

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering SOU 2021:88 (Dnr Ju 2021/03785)

Innehåll

Inledande synpunkter	2
Sammanfattning	3
4 Kartläggning av missbruket av systemet för arbetskraftsinvandring.....	5
4.3 Olika aktörers ansvar och beskrivningar av situationen	5
4.4 Sammanställning och viss statistik	6
5 Åtgärder för att motverka att systemet för arbetskraftsinvandring missbrukas.....	6
5.3 Överväganden och förslag.....	6
6 Skärpta straff för arbetsgivare och skadestånd till arbetstagare m.m....	15
6.3 Överväganden och förslag.....	15
7 Marknadsföring av Sverige och myndighetssamverkan vid arbetskraftsinvandring.....	16
7.11 Överväganden	16
8 Tiden för anställning vid så kallat spårbyte	16
8.2 Behov av ändring av tidsgränsen?.....	16
9 Konsekvensanalys	16
Personuppgiftsbehandling	17
Övrigt	18

Inledande synpunkter

Migrationsverket har fått tillfälle att lämna synpunkter på slutbetänkandet Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering.

Förslagets ändamålsenlighet

Inledningsvis vill Migrationsverket påtala följande. Enligt Migrationsverket är de föreslagna åtgärderna ändamålsenliga. Om utredningens förslag genomförs kan de förväntade effekterna komma att uppnås. Detta bland annat genom mer omfattande kontrollbefogenheter och skärpta straff för arbetsgivare. En förutsättning för att detta ska ske är dock att arbetstagaren anmäler oegentligheter hos sin arbetsgivare, att han eller hon vågar kontakta berörda myndigheter, trots att han eller hon riskerar att tillståndet återkallas. Migrationsverket ställer sig positivt till förslaget om skadestånd till arbetstagare, samtidigt som det är tveksamt huruvida detta är ett tillräckligt incitament för arbetskraftsinvandringen att träda fram. Utan arbetskraftsinvandringens aktiva agerande är möjligheten att upptäcka överträdelser ganska begränsad.

Kontrollernas tidpunkt

Vidare vill Migrationsverket lyfta att utredningens fokus ligger på kontroller och åtgärder som vidtas efter att tillståndet beviljats och den sökande rest in i landet. Enligt Migrationsverket bör en större fokus läggas på tänkbara åtgärder som kan vidtas innan tillståndet ges. Ett exempel på sådana åtgärder är ambassadutredningar. Genom ett samtal med arbetskraftsinvandringen kan myndigheten skaffa sig en uppfattning om anställningens seriositet eller personens planer efter inresan. Av Migrationsverkets erfarenhet framgår att detta är ett ändamålsenligt instrument i arbete mot missbruk av regler om arbetskraftsinvandring. Det är dock en resurs- och kostnadsfråga och myndigheten bör tillförsäkras medel för att kunna prioritera detta arbete i tidigt stadium av ansökningsprocessen.

Arbetet mot arbetskraftsexploatering

Utredningen lägger fram ett antal förslag som ska förstärka arbete mot arbetskraftsexploatering, till exempel förslaget om att arbetstillstånd får vägras om arbetsgivaren har blivit påförd vissa sanktioner, rätten till ersättning för arbetskraftsinvandring som utnyttjats och införandet av brottet exploatering av utländsk arbetskraft. Migrationsverket vill påpeka att samtliga av dessa förslag bygger på att fusk, regelöverträdelser och brott i arbetslivet upptäcks i den egna verksamheten eller av andra myndigheter och

att Migrationsverket får del av informationen i rätt tid och har resurser att agera på den. Således är Migrationsverkets och andra myndigheters förmåga att upptäcka missbruk och brott helt avgörande för att de nämnda förslagen överhuvudtaget ska tillämpas. I sammanhanget är det av stor vikt att Migrationsverkets möjligheter att erhålla, lagra och använda information om arbetsgivare utreds¹.

Arbetskraftsinvandrare med grundanställning utomlands

Migrationsverket vill även lyfta att utredningens förslag huvudsakligen tar sikte på arbetskraftsinvandrare som kommer till Sverige och blir direktanställda här. Tredjelandsmedborgare som kommer till Sverige inom ramen för sina anställningar utomlands (utstationerade) ska enligt 2 kap. 7 § utlänningslagen ha arbetstillstånd. Idag prövas ansökningar om tillstånd för denna grupp enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen. Den lagstiftning som finns idag är inte anpassad för just denna grupp av sökande, exempelvis i den delen som avser begränsning av den sammanlagda tillståndstiden till fyra år. Utredningen föreslår förvisso att denna begränsning ska tas bort, samtidigt som förslaget om kravet att bifoga ett anställningsavtal kan innebära tillämpningssvårigheter i fråga om ansökningar från dessa sökande. Migrationsverket vill betona att det idag saknas andra regler för arbetskraftsinvandring än de som finns i 6 kap. utlänningslagen, såvitt det inte rör sig om ICT-tillstånd eller EU-blåkort. Migrationsverket vill därför påtala att översyn av regelverket med beaktande av arbetskraftsinvandrare som har sin grundanställning utomlands eller skickas hit på ett uppdrag från länder utanför EU är av yttersta vikt.

Sammanfattning

Information till arbetskraftsinvandrare

Det är av vikt att arbetskraftsinvandrare har tillgång till information om sina rättigheter och skyldigheter. Migrationsverket ställer sig därför positivt till utredningens förslag om att de berörda myndigheterna ska tillhandahålla informationen till arbetskraftsinvandrare och att detta framgår av regleringsbrev. Enligt Migrationsverket bör informationen tas fram gemensamt av myndigheterna för att den ska vara så ändamålsenlig som möjligt. Utredningen påpekar även behovet av att det finns lättillgängliga kontaktvägar för tips och anmälningar om missförhållanden på arbetsplatsen. Migrationsverket instämmer i den bedömningen men anser samtidigt att det,

¹ [Stärkt informationsutbyte för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen utreds - Regeringen.se.](#)

utöver möjligheten att göra anmälan, bör finnas fler incitament för arbetskraftsinvandrarerna att anmäla oegentligheter.

En ny avslagsgrund

Utredningen föreslår en ny avslagsgrund, det vill säga att arbetstillstånd får vägras om arbetsgivaren gjort sig skyldig till den misskötsamhet som framgår av förslaget, bland annat att arbetsgivaren blivit dömd för människohandel eller exploatering av arbetskraft. Migrationsverket välkomnar förslaget men vill påpeka att antalet åtal och fällande domar mot arbetsgivaren på grund av nämnda brott är idag nästintill obefintligt, vilket gör att det framstår som oklart vilken praktisk effekt förslaget kommer att få i arbete för att upptäcka och förhindra missbruk.

Begreppet goda levnadsvillkor

Migrationsverket instämmer vidare med utredningens slutsats om att införande av en begränsning av anställningsgraden för att beviljas arbetstillstånd är inte ändamålsenligt för att motverka det missbruk som utredningen har kartlagt. Angående det alternativa förslaget önskar Migrationsverket förtydligande kring vad som anses med goda levnadsvillkor, eftersom detta begrepp är främmande inom utlänningslagen.

Rätten till skadestånd

Migrationsverket ställer sig positivt till förslaget om införande av rätten till ett särskilt skadestånd till de arbetskraftsinvandrare som drabbats. Ett sådant skadestånd skulle kunna utgöra incitament för fler arbetskraftsinvandrare att informera berörda myndigheter om missförhållanden eller oegentligheter i anställningsförhållanden, vilket är önskvärt i arbete mot missbruk och utnyttjande av system för arbetskraftsinvandring.

Spårbyten

Migrationsverket instämmer vidare i slutsatsen att anställningstiden inte bör vara kortare än fyra månader vid så kallade spårbyten.

Ett ökat bedömningsutrymme

Lagstiftningen som idag reglerar arbetskraftsinvandring kännetecknas av fakultativa, oprecisa bestämmelser samt praxis med många bedömningsmoment. Även utredningen lägger fram lagstiftningsförslag som innehåller

bedömningsmoment, såsom rimlighets- eller proportionalitetsbedömningar.² I vissa fall kommer flera efterföljande bedömningar att behöva göras för att ett ärende om arbetstillstånd ska kunna avgöras. Migrationsverket vill även i samband med detta yttrande framhålla att regelverkets entydighet är en nödvändig förutsättning för att upprätthålla rättssäkerhet och transparens i prövningen. Den sökande bör kunna förutse utfall i sitt ärende, vilket blir avsevärt svårare om det finns ett stort bedömningsutrymme. Ett sådant regelverk kan även leda till svårigheter att samordna tillämpningen, vilket i sin tur kan ge känslan av att prövningen inte är stringent, utan framstår som godtyckligt.

Som Migrationsverket redan lyft i sitt remissyttrande rörande SOU 2021:5³ är möjligheten att utnyttja digitaliseringens fulla potential starkt beroende av hur precist regelverket är. Ju större bedömningsutrymme i regelverket desto svårare blir automatiseringsprocessen. Många av utredningens förslag innebär nya bedömningsgrunder och därmed ytterligare handläggningsmoment som kan vara kostnadsdrivande och begränsa möjligheten till digitalisering och automatisering. Bedömningar går inte att automatisera, utan de kräver manuella åtgärder som är såväl tidskrävande som kostsamma.

En mer komplex handläggning innebär dessutom längre upplärningstid av ny personal vilket påverkar myndighetens möjlighet till flexibel bemanningsplanering där personal vid behov växlar från ett ärendeslag till annat. Allt detta kommer att påverka myndighetens handläggningstider.

4 Kartläggning av missbruket av systemet för arbetskraftsinvandring

4.3 Olika aktörers ansvar och beskrivningar av situationen

4.3.6 Migrationsverket

I avsnitt 4.3.6 presenteras uppgifter som framkommit i samtal med företrädare för Migrationsverket. På s. 110 anges att Migrationsverket alltid gör ambassadutredningar om det föreligger misstanke om människohandel men det är bara ett fåtal ärenden per år. Det stämmer att ambassadutredningar på grund av misstänkt människohandel sällan förekommer men det beror inte på

² Se exempelvis SOU 2021:5 Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring kap. 9 Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete bör inte återkallas vid ringa fall eller om återkallelsen med hänsyn till omständigheterna inte framstår som rimlig. [Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring - Regeringen.se](#).

³ SOU 2021:5 Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring – Migrationsverket remissvar (Dnr 1.4.1-2021-2293) [Remiss av betänkandet Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring \(SOU 2021:5\) \(regeringen.se\)](#).

att ärendena är så få, utan på grund av att identifieringsförmågan i processen är komplicerad och resurserna begränsade.

4.4 Sammanställning och viss statistik

4.4.1 Människoexploatering, otillbörligt utnyttjande på arbetsmarknaden och människohandel

I avsnittet presenteras Migrationsverkets statistik som avser antalet internt rapporterade misstänkta fall av människohandel. Utredningen skriver att statistiken avser såväl personer som kommit hit med tillstånd som personer som befunnit sig här illegalt. Enligt Migrationsverket kommer de siffror som redovisas att ge en tydligare bild om det framgår att statistiken gäller samtliga individer som misstänks ha utsatts för människohandel på grund av tvångsarbete eller människoexploatering och som Migrationsverkets medarbetare kommit i kontakt med. Samma synpunkt gäller även utredningens uttalande på s. 176.

Vidare anges följande. *Någon mer specifik statistik finns inte hos Migrationsverket och Migrationsverket framhåller att mörkertalen bedöms vara stora. Exempelvis ingår inte de fall där en arbetskraftsinvandrare har fått avslag på en ansökan om förlängning av sitt tillstånd på grund av att villkoren inte har varit uppfyllda och som kan ha varit utsatta för exploatering. Dessa fall ingår inte i Migrationsverkets statistik. Migrationsverket önskar framhålla att alla ärenden där människohandel misstänks ingår i den berörda statistiken. Sådana indikationer finns dock inte i alla ärenden där avslagsbeslut meddelats på grund av att villkoren inte varit uppfyllda.*

5 Åtgärder för att motverka att systemet för arbetskraftsinvandring missbrukas

5.3 Överväganden och förslag

5.3.1 Myndighetssamverkan och gemensamma myndighetskontroller

Migrationsverket instämmer i utredningens slutsats om att det är viktigt att den samverkan som påbörjats även framöver får medel och mandat för att fortsätta verka. En ökad myndighetssamverkan är en nödvändig förutsättning för fortsatt arbete med att upptäcka och förhindra missbruk. Det är av vikt att det finns ett samarbete myndigheterna emellan och att detta bygger på snabba och lättillgängliga kommunikationsvägar. Det skulle kunna bidra till att nödvändiga åtgärder vidtas snabbare, vilket skulle öka både upptäckandegraden, effektiviteten och korta ner handläggningstider.

Samtidigt vill Migrationsverket i anslutning till samverkan lyfta fram betydelsen av myndighetsspecifika interna åtgärder utifrån befintligt regelverk och befintliga verktyg. Migrationsverket vill gärna se hur myndighetssamverkan kopplas samman med vikten av varje myndighets interna arbete med att upptäcka och förhindra missbruk. En utvärdering av det myndighetsgemensamma arbetet är positivt men enskilda utvärderingar inom varje myndighet kan eventuellt få ett bättre resultat. Vidare vill Migrationsverket påpeka att samverkan i högsta grad är beroende av de möjligheter som finns för informationsdelning. Den frågan är dock, precis som utredaren påpekar, mycket komplex och en mer omfattande utredning välkomnas därför.

Migrationsverket ser fram emot fortsatt arbete mot arbetslivskriminalitet. Myndigheten anser att inrättande av en myndighet för utbetalningskontroll och av en delegation mot arbetslivskriminalitet kan komma att bidra till att arbetet med att upptäcka och förhindra missbruk utvecklas och att upptäckandegraden ökar. Detta dock förutsatt att det finns regelverk som möjliggör ändamålsenligt informationsutbyte myndigheterna emellan, och inte enbart ålägger myndigheterna uppgiftsskyldighet gentemot den nyinrättade myndigheten.

5.3.3 Information och hjälp till arbetskraftsinvandrare

Utredningen föreslår att information om arbetskraftsinvandarens rättigheter och skyldigheter ska framgå av bland annat Migrationsverkets, Arbetsmiljöverkets, Skatteverkets och Jämställdhetsmyndighetens hemsidor. Samma information ska också ges till arbetskraftsinvandaren i samband med beslut om tillstånd. Utredningen konstaterar att det även saknas kontaktvägar för att lämna tips om eller anmäla missförhållanden på sin arbetsplats eller avseende arbetsgivaren.

Migrationsverket ställer sig positivt till detta förslag. Det vore önskvärt med en precisering kring vilken information som det rör sig om. Är det information som är kopplat till arbete mot utnyttjande på arbetsmarknaden eller information om exempelvis rättigheter kopplade till kollektivavtal m.m.

Samtidigt vill myndigheten påtala följande. Som framgår av utredningen undviker arbetskraftsinvandrare att anmäla missförhållanden av rädsla för vad som ska hända med personens tillstånd. Enligt Migrationsverkets erfarenhet är det rädslan för att arbetskraftsinvandaren kommer att mista sin anställning, att tillståndet kommer att återkallas och personen slutligen kommer att behöva lämna Sverige. Denna rädsla förekommer även i de fall arbetskraftsinvandaren vet om sina rättigheter i Sverige. Att upprätta kontaktvägar för tips och anmälningar är ett ändamålsenligt verktyg i arbete

med att upptäcka och förhindra missbruk, men arbetskraftsinvandraren måste även ges incitament för att våga anmäla missförhållanden. Ett sådant incitament kan vara rätten till ersättning när ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete återkallas som utredningen föreslår.⁴

Utredningen anser att det bör vara upp till varje myndighet att bestämma hur informationen om arbetskraftsinvandrarens rättigheter och skyldigheter förmedlas. För att informationen ska vara ändamålsenlig och heltäckande i högsta grad anser Migrationsverket att framtagande av en sådan information bör ske genom ett samarbete mellan myndigheterna.

Vidare anser Migrationsverket att en nödvändig förutsättning för att den information som inkommer via tips om missförhållanden skulle kunna användas på ett ändamålsenligt sätt är att myndigheterna ges möjlighet att vidarebefordra inkomna tips till de myndigheter som har mandat att agera. Missförhållanden är sällan av sådan karaktär att de faller inom en myndighets mandat, utan det krävs myndigheternas gemensamma agerande.

Migrationsverket delar utredningens åsikt om att frågan om hur utsatta arbetskraftsinvandrare ska kunna få hjälp och stöd bör utredas vidare och att detta behov är angeläget.

Att projektet Flytta ges fortsatt statlig finansiering välkomnas av Migrationsverket. Det ska i sammanhanget förtydligas att det idag saknas möjlighet för den sökande att se beslutet i sin helhet i Flytta.⁵

5.3.5 Ett arbetstillstånd får vägras för arbete hos en arbetsgivare som brutit mot väsentliga regler

Migrationsverket ställer sig positivt till möjligheten att kontrollera arbetsgivarens skötsamhet samt vägra tillstånd i de fall arbetsgivaren har blivit påförd sanktioner. Samtidigt vill myndigheten framföra att såväl antalet åtal som avser människohandel eller människoexploatering som fällande domar som meddelas i Sverige är nästintill obefintligt. Även om myndighet ställer sig positiv till förslaget är det oklart vilken praktisk effekt förslaget kommer att få i arbete för att upptäcka och förhindra missbruk.

Migrationsverket önskar förtydligande i fråga om hur den nya bestämmelsen förhåller sig till 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen. Är regeln i 6 kap. 2 c § utlänningslagen uttömmande eller ska den ses som ett komplement till den fakultativa bestämmelsen i 6 kap. 2 § samma lag. Det som Migrationsverket

⁴ Förslag till lag om rätt till ersättning när ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete återkallas m.m. SOU 2021:88 s. 270.

⁵ SOU 2021:88 s. 202.

efterfrågar är klargörande kring om ett tillstånd kan vägras om brister i anställningen som beror på arbetsgivaren manifesteras på annat sätt än genom det som uppges i det föreslagna lagrummet.

Utredningen föreslår att denna avslagsgrund, 6 kap. 2 c § utlänningslagen, ska vara fakultativ för att inte Migrationsverket i alla situationer och gentemot alla arbetsgivare ska vara tvungen att utföra de föreslagna kontrollerna. Handläggaren kan med stöd av denna bestämmelse avstå från att kontrollera större bolag med många anställda eller certifierade bolag. Eftersom det enbart är exemplifiering blir det en bedömning som myndigheten får göra i samband med tillämpning av bestämmelsen.

I 6 b kap. 5 § utlänningslagen (ICT-tillstånd) anges följande:

Ett tillstånd enligt 1 eller 2 § får vägras om

- 1. arbetsgivaren eller värdföretaget har blivit påförd en sanktion för att ha haft en utlänningsanställd utan nödvändiga tillstånd,*
- 2. arbetsgivaren eller värdföretaget har blivit påförd en sanktion för att ha lämnat oriktiga uppgifter till ledning för en myndighets beslut om skatt eller avgift och uppgifterna rör redovisning av arbete,*
- 3. arbetsgivaren eller värdföretaget inte har uppfyllt sina rättsliga skyldigheter beträffande social trygghet, skatter, arbetstagares rättigheter eller arbetsvillkor, eller*
- 4. arbetsgivarens eller värdföretagets verksamhet håller på att avvecklas eller har avvecklats genom en konkurs eller om arbetsgivaren eller värdföretaget inte bedriver någon ekonomisk verksamhet.*

I prop. 2017/18:34 Genomförande av ICT-direktivet på s. 54 anges:

Vid bedömningen av om det finns skäl att underlåta att tillämpa avslagsgrunden trots att arbetsgivaren eller värdföretaget har påförts sanktioner bör proportionalitetsprincipen tillämpas vilket innebär att samtliga omständigheter i det enskilda fallet ska beaktas. Omständigheter som kan vara av betydelse vid prövningen är bl.a. vilken tid som har förflutit sedan arbetsgivaren eller värdföretaget påfördes sanktionen och hur allvarlig den överträdelse som lett till sanktionen har varit. Det bör också beaktas om det har varit fråga om upprepade förseelser. Är det t.ex. fråga om en mindre allvarlig engångsföreteelse kan det finnas skäl att avstå från att tillämpa avslagsgrunden.

Samma resonemang kring möjligheten att avstå från att avslå en ansökan i förevarande fall förs av utredningen på s. 214.⁶

⁶ SOU 2021:88 s. 214.

Den föreslagna bestämmelsen och bestämmelsen i 6 b kap. 5 § utlänningslagen är fakultativa och har syfte – tillståndet får vägras i de fall arbetsgivaren gjort sig skyldig till den misskötsamhet som anges i respektive bestämmelsen. Det som förefaller oklart är dock hur dessa ska tillämpas. Enligt 6 b kap. 5 § får Migrationsverket vägra tillstånd om det till följd av en kontroll framgår att arbetsgivaren har påfört sanktioner eller inte uppfyllt sina skyldigheter. Bestämmelsen ger utrymme för att vägra tillstånd men Migrationsverket kan ändå bifalla en ansökan, detta efter en proportionalitetsbedömning. Enligt utredningens förslag däremot utgör det faktum att bestämmelsen är fakultativ grund för Migrationsverket att avstå från att företa kontroller som kan leda till att arbetsgivarens misskötsamhet upptäcks, men även för att avstå från att vägra tillstånd.

Eftersom båda bestämmelsen har i princip samma utformning men ska tillämpas på olika sätt kan det leda till tolkningssvårigheter. Därför är det av ytterst vikt att bestämmelsens innebörd och tillämpning förtydligas i förarbetsuttalanden.

Utredningen föreslår att Migrationsverket ska ges möjlighet att kontrollera arbetsgivare i belastningsregister. Däremot möjligheten att göra motsvarande kontroll i misstankeregister finns inte. Eftersom det rör sig om brott såsom människosmuggling eller det föreslagna brottet exploatering av utländsk arbetskraft bör information om misstanke mot den tilltänkta arbetsgivaren vara av intresse för myndigheten i samband med att frågan om tillstånd avgörs. Migrationsverket saknar utredningens resonemang i denna del.

Enligt utredningens förslag ska en proportionalitetsbedömning göras i fråga om huruvida det finns skäl att avstå från att avslå ansökan om tillstånd trots att arbetsgivaren har påförts sanktioner. Migrationsverket önskar en mer detaljerad redogörelse kring vilka omständigheter som bör beaktas i samband med en sådan bedömning. Det efterfrågas förtydligande kring vilket engångsföreteelse som kan anses vara mindre allvarlig eller hur bedömningen kring överträdelsens allvarlighetsgrad ska ske. Detta för att undvika godtycklig tolkning, säkerställa en enhetlig tillämpning av bestämmelsen samt öka förutsebarheten.

Förvisso tillämpas proportionalitetsbedömning i samband med prövning av vägransgrund i exempelvis 6 b kap. 5 § utlänningslagen men denna lagstiftning är tämligen ny och det rör sig om ett mindre antal ärenden, vilket gör att det i princip saknas praxis kring bland annat proportionalitetsbedömningen. I detta fall kan bestämmelsen komma att tillämpas i ett större antal ärenden och det även rör sig om nya brottsrubriceringar.

Utredningen föreslår att en rimlig tid under vilken arbetstillstånd hos den arbetsgivare som har blivit påförd sanktioner får nekas skulle kunna vara två år. Migrationsverket önskar förtydligandet huruvida denna tidsgräns är absolut eller bör den ses som en riktlinje och tiden kan bestämmas av Migrationsverket i varje enskilt fall, utifrån omständigheterna i det aktuella fallet.

5.3.6 Vissa krav på en bostad som tillhandahålls av arbetsgivaren

Utredningens förslag är att vissa krav ska ställas på en bostad som tillhandahålls av arbetsgivaren. Migrationsverket ställer sig positivt till de kraven som ställs avseende hyran och bostadens standard samt att missbruk av regelverket kan leda till sanktioner för arbetsgivaren som i sin tur kan leda till att nya tillstånd för arbete hos denna arbetsgivare nekas längre fram.

För att möjliggöra en effektiv inhämtning av uppgifter, föreslår utredningen att Migrationsverket ska ges möjlighet att vid vite förelägga arbetsgivare att lämna information om arbetskraftsinvandrarens boendeförhållanden. Migrationsverket vill framhålla här att det kan vara förenat med svårigheter att vitesförelägga i de situationer då det mest behövs. När det är fråga om oseriösa arbetsgivare kan det vara svårt att få tag i någon ansvarig i bolaget som kan delges föreläggandet. Även att driva in vitet kan vara förenat med stora svårigheter när det är fråga om oseriösa arbetsgivare.

Migrationsverket vill även påpeka att myndigheten kommer att vara helt beroende av de uppgifter som arbetsgivaren tillhandahåller, framför allt i fråga om bostadens standard och skick, då möjligheten att vidta andra kontroller rörande bostaden saknas. Migrationsverket efterfrågar förtydligande om myndigheten kan vända sig till en annan myndighet om behovet av ytterligare kontroller rörande kravet på bostad aktualiseras eller om de uppgifter som arbetsgivaren ger in anses vara tillräckliga.

5.3.7 Inkomstnivå och anställningsgrad

Utredningen lägger fram två förslag rörande inkomstnivå och anställningsgrad. Det ena förslaget är att inte införa ett höjt inkomstkrav eller en begränsning av anställningsgraden för att beviljas arbetstillstånd. Det alternativa förslaget är följande: Om inkomstnivån ska höjas och anställningsgraden regleras ska det krävas att anställningen motsvarar minst 75 procent av en heltidstjänst och gör det möjligt för utlänningen att uppnå goda levnadsvillkor.

Migrationsverket erfarenhet är att i de fall där missbruk föreligger rör det sig om att den lön som redovisas till myndigheter är i nivå med de krav som ställs men att arbetskraftsinvandrarerna tvingas betala tillbaka delar av sin lön i efterhand. Det förekommer också fall där arbetskraftsinvandrarerna erbjuds en deltidsanställning med lön som motsvarar sysselsättningsgraden samtidigt som han eller hon tvingas arbeta heltid, eller till och med övertid utan att få ersättning för det. Det är oftast först efter att anställningen påbörjats som oegentligheterna förekommer, därför det faktum att den sökande erbjuds en deltidsanställning är i sig inte en indikator på att anställningsvillkoren inte kommer att infrias eller att arbetskraftsinvandrarerna kommer att utnyttjas. I många fall kommer det fram först i samband med en ansökan om förlängning, men som oftast kommer det inte fram alls.

Enligt Migrationsverkets rutin i samband med handläggning av ansökningar om arbetstillstånd ska en kontroll göras huruvida arbetsgivaren har ekonomiska förutsättningar att infria anställningsvillkoren. Dessa kontroller görs främst inom så kallade särskilda utredningsbranscher⁷ men kan även göras i andra fall om det är påtalat utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Kontrollerna görs oavsett om det rör sig om heltids- eller deltidsarbete. Att arbetsgivaren har en stabil ekonomisk ställning bedöms utifrån räkenskaphandlingar som begärs. Det som kontrolleras är även hur arbetsgivaren sköter sina åtaganden gentemot staten. Det faktum att den sökande erbjuds en deltidsanställning med tämligen låg anställningsgrad, i förening med arbetsgivarens ekonomiska ställning, kan ses som en indikator till att fler utredningsåtgärder vidtas samt att tillståndet vägras.

Migrationsverket delar därför utredningens slutsats om att införande av en begränsning av anställningsgraden för att beviljas arbetstillstånd inte är ändamålsenligt för att motverka det missbruk som utredningen har kartlagt.

I det alternativa förslaget föreslår utredningen att ett krav på att anställningen ska göra det möjligt för utlänningen att uppnå goda levnadsvillkor införs. Begreppet *försörjningskrav* är ett vedertaget begrepp inom utlänningslagstiftningen. Det förekommer inom många områden och kopplas ihop med olika krav, vilket har lett till att det idag finns många försörjningskrav som räknas fram på olika sätt, vilket utredningen påpekar.⁸ Migrationsverket anser att det kan finnas ett visst värde i att ett särskilt krav införs för ärenden som prövas enligt 6 kap. 2 § utlänningslagen. Det är dock av vikt att innebörden av detta begrepp framgår av förarbeten. Som utredningen själv anser

⁷ Branscher som omfattas är städ, hotell och restaurang, bygg, handel, jord- och skogsbruk, bilverkstad, service, bemanning, personlig assistans. [Högre krav för arbetstillstånd inom vissa branscher - Migrationsverket](#).

⁸ Exempelvis vid anhöriginvandring, tillstånd för att bedriva näringsverksamhet, tillstånd som ges enligt 5 b kap. utlänningslagen.

förekommer begreppet goda levnadsvillkor inom olika områden och tar sikte på olika förhållanden. Migrationsverket efterfrågar förtydligande kring denna del av förslaget.

Det framstår även som oklart hur begränsningen avseende anställningsgraden och kravet på att anställningen ska göra det möjligt för utlänningen att uppnå goda levnadsvillkor förhåller sig till varandra. Eftersom anställningens lägsta omfattning föreslås vara 75 % kan den sökande inte beviljas arbetstillstånd för en anställning som understiger denna sysselsättningsgrad. Innebär det att den sökande måste erbjudas en anställning där anställningsgraden är högre än 75 % av heltid för att kravet på goda levnadsvillkor kan uppfyllas, eller kan Migrationsverket bevilja arbetstillstånd även om sysselsättningsgraden är lägre men kravet på goda levnadsvillkor är uppfyllt.

Vidare vill Migrationsverket påtala att kravet på att utlänningen ska kunna försörja sig på sin anställning, såsom det formuleras idag i 6 kap. 2 § utlänningslagen, förekommer även i 6 b kap. 1 § och 6 c kap. 2 § utlänningslagen, det vill säga är ett krav som ställs på anställning som ligger till grund för ett ICT-tillstånd och ett tillstånd för säsongarbete. Just i dessa fall tolkas försörjningskravet på samma sätt som i 6 kap. 2 § utlänningslagen. Att enbart ändra kravet till att avse goda levnadsvillkor i 6 kap. 2 § och låta försörjningskravet med dess nuvarande innebörd låta stå kvar i de nämnda lagrummen skulle leda till att olika krav ställs på anställningen även inom själva arbetstillståndslagstiftningen. Migrationsverket anser att detta inte kan vara utredningens avsikt, särskilt i ljuset av det resonemang som utredningen för kring rimlighet med ett begrepp med ett flertal olika innebörd.

[Författningskommentar till det alternativa förslaget om ändring i 6 kap. 2 § utlänningslagen](#)

Migrationsverket önskar förtydligande kring hur bedömningen enligt det nya tredje stycket i 7 kap. 7 e § utlänningslagen bör göras kopplat till anställningsgraden. Förslaget som avser införande av kravet på sysselsättningsgrad på 75 procent är nytt och därför är det önskvärt med förtydligandet när en avvikelse i anställningsgraden kan ses som mindre eller försumbar samt vilka procentuella nivåer det kan röra sig om för att tillståndet inte ska återkallas.

5.3.8 Personlig assistans

Enligt förslaget ska Migrationsverket underrätta Inspektionen för vård och omsorg (IVO) och Försäkringskassan om avslag på ansökningar om arbetstillstånd som personlig assistans enligt 6 kap. 2 § utlänningslagen på grund av misstänkta skenanställningar, falska arbetsintyg eller andra

oegentligheter hos arbetsgivaren. Migrationsverket välkomnar förslaget, men önskar förtydligande kring formuleringen *oegentligheter hos arbetsgivaren*.

Migrationsverket anser att det även bör finnas utrymme att underrätta berörda myndigheter om bifallsbeslut. Även IVO och Försäkringskassan bör åläggas underrättelseskyldighet i de fall de avslår en ansökan eller uppdragar brister hos arbetsgivaren som kan vara av vikt för Migrationsverkets prövning. Migrationsverket, IVO och Försäkringskassan har idag ett samarbete men införande av underrättelseskyldigheten skulle göra detta samarbete mer systematiskt och strukturerat, och därmed effektivisera arbetet mot missbruk.

Utredningen resonerar kring fördelar kopplade till möjligheten att genomföra ambassadutredningar å ena sidan och kravet på att korta ner handläggningstider å andra sidan. På s. 110 resonerar Migrationsverket kring effekten av intervjuer i samband med ansökan generellt och konstaterar att *om man hade gjort intervjuer i fler ärenden så hade säkerligen fler fall av missbruk upptäckts men det måste ställas mot effektiviteten och kostnaderna*. Myndigheten instämmer med utredningen att det i slutändan är en resurs- och kostnadsfråga men det ska tas i beaktande att det är svårt att finna andra sätt att tidigt i ansökningsprocessen upptäcka och agera mot nya aktörer som avser missbruka systemet. Som det framgår av de rapporter och statistiska uppgifter som utredningen åberopar är personlig assistans en bransch som är hårt drabbad av missbruk, inte enbart av regelverket arbetskraftsinvandring, utan även välfärdsystemet i stort. Att genomföra ambassadutredningar bör därför vara en del av handläggning av ärenden om tillstånd för arbete som personlig assistans, trots att det riskerar att förlänga handläggningstiderna. Migrationsverket bör även tillförsäkras resurser för att kunna genomföra och prioritera dessa utredningar, inte enbart i denna bransch utan i de branscher där behovet uppkommer.

5.3.9 Överväganden som rör Migrationsverkets certifieringssystem

Utredningen gör i kapitel 5 överväganden som rör Migrationsverkets certifieringsprocess och redovisar för hur certifieringsprocessen fungerar idag. Utredningens slutsats är att certifieringssystemet fungerar tillfredsställande varför inga förändringar av detta föreslås.

Migrationsverkets certifieringssystem är inte reglerat i lag. Det är en intern arbetsrutin och serviceåtgärd för att underlätta handläggningen av arbetstillståndsärenden. Det är således ett inslag i handläggningen av arbetstillståndsärenden som påverkar rutinerna för handläggning och handläggningstidens längd. Certifieringen gäller så länge arbetsgivaren uppfyller kraven för certifiering.

Utredningen anger bland annat att en överenskommelse träffas mellan arbetsgivare och Migrationsverket. Migrationsverket ser för närvarande över processen och arbetar med att ta fram nya stöddokument. Migrationsverket överväger bland annat att inte längre skriva överenskommelser med aktörer som önskar bli certifierade, utan istället efter ansökan endast registrera aktör som uppfyller villkoren som certifierad. Det är vidare redan idag så att inte endast arbetsgivare som kan certifieras, utan även ombud för arbetsgivare.

Migrationsverket vill även påpeka att det finns vissa oklarheter med certifieringssystem. Migrationsverket har hittills träffat överenskommelser med arbetsgivare eller ombud för arbetsgivare som önskar bli certifierade. Det råder viss osäkerhet om hur dessa överenskommelser bör betraktas, vilket är en av orsakerna till att Migrationsverket inlett arbetet med att se över processen. Kammarrätten i Jönköping⁹ har gjort bedömningen att Migrationsverkets beslut att upphäva en certifiering inte är ett överklagbart förvaltningsbeslut utan att överenskommelsen om certifiering får anses utgöra ett civilrättsligt avtal. Migrationsverket anser dock inte att överenskommelsen utgör ett civilrättsligt avtal som kan grunda skadestånd. Norrköpings tingsrätt¹⁰ har delat denna bedömning och avslagit ett yrkande om skadestånd på grund av felaktig hävning av certifiering. Domen är överklagad. Rättsläget får i nuläget bedömas som oklart. För att undanröja dessa oklarheter anser Migrationsverket att det är lämpligt att certifieringsförfarandet regleras i författning genom att regeringen i utlänningslagen ger Migrationsverket rätt att meddela föreskrifter om certifiering.

6 Skärpta straff för arbetsgivare och skadestånd till arbetstagare m.m.

6.3 Överväganden och förslag

6.3.6 Skadestånd till arbetstagare som utnyttjas

Utredningen har kommit fram att det saknas skäl att införa en särskild ersättning för arbetskraftsinvandrare som inte kan få sitt arbetstillstånd förlängt på grund av att villkoren inte nått upp till de krav som ställs för att tillståndet ska kunna förlängas. Detta i ljuset av att en rad andra åtgärder som föreslagits för att minska risken att förlängning av arbetstillstånd inte sker. Det föreslås införande av ett nytt brott, exploatering av utländsk arbetskraft, som bland annat kan ge rätt till skadestånd för de arbetstagare som drabbats.

⁹ Kammarrätten i Jönköping dom 2020-11-16 i mål nr 1693-20.

¹⁰ Norrköpings tingsrätts dom 2021-07-06 i mål nr T 2396-20.

Som ett alternativt förslag föreslår utredningen att arbetskraftsinvandrare som inte kan få sitt arbetstillstånd förlängt på grund av att villkoren inte uppfyller kraven för förlängning ges rätt till särskild ersättning motsvarande tre månadslöner om arbetsgivaren insett eller borde ha insett att anställningen inte uppfyllde villkoren för förlängning av tillståndet eller tillståndet ska återkallas.

Migrationsverket ställer sig positivt till införande av rätten till ett särskilt skadestånd till de arbetskraftsinvandrare som drabbats. Utredningen redogör för andra möjligheter att få skadestånd men så länge det inte rör sig om ett brott är möjligheten just för den som drabbas ganska begränsad. Rätten till skadestånd vid brott aktualiseras enbart i samband med att arbetsgivaren blir dömd för brott. Det särskilda skadeståndet ger arbetskraftsinvandraren möjlighet att få en ekonomisk ersättning även i de fall straffrättsligt ansvar för arbetsgivaren inte aktualiseras.

Vidare anser myndigheten att ett sådant skadestånd skulle kunna utgöra incitament för fler arbetskraftsinvandrare att informera berörda myndigheter om missförhållanden eller oegentligheter i anställningsförhållanden, vilket är önskvärt i arbete mot missbruk och utnyttjande av system för arbetskraftsinvandring.

7 Marknadsföring av Sverige och myndighetssamverkan vid arbetskraftsinvandring

7.11 Överväganden

Migrationsverket ställer sig positivt till de överväganden som utredningen gör i fråga om marknadsföring av Sverige och myndighetssamverkan vid arbetskraftsinvandring.

8 Tiden för anställning vid så kallat spårbyte

8.2 Behov av ändring av tidsgränsen?

Migrationsverket instämmer i att anställningstiden inte bör vara kortare än fyra månader vid så kallade spårbyten. Som utredningen nämner skulle en kortare kvalificeringstid kunna leda till ett missbruk av asylsystemet. Eftersom asylsökande därutöver ofta arbetar inom riskbranscher är det lättare att upptäcka eventuellt missbruk som skett under asyltiden om anställningstiden inte kortas ned.

9 Konsekvensanalys

Enligt Migrationsverket innebär många av ändringsförslagen i sig en marginellt ökad kostnad men sammantaget blir konsekvensen fler handläggnings- och bedömningsmoment samt längre handläggningstider. Fler moment antas bland annat leda till längre upplärningstid för nyanställda, fler frågor från intressenter i verkets servicekanaler och begränsad möjlighet att på sikt nå effektivitetsvinster i det pågående arbetet med utveckling av våra handläggningssystem och processer.

Erfarenheten av tidigare regeländringar visar även att produktiviteten sjunker under de första månaderna efter att ändringen genomförts. Detta tillsammans med initiala kostnader för att anpassa IT-system, rutiner, informationstext m.m. kommer att resultera i en initial undanträngning av annat arbete som kommer påverka handläggningstider, antalet avgjorda ärenden och annat utvecklingsarbete negativt.

Om resurser tillförs kan effekten av detta mildras men inte undvikas då vissa tjänster är svåra att rekrytera för en sådan kort tid, exempelvis vad gäller seniora experter och systemutvecklare. Ett tillskott på cirka 5 miljoner kronor för 2023 bedöms kunna mildra den negativa effekten och därefter bedöms behovet till cirka 2 miljoner per år. Utifrån myndighetens budgetläge 2023 och framåt är bedömningen att dessa kostnader inte ryms inom befintlig budgetram.

Personuppgiftsbehandling

Utredningen konstaterar att det inte går att i sin helhet utröna och kartlägga vilka uppgifter som respektive myndighet behöver utan att det är viktigt att myndigheterna behöver börja med att själva undersöka hur de bland annat kan behandla olika personuppgifter med hänsyn till dataskyddsförordningen (GDPR) och andra registerförfattningar. Migrationsverket instämmer i denna slutsats men vill dock påpeka att myndigheterna behöver få stöd från lagstiftaren med detta arbete då det troligen utmynnar i behovet av ändrad eller ny författning.

Migrationsverket ställer sig bakom utredningens förslag att det behöver genomföras en översyn av frågor om behandling av personuppgifter i samband med bland annat samverkan och kontroller. Behovet av en bred personuppgiftsrättslig utredning som även kopplas till sekretessfrågor bekräftas av att det finns oklarheter redan idag om vilken information som får lämnas till andra myndigheter och hur exempelvis bestämmelserna om personuppgiftsbehandling i GDPR ska tolkas vid informationsutbyte. Detta är en faktor som gör samverkan svårare och i slutändan minskar det möjligheten att upprätthålla ett effektivt system för arbetskraftsinvandring.

Även frågor om personuppgiftsansvar tenderar att bli svårare och påkallar ett behov av stöd för lagstiftaren, det vill säga utpekat personuppgiftsansvar i författning.

Det är av vikt att grundprinciperna i GDPR beaktas i den fortsatta analysen. Istället för en långtgående personuppgiftsbehandling som exempelvis innebär automatiserad samkörning av myndigheternas register förordas en personuppgiftsbehandling som är rimlig ur dataskyddssynpunkt. En legitim personuppgiftsbehandling kan tillgodoses genom införandet av sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter för att i slutändan säkerställa ett rättssäkert och effektivt system för arbetskraftsinvandring.

Övrigt

Migrationsverket vill även påtala behovet av införande av en anmälningsplikt för arbetsgivare som anställer arbetskraftsinvandrare avseende när personen tillträder och eventuellt avslutar den tillståndsgrundande anställningen. Enligt Migrationsverket skulle en sådan skyldighet leda till att de tillstånd som inte nyttjas eller nyttjas i fel syfte återkallas så snart som förutsättningarna för det aktualiseras (7 kap. 3 och 7 e §§ utlänningslagen). Enligt 7 kap. 7 e § utlänningslagen ska tillståndet återkallas om den sökande inte påbörjar sin tillståndsgrundande anställning inom fyra månader. Bestämmelsen tillkom i syfte att motverka att den som beviljats arbetstillstånd använder möjligheten att vistas i Sverige för andra syften än arbete. Att en inte obegränsad del av vistelsen i Sverige kan komma att användas för andra syften än arbete inom ramen för en anställning ansågs vara otillfredsställande.¹¹

Migrationsverket anser att återkallelserregeln är ändamålsenlig men utan en anmälningskyldighet riktad till arbetsgivare är dess verkan väldigt begränsad, då Migrationsverket saknar tillgång till information om huruvida anställningen påbörjades i tid eller om den fortfarande finns.

Detta yttrande har beslutats av undertecknad generaldirektör efter föredragning av den rättsliga experten Anna Bartosiewicz. I den slutliga beredningen har även rättschefen Carl Bexelius deltagit.

Mikael Ribbenvik

¹¹ Prop. 2013/14:227 Åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring s. 21 ff.