



Kommittédirektiv

Åtgärder för att attrahera internationell kompetens och motverka utnyttjande av arbetskraftsinvandrare

Beslut vid regeringssammanträde den 6 februari 2020

Sammanfattning

En särskild utredare ska bl.a. ta ställning till hur en ny grund för uppehållstillstånd ska utformas för att göra det lättare för högkvalificerade att arbeta i Sverige samt åtgärder för att motverka s.k. kompetensutvisningar och utnyttjande av arbetskraftsinvandrare. Arbetskraftsinvandring är viktigt för Sverige, som är ett land i behov av internationell kompetens. Det är också angeläget att kunna erbjuda goda anställningsvillkor och att systemet inte missbrukas av vissa arbetsgivare. En utgångspunkt är att dagens system för arbetskraftsinvandring ska värnas. Uppdraget bygger på en överenskommelse mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna.

Utredaren ska därför

- lämna förslag på hur en ny grund för uppehållstillstånd för högkvalificerade personer som har för avsikt att söka arbete och för den som vill starta företag i Sverige bör utformas,
- ta ställning till om reglerna om uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet är ändamålsenliga och vid behov lämna förslag på förändringar,
- göra en bred analys av rättsläget och dess konsekvenser när det gäller s.k. kompetensutvisningar av arbetskraftsinvandrare, bl.a. när det gäller avvikelser i anställningsvillkoren hos en tidigare arbetsgivare och

- tillämpningen av begreppet branschpraxis, samt överväga om ytterligare åtgärder bör vidtas och vid behov lämna författningsförslag,
- ta ställning till om det finns behov av regler till skydd för en arbetstagare som inte kan få förlängt uppehållstillstånd för arbete och vid behov lämna författningsförslag,
 - lämna förslag på åtgärder som gör det möjligt för den som har ansökt om förlängning av ett uppehållstillstånd för arbete att resa utanför Sverige under handläggningstiden,
 - överväga om det nuvarande kravet på fyra månaders anställning vid s.k. spårbyte bör förkortas, och om utredaren finner en sådan ordning lämplig, lämna författningsförslag,
 - undersöka om asylsökandes möjligheter att förnya ett omhändertaget pass i samband med s.k. spårbyte kan underlättas,
 - ta ställning till hur marknadsföringen av Sverige som ett land för högkvalificerad arbetskraftsinvandring och företagande kan förbättras,
 - ta ställning till om det finns ett behov av ytterligare myndighets-samverkan vid arbetskraftsinvandring, och om utredaren finner att det finns ett sådant behov, lämna nödvändiga förslag för att åstadkomma detta,
 - ta ställning till om det ska införas en skyldighet för arbetsgivare att anmäla viktigare förändringar i anställningsvillkoren jämfört med de villkor som låg till grund för beslutet om arbetstillstånd, och en därmed förenad skyldighet för Migrationsverket att pröva om det fortfarande finns förutsättningar för tillståndet, samt om utredaren finner en sådan ordning lämplig eller vill föreslå alternativa åtgärder, lämna författningsförslag,
 - ta ställning till om ett försörjningskrav för familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare ska införas, och om utredaren finner en sådan ordning lämplig, lämna författningsförslag,
 - kartlägga hur och i vilken utsträckning regelverket för arbetskraftsinvandring används för organiserat missbruk och vid behov lämna författningsförslag eller föreslå andra åtgärder,
 - kartlägga i vilken utsträckning deltidsarbetande arbetskraftsinvandrare, särskilt i arbetskraftsintensiva branscher, är utsatta för exploatering och vid behov lämna författningsförslag eller föreslå andra åtgärder,
 - ta ställning till om uppsåtliga förfaranden som möjliggör att inresa i Sverige kan ske med stöd av uppehållstillstånd som utfärdats på oriktiga uppgifter ska straffbeläggas och vid behov lämna författningsförslag, och

- kartlägga förekomsten av handel med uppehållstillstånd för arbete och överväga om ytterligare åtgärder bör vidtas och vid behov lämna förslag.

Uppdraget ska, i de delar som avser uppehållstillstånd för att söka arbete och starta företag, uppehållstillstånd för näringsverksamhet, en analys av s.k. kompetensutvisningar, skydd för en arbetstagare som inte kan få förlängt uppehållstillstånd, möjligheten att resa under handläggningstiden, möjligheten att förnya ett omhändertaget pass, anmälningsskyldighet för arbetsgivare, försörjningskrav för familjemedlemmar och uppehållstillstånd som utfärdats på oriktiga uppgifter redovisas i ett delbetänkande senast den 1 februari 2021. De andra delarna av uppdraget ska redovisas senast den 1 november 2021.

Det svenska systemet för arbetskraftsinvandring behöver förbättras

Den svenska arbetsmarknaden har ett fortsatt behov av arbetskraft med särskild kompetens. Arbetsgivarna efterfrågar bl.a. civilingenjörer, data-specialister och systemutvecklare, men också personal med annan typ av specialiserad bakgrund, särskilt på det naturvetenskapliga och tekniska området. Arbetsförmedlingen bedömer att det under de närmaste åren kommer att vara särskild efterfrågan på arbetskraft med denna inriktning och inom sjukvården.

För att hitta rätt kompetens söker arbetsgivarna i ökad utsträckning arbetskraft på den globala arbetsmarknaden. Att utländsk kompetens efterfrågas märks också på att antalet beviljade uppehållstillstånd för arbete fortsätter att öka.

I de flesta jämförbara länder skiljer man på olika kategorier av arbetskraftsinvandrare och man har vidtagit åtgärder för att särskilt främja den högkvalificerade invandringen. Samtidigt är den internationella konkurrensen om arbetskraft inom vissa yrken hög. Sverige bör därför stärka sin attraktionskraft, utan att för den sakens skull i grunden ändra på det generella regelverket för arbetskraftsinvandring. Utgångspunkten är att Sverige ska vara ett land som är attraktivt för den utländska kompetens som arbetsmarknaden efterfrågar och att regelverket ska uppfattas som skäligt och förutsägbart av dem som det berör. En fråga som behöver uppmärksammas särskilt är s.k. kompetensutvisningar av värdefull arbetskraft på grund av mindre eller obetydliga avvikelser i anställningsvillkoren.

Detta ligger i linje med vad som anförs i januariavtalet, som är en sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna. I avtalet anges bl.a. att problemet med kompetensutvisningar måste lösas och att ett särskilt visum ska införas för högkvalificerade personer som vill söka jobb eller starta företag. Det framhålls också att dagens regler för arbetskraftsinvandring ska värnas. Vidare har riksdagen bl.a. tillkännagett för regeringen att en arbetskraftsinvandrare inte ska utvisas på grund av att arbetsgivaren utan uppsåt begått mindre eller obetydliga fel i fråga om villkoren för arbetstillstånd, även om felet upptäcks efter det att Migrationsverket uppmärksammat det (bet. 2017/18:SfU7 punkt 2, rskr. 2017/18:41).

Det förekommer att utlänningar i Sverige arbetar under villkor som inte motsvarar kraven enligt utlänningslagen (2005:716), förkortad UtL. Arbetskraftsinvandrare från länder med dåliga levnadsvillkor kan vara villiga att acceptera en mycket låg lön och andra undermåliga anställningsförhållanden i brist på bättre alternativ. De kan också ha använt sina besparingar eller skuldsatt sig för att kunna flytta hit. Sådana arbetstagare är starkt beroende av arbetsgivaren och kan tvingas acceptera sämre anställningsvillkor än de som låg till grund för anställningserbjudandet.

Det är viktigt att det råder goda anställningsvillkor och att systemet inte missbrukas av vissa arbetsgivare. Det är därför angeläget att regelverket skyddar utländska arbetssökande från att utsättas för olika former av exploatering. Riksdagen har även tillkännagett för regeringen att det finns ett behov av ett förstärkt arbete mot missbruk (bet. 2016/17:SfU17 punkt 5, rskr. 2016/17:236, bet. 2016/17:SfU22 punkt 1, rskr. 2016/17:318 och bet. 2017/18:SfU17 punkt 11, rskr. 2017/18:208).

För att ordningen för arbetskraftsinvandring ska upprätthålla sin legitimitet är det viktigt att det finns en balans mellan å ena sidan åtgärder som avser att underlätta för arbetstagare och arbetsgivare och å andra sidan åtgärder som avser att motverka missbruk. Regelverket bör därför vara utformat på ett sätt som så långt möjligt förenklar handläggningen hos Migrationsverket och möjliggör för myndigheten att hålla korta handläggningstider. Inom ramen för en översyn av reglerna för arbetskraftsinvandring bör genomgående beaktas vad som kan göras för att hålla korta handläggningstider samtidigt som kravet på en rättssäker och ändamålsenlig handläggning upprätthålls.

Det finns mot denna bakgrund anledning att låta en utredare överväga vilka åtgärder som kan vidtas för att ytterligare förbättra det svenska systemet för arbetskraftsinvandring och för att motverka missbruk.

Uppdraget

Uppehållstillstånd för högkvalificerade arbetssökande och för den som vill starta företag

En tredjelandsmedborgare som vill arbeta i Sverige ska som huvudregel ha ett erbjudande om anställning och ha ansökt om och beviljats uppehållstillstånd för arbete och arbetstillstånd före inresan (se 5 kap. 18 § och 6 kap. 2 och 4 §§ UtL). För den som vill arbeta i Sverige men ännu inte har ett konkret anställningserbjudande är möjligheterna att komma hit begränsade. En väg är att få en visering för att besöka en arbetsgivare i Sverige. Om arbetsgivaren sedan erbjuder en anställning kan ansökan om uppehållstillstånd för arbete göras inifrån landet, förutsatt att anställningen avser ett yrke där det råder stor efterfrågan på arbetskraft. En ytterligare förutsättning är att arbetsgivaren skulle förorsakas olägenhet av att arbetstagaren måste ansöka från ett annat land eller att det annars finns särskilda skäl (se 5 kap. 18 § tredje stycket UtL). En sådan ansökan måste göras medan viseringen är giltig, dvs. inom tre månader från inresan i Schengenområdet. Samma möjlighet har medborgare från viseringsfria tredjeländer som befinner sig här, förutsatt att ansökan görs inom den viseringsfria tiden.

En särskild kategori av arbetskraftsinvandrare är entreprenörer som vill bedriva näringsverksamhet i Sverige. En utlänning får enligt 5 kap. 10 § UtL beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet, dvs. för att starta eller driva ett företag. Även detta tillstånd ska som regel sökas före inresan i Sverige. För att erhålla ett sådant tillstånd krävs att utlänningen har förmåga att bedriva den aktuella verksamheten (se 5 kap. 5 § andra stycket UtL). De närmare kraven framgår av Migrationsverkets praxis. Enligt denna krävs bl.a. branschfarenhet och erfarenhet av att driva ett eget företag, relevanta språkkunskaper, tillräckliga medel för försörjningen under två år samt en noggrann redogörelse för affärsplanerna. Vid prövningen av om ett uppehållstillstånd för en egen företagare ska förlängas gör Migrationsverket bl.a. en genomgång av företaget för att se att det går med vinst, har en bestående verksamhet och fortlevnadsförmåga. För den som vill komma till Sverige för att på plats undersöka möjligheterna att

starta ett företag, utan att redan ha en konkret affärsplan, är möjligheterna i dag begränsade.

Sverige har ett generellt system för arbetskraftsinvandring. Lagstiftningen gör i princip inte skillnad på olika typer av arbetskraftsinvandrare baserat på t.ex. utbildnings- eller lönenivå. Vissa undantag har gjorts på grund av genomförandet av EU-lagstiftning, med särskilda regler för exempelvis företagsintern förflyttning av personal (ICT-tillstånd) och för högkvalificerad anställning (EU-blåkort). I huvudsak söker högkvalificerade personer dock uppehållstillstånd för arbete och arbetstillstånd på samma villkor som andra yrkesgrupper.

För att öka Sveriges förmåga att attrahera internationell kompetens bör det införas en ny möjlighet till uppehållstillstånd för högkvalificerade personer att under viss tid söka arbete och för den som vill starta företag i landet. Ett sådant tillstånd kan i sin tur leda till att personen t.ex. erbjuds en anställning. Det bör därför vara möjligt för denna grupp att inifrån landet ansöka om och beviljas uppehållstillstånd för arbete och arbetstillstånd eller uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet.

Det bör övervägas vilka allmänna förutsättningar som ska gälla för att en ansökan om uppehållstillstånd för att söka arbete eller starta företag ska kunna beviljas, t.ex. att sökanden kan visa att denne har tillräckliga medel för sin försörjning. Vidare behöver den personkrets som avses kvalificeras på något sätt. Tillståndet kan exempelvis knytas till en examen från ett visst universitet eller högskola eller med en viss inriktning eller till särskilt värdefull yrkeslivserfarenhet på ett högkvalificerat område. I sammanhanget kan någon form av poängsystem för särskilt efterfrågade kvalifikationer övervägas såsom utbildning och språkkunskaper.

Det finns därtill skäl att göra en översyn av den ordning som gäller för den som vill bedriva näringsverksamhet i Sverige för att se om den alltför är ändamålsenlig eller om rättssäkerheten och förutsägbarheten kan öka genom att ytterligare förutsättningar för tillstånd anges i lag. I sammanhanget bör ställning också tas till om det ska vara möjligt för den som har uppehållstillstånd som företagare att på ansökan inifrån Sverige i stället beviljas ett uppehållstillstånd för arbete och arbetstillstånd, t.ex. i den situationen att företaget i fråga får en ny huvudägare och vill anställa den tidigare ägaren. Även frågan om längden på tillståndet i dessa fall bör övervägas. Vid

bedömningen behöver en noggrann avvägning göras av dels intresset av att nya företag kan startas och utvecklas, dels behovet av en reglering som inte leder till missbruk eller till att icke livskraftiga företag drivs vidare.

En ordning för svenska förhållanden kan hämta inspiration från hur länder med liknande förutsättningar har utformat sina bestämmelser.

Utredaren ska

- lämna förslag på hur en ny grund för uppehållstillstånd för högkvalificerade personer som har för avsikt att söka arbete och för den som vill starta företag i Sverige bör utformas, och
- ta ställning till om reglerna om uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet i Sverige är ändamålsenliga och vid behov lämna förslag på förändringar.

Utvisningar på grund av mindre eller obetydliga avvikelser – s.k. kompetensutvisningar

Ett förhållande som uppmärksammas i olika sammanhang är när ett uppehållstillstånd för arbete återkallas eller inte förlängs på grund av brister eller avvikelser i anställningsvillkoren som uppfattas som ursäktliga och försumbara.

När Migrationsverket prövar en ansökan om förlängning av ett uppehållstillstånd för arbete eller en ansökan om permanent uppehållstillstånd på grund av arbete kontrolleras det om anställningsvillkoren varit uppfyllda under föregående tillståndsperioder, i vissa fall även redan godkända sådana. Den bakåtsyftande bedömningen innebär t.ex. att den som bytt arbetsgivare riskerar att få avslag på sin förlängningsansökan på grund av brister hos en tidigare arbetsgivare, även om den nya anställningen uppfyller alla villkor. En tidigare arbetsgivare kan rent generellt antas ha ett svagare incitament och mer begränsade möjligheter än den nuvarande att medverka till att avhjälpa en avvikelse.

Frågan har sin bakgrund i 7 kap. 7 e § UtL, som föreskriver att ett uppehållstillstånd för arbete ska återkallas om förutsättningarna för arbetstillståndet inte längre är uppfyllda, t.ex. därför att lön, försäkringsskydd eller andra anställningsvillkor varit sämre än vad som följer av kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen, se 6 kap. 2 § första stycket UtL.

Mot bakgrund av den strikta tillämpning som lagstiftaren gett uttryck för när det gäller om ett tillstånd ska återkallas har Migrationsöverdomstolen bedömt att ett motsvarande förhållningssätt bör gälla vid prövningen av om ett tillstånd ska förlängas. Migrationsöverdomstolen slog därför år 2015 fast att ett arbetstillstånd inte bör förlängas om villkoren inte varit uppfyllda under den föregående tillståndsperioden (MIG 2015:11 och MIG 2015:20). Av det följde att Migrationsverket gjorde en bedömning månad för månad av om villkoren varit uppfyllda. Mindre avvikelser kunde leda till att arbetstagaren miste tillståndet och utvisades.

I juni 2017 beslutade regeringen propositionen Möjlighet att avstå från återkallelse av uppehållstillstånd när arbetsgivaren självmant har avhjälpt brister (prop. 2016/17:212). I samband med att regeringen överlämnade propositionen till riksdagen fick en särskild utredare i uppdrag att bl.a. lämna förslag på författningsändringar som säkerställer att arbetskraftsinvandrare inte utvisas på grund av att arbetsgivare utan uppsåt begått mindre eller obetydliga fel gällande villkoren för arbetstillstånd, även om felet upptäcks efter det att tillståndstiden löpt ut eller om Migrationsverket uppmärksammat det (Ju 2017:1). Uppdraget har, när det gäller denna del, redovisats i promemorian Mindre eller obetydliga fel gällande villkoren för arbetstillstånd (Ds 2017:64).

En kort tid efter att promemorian avlämnats kom två nya avgöranden från Migrationsöverdomstolen (MIG 2017:24 och MIG 2017:25). Av domarna, som alltså inte beaktas i promemorian, följer bl.a. att en helhetsbedömning av samtliga anställningsvillkor i det enskilda fallet måste göras för att man ska kunna avgöra om dessa är i överensstämmelse med vad som följer av kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Om en sådan bedömning utmynnar i att förutsättningarna för arbetstillståndet, trots vissa brister, varit uppfyllda innebär det att arbetskraftsinvandraren inte utvisas. Eftersom avgörandena låg i linje med vad regeringen önskade åstadkomma avvaktade regeringen med beredningen av promemorians lagförslag för att kunna se effekten av den nya rättspraxisen och inte riskera att begränsa densamma.

Enligt Migrationsverkets statistik för 2018 har andelen beviljade förlängningsansökningar ökat inom de flesta yrkeskategorier. Trots detta har det, med hänvisning till enskilda avgöranden, framförts att det fortfarande förekommer orimliga och skadliga s.k. kompetensutvisningar. Sveriges rykte

och attraktionskraft när det gäller att locka internationell kompetens skulle förbättras om sådana utvisningar undviks.

Lagar och andra regler, avtal och branschpraxis måste respekteras när utländsk arbetskraft rekryteras. Samtidigt måste regelverket vara förutsägbart och enkelt att tillämpa samt beakta näringslivets behov av att rekrytera och behålla internationell kompetens. Den bakåtsyftande bedömningen av om anställningsvillkoren varit uppfyllda under föregående tillståndsperioder kan t.ex. i vissa fall leda till resultat som inte uppfattas som rimliga, bl.a. om avvikelserna har förekommit hos en tidigare arbetsgivare eller under en redan godkänd tillståndsperiod. Det har i sammanhanget också framförts att det finns olika uppfattningar om hur branschpraxis ser ut och fungerar i olika verksamheter. En bred analys bör mot denna bakgrund göras av situationen efter Migrationsöverdomstolens avgöranden från december 2017 i syfte att ta ställning till om ytterligare åtgärder behöver vidtas.

I sammanhanget bör de överväganden som gjordes i promemorian Mindre eller obetydliga fel gällande villkoren för arbetstillstånd (Ds 2017:64), bl.a. när det gäller fel som begåtts av en tidigare arbetsgivare, beaktas. I promemorian gjordes bl.a. bedömningen att det bör vara möjligt att helt bortse från fel, oberoende av dess beskaffenhet, som begåtts av tidigare arbetsgivare. Det angavs dock också att i fall då det är fråga om missbruk eller kringgående av reglerna för arbetskraftsinvandring, t.ex. om arbetsgivare sätter i system att bedriva sin verksamhet i en ny juridisk person efter att Migrationsverket upptäckt felaktigt agerande i den tidigare, bör även fel av tidigare arbetsgivare beaktas.

I dag finns vissa bestämmelser i utlänningslagen som skyddar den utländska arbetstagaren om anställningen t.ex. upphör under pågående tillståndstid. Om en utlänning blir uppsagd eller säger upp sig har han eller hon tre månader på sig att skaffa en ny anställning innan tillståndet får återkallas, s.k. omställningsperiod (7 kap. 3 § första stycket 2 UtL, jfr prop. 2007/08:147 s. 61–62). Det finns även en bestämmelse som skyddar utlänningen om anställning upphör under Migrationsverkets utredning om återkallelse (7 kap. 7 e § andra stycket UtL). Bestämmelsen innebär bl.a. att en utlänning som säger upp sig från sin anställning så att anställningen upphör innan Migrationsverket fattar beslut om återkallelse, har fyra månader på sig att söka nytt arbete och i förekommande fall ett nytt arbetstillstånd innan en återkallelse av tillståndet kan bli aktuell (prop. 2013/14:227 s. 38). Den

situationen att Migrationsverket kommer fram till att en förlängningsansökan inte kan beviljas omfattas däremot inte av nuvarande skyddsregler. Mot denna bakgrund, och beroende av vad utredaren kommer fram till i övrigt, bör det ingå i uppdraget att bedöma om det även finns behov av regler till skydd för en arbetstagare som inte kan få förlängt uppehållstillstånd för arbete, t.ex. om det bör vara möjligt att stanna kvar i Sverige under en viss period för att ansöka om ett nytt arbete och beviljas uppehållstillstånd för arbete utan att behöva lämna landet.

Utredaren ska därför

- göra en bred analys av rättsläget och dess konsekvenser när det gäller s.k. kompetensutvisningar av arbetskraftsinvandrare efter Migrationsöverdomstolens avgöranden i december 2017, bl.a. när det gäller avvikelser i anställningsvillkoren hos en tidigare arbetsgivare och tillämpningen av begreppet branschpraxis, samt överväga om ytterligare åtgärder bör vidtas och vid behov lämna författningsförslag, och
- ta ställning till om det behövs regler till skydd för en arbetstagare som inte kan få förlängt uppehållstillstånd för arbete och vid behov lämna författningsförslag.

Möjlighet att resa i avvaktan på beslut

Den som ansökt om förlängning av ett uppehållstillstånd för arbete kan under handläggningstiden normalt fortsätta att vistas och arbeta i Sverige i väntan på beslut. Skulle personen lämna Sverige saknas emellertid som regel laglig grund för inresa i landet igen om det tidigare uppehållstillståndet har löpt ut. Den nuvarande ordningen kan förorsaka problem både för den enskilde arbetstagaren och för arbetsgivare som har behov av att anställda kan resa utomlands i tjänsten.

Utredaren ska därför

- lämna förslag på åtgärder som gör det möjligt för den som har ansökt om förlängning av ett uppehållstillstånd för arbete att resa utanför Sverige under handläggningstiden.

Tiden för anställning vid s.k. spårbyte

Enligt nuvarande ordning får en utlänning vars ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande avslagits genom ett

lagakraftvunnet beslut beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete utan att först lämna landet (s.k. spårbyte). För att uppehållstillstånd ska kunna beviljas krävs att sökanden har haft en anställning sedan minst fyra månader. Anställningen ska därtill ha en varaktighet om minst ett år från ansökningstillfället och uppfylla de allmänna förutsättningarna för arbetstillstånd. En ansökan ska ha kommit in till Migrationsverket inom två veckor från det att beslutet om avslag på ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande har vunnit laga kraft (5 kap. 15 a § UtlL). När bestämmelsen infördes år 2008 krävdes en anställning sedan minst sex månader. I samband med att tidsgränsen år 2014 kortades till fyra månader anfördes i förarbetena att möjligheten till spårbyte även i fortsättningen skulle vara förbehållen dem som har arbetat under handläggningstiden och påbörjat en etablering på arbetsmarknaden. Även en utlänning med en kortare anställningstid än sex månader ansågs dock ha kunnat påbörjat en sådan etablering (prop. 2013/14:213 s. 30 ff.).

Det förekommer att asylsökande får anställning i slutet av asylprocessen. För att underlätta spårbyte i dessa fall kan det övervägas om kravet på anställningstidens längd bör förkortas. Det måste samtidigt beaktas att en kortare anställningstid gör det svårare för Migrationsverket att bedöma hur arbetsgivaren har levt upp till sina åtaganden gentemot arbetstagaren och göra en uppskattning av arbetsgivarens skötsamhet i detta avseende framledes. Även risken för att asylsystemet används av personer som vill komma till Sverige för att arbeta behöver tas i beaktande. En avvägning måste därför göras mellan de faktorer som talar för att något släppa på kraven för spårbyte och de risker som finns med en sådan ändring.

Utredaren ska

- överväga om det nuvarande kravet på fyra månaders anställning vid s.k. spårbyte bör förkortas. Om utredaren finner en sådan ordning lämplig ska författningsförslag lämnas.

Möjlighet för asylsökande som vill göra spårbyte att förnya sitt pass

Om en utlänning ansöker om uppehållstillstånd när han eller hon kommer till Sverige eller därefter, får bl.a. Migrationsverket omhänderta pass eller andra identitetshandlingar i väntan på att utlänningen får tillstånd att vistas här i landet eller lämnar det (9 kap. 4 § UtlL). Migrationsverket behåller i regel passet fram till en eventuell verkställighet för att hindra att utlänningen

avhänder sig eller förstör passhandlingen i syfte att fördröja eller omöjliggöra verkställigheten av ett avlägsnandebeslut. Samtidigt får en asylsökande, efter det att beslutet om avslag på ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande har vunnit laga kraft, beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete genom ett spårbyte. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får som huvudregel inte beviljas för längre tid än utlänningens pass gäller (4 kap. 23 § utlänningsförordningen [2006:97], förkortad Utf, och MIG 2007:30). När asylsökande begär att återfå ett omhändertaget pass gör Migrationsverket en bedömning i det enskilda fallet. Den som nekas kan då få svårt att förnya passet om hemlandets ambassad begär att det gamla passet ska lämnas in eller visas upp i original. De asylsökande vars passhandling löper ut under handläggningen hos Migrationsverket kan mot denna bakgrund ha en mera begränsad möjlighet att göra ett spårbyte. Det bör därför undersökas om möjligheten att förnya ett omhändertaget pass på något sätt kan underlättas i sådana fall. Eventuella förslag bör utgå från att handlingarna inte får förstöras eller förkomma eller att verkställigheten av ett avlägsnandebeslut på annat sätt äventyras.

Utredaren ska därför

- undersöka om asylsökandes möjligheter att förnya ett omhändertaget pass i samband med s.k. spårbyte kan underlättas.

Marknadsföring av Sverige som ett land för högkvalificerade arbetskraftsinvandrare

För att högkvalificerad arbetskraft ska söka sig till Sverige behövs kunskap i omvärlden om vilka möjligheter till arbete som erbjuds här och vilka regler som gäller. Svenska institutet har på uppdrag av regeringen tillsammans med berörda myndigheter upprättat webbportalen Working in Sweden, där det på ett samlat sätt förklaras vad som gäller för arbetskraftsinvandring. Svenskt näringsliv marknadsförs och stötts genom olika exportfrämjande åtgärder av regeringen på nationell nivå. Även på regional och kommunal nivå görs insatser för att på olika sätt marknadsföra Sverige och de möjligheter som erbjuds för den som flyttar hit.

Det finns skäl att undersöka hur befintliga strukturer och kommunikationsvägar kan användas för att på ett tydligare och mera samlat sätt lyfta fram de möjligheter som finns för högkvalificerad arbetskraft och företagare att etablera sig i Sverige.

Utredaren ska därför

- ta ställning till hur marknadsföringen av Sverige som ett land för högkvalificerad arbetskraftsinvandring och företagande kan förbättras.

Myndighetssamverkan vid arbetskraftsinvandring

Arbetskraftsinvandrare kommer i kontakt med Migrationsverket vid ansökan om uppehållstillstånd för arbete och vid s.k. spårbyte från asylsökande till yrkesarbetande. Den som har fått uppehållstillstånd för arbete eller för näringsverksamhet behöver därefter ha kontakt med bl.a. Skatteverket och Försäkringskassan för att anmäla sin flytt till Sverige, få personnummer och rätt till socialförsäkringsförmåner. I detta hänseende finns det för närvarande 113 statliga servicekontor. Servicekontoren, som finns runt om i hela landet, ger lokal statlig service för Skatteverket, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Inriktningen är att antalet servicekontor ska utökas. Migrationsverket kommer under 2020 att inleda en pilotverksamhet med myndighetssamverkan på servicekontor på olika platser i Sverige där det bl.a. ska finnas rådgivning kring förlängningar av arbetstillstånd.

I tillägg till detta har Svenska institutet på regeringens uppdrag, och i samarbete med bl.a. Migrationsverket, inrättat webbportalen Working in Sweden som ger samlad information från flera myndigheter om var och hur man söker lediga jobb, hur man ansöker om uppehållstillstånd samt vilka myndigheter man behöver kontakta vid en flytt och hur det går till.

Det förekommer i andra länder att man inrättat särskilda center som bistår vid arbetskraftsinvandring, ibland beskrivet som ”one-stop-shop”. En samverkan av detta slag kan ha olika form. Berörda myndigheter kan vara samlade i gemensamma lokaler eller samverka genom samordning av information och ärendehantering t.ex. via en webbportal. Exempel på myndighetssamverkan i gemensamma lokaler är Expat Center Amsterdam, Brainport Eindhoven och International House Copenhagen.

Det finns skäl att undersöka om ytterligare åtgärder bör vidtas för att på ett samlat sätt bistå arbetskraftsinvandrare inom alla kategorier och de som vill starta företag med att etablera sig i Sverige. Om utredaren kommer fram till att det finns ett sådant behov bör förslag lämnas på hur det kan uppnås och en kostnadsbedömning göras. Även författningsförslag bör vid behov lämnas.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det finns ett behov av ytterligare myndighets-samverkan vid arbetskraftsinvandring, och om utredaren finner att det finns ett sådant behov, lämna nödvändiga förslag för att åstadkomma detta.

Anmälningsskyldighet vid viktigare förändringar av anställningsvillkoren

För att Sverige ska vara ett attraktivt land för internationell kompetens krävs att det råder goda anställningsvillkor. En arbetsgivare som inte sköter sina åtaganden kan förorsaka inte bara svårigheter för den enskilde, utan även skada Sveriges rykte och näringslivets möjligheter att rekrytera från utlandet. Det bör därför övervägas vad som kan göras för att stärka arbetskrafts-invandrares ställning på arbetsmarknaden.

En möjlig åtgärd är att införa en skyldighet för arbetsgivaren att anmäla viktigare förändringar i anställningsvillkoren jämfört med de villkor som låg till grund för Migrationsverkets beslut om arbetstillstånd. Om en sådan skyldighet t.ex. införs i utlänningsförordningen kan den omfattas av straff-ansvar för utebliven anmälan enligt 20 kap. 6 § UtL. Där föreskrivs även straff för den som i en anmälan medvetet lämnar oriktig uppgift eller medvetet underlåter att tala om något förhållande av betydelse. Det kan övervägas om anmälningsskyldigheten bör kompletteras med en skyldighet för Migrationsverket att ta ställning till om förutsättningarna för arbetstillståndet fortfarande föreligger. I kombination med en översyn av bl.a. avvikelser som förekommit hos en tidigare arbetsgivare och tillämpningen av begreppet branschpraxis, kan en anmälningsskyldighet bidra till att orimliga s.k. kompetensutvisningar undviks.

För att anmälningsskyldigheten inte i onödan ska öka den administrativa bördan för arbetsgivaren och Migrationsverket är det nödvändigt att avgöra vilka ändringar i villkoren som är av sådan vikt att de måste anmälas. Förutsättningarna för mindre företag att hantera anmälningsskyldigheten bör särskilt beaktas.

De rättsliga konsekvenserna av en åtgärd av detta slag behöver övervägas nog, bl.a. i det hänseendet att arbetsgivaren blir skyldig att anmäla ändrade

förhållanden trots att denne formellt sett inte är part i ärendet om arbetstillstånd. Den liknande reglering som finns i 6 b kap. 13 § UtL om uppehålls- och arbetstillstånd för företagsintern förflyttning, och som baseras på det s.k. ICT-direktivet, bör beaktas. Det bör även tas ställning till om den nuvarande straffsanktionerade uppgiftsskyldigheten för arbetsgivare i 6 kap. 6 b § UtF kan vara kvar.

I den tidigare nämnda särskilda utredarens uppdrag ingick också att överväga lämpligheten av, och vid behov lämna förslag på, sanktioner mot arbetsgivare och ersättning till arbetstagare för det lidande och de kostnader som ett indraget tillstånd lett till (Ju 2017:1). Uppdraget i denna del redovisades i februari 2018 i promemorian Konsekvenser för arbetsgivare vid återkallelse av uppehållstillstånd för arbete (Ds 2018:7). I promemorian föreslås bl.a. att en arbetskraftsinvandrare som fått ett uppehållstillstånd för arbete återkallat ska ha rätt till ersättning från arbetsgivaren, om återkallelsen skett till följd av att arbetsgivaren inte tillhandahållit en anställning som uppfyller kraven för ett arbetstillstånd. Detsamma föreslås gälla om arbetstagaren, till följd av samma underlåtenhet hos arbetsgivaren, fått avslag på en förlängningsansökan eller en ansökan om permanent uppehållstillstånd.

Promemorians förslag har ännu inte lett till lagstiftning men bör beaktas i samband med övervägandena om en straffsanktionerad anmälningsskyldighet. Ställning behöver t.ex. tas till om bestämmelser om både anmälningsskyldighet och ersättning bör införas. Det bör också övervägas om förslagen i promemorian är ändamålsenligt utformade, t.ex. i förhållande till de förslag som föranleds av utredningsuppdraget. De samlade åtgärderna för att motverka missbruk får inte vara kontraproduktiva, dvs. leda till att arbetsgivare som har ett verkligt behov av att rekrytera arbetskraft från tredjeland väljer att avstå på grund av rädslan för sanktioner. Utgångspunkten måste vara att systemet ska vara väl balanserat.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det ska införas en skyldighet för arbetsgivare att anmäla viktigare förändringar i anställningsvillkoren jämfört med de villkor som låg till grund för beslutet om arbetstillstånd, och en därmed förenad skyldighet för Migrationsverket att pröva om det fortfarande finns förutsättningar för tillståndet. Om utredaren finner en sådan

ordning lämplig eller vill föreslå alternativa åtgärder ska författningsförslag lämnas.

Åtgärder för att motverka missbruk av möjligheten att få uppehållstillstånd för arbete

Regeringen har vidtagit ett antal åtgärder för att motverka att utländsk arbetskraft utnyttjas på den svenska arbetsmarknaden. Exempelvis har polisens möjligheter att utföra arbetsplatsinspektioner utökats (prop. 2017/18:176). När det gäller människohandel och annan exploatering av personer i arbete har det straffrättsliga skyddet stärkts genom lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2018 (prop. 2017/18:123). Det har t.ex. införts ett nytt gradindelad brott i 4 kap. 1 b § brottsbalken, människoexploatering, som bl.a. straffbelägger exploatering av personer i tvångsarbete eller arbete under uppenbart orimliga villkor.

Trots det arbete som har gjorts för att motverka missbruk av regelverket för arbetskraftsinvandring har problemen på området ökat under senare år. I rapporten En myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2019 (nedan förkortad som den myndighetsgemensamma lägesbilden) beskriver Migrationsverket, Polismyndigheten och tio andra myndigheter hur regelverket för arbetstillstånd utnyttjas på olika sätt i branscher med låga kvalifikationskrav. De kriminella aktörerna förefaller ha en god och utbredd kunskap om regelverken och myndigheternas arbetssätt. Det förekommer avancerade brottsupplägg där arbetstillstånd används för att tillskansa sig felaktiga utbetalningar från staten. Flera av myndigheterna bedömer att brotten mot välfärdssystemen nu utgör den allvarligaste brottsligheten i Sverige. Osanna arbetserbjudanden till grund för arbetstillstånd används också för att smuggla in personer i Schengenområdet. Det är även vanligt förekommande att arbetskraftsinvandrare rekryteras under förespegling att det som framgått i arbetserbjudandet ska gälla, men sedan tvingas arbeta för en mycket låg lön på dåliga villkor.

Utnyttjandet av arbetstagare från tredje land fortgår enligt den myndighetsgemensamma lägesbilden, särskilt i vissa arbetskraftsintensiva branscher. Vidare konstateras att konkurrensen snedvrids när kriminella aktörer åsidosätter lagar och regler i sin näringsverksamhet. På sikt riskerar denna brottslighet att undergräva samhällsstrukturer. Det varnas för att seriösa företag kan konkurreras ut eller börja tvingas göra avkall på efterlevnaden av reglerna för att klara sin ekonomiska överlevnad. Enligt bransch- och

fackförbund har den osunda konkurrensen delvis övergått från konkurrens med svarta löner till priskonkurrens med låga löner.

Det finns mot den angivna bakgrunden skäl att överväga ytterligare åtgärder för att komma till rätta med samhällsskadligt missbruk av systemet för arbetskraftsinvandring och att arbetskraftsinvandrare utnyttjas. I det följande anges några åtgärder som utredaren bör ta ställning till. Utgångspunkten bör vara en välavvägd ordning som beaktar både behovet av åtgärder och arbetsgivarnas behov av att på ett praktiskt och förutsägbart sätt kunna rekrytera personal med nödvändig kompetens.

Försörjningskrav för familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare, m.m.

Familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare får beviljas uppehållstillstånd för samma tid som arbetskraftsinvandraren (5 kap. 23 § UtlL och 4 kap. 4 a § UtlF). Något försörjningskrav är inte kopplat till detta. Normalt beviljas också arbetstillstånd till medföljande familjemedlemmar (6 kap. 3 § UtlL och prop. 2007/08:147 s. 31). För familjemedlemmar till personer med EU-blåkort och tillstånd för företagsintern förflyttning (ICT) gäller liknande regler.

För uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt de allmänna reglerna i 5 kap. 3 och 3 a §§ UtlL krävs som huvudregel att den person som utlänningen återoppar anknytning till kan försörja sig och har en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och utlänningen (se 5 kap. 3 b § UtlL). Till och med den 19 juli 2021 gäller ett skärpt försörjningskrav (se 9 § lagen [2016:752] om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige). I uppdraget till kommittén om den framtida svenska migrationspolitiken (Ju 2019:01) ingår bl.a. att ta ställning till om ett försörjningskrav ska gälla vid anhöriginvandring och hur ett sådant krav då bör utformas.

Det kan ifrågasättas om det är rimligt att familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare alltjämt ska särbehandlas i jämförelse med vad som gäller enligt de allmänna reglerna om uppehållstillstånd på grund av anknytning i fråga om krav på försörjningsförmåga. Det generösa regelverket kan öppna upp för kringgåenden av den reglerade invandringen. Förutom att utländsk arbetskraft riskerar att utnyttjas kan missbruk av regelverket leda till orimliga belastningar på det svenska socialförsäkringssystemet. I den myndighetsgemensamma lägesbilden anges t.ex. att det förekommer organiserade

upplägg där personer med funktionsnedsättningar hämtas till Sverige för att ansöka om assistansersättning och att anhöriga får arbetstillstånd som assistenter. Det kan även noteras att antalet anhöriga av det totala antalet invandrade personer med koppling till arbetskraftsinvandring under senare tid har legat relativt högt.

Mot denna bakgrund bör det utredas om även familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare bör omfattas av ett försörjningskrav för att kunna beviljas uppehållstillstånd. En särskild fråga som bör uppmärksammas i det sammanhanget är om det finns skäl att i någon utsträckning lätta på kraven när det gäller storleken på bostad, så att reglerna kring detta inte förhindrar högkvalificerad arbetskraftsinvandring. I sammanhanget bör det även övervägas om det behövs en särskild reglering för att kunna återkalla en familjemedlems uppehållstillstånd, t.ex. i den situationen att förutsättningarna för tillståndet inte längre är uppfyllda och vad som ska gälla i fråga om försörjningskrav för familjemedlemmar till personer med EU-blåkort och tillstånd för företagsintern förflyttning.

Det finns också skäl att närmare undersöka på vilket sätt och i vilken utsträckning arbetskraftsinvandring används för organiserat missbruk av arbetstillstånd, t.ex. med s.k. cirkeltillstånd där familjemedlemmens uppehållstillstånd är beroende av arbetskraftsinvandrarens tillstånd samtidigt som arbetskraftsinvandrarens anställning är beroende av familjemedlemmens rätt att vistas i Sverige, och överväga om ytterligare åtgärder bör vidtas utöver vad utredningen i övrigt kommer att föreslå.

Därutöver finns det anledning att titta närmare på situationen för deltidsarbetande arbetskraftsinvandrare. Deltidsarbete kan många gånger vara befogat, t.ex. för att kombinera arbete med studier. Samtidigt är det en grupp som kan ha en förhöjd risk för exploatering, särskilt i arbetskraftsintensiva branscher med förhållandevis låga löner. Vid deltidsarbete krävs i dag att arbetstagaren arbetar i en sådan omfattning att lönen före skatt uppgår till minst 13 000 kronor. Det kan t.ex. förekomma att arbetstagare tvingas arbeta mer än överenskommet utan att få fullt betalt för detta eller oredovisat övertidsarbete. Det är ett missbruk som kan vara svårt att upptäcka för ansvariga myndigheter. Av rapporten Arbetskraft från hela världen (rapport 2015:9) från Delegationen för Migrationsstudier framgår att drygt var tredje arbetskraftsinvandrare i vissa arbetskraftsintensiva branscher erbjöds deltidsarbete i samband med ansökan om arbetstillstånd. I den

tidigare nämnda myndighetsgemensamma lägesbilden konstateras vidare att det är i arbetskraftsintensiva branscher som man särskilt ser aktivitet kopplad till den organiserade brottsligheten.

Utredaren ska därför kartlägga i vilken utsträckning deltidsarbetande arbetskraftsinvandrare, särskilt i arbetskraftsintensiva branscher är utsatta för exploatering och vid behov lämna författningsförslag eller föreslå andra åtgärder mot exploatering eller missbruk.

En utgångspunkt för utredarens överväganden och förslag är att dagens system för arbetskraftsinvandring ska värnas.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om ett försörjningskrav för familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare ska införas, och om en sådan ordning bedöms lämplig, lämna författningsförslag,
- kartlägga hur och i vilken utsträckning regelverket för arbetskraftsinvandring används för organiserat missbruk och vid behov lämna författningsförslag eller föreslå andra åtgärder, och
- kartlägga i vilken utsträckning deltidsarbetande arbetskraftsinvandrare, särskilt i arbetskraftsintensiva branscher, är utsatta för exploatering och vid behov lämna författningsförslag eller föreslå andra åtgärder.

Uppehålls- och arbetstillstånd som utfärdas på oriktiga uppgifter

I den myndighetsgemensamma lägesbilden beskrivs att kriminella aktörer fortsätter att använda osanna arbetserbjudanden till grund för arbetstillstånd för att föra in personer till Sverige. Det uppges även att de kriminella aktörerna kräver betalning av personerna som får arbetstillstånd. Huvudmännen bakom förfarandet står i regel inte som företrädare för företagen utan istället används målvakter. De som beviljats arbetstillstånd och målvakterna blir utsatta för myndighetsingripanden istället för gärningsmännen som sedan fortsätter med samma upplägg i nya företag. Myndigheterna rekommenderar att lagstiftningen uppdateras i detta avseende.

Frågan har även uppmärksammats på EU-nivå. Enligt den europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån Frontex specialiserar sig den organiserade brottsligheten i allt större utsträckning på att olovligen föra in människor i

EU genom att erbjuda möjlighet till inresa med hjälp av tillstånd som är falska eller utverkade på basis av oriktiga uppgifter. Med anledning av detta har EU-arbetet när det gäller dokumentssäkerhet i allt högre utsträckning inriktats på bakomliggande dokument som utgör underlag vid utfärdande av olika typer av tillstånd såsom födelse- och personbevis, id-kort och körkort.

I rättspraxis har förfaranden som möjliggör att en utlänning reser in i landet med ett tillstånd som visserligen är formellt giltigt, men utfärdat på oriktiga uppgifter som organisatören av verksamheten i vinstsyfte har tillhandahållit, inte ansetts utgöra brott enligt utlänningslagen. Det finns skäl att se över lagstiftningen i detta avseende. Utredaren ska därför

- ta ställning till om uppsåtliga förfaranden som möjliggör att inresa i Sverige kan ske med stöd av uppehållstillstånd som utfärdats på oriktiga uppgifter ska straffbeläggas och vid behov lämna författningsförslag.

Handel med uppehållstillstånd för arbete

Det förekommer att t.ex. arbetskraftsinvandrare betalar människosmugglare och oseriösa arbetsgivare betydande belopp i syfte att kunna få uppehållstillstånd för arbete i Sverige. Verksamheten innebär en form av handel med svenska uppehållstillstånd och riskerar att leda till att arbetskraft utnyttjas genom undermåliga anställningsförhållanden.

I den myndighetsgemensamma lägesbilden bedöms handel med arbetstillstånd med hjälp av falska intyg vara en inkomstkälla för organiserad brottslighet med konsekvenser för flera myndigheter. De samverkande myndigheterna beskriver att systematiskt utnyttjande av arbetstillstånd förekommer, t.ex. för att komma åt välfärdsmedel eller exploatera utländsk arbetskraft i Sverige. Utöver den ovan nämnda lagstiftningsåtgärden finns det därför skäl att undersöka vilken omfattning denna verksamhet har och om ytterligare åtgärder bör vidtas.

Utredaren ska

- kartlägga förekomsten av handel med uppehållstillstånd för arbete och överväga om ytterligare åtgärder behöver vidtas och vid behov lämna förslag.

Övrigt

Utredaren ska lägga fram de förslag till författningsändringar som det finns anledning till.

Utredaren ska säkerställa att förslagen är förenliga med EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska ange kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar. Utredaren ska beskriva och om möjligt kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som läggs samt beskriva viktiga ställningstaganden i utformningen av förslagen. Alternativa lösningar som övervägts ska beskrivas och skälen till att de har valts bort ska redovisas. De offentligfinansiella effekterna av utredarens förslag ska beräknas. Om förslagen innebär ökade offentligfinansiella kostnader ska förslag till finansiering lämnas.

Utredaren ska genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv, ett barnrättsperspektiv och beakta effekter på integrationen i den analys som görs. Den statistik som utredaren redovisar ska vara köns- och åldersuppdelad när det är möjligt.

Konsekvensanalysen ska löpa parallellt med det övriga arbetet.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med relevanta myndigheter, däribland Migrationsverket, samt inhämta synpunkter från arbetsmarknadens parter och andra relevanta företrädare på arbetsmarknaden. Utredaren ska samråda med andra pågående offentliga utredningar som är relevanta.

Uppdraget ska, i de delar som avser uppehållstillstånd för att söka arbete och starta företag, uppehållstillstånd för näringsverksamhet, en analys av s.k. kompetensutvisningar, skydd för en arbetstagare som inte kan få förlängt uppehållstillstånd, möjligheten att resa under handläggningstiden, möjligheten att förnya ett omhändertaget pass, anmälningsskyldighet för arbetsgivare, försörjningskrav för familjemedlemmar och uppehållstillstånd som utfärdats på oriktiga uppgifter redovisas i ett delbetänkande senast den 1 februari 2021. De andra delarna av uppdraget ska redovisas senast den 1 november 2021.

(Justitiedepartementet)