitt hemland. Man måste förstå att den asylsökande har tagit stora risker. Denne har lämnat sin position i hemlandet, jobb, bostad, kontaktnät och så vidare. Att återvända till sitt hemland innebär ofta att sökande får ”börja om från början”. Därför försöker den sökande ofta att bygga upp ett kapital - med svenska mått ett litet kapital. Detta måste den svenska mottagningsverksamheten anpassas efter. Annat som också underlättar återvändandet är intyg om genomgångna utbildningar, valideringar, läkarundersökningar eller anställningsbevis. Pengar och resurser är inte bortkastade även om individen skulle få avslag och återvänder, utan bör i sådana fall ses som utvecklingshjälp (bistånd). Mer resurser bör läggas på den organiserade verksamheten för asylsökande.

Enklare administration för den enskilde

➤ Kontakten med svenska myndigheter måste vara lätt för migranter.

Som ny i Sverige och då i synnerhet som anställd för en kort period, är det svårt att känna till och kanske ens få en överblick av det svenska regelverket som på ett eller annat sätt berör arbetstagarna. I viss mån kan information inför en kommande anställning om rättigheter och skyldigheter gällande till exempel arbetsrätt, registrering och skatter, ges vid informationskontor i utlandet. Men även väl på plats i landet är det givetvis av stor vikt att den enskilde känner att denna typ av information är lättillgänglig och tydlig.

Risken om en arbetstagare – och naturligtvis även företagare – upplever samhällsinformation som snårig och otillgänglig är att detta blir ett de facto hinder för den enskilde att lätt hålla sig inom den reguljära arbetsmarknaden. Administrativa svårigheter kan med andra ord innebära att det upplevs som mindre krångligt att arbeta svart än vitt.

Att detta inte enbart är ett teoretiskt problem kan förstås om man betänker att den utländske arbetstagaren/egenföretagaren inte bara möts av ett språkligt hinder, utan också av en uppsättning regler vars relevans beror på om man har att vända sig till Skattemyndigheten, Migrationsverket eller Arbetsförmedlingen. Att det kan vara svårt att få en överblick av vilka regler man har att följa och/eller ens vilken myndighet man ska vända sig till, är i sig inget skäl att ändra existerande regler. För att i så stor utsträckning som möjligt underlätta för den enskilde att ”komma in i systemet” och kunna följa de

regler som finns, borde dock utländska arbetstagare erbjudas hjälp att hitta rätt i valet av relevant myndighet och regelverk.

Förslagsvis kunde därför en så kallad "one stop shop" för individer införas. Denna idé finns redan för företag och innebär då en administrativ förenkling genom att företagen lotsas genom myndighetsbeslut. Översatt till detta fall skulle en "one stop shop" innebära att den enskilde "lotsas" genom administrationen och enbart behöver vända sig till en instans. Oavsett relevant myndighet skulle det enskilda ärendet registreras och beslut lämnas på ett och samma ställe. Själva beredningen kan givetvis som idag ske på respektive myndighet men den enskilde ska inte åläggas ansvaret att själv hitta rätt instans och myndighet för beslut. En sådan service skulle kräva att personalen har god kännedom om överlappande regelverk, för att snabbt kunna göra en bedömning av vilka blanketter som ska fyllas i, vilka uppgifter som krävs av den enskilde, vart ärendet ska skickas och om det behövs, samordna beslut från olika myndigheter.

Appendix

Arbetskraftsinvandring – ett historiskt perspektiv

I Sverige har debatten om arbetskraftsinvandring allt mer kommit att ta fart. Men det är ingalunda en ny fråga. Arbetsgivar- och näringslivsorganisationer propagerar för en friare arbetskraftsinvandring men oavsett vem som fört fram krav så har argumenten alltid rört rättvisa och arbetskraftsbrist. Många som idag hörs i den offentliga debatten tycks inte riktigt känna till arbetskraftsinvandringens historia i Sverige.

Fri arbetskraftsinvandring eller turistinvandring som det också kallas växte fram efter andra världskriget men avskaffades efter ett riksdagsbeslut 1968. Med turistinvandring menas att utländska medborgare får resa in i Sverige, genom till exempel ett turistvisum och ansöka om arbetstillstånd väl på plats i landet. Sverige har alltså provat turistinvandring och en majoritet i riksdagen fann 1968 systemet så dåligt att man beslöt att avskaffa det. Systemet gav Sverige ett tillskott på arbetskraft - flera hundra tusen människor fick anställning genom systemet - men utvandringen var stor; de flesta stannade bara kortare perioder. Trots det välbehövliga tillskottet på arbetskraft visade systemet stora brister och avskaffades därför till förmån för en mer organiserad arbetskraftsinvandring.

Reglerna fram till 1967/1968

År 1914 antog riksdagen en lag om förbud för vissa utlänningar att vistas i Sverige. Lagen byggde på principen om ett fritt folkutbyte och hade endast som syfte att förhindra invandring av kriminella och andra inte eftertraktade individer. Under första världskriget och åren strax därefter genomfördes en rad regleringar som begränsade utlänningars rätt att resa in och vistas i Sverige, bland annat genom pass- och viseringstvång. Motivet till detta var främst bostads- och försörjningsläget och senare även förhållandena på arbetsmarknaden.⁹

Genom direktiv 1919 tillförsäkrades organisationerna på arbetsmarknaden ett avgörande inflytande på tillståndsgivningen i fråga om arbetssökande utlänningar. Visering skulle få beviljas utländska arbetssökande endast under förutsättning att vederbörande fackorganisation tillstyrkt ansökningen. Dessutom krävdes att utlänningen tillhörde viss yrkeskategori och erhållit stadigvarande anställning i landet. I en kungörelse 1920 föreskrevs att vid prövning av ansökan om visering eller uppehållstillstånd skulle hänsyn inte bara tas till bostadsförhållandena på vistelseorten utan också till arbetsförhållandena i landet.¹⁰

Efter första världskrigets slut upphävde dock ett flertal västeuropeiska länder viseringstvånget genom bilaterala avtal. Sverige upphävde kravet på visering gentemot

⁹ Proposition nr 142 år 1968 (s 8).

¹⁰ SOU 1967:18 (s 45).

bland annat Norge (1918), Danmark (1919), Island (1920), Belgien, Frankrike och Luxemburg (1922), Italien, Nederländerna, Spanien och Storbritannien (1923).

För att skydda den inhemska arbetskraften från konkurrens fastslogs i 1927 års utlänningslag att viseringsfri utlännings som ville arbeta i Sverige skulle ha sitt pass försett med arbetstillstånd. Denna lag var tidsbegränsad och ersattes 1937 och 1945 av andra utlänningslagar som vilade på samma princip.

Redan 1933 släpptes kravet på arbetstillstånd för nordiska medborgare. 1945 träffades en överenskommelse mellan samtliga nordiska länder om en gemensam arbetsmarknad för nordiska medborgare, med en befrielse från alla sorters tillstånd och till och med pass.

1954 års Utlänningslag

Den utlänningslag som var gällande från 1954 fram till regleringen 1968 byggde på principen om att en oinskränkt rätt att vistas och arbeta i Sverige endast omfattade svenska medborgare. I Utlänningskungörelsen från 1954 föreskrevs att utlännings inte fick resa in i Sverige utan giltig visering. Detta krav gällde dock inte alla, utan en rad länders medborgare kunde resa in i Sverige om de hade giltigt pass från sina hemländer. Detta gällde flertalet länder i Västeuropa, Nord- och Sydamerika samt ett fåtal länder i Afrika, Asien och Östeuropa¹¹. Utlänning som hade visering kunde inte avvisas på materiella grunder, utan prövningen av personliga förhållanden skulle istället ske innan viseringen delgavs. Viseringen användes således i praktiken även som en form av individuell utlänningskontroll.

Uppehållstillstånd gav innehavaren rätt att vistas i landet så länge som tillståndet uppgav, däremot gav det inte rätt till inresa i landet. Utlänning hade inte rätt att uppehålla sig i landet mer än tre månader utan giltigt uppehållstillstånd. Befriade från denna skyldighet var dock nordiska medborgare och personer som hade bosättningsstillstånd.

Bosättningsstillstånd medförde rätten att resa in och vistas i landet i obegränsad tid. I praktiken krävdes att utlännings varit bosatt i Sverige de senaste fem åren för att få bosättningsstillstånd. Detta gavs dock inte i någon större omfattning då det fanns stora möjligheter för utlännings som vistats sju år i landet att erhålla medborgarskap. För de utlännings som hade bosättningsstillstånd krävdes inte arbetstillstånd för att ta anställning.

Arbetstillstånd för utlännings skulle ha erhållits före inresa i Sverige, om inte utlännings var befriad från skyldighet att ha arbetstillstånd (till exempel nordisk medborgare) eller avsåg att sluta upp med familjemedlem som var permanent bosatt i Sverige. Arbetstillstånden avsåg viss tid och visst slag av arbete. Om särskilda skäl förelåg kunde arbetstillståndet även återkallas.¹²

¹¹ Proposition nr 142 år 1968 (s 23).

¹² Proposition nr 142 år 1968 (s 25).

Hur många och vilka?

Efter andra världskrigets slut och under den resterande delen av 1940-talet kom ett stort antal östeuropeiska flyktingar till Sverige, i första hand från Polen och Baltikum. Under dessa år utgjorde den östeuropeiska invandringen drygt en fjärdedel av den totala invandringen. 1947 påbörjade arbetsmarknadskommissionen rekrytering av arbetskraft i Italien, Ungern och Österrike. Bakgrunden till rekryteringen var den arbetskraftsbrist som uppkommit i Sverige efter andra världskrigets slut, då den svenska industrin snabbt expanderade. Den årliga tillväxttakten i industrin var från krigsslutet fram till mitten av 1970-talet 5 procent och 4 procent i ekonomin som helhet. Under 1950-talet inriktades rekryteringen av arbetskraft främst mot Västtyskland och Nederländerna och senare även mot Österrike, Grekland och Belgien. I samband med Ungernkrisen 1956 kom även en del ungrare till Sverige. I slutet på 1960-talet dominerades den utomnordiska invandringen av personer från före detta Jugoslavien.¹³

Variationerna i den totala invandringen har i märkbart hög grad varit konjunkturberoende. Under perioden 1951-1965 nådde invandringen sina högsta värden under högkonjunkturåren 1951, 1955, 1957, 1961, 1964 och 1965. De lägsta värdena under samma period går att finna de mellanliggande lågkonjunkturåren 1953, 1958, 1959, och 1962. Under denna period varierade invandringen mellan 49 600 personer (år 1965) och 19 100 personer (år 1953). Särskilt konjunkturkänslig var invandringen från Finland. Däremot påverkades inte invandringen från de utomeuropeiska länderna i lika hög grad av konjunkturväxlingarna, utan var under perioden 1951-1965 relativt konstant, om än med en klar tendens till ökning.¹⁴

Invandringsströmmen under femtonårsperioden 1951-1965 sökte sig framförallt till de mer industrialiserade delarna av landet samt till storstadsområdena. Av de 425 900 personer som invandrade till Sverige under perioden bosatte sig, enligt kyrkobokföringen 16,5 procent i Stockholms stad, 12,9 procent i Stockholms län, 8,8 procent i Malmöhus län, 9,1 procent i Göteborgs och Bohus län, 5,6 procent i Älvsborgs län samt 7,3 procent i Västmanlands län. Invandrarna sökte sig bara i liten omfattning till de mer utvecklingssvaga delarna av landet. Flertalet av utvandrarerna under samma period kom från de områden som hade den största invandringen, och de län som hade den minsta invandringen hade också den minsta utvandringen.¹⁵

Det svenska invandringsöverskottet har dominerats av nettoinflyttningen från de övriga nordiska länderna och bland dem främst Finland. Under åren 1955-1961 utgjorde invandringen från Finland 59,2 procent av den totala nettoinvandringen i Sverige, och sammantaget uppgick den nordiska nettoinvandringen till 77,8 procent under denna period.¹⁶

Yrkesfördelningen bland de utlänningar som sökte sig till Sverige skiljde sig i hög grad från den inhemska befolkningens yrkesfördelning. En undersökning från 1966 angående

¹³ *Efterkrigstidens in- och utvandring*, Demografiska rapporter 2004:5 (s 19), SCB.

¹⁴ SOU 1967:18 (s 20).

¹⁵ SOU 1967:18 (s 23).

¹⁶ Fackföreningsrörelsen nr 10 1964, s 345

yrkesfördelning bland utlänningar respektive svenskar visar på en koncentration av utlänningar till de typiska LO-yrkena. Av den invandrade arbetskraften arbetade 56,4 procent inom yrkeskategorin ”Tillverkningsarbete, maskinskötsel m.m.”, som utgjorde samlingsbenämning på bland annat byggnads- och anläggningsarbete, verkstads- och byggnadsmetallarbete, livsmedelsarbete, målnings- och lackeringsarbete. Av den totala befolkningen tillhörde endast 33,9 procent denna yrkeskategori. Däremot var en desto mindre andel av den utländska arbetskraften sysselsatt inom de yrkesområden som i undersökningen kategoriserats som ”Kameralt och kontorstekniskt arbete” respektive ”Administrativt arbete”. Inom kameralt och kontorstekniskt arbete var endast 3,1 procent av den utländska arbetskraften sysselsatt att jämföra med 9,9 procent av den totala arbetskraften.¹⁷

Ändring av reglerna för invandring

Den 11 december 1961 tillkallade chefen för inrikesdepartementet, statsrådet Johansson, sex sakkunniga för en utredning om utformningen av utlänningskontrollen och med denna sammanhängande frågor. De sakkunniga antog namnet utlänningsutredningen. 1967 lade utredningen fram ett betänkande; ”Invandringen. Problematik och handläggning” (SOU 1967:18).

Fram till 1967 gick det att ansöka om arbetstillstånd ”i efterhand”, det vill säga efter inresa till Sverige och efter att man fått erbjudande om anställning. Nu ändrades detta till att arbetstillståndet *måste sökas via svensk ambassad i hemlandet och vara klart innan inresa till Sverige*. Dessutom angavs en rad krav riktade mot arbetsgivaren och arbetet. Arbetsgivaren måste ordna med bostad och lön, försäkringsskydd och andra arbetsvillkor får inte vara sämre än gällande svenskt kollektivavtal inom branschen.

Förändringen innebar också att arbetstillstånd endast skulle ges efter så kallad arbetsmarknadsprövning, det vill säga att det måste råda ”arbetskraftsbrist”. Det betyder idag att det måste vara klart att ingen arbetsökande i Sverige eller annat EU/EES land kan ta det lediga jobbet. Den berörda fackliga organisationen ges också tillfälle att yttra sig över ärendet.

Folkpartiets hållning, som den sammanfattas i motionen, till de av regeringen föreslagna riktlinjerna för utlänningspolitiken löd som följer:

”Allmänt humanitära skäl samt önskan att bereda trivsel såväl för invandrarna som för deras svenska arbetskamrater leder därför till slutsatsen 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. Uppoffringarna för stöd och hjälp av skilda slag åt ekonomiskt mindre utvecklade länder bör bäras av hela vårt folk och inte ensidigt drabba låginkomstgrupperna. För dessa är tvärtom en standardhöjning särskilt angelägen. Rätt planerad och genomförd bör en sådan

¹⁷ SOU 1967:18, s 38

invandringspolitik kunna bli till gagn inte blott för de länder, varifrån invandrarna kommer, utan också för utvecklingen i vårt eget land.”¹⁸

Folkpartiet framhöll således att invandringens omfattning av humanitära och trivselskäl måste regleras. Bakgrunden till denna hållning låg bland annat i bristen på bostäder av normal standard samt en rädsla för att invandrarfientliga strömningar skulle växa fram i det svenska samhället. Folkpartiet hade inget att invända mot innehållet i regeringens proposition men krävde en mer preciserad utformning av bestämmelserna för att undvika godtycklighet i utförandet.

I en motion i Första kammaren (nr 1023) den 12 november 1968 skriver herr Åkerlund med flera från Högerpartiet:

”I Kungl. Maj:ts proposition nr 142 ang. riktlinjer för utlänningspolitiken grundas förslagen på att invandringen till Sverige tills vidare måste kontrolleras. Vi delar departementschefens principiella inställning under nu rådande förhållanden bl.a. med tanke på att fri invandring omöjliggörs av bristen på ömsesidighet länder emellan. Dessutom bör svenska regler avseende invandringsfrågor i stort överensstämja med vad som gäller i övriga nordiska länder. Önskemålet att bereda invandrare möjlighet att leva på samma standard och få samma trygghet som den inhemska befolkningen är allmänt omfattat. Fri invandring under nuvarande omständigheter skulle medföra stora såväl ekonomiska som administrativa svårigheter för det svenska samhället.”

Vad gäller beslutanderätten i generella liksom individuella tillståndsärenden framhöll Högerpartiet i sin motion nr 1023 följande:

”När det gäller invandring av yrkesverksamma framhåller departementschefen att arbetsmarknadsparternas nuvarande inflytande - d.v.s. både arbetsgivar- och arbetstagarorganisationernas – på denna invandring inte bör försvagas. AMS förutsättes emellertid i framtiden skola utstaka allmänna riktlinjer för bedömandet av tillståndsärenden med hänsyn till arbetsmarknadsläget. Det innebär dessutom att enskilda ärenden endast i undantagsfall skall särbehandlas. Emellertid försvårar konjunkturväxlingarna långsiktig planering för överförande av arbetskraft, vilket AMS uttryckligen uttalar i samband med utredningens remissbehandling. Följaktligen anser vi det tveksamt om generella ställningstaganden kan utnyttjas i så hög grad som departementschefen förutsätter. Arbetsmarknadsparternas inflytande måste förvisso tillmätas mycket stor betydelse när det gäller såväl kollektiv som individuell invandring. Deras uttalanden bör inte endast gälla generella fall utan avse även enskilda ställningstaganden. Det är givetvis av största vikt att då både arbetsgivar- och arbetstagsidan ges medinflytande.”

¹⁸ Motion i AK, nr 1294 år 1968 (s 3).

LO i dåtidens debatt

LO menade att invandringspolitiken borde utformas i förhållande till resurstillgången i landet. Detta utifrån en princip om samma tillgång till utbildning och sociala förmåner för invandrare som för svenska medborgare. Invandringspolitiken skulle följaktligen utgöra en integrerad del utav den samhällsekonomiska och sociala politiken enligt LOs syn. (Berättelse 1965, Landsorganisationen i Sverige).

I Fabriksarbetaren (nr 8, 1966) framhålls den snedvridna fördelningen av utländsk arbetskraft till vissa branscher på arbetsmarknaden. På grund av språksvårigheter menade man att den utländska arbetskraften till störst del tenderade att konkurrera med kroppsarbetarna, varpå dessa riskerade att se sina löner pressas ned genom det ökade arbetskraftsutbudet.

”De som kommer hit lockas ofta av förväntningar om höga löner och drivs av förhoppning om att snabbt kunna skrapa ihop ett kapital att ta med sig hem. Verkligheten är vanligen betydligt bistrare. Istället för att skära guld med täljknivar hamnar många utlänningar i händerna på fördomsfulla arbetsgivare och samvetslösa hyreshajar. Språksvårigheter och okunnighet om våra förhållanden gör att många, som skulle behöva ett handtag, inte hittar vägen till fackliga organisationer eller andra organ, som skulle kunna lotsa dem rätt i den nya tillvarons labrynter. För fackföreningsrörelsen är det omöjligt att acceptera en fortsatt invandring efter det mönster vi haft de senaste åren. Alltför många av de utlänningar, som kommer hit utan att ha vare sig arbets- eller uppehållstillstånd men i avsikt att skaffa sig ett arbete här, hamnar inom låglönefacken. Bortsett från de rent personliga svårigheter, som därigenom ofta drabbar dem, bidrar de också till att bevara en otidsenlig och ineffektiv företagsstruktur och att hålla företag, som annars knappast vore bärkraftiga, vid liv med konstgjord andning. Strukturella förändringar är nödvändiga inom vårt näringsliv, om den saken är fackföreningsrörelse och näringslivsorganisationer överens. Strävandena i den riktningen motverkas emellertid av en okontrollerad invandring.”

Det okontrollerade tillflödet av utländsk arbetskraft ansågs alltså från fackligt håll hålla tillbaka nödvändiga strukturella förändringar och bevara en ineffektiv företagsstruktur. Lösningen på detta problem menade man var att anställningsfrågan var avklarad redan i hemlandet. Likaså skulle bostadsfrågan vara löst innan inresa samt att information om förhållanden på den svenska arbetsmarknaden, som till exempel de fackliga organisationernas roll på arbetsplatsen, skulle ha framkommit till de potentiella arbetstagarna.

Lars Ahlvarsson, LO, skriver i tidningen Fackföreningsrörelsen 1966 att det inte kan *”anses som något särskilt privilegium att få komma till Sverige och frysa, svälta och gå arbetslös, för att till sist hamna i något läger på obestämd tid”*.¹⁹ Arbetslösheten bland invandrare uppgick vid den här tidpunkten till 15 procent av den totala arbetslösheten, trots att de enbart utgjorde 5 procent av den totala befolkningen. Många stod även utan bostad och vid årsskiftet 1965/1966 befann sig ett tusental jugoslaver i uppsamlingsläger, på grund av avsaknad av arbete och bostad.

¹⁹ Ahlvarsson Lars, s.372 Fackföreningsrörelsen nr 25-25, 1966

Fackets uppgift är att stärka arbetstagares position, skydda arbetstagares villkor och höja värdet av att vara anställd. Eftersom arbetskraftsinvandring kan vara förenlig med denna strävan behöver fackliga organisationer inte motsätta sig arbetskraftsinvandring. Systemet med turistinvandring visade sig inte vara förenligt med fackets strävan. LOs allt hårdare kritik mot systemet med turistinvandring under mitten av 60-talet kan delas in i ett antal punkter:

- Invandrad arbetskraft utnyttjades av arbetsgivare och på bostadsmarknaden. Facket såg en uppenbar risk att invandrad arbetskraft permanent skulle komma att utgöra ett låglöneproletariat.
- Arbetskraftsinvandringen var ojämnt fördelad på branscher. Det försvårade ekonomisk strukturomvandling. Arbetskraftsinvandrare subventionerade olönsamma branscher och företag.
- Fri arbetskraftsinvandring styrs endast - men inte fullt - av efterfrågan på arbetskraft. Det innebar att samhället inte hann med att i praktiken erbjuda invandrad arbetskraft samma sociala service som svenska medborgare. Tillfällig ekonomisk nedgång med permitteringar som följd drabbade då som nu invandrad arbetskraft i betydligt större utsträckning.
- Man såg även att invandringen kunde vara till nackdel också för utvandringsländerna. De skillnader i levnadsstandarder som fanns mellan Sverige och utvandringsländerna skulle fördröjas om avsändarländerna inte fick tillgodogöra sig det värde som de egna arbetstagarna skapade.
- Ökad lönekonkurrens och sociala skillnader hotade att skapa etniska motsättningar på arbetsplatser och i samhället.

Sverige har alltid varit ett land med relativt sett öppna gränser. Det betyder att svensk fackförening alltid har varit tvungen att förhålla sig till utländsk arbetskraft. Historien ger oss en bild av svensk fackförening med en hundraårig konsekvent hållning gentemot utländsk arbetskraft. En hållning som i korthet går ut på att all arbetskraft på svensk arbetsmarknad - utländsk eller svenskfödd - ska omfattas av samma villkor, samma fackliga löfte. Hållningen präglas av insikten att om man godtar sämre villkor för en del av arbetskraften kan dessa villkor snart prägla hela arbetsmarknaden; det som är andras villkor idag kan bli våra i morgon.

Studerar man den historiska debatten om arbetskraftsinvandring under 1960-talet finner man att argumenten för och emot faktiskt är de samma som i dagens debatt nästan helt utan undantag. Det enda avgörande undantaget är att idag utgörs inte svensk arbetsmarknad av Sverige allena. Sverige delar arbetsmarknad med övriga EU/EES. Arbetskraftsbrist och rekryteringssvårigheter - de tyngsta argumenten för fri arbetskraftsinvandring - torde därför vara undanröjda.



Rapporten beställs från LO-distribution:
lo@strombergdistribution.se
026-24 90 26

Juni 2006
ISBN 91-566-2282-1
www.lo.se