

Justitiedepartementet

Ju2021/00432

Yttrande över remiss av betänkandet Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring (SOU 2021:5)

I februari 2020 tillsatte regeringen tillsammans med samarbetspartierna en utredning för att attrahera internationell kompetens och motverka utnyttjande av arbetskraftsinvandrare. Utredningen (SOU 2021:5) fick i uppdrag att 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. Saco har deltagit som expert i utredningen under våren 2021. I vår roll har vi bistått utredningen med synpunkter och underlag till förslag. Därför avgränsar vi vårt svar till Saco:s huvudsakliga synpunkter på utredningens förslag:

- Saco tillstyrker utredningens förslag på tidsbegränsat uppehållstillstånd för högkvalificerade personer som önskar söka arbete eller starta företag i Sverige.
- Saco är positiva till att utredningen lämnar förslag som ökar transparensen och reglerna vid förlängningsansökan. Bland annat innebär det att bestämmelserna som reglerar Migrationsverkets hantering och praxis vid återkallelse av förlängningsansökan tydliggörs.
- Utredningen föreslår bland annat att den som redan har ett beviljat tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete eller näringsverksamhet ska kunna söka om nytt tillstånd inifrån landet på en annan grund. Det ska bli lättare att växla tillstånd från arbete till sådan som forskning som regleras utlänningslagen. Saco är positiv till förslaget men anser att möjligheten att växla tillstånd bör utökas ytterligare att det i vart fall ska omfatta den som vill gå från arbete till forskarstudier.
- Utredningen föreslår att utvisningar som sker på grund av försumbara och ursäktliga brister ska upphöra. Saco tillstyrker det förslaget men anser inte att det räcker för att komma till rätta med kompetensutvisningar. Utredningen saknar flera viktiga perspektiv för att kunna lämna ändamålsenliga åtgärder. Exempelvis ingår inte kompetensutvisningar av personer som kommer hit för att genomföra forskarutbildning/bedriva forskning. Det saknas också analyser av kompetensutvisningar

vid ansökan från tillfälligt uppehållstillstånd till permanent uppehållstillstånd. Saco anser därför att en ny utredning snarast behöver tillsättas för att se över regelverket för permanent uppehållstillstånd för dessa grupper, alternativt att den nuvarande utredningen får tilläggsdirektiv

- Sverige ska utgöra ett attraktivt val för arbetskraftsinvandrare genom goda och förutsägbara anställningsvillkor på arbetsmarknaden. Ingen ska riskera att utnyttjas! I stället för att reglera tillträdet till den svenska arbetsmarknaden anser vi att villkoren för arbetstillståndet behöver säkras. Därför anser vi tillskillnad mot utredningen att *samtliga* arbetsgivare skall lämna in skriftlig uppgift om de villkor som gäller för utlänningens anställning. Migrationsverket ska kunna säkerställa att lön, försäkringar och övriga villkor är i nivå med svenska kollektivavtal. Saco har lämnat ett särskilt yttrande till i egenskap av expert i utredningen.
- Utredningen föreslår att Migrationsverket ska kunna förena förelägganden med vite eller företagsbot. Saco anser att det är ett steg i rätt riktning men att det krävs fler åtgärder. I slutbetänkandet bör det ingå en kartläggning om utsträckning av organiserat missbruk av arbetskraftsinvandrare. Saco anser också att det krävs fler skarpa åtgärder vad gäller utnyttjandet av arbetskraften. Det bör införas sanktioner mot de arbetsgivare som bryter mot reglerna.

Övergripande kommentarer

Sveriges roll som kunskapsnation och Sveriges attraktionskraft som slutdestination äventyras när villkoren för uppehållstillstånd för arbete, forskning och forskarstudier är allmänt hållna och tvetydliga, både för dem som ansöker om uppehållstillstånd och för dem som ska hanterat ansökan.

Det krävs ett system för arbetskraftsinvandring som är transparent och förutsägbart. Saco anser att det är viktigt att det ges information, både till arbetsgivare och till arbetskraftsinvandrare, om villkoren på den svenska arbetsmarknaden, parternas ställning och fackförningens roll. Regeringen bör överväga att ge utredningen ett tilläggsuppdrag att utreda huruvida Migrationsverket kan åta sig ett sådant informationsuppdrag.

Saco anser också att det krävs ett system som säkerställer att anställningsvillkoren både uppfylls och efterlevs. Saco befarar att utredningens (dir 2020:8) förslag sammantaget inte åstadkommer detta. Därför har vi lämnat ett särskilt yttrande till utredningen i egenskap av expert (se bifogad fil Särskilt yttrande).

Saco anser också att möjligheten till civilrättslig prövning vid missbruk och utnyttjandet av arbetskraftsinvandrare bör utredas.

Uppehållstillstånd för högkvalificerade personer som önskar söka arbete eller starta företag i Sverige.

Utredningen föreslår en ny grund för uppehållstillstånd som ska göra det lättare för högkvalificerade att arbeta och bedriva näringsverksamhet i Sverige. Förslaget innebär att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som önskar komma till landet för att söka arbete eller undersöka förutsättningar att starta näringsverksamhet, om utlänningen har särskild kompetens i form av slutförda studier som motsvarar studier på avancerad nivå.

Saco ställer sig bakom utredningen förslag. Sveriges roll som kunskapsnation är beroende av högutbildad arbetskraft. Genom att underlätta tillträdet till den svenska arbetsmarknaden kan attraktiviteten att arbeta, investera och forska i Sverige öka bland högkvalificerade utländska medborgare. Det är viktigt för Sveriges konkurrenskraft och kompetensförsörjning.

Tillträdet till den svenska arbetsmarknaden bör inte regleras genom arbetsmarknadsbedömningar. Det kan snarare skapa hinder för tillgången på efterfrågad kompetens. Skälet till det är att det saknas uppgifter och prognoser över många utbildningsinriktningar eller yrken (tex trender och prognoser eller AF:s bristindex). Efterfrågan på högkvalificerad arbetskraft kan röra sig om mycket specifika kompetenser. Om det saknas underlag som understödjer sådana behov kan det påverka möjligheten att få ett arbetstillstånd beviljat.

Saco anser att den myndighet som besitter mest kompetens och erfarenhet att bedöma utländska utbildningar också ska pröva huruvida den högkvalificerade arbetskraften uppfyller kraven för det nya uppehållstillståndet. Det är viktigt för att kunna säkerställa den utbildningens äkthet och dess motsvarighet till svenska examina. Det är också viktigt att UHR eller andra behörighet myndigheter (tex Socialstyrelsen) gör motsvarandebedömningar av nivån på de utländska examina eftersom utbildningssystemen är olika mellan länder. En strikt översättning av utländska examina till en svensk kan skapa flaskhalsar i systemet.

Byte av grund för uppehållstillstånd samt förlängning av anhörigas tillstånd.

Saco är positiva till att 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. Liksom att samma bestämmelser gäller för anhörig.

Saco ställer sig också bakom utredningens förslag ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete eller näringsverksamhet eller för att söka arbete eller att undersöka förutsättningarna för att bedriva näringsverksamhet ska kunna återkallas om utläningen har sökt och ska beviljas ett nytt uppehållstillstånd på annan grund.

Kompetensutvisningar

Utredningen föreslår att utvisningar som sker på grund av försumbara och ursäktliga brister ska upphöra. Saco tillstyrker förslaget och anser att det kan bidra till att förhindra en del av de kompetensutvisningar som uppstår men det inte räcker för att komma åt hela problemet.

Saco anser att utredningens har begränsat sitt uppdrag till att endast hantera kompetensutvisningar vid ansökan om arbetstillstånd eller bryggan vid förlängningsansökningar. Utgångspunkten har varit att analysera rättsläget och dess konsekvenser när det gäller kompetensutvisningar som uppstår vid *förlängningsansökningar* enligt utformningen och praxis av 7 kap. 7 e § UtlL och utifrån denna analys lämnat förslag som ska göra regelverket och regeltillämpningen mer tydligt och transparent. Det är olyckligt eftersom det gör att utredningen saknar viktigt perspektiv. Saco anser att det är minst lika viktigt att analysera det rättsliga läget vad gäller kompetensutvisningar vid ansökan om permanent uppehållstillstånd eller när olika tillstånd växlas. Saco har till utredningen skriftligt och muntligt framfört exempel på flera rättsfall där bland annat doktorander och forskare har fått avslag på ansökan om permanent uppehållstillstånd på grund av att de haft annat uppehållstillstånd än för arbete eller gjort en del av forskningen i annat land.

Saco anser att det är viktigt att kunna kombinera olika former av tillstånd. Exempelvis är det viktigt för utlänningar som har reglerade yrken inom hälso-och sjukvården att kunna kombinera språkstudier eller kompletterade studier med arbete inom vården för att få den erfarenhet som behövs för att på sikt kunna skaffa sig legitimation och behörighet de reglerade yrken i Sverige. Saco föreslår också att det bör införas en generell bestämmelse om att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska få återkallas till förmån för permanent uppehållstillstånd om utläningen så begär.

Utredningens uppdrag innefattar heller inte personer som kommer hit för att genomföra forskarutbildning eller för att bedriva forskning. Doktorander och forskare söker inte uppehållstillstånd på grund av arbete utan i stället enligt de särskilda regler som finns i 5 b kap. utlänningslagen (2005:716). Saco anser därför att en ny utredning

snarast behöver tillsättas för att se över regelverket för permanent uppehållstillstånd för dessa grupper, alternativt att den nuvarande utredningen får tilläggsdirektiv

Åtgärder för att stärka arbetskraftsinvandringens ställning på arbetsmarknaden

Saco anser att Sverige ska utgöra ett attraktivt val för arbetskraftsinvandrare genom goda och förutsägbara anställningsvillkor på arbetsmarknaden. Men då måste villkoren för arbetstillståndet säkras. Beslut om arbetstillstånd behöver grunda sig på de anställningsförhållanden som ska gälla för arbetet i Sverige. Det beskriver inte ett anställningserbjudande. Ett anställningskontrakt säkerställer att arbetstagaren är införstådd med och har accepterat villkoren för anställningen. Det gör inte ett anställningserbjudande.

Därför anser Saco att ett anställningskontrakt, det vill säga vad arbetstagaren och arbetsgivaren kommit överens om i ett juridiskt bindande avtal, ska ligga till grund för beslut om arbetstillstånd i stället för ett anställningserbjudande. Saco anser att utredningens förslag och övervägande, att behålla ordningen med anställningserbjudandet som grund för arbetstillstånd, inte kommer att leda till att stärka arbetskraftsinvandringens ställning på den svenska arbetsmarknaden.

Saco anser inte heller att det räcker med att utöva kontroll av arbetsgivare inom vissa branscher eftersom den högkvalificerade arbetskraften finns inom de flesta. Saco har framfört till utredningen att ingenjörer och IT-programmerare med arbetstillstånd i Sverige har sin anställning och lön i tredje land. Det gör det svårt för Migrationsverket att kontrollera och säkerställa huruvida villkoren är i nivå med svenska kollektivavtal.

I dagsläget är det fullt möjligt att en arbetskraftsinvandrare under tillståndstiden i Sverige har ett anställningsavtal i annat land. Eftersom detta är en grupp som sannolikt är mycket stor, och som troligtvis utnyttjas, är det viktigt att undersöka Migrationsverkets tillståndshantering för denna grupp. En ny granskning gjord av Sveriges Ingenjörer visar på stora brister i systemet för arbetskraftsinvandring.

Saco anser att samtliga arbetsgivare ska ha skyldighet att anmäla förändringar i anställningsvillkor. Saco anser också att det bör införas tydliga sanktioner mot de arbetsgivare som bryter mot reglerna.

Det bör införas sanktioner mot de arbetsgivare som bryter mot regler och utnyttjar utländsk arbetskraft. Det räcker inte med de rättsliga åtgärder som utredningen. Möjligheten till civilrättslig prövning vid missbruk och utnyttjandet av arbetskraftsinvandrare bör utredas.

Försörjningskrav för familjemedlemmar

En ökad nivå på försörjningsförmåga kan resultera i ett minimibelopp som vid prövning av ansökan konkurrerar ut bedömning av lön enligt kollektivavtal eller branschpraxis.

Saco anser också utredningen behöver belysa konsekvenserna av förslag på försörjningskrav samt krav på språk-och samhällskunskap för arbetskraftsinvandring i Sverige. Det gäller särskilt om det införs utan rimlig framförhållning vilket kan göra det svårt för berörda att uppfylla dessa krav. Det finns en stor risk att många arbetskraftsinvandrare riskerar att bli utvisade och bland dem många högkvalificerade personer.

Bilägger remissvar från Sacoförbunden Sveriges Ingenjörer, tillsammans med en egen rapport "Legal handel av arbetstillstånd " och SULF.

Med vänlig hälsning
Sveriges akademikers centralorganisation

Lena Granqvist
Samhällspolitisk chef

Ana Andric
Utredare