

Till
Tjänstemännens Centralorganisation
Sofia Råsmar
114 94 Stockholm

Datum
2021-04-13

Vår referens/våra referenser
Julia Boguslaw och Märta Lindberg

Unionens yttrande över delbetänkandet Ett förbättrat system för arbetskraftsin- vandring, SOU 2021:5

Inledning

Regeringen beslutade den 6 februari 2020 att ge i uppdrag åt en särskild utredare att i ett delbetänkande redovisa 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 (dir. 2020:8). Den 25 juni 2020 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv för utredningen. Av dessa följer bl.a. att utredaren även har i uppdrag att i delbetänkandet lämna författningsförslag som syftar till att utvisningar som sker på grund av försumbara och ursäktliga brister ska upphöra (dir. 2020:69). I tilläggsdirektiven framgår också att utredningen senast i slutbetänkandet bl.a. ska lämna förslag på en ordning där ett anställningsavtal ska bifogas en ansökan om arbetstillstånd och redovisa för- och nackdelar med en sådan ordning. Denna del av tilläggsdirektiven redovisar utredningen redan i detta delbetänkande (SOU 2021:5). Förslagen i respektive del sammanfattas nedan under respektive rubrik.

Unionen har länge och i en rad olika sammanhang framfört synpunkter om att det hittills rådande rättsläget avseende arbetskraftsinvandring och arbetstillstånd behöver förbättras i en rad olika avseenden. Unionen har framhållit behovet av att regelverket blir tydligt och rättssäkert för samtliga inblandade parter. Unionen välkomnar att utredningen i vissa delar presenterat förslag i syfte att stärka arbetskraftsinvandranas ställning och anser att flera av förslagen är bra eller går i rätt riktning. Unionen beklagar dock att det helhetsgrepp som efterfrågats för att förbättra rättsläget inte tas utan att utredningen istället bygger vidare på det olyckliga och oförutsägbara rättsläget som bland annat de s.k. luciadomarna¹ bidragit till. Unionen

¹ MIG 2017:24 och MIG 2017:25

menar att de åtgärder som presenterats för att stärka arbetstagarnas ställning i detta delbetänkande inte är tillräckliga och att arbetsgivare inte ges tillräckliga incitament för att göra rätt från början. Det finns därutöver en risk att syftena med förslagen inte till fullo uppfylls på grund av hur förslagen utformats. Det finns redan idag möjligheter för Migrationsverket att kontrollera en utlännings anställningsvillkor genom att begära in uppgifter från arbetsgivaren. Bl.a. eftersom denna möjlighet används i väldigt liten grad idag känner Unionen en oro för att förslagen i delbetänkandet som bygger på att Migrationsverket faktiskt utför kontroller blir otillräckliga. Unionen efterfrågar preciseringar och en djupare analys kring bl.a. Migrationsverkets roll och uppdrag, matchningsproblematik² och detta delbetänkandes förhållande till Migrationskommitténs förslag. Unionen välkomnar även åtgärder i det kommande slutbetänkandet som verkar för ett förutsägbart system och som ytterligare stärker arbetskraftsinvandarnas ställning.

Överväganden och förslag

Uppehållstillstånd för högkvalificerade personer för att söka arbete eller undersöka möjligheterna att bedriva näringsverksamhet (kap. 6)

Utredningens förslag: Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som önskar komma till landet för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att starta näringsverksamhet om utlänningen har särskild kompetens i form av slutförda studier som motsvarar en examen på avancerad nivå, har tillräckliga medel för sitt uppehälle under tillståndstiden och för att täcka kostnader för sin återresa samt att han eller hon har en heltäckande sjukförsäkring. Tillståndet får inte ges för längre tid än nio månader. Migrationsverket kan remittera utbildningsbevis till Universitets- och högskolerådet för bedömning av utbildningen. En avgift ska tas ut för prövningen av ansökan.

Unionens inställning: Utredningen föreslår en möjlighet för högkvalificerad arbetskraft att kunna ansöka om uppehållstillstånd inifrån landet. Erfarenheter från andra länder, bland annat Danmark, visar att det finns svårigheter med att reglera arbetskraftsinvandring via s.k. kompetensvisum eftersom även högkvalificerad arbetskraft kan ta jobb inom lågkvalificerade yrken. Unionen känner därför viss tveksamhet kring att införa ett sådant system. I fall det skulle bli aktuellt är det av stor vikt att en sådan ordning noga utreds hur den ska konstrueras för att undvika missbruk. Utredning av en ny grund för uppehållstillstånd behöver även innehålla en noggrann samhällsekonomisk konsekvensanalys där särskild hänsyn tas till den svenska kontexten och vår svenska modell, något som i Unionens mening saknas i utredningens konsekvensanalys.

² Se vidare om matchningsproblematik under kap. 8 samt under konsekvensanalysen

För att Sverige ska kunna konkurrera på en global arbetsmarknad krävs specifik yrkeskompetens och högkvalificerade arbetstagare. Om man ska göra undantag för vissa grupper gällande möjligheten att söka arbetstillstånd inifrån landet är det viktigt att systemet fungerar som det är tänkt och inte leder till exempelvis matchningsproblem eller lönedumpning. Om en ny grund för uppehållstillstånd trots allt införs är det av vikt att utlänningen, i enlighet med vad utredningen föreslår, har tillräckliga medel för sitt uppehälle under tillståndstiden och för att täcka kostnader för sin återresa samt att han eller hon har en heltäckande sjukförsäkring.

Näringsverksamhet (kap. 7)

Utredningens förslag: Förutsättningarna för att beviljas uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet klargörs i lag och förordningstext. Avsikten är inte att ändra förutsättningarna för att få uppehållstillstånd utan att tydliggöra vilka krav som ställs för att öka förutsebarheten och rättssäkerheten.

Unionens inställning: Enligt utredningen visar genomgången av Migrationsverkets beslut att avslagen i denna typ av ärenden i de allra flesta fall beror på flera olika brister utöver att affärsplanen inte godkänns samt att de som beviljats uppehållstillstånd för näringsverksamhet i regel också får permanent uppehållstillstånd eller förlängt tillstånd efter två år. Utredningen kommer därför fram till att kraven bör kunna hållas i princip oförändrade men att förutsebarheten och rättssäkerheten skulle öka om de krav som ställs framgår direkt i lag och förordning. Unionen delar utredningens bedömning och har inga invändningar mot att kraven för tillstånd klargörs i lag och förordningstext.

Möjlighet att byta grund för uppehållstillstånd (kap. 8)

8.1 Byte av grund för uppehållstillstånd

Utredningens förslag: Den som redan har ett beviljat tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete eller näringsverksamhet ska kunna söka om nytt tillstånd inifrån landet på en annan grund om ansökan görs inom giltighetstiden för det beviljade tillståndet. Detsamma gäller den som har beviljats uppehållstillstånd för att söka arbete eller undersöka möjligheten att starta näringsverksamhet.

Unionens inställning: Utredningen framhåller att en förutsättning för att det ska vara möjligt att söka och få uppehållstillstånd på en annan grund inifrån landet bör vara att ansökan ges in inom giltighetstiden för det tidigare beviljade tillståndet samt att det inte funnits grund för att återkalla det tidigare tillståndet. Med hänsyn till dessa förutsättningar ser Unionen positivt på förslaget. Vi har heller inga erinringar mot de följändringar som förslås i kapitel 8.3 och 8.4.

8.2 Förlängning av anhörigas uppehållstillstånd

Utredningens förslag: Ett uppehållstillstånd som avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats en familjemedlem till en utlänning med uppehållstillstånd för arbete eller för att bedriva näringsverksamhet ska kunna sökas inifrån landet.

Unionens inställning: Enligt utredningen tillåts i praktiken dessa grupper redan idag att ansöka om förlängning av sina tillstånd inifrån Sverige enligt Migrationsverkets praxis. Unionen delar utredningens bedömning att en sådan regel bör framgå uttryckligen av lagtexten.

Kompetensutvisningar (kap. 9)

9.5 Överväganden och förslag för att förhindra kompetensutvisningar

Utredningens förslag: För att motverka utvisningar på grund av mindre eller otydliga avvikelser i anställningsvillkoren eller försumbara och ursäktliga brister i de krav som ställs för uppehållstillstånd föreslår utredningen att begränsningen av det maximala antalet perioder för tidsbegränsat uppehållstillstånd tas bort (**kap. 9.5.2**), att en ny bestämmelse införs som reglerar i vilka fall en förlängning får medges (**kap. 9.5.3**) och att möjligheten att underlåta en återkallelse enligt utlänningslagens sjunde kapitel utökas (**kap. 9.5.4**). Därtill menar utredningen att även förslagen i kap. 8 om när en ansökan får göras inifrån landet väntas minska antalet utvisningar på så sätt att rörligheten mellan olika tillståndsgrunder ökar samt att förslagen i kap. 10 ökar möjligheterna att rätta till ev. misstag vilket också bör minska riskerna för en utvisning vid en förlängningsansökan.

Unionens inställning: Unionen välkomnar att regering och riksdag försöker komma tillrätta med de brister och otydligheter som för närvarande finns i regelverket om arbetstillstånd och som i några fall lett till orimliga konsekvenser för enskilda arbetstagare som drabbats av återkallelse av tillstånd till följd av mindre fel och misstag från arbetsgivarens sida. Unionen har efterlyst ett samlat grepp kring lagstiftningen med syfte att uppnå ett tydligare regelverk med lagtext och förarbeten som klargör hur bedömningen av villkor ska göras. Ett tydligt regelverk är nödvändigt för att förhindra att enskilda arbetstagare drabbas av mindre fel och misstag från arbetsgivarens sida men också för att värna den svenska modellen, drägliga arbetsvillkor i nivå med kollektivavtal och legitimiteten i systemet i stort. Det kan dock konstateras att utredningen i denna del presenterar ett antal förslag som till stor del bygger vidare på det Unionen menar är ett olyckligt rättsläge med en otydlig lagstiftning och en oförutsägbar praxis. Det bör även uppmärksammas att den genomgång av avslag hos Migrationsverket som utredningen gjort visar att de potentiella kompetensutvisningarna är väldigt få, både sett till procent och till faktiskt antal.

Det som borde framgå av lagtexten och dess förarbeten utkristalliseras idag istället av domstolarna och avgörandena från domstolarna ges i sin tur närmare innebörd i rättsliga ställningstaganden och handböcker från Migrationsverket, vilket är en både rättsosäker och resurskrävande ordning.

Även om Unionen på ett övergripande plan har välkomnat de s.k. luciadomarna³ från Migrationsöverdomstolen när det gäller domsluten och de avstamp som domstolen gör i lagstiftningens syfte är den helhetsbedömning som görs i vissa delar

³ MIG 2017:24 och MIG 2017:25

alldeles för långtgående. T.ex. är domstolens uttalanden om att ett något sämre försäkringsskydd kan kompenseras av en högre lön inte acceptabla. Villkoren är i sådana fall inte likvärdiga med kollektivavtal eftersom en sådan ”äpplen mot päronbedömning” inte kan bli aktuell för arbetsgivare som omfattas av kollektivavtal med mindre än att kollektivavtalet tillåter det.

De förslag som utredningen presenterar tar inte ett sådant samlat grepp som Unionen efterlyst och man kommer därför inte till rätta med de generella brister som idag finns i regelverket. Med det sagt lämnar Unionen följande kommentarer till de av utredningen presenterade *delförslagen* avseende kompetensutvisning.

Utredningen föreslår att begränsningen av det maximala antalet perioder för tidsbegränsat uppehållstillstånd ska tas bort (*kap. 9.5.2*). Förslaget motiveras bl.a. av att det skulle innebära en mer förutsägbar och mindre komplicerad process med en mindre risk för avslag på förlängning av uppehållstillstånd. Utredningen framhåller även att förslaget gör det möjligt att ha tidsbegränsade tillstånd under en längre tid än idag vilket kan göra det möjligt för fler att kvalificera sig för att få permanent uppehållstillstånd. Det kan enligt utredningen i sin tur öka Sveriges attraktionskraft för arbetskraftsinvandrare. Unionen välkomnar visserligen en ordning som är mer förutsägbar och mindre komplicerad samt en ordning som innebär att Sverige kan attrahera nödvändig arbetskraft, men ser samtidigt att detta är ytterligare en liberalisering av regelverket kring arbetstillstånd med en risk för att arbetskraftsinvandrare ”fastnar” i tidsbegränsade arbetstillstånd med de negativa följderna en sådan situation kan innebära. Unionen efterfrågar i denna del en djupare konsekvensanalys som även innefattar de ev. risker detta förslag kan innebära i praktiken, särskilt för arbetskraftsinvandrare.

Förslaget om en ny bestämmelse som reglerar förlängningsansökningar (*kap. 9.5.3*) innebär att fokus vid förlängningsansökningar flyttas från en bakåtsyftande bedömning till en framåtsyftande bedömning. Förslaget motiveras bl.a. av att den nuvarande bakåtsyftande bedömningen kan få oönskade effekter, t.ex. att den som bytt arbetsgivare riskerar att få avslag p.g.a. brister hos en tidigare arbetsgivare. Unionen ser positivt på att en arbetstagare inte ska drabbas av en tidigare arbetsgivares misstag, men vill framhålla det utredningen själv anfört – nämligen att det i många fall först är vid förlängningsansökningar som det uppdragas att arbetstagaren arbetat under villkor som inte stämmer med kraven. Unionen delar utredningens bedömning att det för att bibehålla legitimiteten i systemet och för att skydda de arbetstagare som kommer hit fortsatt behöver finnas en möjlighet att beakta hur föregående tillståndperiod sett ut. Det är även av vikt för att skydda vår svenska modell och säkerställa goda arbetsvillkor i nivå med kollektivavtal. Unionen ser dock en oklarhet och en risk avseende Migrationsverket kontroll av tidigare anställning. Utredningen framhåller att möjligheten till en bedömning av tidigare anställning inte helt tas bort, men det framstår som oklart när Migrationsverket ska/bör/kommer utföra sådan kontroll. Hur kommer eventuella stickprov att utföras? Det finns en risk att en ordning i enlighet med förslaget blir oförutsägbar och otillräcklig i praktiken. Det bör preciseras närmare när och hur efterhandskontroller ska göras.

Utredningen föreslår att möjligheten att underlåta en återkallelse ska utökas (**kap. 9.5.4**). Förslaget innebär en möjlighet att underlåta återkallelse i ringa fall eller om en återkallelse med hänsyn till omständigheterna inte framstår som rimlig. Redan i Ds 2017:64 föreslogs att undantag från återkallelseregeln ska kunna göras vid ringa fall av brister då dessa upptäckts av Migrationsverket eller efter det att tillståndstiden har löpt ut. Unionen välkomnade en justering av reglerna för när tillstånd ska återkallas och för vilka mindre fel och brister som kunde tålas, men påtalade redan då behovet av ett förutsägbart och tydligt regelverk som helhet och framhöll att det krävs en rad ytterligare åtgärder utöver en sådan justering. Unionen flaggade även för att den helhetsbedömning som domstolen enligt den nya praxisen menar ska göras kan komma att bli väldigt svårtillämpad och ev. leda till individfall där regelverket antingen kan anses för liberalt och riskera att öppna för missbruk eller anses alltför strikt, men att det oavsett inte kommer vara förutsägbart eller rättssäkert.

Unionen välkomnar fortsatt en justering av reglerna för återkallelse genom ett undantag för ringa fall, i syfte att en arbetstagare inte ska riskera att få ett återkallat tillstånd och utvisning pga. mindre fel och misstag från arbetsgivarens sida. Unionen ställer sig dock negativ till att det därutöver ska införas en proportionalitetsbedömning som innebär att en återkallelse kan underlåtas även i fall som inte är ringa. Enligt utredningen är en sådan proportionalitetsbedömning förenlig med den praxis som vuxit fram genom de s.k. luciadomarna. Unionen menar att förslaget är olyckligt då det bidrar och bygger vidare på det oförutsägbara rättsläget som den nya praxisen har bidragit till. Det bör även uppmärksammas att den genomgång av avslag hos Migrationsverket som utredningen gjort visar att de potentiella kompetensutvisningarna är väldigt få, både sett till procent av antalet ansökningar och till antal. Med tanke på avslagsstatistiken och att de potentiella kompetensutvisningarna är väldigt få kan inte en proportionalitetsbedömning utöver en bedömning av vad som anses vara ringa fall anses motiverad.

Unionen vill till sist påpeka att brister avseende uteblivna försäkringar sällan torde kunna utgöra sådana mindre brister som kan utgöra ringa fall eftersom en utebliven försäkring kan få ödesdigra konsekvenser och inte läkas i efterhand.

9.6 Skydd för arbetstagare som inte kan få förlängt uppehållstillstånd

Utredningens förslag: Enligt utredningen finns det inget behov av att införa några nya bestämmelser till skydd för arbetstagare som inte kan få förlängt uppehållstillstånd.

Unionens inställning: Utredningen menar att de förslag som utredningen har presenterat tillsammans med redan befintliga bestämmelser utgör ett tillräckligt skydd och att ytterligare förslag för att stärka arbetstagarnas ställning inte behövs. Utredningen menar att det är svårt att motivera att en arbetstagare som arbetat i strid med svenska bestämmelser ändå ska få utvisningen upphävd eller ett förlängt uppehållstillstånd för att hitta ett annat arbete. Unionen kan ha viss förståelse för dessa skrivningar. Unionen delar dock inte utredningens bedömning att de förslag som utredningen hittills har presenterat tillsammans med redan befintliga bestämmelser

sammantaget utgör ett tillräckligt skydd för arbetstagarna. Det är fortsatt en framträdande obalans i förhållandet mellan arbetskraftsinvandrare och arbetsgivare, där det är arbetskraftsinvandrare som står i princip samtliga risker för att ett arbetstillstånd nekas eller återkallas. Se vidare våra kommentarer under kap. 10 nedan.

Åtgärder för att stärka arbetskraftsinvandrares ställning på arbetsmarknaden (kap. 10)

10.3 Utredningens förslag: en skyldighet för vissa arbetsgivare att skicka in uppgifter om anställningsvillkoren och anmäla försämringar av dessa

Utredningens förslag: Migrationsverket ska vid vite få förelägga en arbetsgivare, till en utlänning som beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtL, att skicka in uppgifter om de villkor som gäller för utlänningens anställning. Uppgifterna ska lämnas på heder och samvete. När uppgifterna kommer in ska Migrationsverket kontrollera att villkoren för anställningen motsvarar kraven i 6 kap. 2 § UtL. Skulle förutsättningarna inte vara uppfyllda ska Migrationsverket informera arbetsgivaren och arbetstagaren om detta. Om villkoren ändras och blir mindre förmånliga för arbetstagaren än enligt de uppgifter som tidigare lämnats ska arbetsgivaren, så länge som det beviljade tillståndet gäller eller anställningen pågår, anmäla förändringarna till Migrationsverket. En sådan anmälan ska göras senast en månad efter att förändringarna börjat tillämpas. Om ändrade uppgifter kommer in ska Migrationsverket kontrollera om villkoren alltså motsvarar kraven i 6 kap. 2 § UtL. Skulle förutsättningarna inte vara uppfyllda ska Migrationsverket informera arbetsgivaren och arbetstagaren om detta.

Unionens inställning: Unionen välkomnar att regering och riksdag nu försöker komma tillrätta med den obalans som finns i förhållandet mellan arbetskraftsinvandrare och arbetsgivare genom att presentera åtgärder för att stärka arbetskraftsinvandrares ställning på arbetsmarknaden. Unionen välkomnar generellt åtgärder som kan stärka arbetstagarens ställning genom att arbetsgivaren i högre grad måste ta ansvaret för att uppfylla sina lagstadgade skyldigheter ifråga om de arbets- och anställningsvillkor som är förutsättningar för arbetstillstånd och förlängning av sådant. Utgångspunkten för sådana åtgärder bör vara att stärka arbetsgivarens incitament att självant avhjälpa eventuella brister innan det finns en risk för återkallelse eller ett nekat beslut om förlängning av arbetstillstånd.

Unionen delar bedömningen att det både är möjligt och ändamålsenligt att införa bestämmelser om utökade kontroller och sanktioner mot arbetsgivare. Unionen menar dock att det finns en risk att syftet med förslagen som presenteras inte till fullo uppfylls. En annan utformning av utökade kontroller och sanktioner mot arbetsgivare bör övervägas för att säkerställa att arbetskraftsinvandrares ställning faktiskt stärks. Därtill krävs det kompletterande åtgärder, t.ex. i form av ersättning till arbetstagaren, för att säkerställa ett skydd som kan anses acceptabelt.

Förslaget om att en arbetsgivare ska kunna föreläggas vid vite att skicka in uppgifter om anställningsvillkoren (*kap. 10.3.2*) går i rätt riktning, men Unionen anser att det föreligger anledning att införa en skyldighet för samtliga arbetsgivare att anmäla förändringar eller försämringar av anställningsvillkoren. Vår uppfattning är att förändringar av anställningsvillkoren efter att anställningserbjudande getts in inte förekommer i någon större utsträckning, varför en generell anmälningsskyldighet av förändringar eller försämringar inte torde innebära en allt för stor arbetsbörda varken för Migrationsverket eller arbetsgivarna. Ofta är det fråga om kortare eller tidsbegränsade kontrakt där skäl för ändring av villkoren sällan hinner aktualiseras. Förslaget om en skyldighet för arbetsgivaren att anmäla försämrade villkor i *kap. 10.3.4* kan ge ledning för hur en sådan ordning med en allmän skyldighet att anmäla förändringar av villkoren skulle kunna se ut. Det är beklagligt att förslaget i kap. 10.3.4 enbart träffar arbetsgivare som redan har förelagts att lämna in uppgifter om anställningsvillkor. Det finns en risk att det i praktiken kommer att träffa/tillämpas på alldeles för få arbetsgivare för att syftet med förslaget ska uppfyllas. En ordning där alla arbetsgivare är skyldiga att anmäla förändringar eller försämringar skulle kunna kompletteras med regler om särskilda kontroller av vissa arbetsgivare för att säkerställa att anmälningsskyldigheten efterlevs.

Under alla omständigheter måste lagda förslag preciseras så att det blir tydligt när Migrationsverket behöver begära in skriftlig uppgift. Åtgärder för att förslagen inte ska bli verkningslöst presenteras i *kap. 10.3.6*. Skrivningarna där välkomnas av Unionen, men det är tydligt att det trots dessa är osäkert i vilken omfattning och på vilket sätt kontroller kommer att ske och huruvida de kommer att vara tillfyllest för att uppnå syftet med regleringen.

10.4 Alternativt förslag: anställningsavtalet ska bifogas med ansökan

Utredningens förslag: Ett arbetstillstånd får endast ges till en utlänning som har ett anställningsavtal. Migrationsverket får ålägga en arbetsgivare att anmäla om villkoren ändras till mindre förmånliga för arbetstagaren i förhållande till anställningsavtalet. Om ändrade uppgifter kommer in ska Migrationsverket kontrollera om villkoren uppfyller kraven i 6 kap. 2 § UtIL. Skulle förutsättningarna inte vara uppfyllda ska Migrationsverket informera arbetsgivaren och arbetstagaren om detta.

Unionens inställning: Unionen delar utredningens bedömning att nackdelarna överväger fördelarna i fråga om att låta ett anställningsavtal bifogas ansökan. Även om ett anställningsavtal skulle bifogas ansökan kan anställningsvillkoren ändras om parterna är ense om det. En ordning där anställningsavtalet bifogas ansökan med syfte att stärka arbetstagarnas rätt kan därför inte ses som fullt ut ändamålsenlig.

10.5 Ska en arbetstagare vars arbetstillstånd återkallas ha rätt till ersättning från arbetsgivaren?

Utredningens förslag: Enligt utredningen bör en arbetstagare vars arbetstillstånd återkallas inte ha rätt till ersättning från arbetsgivaren.

Unionens inställning: Unionen tycker att det är beklagligt att utredningen inte presenterar något förslag i denna del. Utredningen anför att det har föreslagits en rad andra förändringar till skydd för arbetskraftsinvandrare. Unionen konstaterar att inget av dessa förslag ger tillräckliga incitament för arbetsgivare att göra rätt från början. Det enda förslaget som kan innebära en påföljd för arbetsgivaren (utöver att mista arbetskraft) är förslaget om en uppgifts- och anmälningsskyldighet för en begränsad andel av arbetsgivarna. Hur många arbetsgivare som faktiskt kommer att bli föremål för en sådan skyldighet är högst oklart och det bör även påpekas att så länge arbetsgivaren lämnar efterfrågade uppgifter till Migrationsverket så riskerar den ingen påföljd, även om villkoren visar sig vara långt sämre än de villkor som varit grund för arbetstillståndet ifråga.

När Ds 2018:7 presenterades ställde sig Unionen i huvudsak positiv till förslaget om ersättning till arbetstagaren. Unionen menar alltså att fördelarna med nämnda förslag överväger nackdelarna. Ett justerat förslag med utgångspunkt från det som presenterades i Ds 2018:7 borde ha lämnats av utredningen. En ordning där ersättning eller skadestånd från arbetsgivaren utgår till arbetstagaren om en återkallelse beror på arbetsgivarens brister torde stärka incitamenten för arbetsgivaren att göra rätt från början. Därtill bör en enskild arbetstagare som väljer att föra en process för att få ersättning eller skadestånd från sin arbetsgivare under vissa omständigheter få vara kvar i Sverige under tvistens gång.

Sammanfattningsvis anser Unionen att de förslag som utredningen lämnat i detta delbetänkande är långt ifrån tillräckliga för att stärka arbetskraftsinvandrarnas ställning.⁴

Försörjningskrav för familjemedlemmar (kap. 11)

11.4 Krav på försörjning men inte bostad

Utredningens förslag: Anhöriga till arbetskraftsinvandrare och innehavare av ICT-tillstånd ska omfattas av ett krav på försörjning men däremot inget krav på bostad.

Unionens inställning: En utländsk arbetstagares beslut att etablera sig i ett annat land beror inte uteslutande på regelverket kring arbetstillstånd. För att attrahera och behålla arbetskraft från utlandet behöver goda möjligheter till bostad och utbildning säkerställas, likaså möjligheten till anhöriginvandring. Möjligheten till goda arbetsvillkor i kombination med möjlighet att etablera sig i landet med sin familj är viktiga faktorer för att viktig kompetens från tredje land ska komma Sverige till del. Enligt Unionen är det från ett fackligt perspektiv viktigare att se till att villkoren upprätthålls för arbetskraftsinvandraren än att ytterligare restriktioner för anhöriginvandring införs.

⁴ Se även Riksrevisionens rapport *Statens insatser mot exploatering av arbetskraft* (RiR 2020:27) där det konstateras att det i nuvarande regelverk finns stora utmaningar på området arbetskraftsexploatering.

Utökad kriminalisering av brottet organiserande av människosmuggling (kap. 12)

Utredningens förslag: Även den som i vinstsyfte planlägger eller organiserar verksamhet som är inriktad på att främja att utlänningar reser till Sverige med sådana tillstånd som har utfärdats på grundval av oriktiga uppgifter som varit av betydelse för att få tillståndet ska kunna dömas för organiserande av människosmuggling till fängelse i högst två år.

Unionens inställning: Enligt idag gällande regelverk kan enbart den som i vinstsyfte planlägger eller organiserar verksamhet som är inriktad på att främja att utlänningar reser in till Sverige utan *pass eller de tillstånd som krävs för inresa* för organiserande av människosmuggling. Högsta domstolen har kommit fram till att uppehålls- och arbetstillstånd som utfärdats pga. oriktiga uppgifter vid en straffrättslig bedömning inte kan anses som icke gällande tillstånd. Att planlägga eller organisera för att utlänningar reser till Sverige med tillstånd som lämnats på grundval av oriktiga uppgifter är alltså enligt dagens regelverk inte att anse som människosmuggling. Unionen tillstyrker lagda förslag för att motverka skenanställningar och att arbetstillstånd används för att kringgå de regler som annars finns för inresa i Sverige.

Resa under handläggningstiden (kap. 13)

Utredningens förslag: Migrationsverket ska behandla en ansökan om D-visering som gjorts inifrån landet av en utlänning som ansöker om förlängning av sitt uppehålls- och arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtL.

Unionens inställning: Unionen har inga invändningar mot förslaget.

Konsekvensanalys (kap. 15)

Unionen ser behov av förtydligande och djupare analyser av flera förslag och deras konsekvenser som vi återkommer till nedan.

Oro för otillräckliga kontroller

Enligt utredningen slutade Migrationsverket utföra slumpmässiga kontroller då det saknades uttryckligt krav om det. Unionen anser att fokus i systemet för arbetskraftsinvandring bör ligga på förhandskontroller snarare än efterhandskontroller men tycker dock att en viss nivå av efterhandskontroller är nödvändigt för att säkerställa att oseriösa arbetsgivare inte missbrukar systemet. Utredningen lyfter själv att risken finns att antalet utlänningar som arbetar enligt sämre villkor än vad som följer av 6 kap. 2 § UtL fortsatt består om inget görs. För det fall lagda förslag blir verkligen anser därför Unionen att det måste säkerställas att tillräckligt många och tillräckligt träffsäkra kontroller utförs. De skrivningar som finns i betänkandet i denna del riskerar att inte bli tillräckliga då någon faktiskt skyldighet för Migrationsverket att utföra kontroller inte föreslås.

Därutöver ställer sig Unionen frågande till hur de branscher som idag har skärpta utredningskrav kommer att påverkas gällande kontrollverksamheten, något som inte alls framgår av utredningen. I det nuvarande systemet görs särskilda utredningar av vissa branscher där arbetsgivaren bland annat ska kunna visa att det finns förutsättningar för att betala ut lön till arbetstagaren. Detta är ett positivt initiativ som bör utvärderas löpande och eventuellt utvidgas.

Effekter på integrationen

Unionen anser att avsnittet om förslagets påverkan på enskilda är förvånansvärt kortfattat. Unionen noterar även att det saknas en problematik kring upprepade tillstånd. Detta lyfts snarare enbart fram som positivt. Unionen undrar hur utredningen kommit till slutsatsen att fler personer får permanent uppehållstillstånd trots språkkrav etc. När det gäller frågan om hur förslaget om tillfälliga uppehållstillstånd påverkar integrationen saknas en diskussion om risken att arbetstagare hamnar i upprepade tidsbegränsade tillstånd.

Matchningsproblematik

Unionen noterar att det saknas en diskussion kring möjliga negativa effekter av misslyckad matchning av personer som kommer till Sverige via kompetensvisum. Problematiken gäller delvis högkvalificerade som kan väntas ta lägre kvalificerade yrken. Därutöver anges i tidigare avsnitt att många arbetskraftsinvandrare finns i hotell- och restaurangbranscherna. Det görs dock ingen redogörelse för redan befintlig matchningsproblematik i just denna bransch, trots att sådan forskning finns tillgänglig⁵. Om en lättnad/ny uppehållstillståndsgrund för vissa grupper införs (högkvalificerade) är det viktigt att konsekvenserna för detta noga utreds.

Frågetecken kvarstår

Unionen saknar en djupare analys om hur arbetskraftsinvandringen och konsekvenserna av förslagen i detta delbetänkande kan påverkas av Migrationskommitténs utredning.



Martin Linder, Förbundsordförande, Unionen

⁵ Emilsson H, Magnusson K, Osanami Törngren O, Bevelander P (2014): The World's Most Open Country: Labour Migration to Sweden after the 2008 Law. Current Themes in IMER Research 15, Malmö University.