

Sofia Murhem och Andreas Dahlkvist

Arbetskraftsinvandring och egenintresse – Arbetsmarknadens parter och liberaliseringen av det svenska regelverket för arbetskraftsinvandring

I december 2008 införde Sverige en av Europas mest liberala lagstiftningar för arbetskraftsinvandring. Vid första anblicken förefaller lagstiftningen vara helt i näringslivets intresse. I realiteten förordade dock Svenskt Näringsliv en liberalare lagstiftning och dessutom var de fackliga organisationerna splittrade i frågan. Denna artikel syftar till att undersöka bakgrunden till förändringen genom en analys av hur arbetsmarknadens parter ställde sig till reformen och vad som låg bakom intressegruppernas agerande i frågan.

Sofia Murhem, docent i ekonomisk historia vid Uppsala universitet
sofia.murhem@ekhist.uu.se

Andreas Dahlkvist, fil dr i ekonomisk historia vid Uppsala universitet
andreas.dahlkvist@ekhist.uu.se

Det finns för närvarande en trend mot ökande invandring av tillfällig arbetskraft från länder med lägre löner och levnadsvillkor till rikare västländer. Orsakerna är ekonomiska (behov av arbetskraft) och demografiska (åldrande befolkning). Stephen Castles (2006) betonar samtidigt att rekryteringen främst riktar sig till kvalificerad arbetskraft, trots att både de ekonomiska och demografiska faktorerna inbegriper brist på såväl utbildad som outbildad arbetskraft. Arbetskraftsinvandringen, i alla fall den lagliga, är dock fortfarande relativt liten, vilket kan tillskrivas olika restriktioner i migration (Freeman 2006).

I december 2008 fick Sverige en ny, betydligt liberalare reglering av arbetskrafts-

Artikeln är tillkommen inom ramen för ett projekt finansierat av Nordiska Ministerrådet och arbetsmarknadens parter i de nordiska länderna, Rekruttering av kompetansarbetskraft fra tredjeland til Norden: Reguleringer, strategier og realiteter.

invandring, som gör Sverige till det kanske öppnaste europeiska landet. Visserligen har flera europeiska länder valt att underlätta för utländsk kvalificerad arbetskraft att arbeta i landet, men Sverige valde en generell liberalisering. Valet gjordes trots att Landsorganisationen (LO) och i viss mån Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), som av tradition varit tunga lobbyorganisationer, var motståndare. Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO) var däremot positiva. I en studie av ett flertal västlänningar visas att väljarna är motståndare till arbetskraftsinvandring och att anledningen till att det alls kommer till stånd beror på näringslivsgrupper som bedriver lobbyarbete. Detta kan dock motverkas av fackliga organisationers agerande. I de branscher i USA där näringslivet har välfinansierade lobbyer finns färre restriktioner mot arbetskraftsinvandring och i de branscher där facket är starka finns fler restriktioner (Facchini & Mayda 2008; Facchini, Mayda & Pracchi 2008). Avcı och McDonald (2000, s 205-206) hävdar dock att de fackliga organisationerna blivit allt mer positiva till invandring i både USA och Storbritannien under 1990-talet. De påpekar dock att denna omsvängning beror på att de fackliga organisationerna blivit allt svagare och att – i en miljö där de fackliga organisationerna är relativt starka – resultatet mycket väl skulle kunna bli det motsatta. Dessa studier indikerar att orsaken till den svenska reformen bör sökas i olika intresseorganisationers agerande.

Den svenska omregleringen har studerats av Gregg Bucken-Knapp (2009) utifrån ett *Varieties of Capitalism*-perspektiv (VoC). Han undersöker LO och SAP (Sveriges socialdemokratiska arbetareparti) och identifierar centrala ”komponenter” i lagstiftningen som organisationerna har fokuserat på, däribland parternas inflytande över tillståndsgivning och de kriterier som används för utvärdering av ansökningar. Bucken-Knapp hävdar att LO:s och SAP:s agerande (och motstånd till den genomförda reformen) kan förklaras med att de söker bevara den svenska koordinerade marknadsmodellen. Hans argumentering är övertygande, men vi kommer i denna artikel hävda att LO:s agerande kan förklaras lika bra med regleringsteori. Fördelen med regleringsteori är också att den kan användas till att förklara även de andra aktörernas (TCO, SACO och Svenskt Näringsliv, SN) agerande. Exempelvis hävdar Bucken-Knapp att SN sedan länge övergett tanken på att stödja en koordinerad modell, vilket skulle förklara att man agerar på ett sätt som inte är förenligt med VoC. Detta föranleder frågan om en ansats med utgångspunkten att Sverige är en koordinerad marknadsekonomi är fruktbar för att förklara organisationens agerande. Även SACO:s välvilja mot reformen är svårförklarad med en VoC-ansats, då SACO också kan anses ha ett särskilt inflytande i den svenska koordinerade marknadsmodellen.

Lucie Cerna (2009) har föreslagit en alternativ analysmodell för avregleringen, där hon fokuserar på koalitioner mellan olika aktörer. Eftersom hon antar att aktörernas preferenser är konstanta, blir utfallet ett resultat av kontextuella

förändringar, som till exempel ett val. Förklaringsvärdet av modellen blir därför litet. Cerna antar att högutbildade är kritiska till kvalificerad arbetskraftsinvandring, vilket vi menar inte stämmer i det svenska fallet.

Syftet med föreliggande artikel är att studera den genomförda liberaliseringen av lagstiftningen. Vi kommer att använda oss av regleringsteori och försöka analysera de olika intressenternas ageranden. Några av de frågeställningar vi kommer att diskutera är: Kan den genomförda reformen förklaras genom lobbyarbete från olika organisationer? Agerar aktörerna som intressegrupper som arbetar nyttomaximerande? Vi kommer att fokusera på LO, TCO, SACO och SN.

Regleringen av migrationspolitiken kan indelas i reglering av inflödet av immigranter och reglering av migranternas rättigheter. I föreliggande studie kommer båda dessa aspekter att studeras utifrån en regleringsteoretisk ansats. De rättigheter som främst diskuteras i materialet gäller löner, arbetsvillkor, möjligheten att söka uppehållstillstånd i Sverige och möjligheten att söka arbete som ej är knutet till viss arbetsgivare. Vi menar dock att båda dessa typer av regleringar kan analyseras i samma termer och vi avgränsar oss till reformen, dess innehåll, och skiljelinjerna mellan de studerade organisationerna. Många andra intressanta aspekter kommer därför inte att beröras, som till exempel permanenta eller tillfälliga uppehållstillstånd.

Huvudmaterialet för studien är organisationernas remissvar, men vi har även kompletterat med organisationernas egna rapporter och ställningstaganden i olika sammanhang, samt material från myndigheter som Statistiska Centralbyrån och Migrationsverket. Remissvaren valdes som huvudmaterial eftersom dessa utgör förbundens officiella ställningstagande i frågorna. Det är troligt att det inom organisationerna ryms en mängd skiftande åsikter, men vi är här ute efter den officiella hållningen. Vi har även använt oss av intervjuer som syftade till att komplettera det skriftliga materialet och genomfördes med företrädare för företag, SN och Sveriges Ingenjörer (SI) i form av semistrukturerade intervjuer.

Arbetskraftsinvandring som reglering

Migration har studerats utifrån en mängd olika perspektiv och av en mängd olika discipliner. Brettell och Hollifield har försökt att om inte förena dessa så åtminstone klargöra de olika disciplinernas bidrag till teoribildningen. Ekonomer utgår vanligen från att individer är rationellt kostnads- och nyttomaximerande, medan statsvetare inkorporerar ett institutionellt perspektiv (Brettell & Hollifield 2008, s 4-5). En av de mest inflytelserika forskarna, som utifrån ett *rational choice*-perspektiv argumenterat att utformningen av invandringspolitiken är till stor del beroende av olika intressegruppers agerande, är Gary Freeman (1995, 2002). Freeman argumenterar att anledningen till att den politiska viljan att släppa in immigranter segrar över den allmänna opinionens misstro är att vinsterna med

invandring är tydligt koncentrerade, medan kostnaderna är betydligt diffusare. De grupper som stöder invandringen har därför lätt att argumentera för sin sak och få politikernas öra. Till de grupper som traditionellt skulle vara motståndare till invandring räknas då bland andra konservativa partier och vissa fackliga organisationer (Freeman 1995, s 885; 2002, s 78). Messina (2007, s 228) hävdar att egenintresset filtreras genom vad han kallar ett ideologiskt prisma och därför kommer att variera mellan olika länder (och naturligtvis grupper). Hos James Hollifield (2008, s 197) står staten i centrum snarare än intressegrupper, och resultaten i form av immigrationens förändring och utveckling i tid och rum snarare än i form av politikens utformning. Hans fokus ligger på hur liberala stater – ur ett historiskt, komparativt och institutionellt perspektiv – kan påverka immigrationen och hur denna påverkan är reglerad.

Vi kommer här snarast att anknyta till Freemans idéer om intressegrupper som nyttomaximerande och rationellt agerande, men inkludera det institutionella perspektivet som Hollifield förespråkar. Den ekonomiska litteraturen kring regleringar och deras existens kan något förenklat indelas i tre förklaringsmodeller: en positiv ansats, det vill säga de som hävdar att regleringar inte fyller någon annan funktion än att gynna vissa grupper; en normativ ansats, de som hävdar att regleringar är ett resultat av ett objektiva (ekonomiska) behov för att kompensera brister i marknaden; och en tredje grupp vars ansats grundas på nyinstitutionell ekonomisk teori, vilken kan sägas inlemma element av de tidigare nämnda ansatserna.

I sin vidaste definition inbegriper reglering alla former av ingrepp från myndigheter som påverkar marknadens funktion. Hos många ligger dock en insnävning av begreppet i det att endast ingrepp som inte är gemensamma för alla branscher diskuteras. Enligt George Stigler (1971) är regleringar ett resultat av rationellt agerande företag, lobbyorganisationer eller liknande som genom att söka få till stånd en reglering av sin bransch kan öka sina vinster. Målsättningen är också att begränsa konkurrensen inom branschen, till exempel genom regleringar som missgynnar nyetablering. Regleringar uppkommer alltså inte för att justera marknadsimperfectioner utan för att gynna ett specifikt ekonomiskt intresse (Stigler 1971, s 209-228). I motsats till Stigler utgår företrädare för den normativa ansatsen, exempelvis Armstrong med flera (1994, s 11-13), från att marknadsmisslyckanden skapar behov av regleringar. Behovet uppstår av tre skäl: asymmetrisk information, samhällliga kostnader och ojämlika styrkeförhållanden på marknaden. Alfred E Kahn visar dock att många av argumenten för regleringar kan ha moraliska eller politiska motiv, även om de ofta kan försvaras i ekonomiska termer (Kahn 1988, vol II, s 241-242, 324-325). Den tredje ansatsen utgår från ett nyinstitutionellt perspektiv i Douglas Norths (1993, s 16-27) anda. I nyinstitutionell teori antas individerna vara begränsat

rationella. Institutioner, i form av lagar och regler men också normer och sociala koder, formar individernas beteende. Samtidigt interagerar individerna med institutionerna och skapar därmed också möjlighet för förändring av dessa. Anne Kreuger (1996, s 180-216) har använt ett liknande angreppssätt och visar att intressegrupper i vissa fall agerar på ett sätt som ur ett rationellt perspektiv blir orimligt, varför handlandet endast kan förstås utifrån den speciella kontexten. Kreuger menar att en teoretisk förklaring till de faktiska empiriska förhållandena därför måste inbegripa element ur olika typer av förklaringsansatser.

Det nya regelverket rörande arbetskraftsinvandring

Genom 2008 års omarbetning av utlänningslagen (SFS 2008:884) förändrades det svenska regelverket rörande invandring av arbetskraft från tredje land och blev betydligt liberalare. Den huvudsakliga motiveringen var att göra systemet mer flexibelt och därmed främja en mer omfattande arbetskraftsinvandring från tredje land. En ändring av regelverket hade emellertid diskuterats i Sverige under flera år och frågan debatterades flitigt redan under valrörelsen 2002. Då avvisade socialdemokraterna och LO tanken på en friare arbetskraftsinvandring, medan de borgerliga partierna förespråkade en liberalisering. Valet vanns dock av socialdemokraterna som bildade egen regering, men med stöd av Vänsterpartiet och Miljöpartiet. Då Miljöpartiet stödde tanken fanns dock majoritet i kammaren för frågan och på riksdagens begäran tillsattes en ny utredning 2004. Syftet var att ta fram en lagstiftning som medgav vidgad arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES och Schweiz. I direktivet klargjordes att kommittén, som antog namnet *Kommittén för arbetskraftsinvandring* (KAKI), även skulle utreda behovet av arbetskraftsinvandring samt bedöma vilka konsekvenser denna kunde få för svensk arbetsmarknad (Direktiv 2004:21). Kommittén redovisade delbetänkandet 2005 (SOU 2005:50) och lade i oktober 2006 fram slutbetänkandet (SOU 2006:87). Det tydligaste steget mot en ny lagstiftning på området togs dock efter valet 2006. De borgerliga partierna i Allians för Sverige var då eniga om att införa en mer öppen arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES. Den proposition (2007/2008:147) som framlades av regeringen tillsammans med Miljöpartiet grundades på KAKI:s slutbetänkande, men förändrat i enlighet med de ytterligare förslag som under 2007 hade presenterats i en promemoria från Justitiedepartementet (Ds 2007:27). Trots att vissa remissinstanser kritiserade regeringens förslag röstade riksdagen för propositionen och den 15 december 2008 trädde de nya tilläggen till utlänningslagen (SFS 2008:884) i kraft.

Generellt gäller att en person från tredje land som vill arbeta i Sverige behöver uppehålls- och arbetstillstånd innan inresa till landet. Den nya lagstiftningen medger dock undantag när det gäller denna punkt och under vissa omständigheter är det möjligt att söka uppehållstillstånd med syfte att arbeta även

inifrån Sverige, exempelvis efter avslag på asylansökan, i samband med inresa för rekryteringssamtal med arbetsgivare, vid förnyelse av tidigare beviljat tillstånd samt i samband med studier (SFS 2005:716, 5 kap 18 §). Uppehållstillstånd för arbete kan ges för maximalt två år med möjlighet till förlängning ytterligare två år så länge personen ifråga innehar en anställning i Sverige. Under de inledande två åren ska dock tillståndet vara knutet till både en särskild arbetsgivare och en viss typ av arbete, och när tillståndet förlängs ska det vara fortsatt knutet till en viss sorts arbete (SFS 2005:716, 6 kap 2 §). Om en person från tredje land under en femårsperiod haft uppehållstillstånd i syfte att arbeta under fyra av dessa, ska dock ett permanent uppehållstillstånd kunna utfärdas (SFS 2005:716, 5 kap 5 §). Lagen slår även fast att uppehålls- och arbetstillstånd endast kan ges om anställningen gör det möjligt för personen i fråga att försörja sig och att lön, försäkringsvillkor och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som gäller på den svenska arbetsmarknaden (SFS 2005:716, 6 kap 2 §).

Eftersom grundregeln förutsätter att en tredjelandsmedborgare har fått uppehållstillstånd med syfte att arbeta innan inresa till Sverige krävs det i de flesta fall att själva rekryteringen redan är klar och personen erbjudits en anställning. Jämfört med tidigare regler ger dock den nya lagstiftningen arbetsgivaren ett större ansvar då det är upp till denne att göra en bedömning av behovet att rekrytera utanför EU/EES (Proposition 2007/2008:147, s 26), något som tidigare låg på Arbetsförmedlingen. Enligt regelverket måste ett rekryteringsförfarande gällande arbetskraft från tredje land vara förenligt med Sveriges åtaganden inom EU, vilket innebär att EU/EES-medborgare har företräde till lediga tjänster (gemenskapsföreträdet). I praktiken innebär reglerna att en arbetsgivare ska göra det möjligt för personer bosatta i Sverige och EU/EES att söka den aktuella tjänsten under minst tio dagar. Därefter ska arbetsgivaren upprätta ett så kallat anställningserbjudande, där uppgifter om den aktuella anställningen redovisas. Innan ett arbetstillstånd beviljas ska arbetsgivaren också begära in yttrande från berörda fackliga organisationer genom att låta den aktuella arbetstagarorganisationen komplettera anställningserbjudandet med ett yttrande om villkoren för anställningen (www.migrationsverket.se). Handläggande myndighet, Migrationsverket, har det formella ansvaret för att se till att anställningen inte står i strid med svenska löner och villkor, även om lagstiftningen betonar att detta är något som i första hand ska diskuteras mellan arbetsgivaren och berörda arbetstagarorganisationer samt att gemenskapsföreträdet efterlevs (Proposition 2007/2008:147, s 35 f). Dessutom har tidigare formuleringar om att arbetstillstånd ska utfärdas inom yrken där det råder brist på arbetskraft strukits till förmån för mer generella villkor rörande möjligheten att försörja sig, med mera. Även om lagstiftningen innebär en rad olika förenklingar, exempelvis borttagande av speciella tillstånd för säsongarbetare, var denna överflyttning

av funktioner från myndigheter till enskilda arbetsgivare den mest framträdande delen i det nya regelverket. Betydelsen av denna fråga var även tydlig i de remissvar från arbetsmarknadens parter som diskuteras nedan.

Parternas syn på lagförslagen

Överförandet av den faktiska bedömningen rörande rekryteringsbehovet av utländsk arbetskraft till enskilda arbetsgivare, det vill säga avskaffandet av en myndighetsbaserad arbetsmarknadsprövning, föranledde mest uppmärksamhet. Detta bör inte ses som särskilt överraskande då frågan berör olika aktörers roll i upprätthållandet av lagstiftningen, samt de grundläggande villkoren för arbetskraftsinvandring (jämför diskussion om lagstiftningens ”komponenter” i Bucken-Knapp 2009). Dock innehöll förslaget även andra frågor som var föremål för kritiska kommentarer, exempelvis specialregler för olika grupper och begränsningar i arbetskraftinvandrades tillgång till arbetsmarknaden, vilka också säger något om olika aktörers ståndpunkter i relation till arbetskraftsinvandringen.

När det gäller frågan om bedömningen av behovet att rekrytera utanför EU/EES motiverade regeringen ett avskaffande av den myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen med att det är den enskilde arbetsgivaren som har bäst kunskap om vilka rekryteringsbehov som finns. Dessutom menade man att det föreslagna regelverket skulle innebära en harmonisering av reglerna med övriga EU/EES och Schweiz (Proposition 2007/2008:147, s 25 f).

Lagförslaget kritiserades dock av LO och TCO. Båda betonade att det borde ses som orimligt att ge enskilda arbetsgivare så pass stort manöverutrymme och att Arbetsförmedlingens upparbetade kompetens riskerade att gå förlorad (Ju2007/6628/EMA [LO], Ju2007/6628/EMA [TCO]). LO försvarade även principen att personer från tredje land endast ska få arbeta i Sverige om det finns en brist att fylla och menade att detta endast kan säkerställas på ett opartiskt sätt om ansvaret för prövningen fortsatt ligger på en myndighet. I remissen betonades också att arbetskraftsinvandring för att råda bot på ”flaskhalsar” på arbetsmarknaden är positiv, men att konkurrenssituationer mellan utländsk och inhemsk arbetskraft riskerar att leda till ökad arbetslöshet. Dessutom menade LO att den arbetskraftsbrist som råder i lågproduktiva branscher inte bör ses som ett resultat av att inhemsk arbetskraft inte är beredd att utföra dessa arbetsuppgifter utan av att löner och arbetsförhållanden ligger på en oacceptabel nivå. LO slog även vakt om sin egen roll i det praktiska arbetet och propagerade för att parterna borde vara delaktiga i att avgöra ett eventuellt behov av utländsk arbetskraft (Ju2007/6628/EMA [LO]).

Precis som LO menade TCO att arbetskraftsinvandring ska tillåtas om behovet av arbetskraft inte kan tillgodoses på annat sätt. I remissen betonades även vikten av att den inhemska arbetskraften utnyttjas. TCO avfärdade inte förslaget om

avskaffandet av den myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen i dess helhet, men menade att överförandet av ansvaret till den enskilde arbetsgivaren innebär stora risker att systemet missbrukas. För att undvika detta borde Migrationsverkets roll förtydligas och Arbetsförmedlingen konsulteras i vissa fall. Deras kommentarer indikerar att behovsprövning borde kvarstå, om än i andra former (Ju2007/6628/EMA [TCO]).

SACO ställde sig bakom regeringens principiella resonemang om att avskaffa den myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen och framhöll att åtgärderna skulle underlätta arbetskraftsinvandring. Man menade att det var nödvändigt att säkerställa en större öppenhet gällande invandring från tredje land, och då i synnerhet rörande kvalificerad arbetskraft (Ju/2007/6628/EMA [SACO]). Inställningen delades även av medlemsförbundet Sveriges Ingenjörer, som sade sig principiellt vara för en öppen arbetsmarknad och emot inskränkningar av arbetskraftens rörlighet så länge arbetskraftsinvandringen inte leder till direkt lönedumping eller försämring av anställningsvillkor (se Sveriges Ingenjörers bilaga till Ju/2007/6628/EMA [SACO]).

Arbetsgivarsidans SN menade å sin sida att de viktigaste egenskaperna i ett regelverk rörande arbetskraftsinvandring bör vara tydlighet och flexibilitet. Eftersom Sverige är ett litet och i hög grad internationellt beroende land som aktivt måste möta globaliseringen påpekades att det är viktigt att systemet för arbetskraftsinvandring är öppet. Organisationen tillstyrkte därför förslaget om avskaffandet av den myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen och betonade att det är arbetsgivaren som på bästa sätt kan bedöma rekryteringsbehovet (Ju/2007/6628/EMA [SN]).

Överlag stöddes regeringens förslag att tillsynen skulle falla på Migrationsverket av remissinstanserna. LO betonade att det bör ses som självklart att facket får yttra sig om gällande förhållanden och erbjudna villkor. Därtill påpekades att sänkta lönekostnader genom import av lågavlönad arbetskraft kommer att försämra omvandlingstrycket i ekonomin, vilket skulle vara negativt för hela samhället. LO lovordade möjligheten för de fackliga organisationerna att yttra sig rörande villkoren men framhöll att andra regler i lagstiftningen motverkade denna princip; inte minst att arbetsgivarna skulle bedöma behovet av utländsk arbetskraft (Ju2007/6628/EMA [LO]). Även TCO stödde regeringens förslag om att facket fortsatt skulle få yttra sig rörande löner och villkor, men efterlyste ett förtydligande av reglerna för att minimera risken för missbruk av systemet (Ju2007/6628/EMA [TCO]). Krav på tydligare villkor framfördes även av SACO, och då särskilt att regelverket inte skulle tillåtas inskränka de fackliga organisationernas möjligheter att få yttra sig om löne- och anställningsvillkor. Till sin remiss bifogade SACO även yttranden från ett par av sina medlemsförbund, bland dessa SI, vilka krävde tydligare regler. SI har dessutom påpekat att man

inte ville tilldelas en myndighetsroll, utan att granskningen i övrigt bör skötas av ansvarig myndighet, det vill säga Migrationsverket (Skagerfält 2009). SN betonade vikten av att ge enskilda arbetsgivare en större roll i arbetskraftsinvandringen, och i relation till handläggningsordningen ifrågasattes rimligheten i att låta facket fungera som remissinstans, något som man menade borde kunna hanteras inom ramen för det traditionella kollektivavtalssystemet (Ju/2007/6628/EMA [SN]).

Ytterligare en del i det nya regelverket som väckte reaktioner var kravet på att alla tillfälliga arbetstillstånd inledningsvis ska kopplas till en viss arbetsgivare och ett visst slag av arbete (Proposition 2007/2008:147, s 30 f). Gällande kravet på att tillfälliga arbetstillstånd skulle inskränkas till en avgränsad del av arbetsmarknaden rädde bred enighet mellan utredning, regering och de fackliga organisationerna. SN ansåg däremot att sådana regler minskade rörligheten på arbetsmarknaden och att förslaget inte borde följas (Ju2007/6628/EMA [SN]). Från SACO:s håll efterfrågades en större öppenhet vad gäller definitionen av det ”yrke” som tillståndet skulle knytas till – enligt organisationen skulle en mer flexibel lösning kunna vara en koppling av tillståndet till en branschspecifik kompetens (Ju/2007/6628/EMA [SACO]).

Trots att utgångspunkten för den nya lagstiftningen var att anställning och tillstånd ska vara ordnade innan inresa i Sverige infördes flera undantag från dessa regler. Mot förslagen restes emellertid flera invändningar. LO kritiserade nivån på kraven som skulle uppfyllas och pekade på risken för uppkomsten av ett parallellt arbetskraftsinvandringssystem. Dessutom ifrågasattes förslaget om att ge arbetssökande visum för att träffa arbetsgivare och därefter möjlighet att söka uppehållstillstånd. Detta menade LO skulle leda till en ohållbar situation för utländska arbetssökande och, i kombination med övriga regelförändringar, till osund lönekonkurrens (Ju2007/6628/EMA [LO]). Även SACO kritiserade reglerna rörande arbetssökarvisering och möjligheten att beviljas tillstånd för arbete efter inresa i Sverige. Trots att SACO ställde sig positiv till att utlänningar som studerat i Sverige ska få möjlighet att söka arbete efter utbildningen beskrevs de föreslagna kraven som otillräckliga (Ju/2007/6628/EMA [SACO]). Möjligheten för arbetssökande, som beviljats visum för att träffa arbetsgivare, att söka tillstånd för arbete i Sverige stöddes emellertid av såväl TCO (Ju2007/6628/EMA [TCO]) som SN (Ju2007/6628/EMA [SN]). TCO betonade visserligen att denna procedur endast kunde komma i fråga då det gäller yrken där det bedöms råda stor brist på arbetskraft. SN var dock mycket positiv till förslaget, vilket skulle signalera att Sverige är ett bra land att komma till för att arbeta. Båda organisationerna ställde sig dessutom positiva till öppningen för studenter att söka uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige.

Avslutande diskussion

Den 15 december 2008 infördes en ny lagstiftning rörande arbetskraftsinvandring från tredje land till Sverige. Det medförde en tydlig liberalisering jämfört med tidigare bestämmelser, bland annat som ett resultat av att bedömningen om det finns behov av att rekrytera arbetskraft från tredje land fördes över till enskilda arbetsgivare. Uppehålls- och arbetstillstånd ges enbart om villkoren för anställningen motsvarar de villkor som i övrigt gäller på den svenska arbetsmarknaden och personen kan försörja sig på den ersättning som ges. Denna tillsyn sker primärt via arbetsmarknadens parter, även om det formella ansvaret ligger på Migrationsverket.

Att en liberalisering av arbetskraftsinvandringen kommer till stånd skulle enkelt kunna förklaras med att den borgerliga alliansregeringen valde att tillgodose näringslivets intressen, och att fackliga intressen fick stå tillbaka. Det finns dock frågetecken kring en sådan förklaring. För det första var LO den enda av de centrala fackliga organisationerna som var helt emot förändringen, medan SACO och i viss utsträckning också TCO var för det nya regelverket. För det andra fick de fackliga organisationerna en fortsatt viktig roll i den nya modellen. För det tredje blev förändringen mindre genomgripande än vad SN hade önskat. Vad som ytterligare komplicerar frågan är att reformens genomförande delvis kan ses som ett uttryck för lobbygruppers ageranden, då inte bara SN utan också SACO och SI har förordat en ökad rörlighet för arbetskraften. SI anordnade till exempel ett seminarium i Almedalen 2008 för att försöka främja arbetskraftsinvandring av ingenjörer (Ingenjörbloggen 2008). Man har med andra ord aktivt arbetat för att få en förändring till stånd från såväl arbetsgivar- som arbetstagarhåll. Den tydliga roll för de fackliga organisationerna som lagstiftningen ger kan också ses som ett uttryck för alliansens, främst moderaternas, starka retoriska betoning av den svenska modellen (DN 2007).

Den svenska fackföreningsrörelsens ambivalenta hållning till reformen gör att det är svårt att presentera en entydig förklaring till de olika inblandade aktörernas ställningstaganden. De verktyg som den traditionella reglerings-teoretiska verktygslådan erbjuder utgör dock en startpunkt för en analys av de olika organisationernas agerande i frågan, där regeringens förslag och argumentation endast utgör en jämförelsepunkt. Trots att den borgerliga alliansens bevekelsegrunder för reformen är intressanta i sig har alltså den politiska processen lämnats utanför analysen till förmån för en mer utförlig diskussion av parternas argumentation.

Parternas ställningstaganden till de olika problemområdena (se *figur 1*) visade prov på argumentation som kan kopplas till samtliga tre förklaringsansatser (positiv, normativ samt institutionell ansats) som återfinns inom regleringsteorin. En positiv förklaringsmodell i Stiglers anda skulle förutsäga ett utfall där de

fackliga organisationerna sökte minska risken för konkurrens från utländska arbetstagare, genom att försöka upprätthålla en så reglerad modell som möjligt och ge den egna organisationen en starkare roll, och där näringslivets organisationer skulle agera för en ökad liberalisering av arbetskraftsinvandringen. Som stöd för detta perspektiv utgör LO:s och SN:s argumentation de tydligaste exemplen. LO betonade till exempel att den arbetskraftsbrist som finns i lågproduktiva branscher inte beror på att inhemsk arbetskraft inte är beredd att utföra dessa arbetsuppgifter utan att löner och arbetsförhållanden ligger på en oacceptabel nivå. I samband med diskussionen om möjligheten för studenter att söka uppehållstillstånd i Sverige var man dessutom bekymrad för risken för osund lönekonkurrens. TCO:s argumentation skiljde sig i sak inte så mycket från LO:s. Till skillnad från LO kunde man dock tänka sig att överge den dåvarande modellen för arbetsmarknadsprövning, men önskade ändå någon form av myndighetskontroll. I likhet med LO betonade TCO emellertid att inhemsk arbetskraft måste komma först, vilket är en ståndpunkt förenlig med den positiva förklaringsansatsens förutsägelser. SN:s åsikter var också förenliga med en positiv förklaringsansats. Möjligen borde SN ha agerat för en helt avskaffad reglering. Argumentationen var dock tydligt intresseorienterad i och med betoningen av att företagen är de som bäst kan bedöma behovet av arbetskraft och i motståndet mot att arbetstillstånd inledningsvis ska kopplas till en viss arbetsgivare och ett särskilt yrke. För en enskild arbetsgivare som rekryterat en arbetstagare kan det naturligtvis ligga i dennes intresse att arbetstagaren är bunden till organisationen, medan arbetsgivarna som grupp har ett intresse av att arbetskraftsutbudet ökar generellt och arbetskraftsinvandringen är så fri som möjligt. Av SN:s medlemmar är det i huvudsak de stora multinationella företagen som rekryterar arbetstagare, via sina egna dotterbolag, och dessa har därför redan ett anställningskontrakt (Ericsson Press Office). De företagen har därför inget att förlora på att arbetskraftsinvandringen släpps fri, utan allt att vinna. De som idag rekryteras via utländska dotterbolag skulle ändå komma, och arbetskraftsutbudet skulle öka i övrigt. Här valde organisationen en mer taktisk väg, då man bedömde att det vore politiskt lönlöst att argumentera för en helt fri invandring (Ekenger 2010).

| Organisation | | LO | TCO | SACO, Sveriges Ingenjörer | Svenskt Näringsliv | Regeringen |
|--|---|--|--|--|---|---|
| Ämnesområde | | | | | | |
| <i>Myndighets- baserad arbets- marknads- prövning</i> | <i>Gemenskaps- företräde</i> | Arbets- förmedlingen, parterna | Arbetsgivare, tillsyn Migrations- verket (delvis fortsatt prövning) | Arbetsgivare, tillsyn Migrations- verket | Arbetsgivare, tillsyn Migrations- verket (viss kritik mot förslag) | Arbetsgivare, tillsyn Migrations- verket |
| | <i>Lön/villkor</i> | Arbets- förmedlingen, parterna | Parterna via arbetsgivare, tillsyn Migrations- verket | Parterna via arbetsgivare, tillsyn Migrations- verket (ingen myndighets- roll för parterna) | Parterna via arbetsgivare, tillsyn Migrations- verket (viss kritik mot facketts roll) | Parterna via arbetsgivare, tillsyn Migrations- verket |
| <i>Arbetsstillstånd knutet till viss arbetsgivare och yrke</i> | | Ja | Ja | Ja (med en annan definition av yrke) | Nej | Ja |
| <i>Möjligheter att söka uppehålls- tillstånd i Sverige</i> | <i>Studenter med viss studietid</i> | Försiktigt positiv (men med hårdare krav) | Ja | Positiv (men med hårdare krav) | Ja | Ja |
| | <i>Arbetsökar- visum inom bristområde</i> | Avvisande mot systemet | Positiv (dock betoning av brist) | Ja (men med krav på tydligare regler) | Ja | Ja |

Figur 1. Aktörernas ståndpunkter avseende reglering av arbetskraftsinvandring.

SACO, inklusive medlemsorganisationen SI, ställde sig dock positiva till arbetskraftsinvandring. Organisationen presenterade vissa argument som går väl ihop med en positiv förklaringsansats, exempelvis när man påpekade att regelverket inte skulle tillåtas inskränka de fackliga organisationernas möjligheter att få yttra sig om löne- och anställningsvillkor, samt att man också krävde hårdare regler för studenter. Argumentationen var dock huvudsakligen betydligt mer i linje med den så kallade normativa förklaringsansatsen, som när man påpekade att det var nödvändigt att säkerställa en större öppenhet gällande invandring från tredje land, i synnerhet rörande kvalificerad arbetskraft. Även om organisationen noterade att regeringens förslag skulle innebära en förändring framfördes inte några principiella invändningar. Argumentation som går att kopplas till en normativ förklaringsansats saknas dock inte hos övriga organisationer. När det

gäller LO och TCO kan exempelvis argumentationen rörande de risker för utnyttjande av utländsk arbetskraft, som man menade att överförandet av ansvar till enskilda arbetsgivare kunde medföra, nämnas som ett exempel. I SN:s fall kläddes de flesta yttringar i ett språk som betonade att åtgärderna skulle skapa en effektivare arbetsmarknad och gynna ekonomin i ett utlandsberoende land som Sverige. De normativt färgade argument som presenterades av såväl LO och TCO som SN var dock kopplade till ett tydligt egenintresse, vilket understryker Kahns (1988) påpekande att uttalanden om ekonomisk effektivitet inte sällan kan spåras till ställningstaganden på andra grunder.

Det är således betydligt svårare att se ett tydligt agerande utifrån ett objektivt egenintresse hos SACO jämfört med de övriga arbetsmarknadsorganisationerna. Det är orimligt att anta att SACO skulle agera mindre rationellt än andra aktörer. Därför behövs en teoribildning som går utöver direkt nyttomaximering. Ett alternativ är den nyinstitutionella ansats som betonar att aktörers rationalitet måste ses inom en specifik kontext. En förklaring till skillnaderna mellan de fackliga organisationerna kan vara den upplevda hotbilden kopplad till ökad arbetskraftsinvandring, vilken exempelvis kan tänkas vara baserad på arbetslösheten inom de olika organisationerna. Här har SACO märkbart lägre arbetslöshet än de båda andra. Samtidigt ska vi komma ihåg att den typiska immigranten, om vi räknar bort bärplockare från Thailand som i sig inte direkt konkurrerar med svenska arbetare, är just en tekniker eller ingenjör inom industrin (Migrationsverket 2009). Skenbart skulle därför hotbilden vara starkare för SACO än för andra. Men ser vi till hur just SI, som alltså är utsatta för konkurrens, har argumenterat i olika sammanhang kan vi få en förklaring. För det första förespar organisationen, liksom de flesta andra, en brist på ingenjörer i Sverige i framtiden, en brist som knappast kan täckas av ökad utbildning (Dahlberg 2009). En arbetskraftsimport blir därför inte ett direkt hot, utan ett komplement. Vidare ligger det i SACO:s och SI:s egenintresse att betona vikten av de egna yrkesgrupperna för Sveriges välbefinnande och utveckling. En import av dessa för att minska bristen inom yrkesgrupperna kan därför i förlängningen gynna SACO och dess medlemmar, eftersom behovet av dem tydliggörs. I den kontexten blir det därför rimligt att agera på ett sätt som skenbart går emot de egna intressena. En arbetskraftsimport kan också användas för att på sikt få upp ingenjör- och akademikerlönerna generellt, som internationellt sett är låga i Sverige. Det allmänna antagandet är att ökat utbud ger sänkta löner, men det är möjligt att i den givna kontexten resonera på motsatt sätt. Genom den nuvarande regleringen, där löner för invandrad arbetskraft kontrolleras, motverkas lönedumpning. Det finns därför en spärr i systemet mot lönesänkningar. SI, liksom SACO, argumenterar även för högre akademikerlöner och lägre skatter (Sveriges Ingenjörer 2007, Löfbom 2009). Visar det sig att det är svårt att täcka upp

bristen på till exempel ingenjörer i Sverige genom arbetskraftsimport på grund av för låga löner alternativt höga skatter, skapas en press på både arbetsgivare och stat (se till exempel Ingenjörbloggen 2008).

Det rationella i agerandet kan endast förstås mot bakgrund av kontexten och de föreslagna regleringarna. Som framgår av diskussionen ovan går det emellertid inte att enkelt förklara reformen utifrån endast en teoretisk ansats. I aktörernas ageranden finns alla de olika förklaringsmodellerna representerade. Hur olika aktörer agerar förefaller i detta exempel huvudsakligen kunna förklaras av egenintresse. Egenintresset ska inte endast uppfattas som snävt inriktad på risken för arbetslöshet, reell eller upplevd sådan, eller konkurrens om jobben, även om denna naturligtvis utgör en viktig komponent, utan också påverkan på löner och andra anställningsvillkor i positiv eller negativ riktning. Vi måste också väga in kontexten, främst den upplevda hotbilden, institutionella faktorer som tidigare reglering av arbetskraftsinvandring, men även anpassning till förändrade ekonomiska förhållanden.

I vårt material finns inte stöd för Avci och McDonalds uppfattning att fackföreningarnas styrka skulle avgöra inställningen till arbetskraftsinvandring. Främst LO, men även till viss del TCO, har sett en betydande minskning av sitt medlemsantal och av direkt politiskt inflytande med en borgerlig regering sedan 2006. Den relativt svagare positionen borde då ha gett en ökad acceptans för arbetskraftsinvandring. SACO har däremot vuxit i medlemsantal och relativ styrka och borde därför vara mindre positiv till arbetskraftsinvandring. Så har dock inte varit fallet. Vi menar därför att förklaringen till inställningen snarare söks i ett institutionellt format och kontextuellt påverkat egenintresse.

Referenslista

- Armstrong M, Cowan S & Vickers J (1994): *Regulatory reform: economic analysis and British experience*. London: MIT Press Series.
- Avci G & McDonald C (2000): "Chipping away at the fortress: Unions, immigration and the transnational labour market". *International Migration*, vol 38, nr 2, s 191-213.
- Brettell C & Hollifield J (2008): *Migration theory. Talking across disciplines*. New York: Routledge.
- Bucken-Knapp G (2009): *Defending the Swedish model: Social Democrats, trade unions, and labor migration policy*. Plymouth : Lexington.
- Castles S (2006): Back to the future? Can Europe meet its labour needs through temporary migration? Oxford: IMI Working Paper No 1.
- Cerna L (2009): Changes in Swedish labour immigration policy: A slight revolution? Stockholm: SULCIS Working Papers.
- Dagens Nyheter (2007-02-12): *Littorin försvarar svenska modellen*.
- Dahlberg O (2009): Så många ingenjörer finns och behövs 2030 – kanske. PM med kommentarer till SCB:s Trender och prognoser 2008. Stockholm: Sveriges Ingenjörer.
- Departementsserien (2007:27): *Ett effektivt och flexibelt system för arbetskraftsinvandring*.
- Ekenger K, Svenskt Näringsliv (ansvarig för arbetskraftsinvandring) (2010): Intervju.
- Ericsson Press Office (2009): Intervju.
- Facchini G & Mayda AM (2008): "From individual attitudes towards migrants to migration policy outcomes: Theory and evidence". *Economic Policy*, vol 23, nr 56, s 651-713.
- Freeman G (1995): "Modes of immigration politics in liberal democratic states". *International Migration Review*, vol 29, nr 2, s 881-902.

- Freeman G (2002): "Winners and losers: Politics and the costs and benefits of immigration".
I Messina A (red): *West European immigration and immigrant policy in the new century* (s 77-96).
Westport: Praeger.
- Freeman R (2006): "People flows in globalization". *The Journal of Economic Perspectives*, vol 20,
nr 2, s 145-170.
- Hollifield J (2008): "The politics of international migration". I Brettell C & Hollifield J (red): *Migration
theory. Talking across disciplines* (s 137-186). New York: Routledge.
- Ingenjörbloggen (2008): *Vem vill till Sverige?* www.ingenjorsbloggen.se, lästes (bland annat) 2010-09-16.
Justitiekansliet (2007/6628/EMA): *Remissvar*.
- Kahn AE (1988): *The economics of regulation: Principles and institutions*. 2 ed. Cambridge: MIT Press.
- Kreuger A (1996): "The political economy of controls: American sugar". I Alston LJ, Eggertsson T
& North D C (red): *Empirical studies in institutional change* (s 169-218). Cambridge : Cambridge
University Press.
- Kommittédirektiv (2004:21): *Översyn av regelverket för arbetskraftsinvandring*.
- Löfbom E (2009): *Skatter för arbete*. Stockholm: SACO.
- Messina AM (2007): *The logics and politics of post-WWII migration to Western Europe*. Cambridge:
Cambridge University Press.
- Migrationsverket (2009): *Arbetskraftsinvandringen i siffror under perioden januari till juni 2009*.
<http://www.migrationsverket.se/pdf/arkiv/statistik/arbetskraftsinvandring.pdf>.
- North D (1993): *Institutionerna, tillväxterna och välbefindandet*. Stockholm: SNS förlag.
- Regeringens proposition (2007/2008:147): *Nya regler för arbetskraftsinvandring*.
- Skagerfält M, Sveriges Ingenjörer (utredare utvecklingsenheten) (2009): Intervju.
- SOU 2005:50: *Arbetskraftsinvandring till Sverige – befolkningsutveckling, arbetsmarknad i förändring,
internationell utblick*.
- SOU 2006:87: *Arbetskraftsinvandring till Sverige – förslag och konsekvenser*.
- Socialförsäkringsutskottets betänkande (2008/2009:SfU3): *Nya regler för arbetskraftsinvandring*.
- Stigler GJ (1988): *Chicago studies in political economy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Sveriges Ingenjörer, fullmäktigeprotokoll (1/2007, bilaga 2): *Sveriges Ingenjörer – vision och mål 2020*.
http://www.sverigesingenjorer.se/SiteCollectionDocuments/Forbundet/Visioner_o_mal.pdf.
www.migrationsverket.se