

Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden

*Betänkande av Utredningen om åtgärder
för att stärka arbetskraftsinvandrares ställning
på arbetsmarknaden*

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:91

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24542-2

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 2 juli 2015 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att överväga åtgärder för att stärka arbetskraftsinvand-
rarnas ställning på arbetsmarknaden (dir. 2015:75). Genom tilläggs-
direktiv den 18 augusti 2016 beslutade regeringen om förlängd utred-
ningstid (dir. 2016:72).

Som särskild utredare förordnades den 3 november 2015 råd-
mannen Ingrid Utne.

Som experter att biträda utredningen förordnades från och med
den 11 januari 2016 rättsakkunnige Johan Borgström (Justitiedeparte-
mentet), rättsliga experten Annica Carlsson numera Hansson (Migra-
tionsverket), arbetsmarknadsexperten Karin Ekenger (Svenskt När-
ingsliv), utredaren Thord Ingesson (LO), dåvarande departements-
sekreteraren numera kanslirådet Elin Jansson (Justitiedepartemen-
tet), departementssekreteraren Karlis Lapsa (Arbetsmarknadsdeparte-
mentet), juristen Helena Larsson (Saco), utredaren Åsa Odin Ekman
(TCO) och handläggaren Kristoffer Tunander (Polismyndigheten).
Den 3 mars 2016 entledigades Thord Ingesson och förordnades
som expert utredaren vid LO Mattias Schulstad från och med samma
dag. Den 3 mars 2016 entledigades även Helena Larsson. Som ny
expert förordnades från och med samma dag utredaren Josefin
Edström (Saco).

Som sekreterare anställdes från och med den 1 januari 2016 före-
draganden i riksdagens arbetsmarknadsutskott Therese Persson. Ut-
redningen har uppdragit åt konsultföretaget Mapsec att genomföra
konsekvensanalys och konsekvensbedömning av utredningens för-
slag.

Experterna har i allt väsentligt ställt sig bakom utredningens över-
väganden och förslag. Betänkandet har därför formulerats i vi-form.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet Stärkt ställning för
arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden (SOU 2016:91). Upp-
draget är med detta slutfört.

Stockholm i december 2016

Ingrid Utne

/Therese Persson

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Författningsförslag	21
1.1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	21
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet	24
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet.....	25
1.4 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken (2010:110).....	26
1.5 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97).....	27
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet	28
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet	30
1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration	32

2	Utredningens uppdrag och arbete	35
2.1	Uppdraget	35
2.2	Utredningens arbete.....	36
2.3	Betänkandets disposition	38
3	Regler för arbetskraftsinvandring	39
3.1	Historik.....	39
3.2	Visering	42
3.3	Uppehållstillstånd.....	43
3.4	Arbetsstillstånd	44
3.4.1	Förutsättningar för att få arbetsstillstånd	44
3.4.2	Återkallelse av tillstånd.....	48
3.4.3	Kontroll vid vistelse som arbetstagare i Sverige	52
3.4.4	Kontrollskyldighet för arbetsgivare i vissa fall.....	53
3.5	Bestämmelser om straff m.m.	53
4	Kartläggningen	57
4.1	Avslagsbeslut	57
4.2	Efterkontroller.....	59
4.3	Sammanfattande kommentarer.....	60
5	Överväganden.....	63
5.1	En uttrycklig bestämmelse om skenanställning	63
5.1.1	Behov av en uttrycklig bestämmelse om skenanställning.....	63
5.1.2	Riktlinjer för prövningen av om skenanställning föreligger	65
5.1.3	Återkallelse av arbetsstillstånd vid skenanställning.....	68
5.2	Straffansvar för arbetsgivare	69
5.2.1	Bestämmelser om straff m.m. i utlänningslagen.....	69

5.2.2	Riktlinjer för när ett handlande bör kriminaliseras	71
5.2.3	Ett särskilt straffansvar för arbetsgivare bör införas	73
5.2.4	Närmare om straffansvaret	76
5.2.5	Information om arbetsgivares straffansvar	81
5.3	Möjlighet att underlåta återkallelse när arbetsgivaren på eget initiativ har vidtagit rättelse	83
5.3.1	En obligatorisk bestämmelse om återkallelse	83
5.3.2	Förutsättningar för att underlåta återkallelse i vissa fall	83
5.4	Direktåtkomst	85
5.4.1	Innebörden av direktåtkomst	85
5.4.2	Tidigare hantering av frågan om direktåtkomst för Migrationsverket	87
5.4.3	Migrationsverkets behov av direktåtkomst	89
5.4.4	Direktåtkomst och integritet	91
5.4.5	Direktåtkomst och sekretess	92
5.4.6	Direktåtkomst och vissa samhällsintressen	95
5.4.7	Utformningen av bestämmelser om direktåtkomst	95
5.5	Efterkontroller	97
5.5.1	Syftet med och effekterna av efterkontroller	97
5.5.2	Behov av att precisera efterkontroller	99
5.5.3	Föreskriftsrätt avseende efterkontroller	100
5.6	Förkortade tidsfrister för återkallelse av tillstånd och för omställning	101
5.6.1	Bakgrunden till gällande bestämmelser	102
5.6.2	Syftet med förkortade och enhetliga tidsfrister ..	102
5.7	Ett system för effektivare prövning av uppehållstillstånd och arbetstillstånd	104
5.7.1	Syftet med ett system för effektivare prövning av uppehållstillstånd och arbetstillstånd	104
5.7.2	Krav på arbetsgivare för att omfattas av systemet	105

5.7.3	Effekter av ett system för effektivare prövning av uppehållstillstånd och arbetstillstånd	105
5.8	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	107
5.9	Konsekvenser.....	107
6	Alternativa överväganden	113
6.1	Inledning	113
6.2	Krav på anställningsavtal och förbud mot försämrade villkor.....	113
6.3	Försäkring	116
6.4	Utökade kontroller av arbetsgivare	118
6.5	Skadestånd till arbetskraftsinvandrare.....	120
6.6	Ytterligare alternativ som utredningen inte lämnar förslag om	122
7	Författningskommentarer.....	127
7.1	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	127
7.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.....	130
7.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet	131
7.4	Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken (2010:110)	132
	Referenser.....	135

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2015:75	139
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2016:72	151

Sammanfattning

Inledning

I detta betänkande redovisar vi vårt uppdrag och lämnar förslag till åtgärder för att stärka arbetskraftsinvandrares ställning på arbetsmarknaden. Vi redovisar även en kartläggning vi har genomfört för att undersöka i vilken omfattning arbetskraftsinvandrare utnyttjas på den svenska arbetsmarknaden. Kartläggningen har utgjort utgångspunkt för våra förslag till åtgärder.

Uppdraget

Vi har haft i uppdrag att undersöka i vilken omfattning arbetskraftsinvandrare utnyttjas på den svenska arbetsmarknaden och beskriva utnyttjandets karaktär.

Med utgångspunkt i kartläggningen har vår uppgift varit att föreslå lämpliga åtgärder för att motverka att arbetskraftsinvandrare som kommer till Sverige utnyttjas. I uppdraget har ingått att bland annat överväga krav på att anställningsavtal ska ges in i samband med en ansökan om arbetstillstånd, begränsningar i arbetsgivarens möjligheter att försämra anställningsvillkoren efter att arbetstillstånd har beviljats, utökade sanktioner mot arbetsgivare och utökade kontroller av arbetsgivare. I arbetet har vidare ingått att analysera och bedöma eventuella effekter av föreslagna åtgärder för Migrationsverkets handläggningstider och effektiviteten i systemet för arbetskraftsinvandring.

Uppdraget har omfattat tredjelandsmedborgare som kommit till Sverige för att arbeta inom ramen för det regelverk som trädde i kraft 2008. Medborgare i EU/EES och Schweiz som använder sin rätt till fri rörlighet för personer liksom personer som vistas och arbetar i Sverige utan föreskrivet tillstånd har således inte omfattats

av uppdraget. Inte heller anhöriga till personer som beviljas uppehållstillstånd och arbetstillstånd har omfattats av uppdraget.

Kartläggningen

Vi har manuellt gått igenom 592 beslut om avslag på förstagångs- och förlängningsansökningar från första kvartalet 2015 (kartläggning 1) och 161 beslut om avslag på ansökan om förlängt arbetstillstånd från andra kvartalet 2015 (kartläggning 2). I kartläggningarna ingår enbart beslut avseende arbetskraftsinvandrare som omfattas av reformen om arbetskraftsinvandring från 2008. Vi har inte heller tagit med beslut där grunden för avslag beror på omständigheter hänförliga till sökanden, exempelvis avslag på grund av sökandens vandel.

Vid genomgång av besluten om avslag på förstagångs- och förlängningsansökningar från första kvartalet 2015 (kartläggning 1) framkom följande. 262 av 592 beslut avsåg avslag på grund av brister i anställningsvillkoren. Av dessa 262 avslagsbeslut hade arbetskraftsinvandraren fått för låg lön i 54 fall, otillräckligt försäkringsskydd i 7 fall och 201 beslut var en kombination av flertalet brister. Exempel på flertalet brister är att arbetskraftsinvandraren både hade fått för låg lön och inte hade omfattats av nödvändiga försäkringar samt att Migrationsverket även bedömde att det var ett oseriöst anställningserbjudande. I 115 beslut avslogs ansökan efter att Migrationsverket bedömt att det var en skenanställning. Det bör noteras att det inte framgår av besluten om oseriösa anställningserbjudanden konstituerar skenanställningar. I 109 beslut var avslagsgrunden att rekryteringsförfarandet inte ansågs förenligt med Sveriges åtaganden inom Europeiska unionen genom att unionsföreträdet inte hade iakttagits. I 106 ärenden var grunden för avslag att anställningen hade upphört eller att sökanden inte hade påbörjat arbetet.

Vid genomgången av besluten om avslag på förlängningsansökningar från andra kvartalet 2015 (kartläggning 2) framkom följande. 113 av 161 beslut avsåg avslag på grund av brister i anställningsvillkoren. Av dessa 113 avslagsbeslut hade arbetskraftsinvandraren fått för låg lön i 60 fall, otillräckligt försäkringsskydd i 17 fall och 36 fall var en kombination av flertalet brister.

Migrationsverket ansåg i 15 av 48 beslut att anställningserbjudandet inte längre var aktuellt. I 32 beslut gjorde Migrationsverket bedömningen att ansökan om förlängning avsåg en ny tjänst och att rekryteringsförfarandet inte var förenligt med Sveriges åtaganden inom Europeiska unionen, dvs. att unionsföreträdet inte hade iakttagits. Ett beslut gällde avslag på grund av skenanställning.

Första kvartalet 2015 beviljade Migrationsverket sammanlagt 4 894 arbetstillstånd för arbetskraftsinvandrare som omfattas av reformen om arbetskraftsinvandring från 2008. Andra kvartalet 2015 fick 8 146 personer arbetstillstånd. Av dessa var 4 097 bärplockare. Under 2015 beviljade Migrationsverket sammanlagt 20 146 arbetstillstånd, varav 7 426 stycken avsåg förlängningsansökningar. Migrationsverket fattade totalt 3 303 avslagsbeslut 2015. Ändringsfrekvensen i migrationsdomstolarna 2015 för beslut om arbetstillstånd i både förstagångs- och förlängningsansökningar var 3–4 procent.

Vi har även gått igenom beslut om efterkontroller, en av åtgärderna som infördes den 1 augusti 2014 för att motverka missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring. Sedan Migrationsverket påbörjade efterkontrollerna i juli 2015 har sammanlagt 522 efterkontroller genomförts. Av dessa har Migrationsverket beslutat att öppna ett ärende om återkallelse i 271 fall och fattat 151 beslut. Av besluten återkallades tillstånd i 81 fall, 36 fall ledde inte till återkallelse, 33 avskrevs och 1 lämnades utan åtgärd. I cirka hälften av efterkontrollerna har Migrationsverket initierat ärenden om återkallelse och i ungefär hälften av dessa ärenden har beslut fattats om återkallelse. Det innebär att närmare 30 procent av initierade återkallelseärenden har lett till återkallelse av arbetstillstånd.

Av vår kartläggning framgår att det återkommande förekommit felaktigheter i anställningsvillkoren för arbetskraftsinvandrare. Grunden för avslag både vid förstagångs- och förlängningsansökningar berodde på brister i anställningsvillkoren i 375 av totalt 753 beslut, vilket utgör närmare 50 procent av avslagsbesluten. Sammanlagt avslogs 116 ansökningar med motiveringen att det rörde sig om en skenanställning. Det motsvarar cirka 15 procent av samtliga beslut i kartläggningen. Även vid genomgången av beslut om återkallelse efter genomförda efterkontroller framkommer brister huvudsakligen i anställningsvillkoren.

Förslag

En uttrycklig bestämmelse om skenanställning

Vi föreslår att det införs en ny paragraf i utlänningslagen där det föreskrivs att arbetstillstånd ska avslås om det finns en erbjuden anställning som uppfyller villkoren i 6 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716), UtlL, men erbjudandet har upprättats uteslutande i syfte att kringgå reglerna om uppehållstillstånd och arbetstillstånd.

Det är omständigheterna i varje enskilt fall som blir avgörande för bedömningen om det föreligger en skenanställning eller inte. Migrationsverket har bevisbördan för att en anställning har erbjudits uteslutande i syfte att kringgå reglerna om uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Bedömningen ska ske utifrån objektiva grunder och Migrationsverket måste visa på en eller flera konkreta omständigheter som varit ägnade att ifrågasätta syftet med den erbjudna anställningen på sådant sätt att tillstånd avslagits.

En uttrycklig bestämmelse om skenanställning ger Migrationsverket anvisningar för prövningarna. Det ökar vidare effektiviteten i arbetet med att upptäcka och motverka missbruk av regelverket. En bestämmelse om skenanställning kan även få en avhållande effekt för de som avser att kringgå reglerna om uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Därmed upprätthålls legitimiteten för regelverket gällande arbetskraftsinvandring.

Straffansvar för arbetsgivare

Straffansvar för arbetsgivare föreslås införas med följande innebörd. Den som har anställt en utlänning och uppsåtligen inte har uppfyllt villkoren enligt 6 kap. 2 § första stycket 2 UtlL, vilket har lett till att utlänningens ansökan om förlängt arbetstillstånd har avslagits eller utlänningens arbetstillstånd har återkallats, döms till fängelse i högst ett år. När omständigheterna är mildrande döms till böter. Motsvarende gäller för den som har erbjudit en utlänning en anställning uteslutande i syfte att kringgå reglerna om uppehållstillstånd och arbetstillstånd, och det har lett till att utlänningens ansökan om arbetstillstånd har avslagits.

För ansvar krävs således först att rättstillämpande myndigheter klarlagt och fattat beslut om att det förekommit brister i anställ-

ningsvillkoren eller att det rör sig om en skenanställning. Dessutom ska bristerna i anställningsvillkoren ha lett till att en ansökan om förlängt arbetstillstånd har avslagits eller att ett arbetstillstånd har återkallats. Vad gäller skenanställning ska ansökan om arbetstillstånd ha avslagits.

Det förfarande som straffbeläggs är allvarligt. Det är viktigt att legitimiteten för regelverket upprätthålls och att arbetskraftsinvandrare som en konsekvens av det inte utnyttjas. Maximistraflet föreslås därför uppgå till ett års fängelse. Det kan finnas handlingar som inte är så straffvärda att fängelse bör komma i fråga, varför det bör finnas en möjlighet att döma till böter vid mildrande omständigheter. Straffbestämmelsen riktar sig emellertid mot arbetsgivare som förutsätts känna till de regler som gäller för att rekrytera arbetskraft från tredjeländ. Av den anledningen menar vi att det är i få fall som omständigheter bör anses vara mildrande. Vad som konstituerar mildrande omständigheter får bedömas i varje enskilt fall med beaktande av bland annat i vilken grad och i vilken omfattning det har brustit. Det blir slutligen en uppgift för rättstillämpningen att fastställa.

Möjlighet att underlåta återkallelse när arbetsgivaren på eget initiativ har vidtagit rättelse

I betänkandet lämnas förslag på att det i vissa fall kan vara möjligt att underlåta återkallelse av tidsbegränsade uppehållstillstånd för arbete. Att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete ofrånkomligen ska återkallas utan att arbetsgivaren på eget initiativ ges möjlighet att åtgärda bristen i vissa fall leder enligt vår uppfattning till ett orimligt resultat. Det kan förekomma situationer där både arbetskraftsinvandrarerna och arbetsgivaren är angelägna om fortsatt anställning, trots att det har förekommit brister i anställningsvillkoren.

Tillstånd bör därför inte återkallas om arbetsgivaren på eget initiativ har vidtagit åtgärd så att förutsättningarna för arbetstillstånd är uppfyllda. Att arbetsgivaren på eget initiativ har vidtagit åtgärd som leder till att förutsättningarna för arbetstillstånd är uppfyllda innebär att arbetsgivaren själv har rättat till bristen utan att Migrationsverket har påtalat bristen eller har meddelat att ett ärende om efterkontroll kommer att initieras. När Migrationsverket har

påtalat bristen finns inte längre möjlighet för arbetsgivaren att vidta rättelse som kan avvärja en återkallelse av tillstånd.

Direktåtkomst

Enligt vårt förslag ska Migrationsverket få medges direktåtkomst till vissa särskilt angivna uppgifter från Skatteverkets beskattningsdatabas, Kronofogdemyndighetens utsöknings- och indrivningsdatabas samt Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens socialförsäkringsdatabas, om uppgifterna behövs för handläggning av ansökningar om uppehållstillstånd och arbetstillstånd enligt 5 kap. 5 § första stycket 1 och 6 kap. 2 § första stycket UtlL eller för kontroll av sådana arbetstillstånd. Bestämmelser om detta föreslås tas in i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet och socialförsäkringsbalken (2010:110).

Närmare precisering av direktåtkomsten bör i enlighet med den författningsteknik som i dag är bruklig när direktåtkomst regleras tas in i författningar som rör personuppgiftsbehandling hos respektive värmyndighet. Det innebär att bestämmelser om precisering av uppgifter som direktåtkomst får medges till föreslås tas in i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration. I dessa förordningar föreslås även att särskilda sekretessbrytande bestämmelser tas in.

Efterkontroller

Vi föreslår också att regeringen ska få meddela ytterligare föreskrifter om Migrationsverkets genomförande och redovisning av kontroll av arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL, s.k. efterkontroller. Migrationsverket kan sedan den 1 augusti 2014 under löpande tillståndstid genomföra kontroller av beviljade arbetstillstånd i enlighet med 6 kap. 6 a § utlänningsförordningen (2006:97), UtlF. Migrationsverket kan kontrollera att arbetet har påbörjats inom

viss tid från tillståndets första giltighetsdag och att förutsättningarna för tillståndet fortfarande är uppfyllda.

Vi anser att det är angeläget att systemet med efterkontroller är ett kontrollverktyg som är flexibelt och hållbart över tid för att effektivt upptäcka och hindra missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring. Efterkontrollerna kan enligt vår bedömning behöva anpassas och preciseras efter rådande förhållanden beroende på nytilkomna omständigheter och förfaranden som utgör missbruk eller utnyttjande. Mot bakgrund av att det på kort tid kan tillkomma behov av preciseringar för att upprätthålla effektiviteten av efterkontrollerna anser vi att regeringen bör få ett bemyndigande att meddela föreskrifter om Migrationsverkets genomförande och redovisning av efterkontroller. Det kan bli fråga om en ingående och detaljerad reglering varför en sådan bestämmelse med fördel tas in i utlänningsförordningen. Ett bemyndigande som innebär att regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om genomförande och redovisning av kontroll av arbetstillstånd föreslår vi tas in i utlänningslagen.

Förkortade tidsfrister för återkallelse av tillstånd och för omställning

Efterkontroller ger Migrationsverket möjlighet att kontrollera att arbetet har påbörjats inom fyra månader från tillståndets första giltighetsdag och att förutsättningarna för arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtL är uppfyllda under tillståndstiden. Om det förekommer brister i dessa avseenden ska tidsbegränsade uppehållstillstånd för arbete återkallas enligt 7 kap. 7 e § UtL. En utlänning vars tillstånd har återkallats har möjlighet att under fyra månader söka nytt arbete, s.k. omställningsperiod. Omställningsperioden för en utlänning vars anställning har upphört är tre månader enligt 7 kap. 3 § första stycket 2 UtL.

Vi anser att det är viktigt att sökanden ges rimlig tid att hitta ett nytt arbete när ett ärende om återkallelse har inletts eller när anställningen har upphört. Samtidigt anser vi att det är angeläget att missbruk av regelverket och utnyttjande av arbetskraftsinvandrare upptäcks och åtgärdas så snart som möjligt. Det är vidare betydelsefullt att bestämmelserna om dessa tidsfrister är förutsägbara och rättssäkra. Att ha varierande tidsfrister kan skapa osäkerhet och

oklarhet både hos arbetsgivare och hos arbetskraftsinvandrare. Möjligheten att verkningsfullt upptäcka och motverka missbruk och utnyttjande samt den förutsägbarhet enhetliga tidsfrister ger, väger enligt vår uppfattning tyngre än den eventuella negativa påverkan för arbetskraftsinvandraren som förkortad tid om en månad kan innebära för att söka nytt arbete. Att så tidigt som möjligt åtgärda missbruk och utnyttjande stärker enligt vår uppfattning vidare arbetskraftsinvandrares ställning på arbetsmarknaden.

Därför föreslår vi att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete ska återkallas för en utlänning som har fått arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtL om utlänningen inte inom tre månader från tillståndets första giltighetsdag har börjat arbeta. Vi föreslår vidare att en utlänning vars anställning upphört sedan utlänningen underrättats om att en utredning om återkallelse av tillstånd har inletts, men innan Migrationsverket fattat beslut i ärendet, har tre månader på sig att söka en ny anställning som omfattas av arbetstillståndet eller ansöka om arbetstillstånd med anledning av en ny anställning och ansökan därefter beviljas. Detta föranleder följdändringar i bestämmelsen om efterkontroll i 6 kap. 6 a § UtL innefattande att Migrationsverket får kontrollera att arbetskraftsinvandraren påbörjat arbetet inom tre månader från tillståndets första giltighetsdag.

Ett system för effektivare prövning av uppehållstillstånd och arbetstillstånd

Vi anser att Migrationsverket bör ges i uppdrag att, i samråd med arbetsmarknadens parter, ta fram ett system för effektivare prövning av ärenden om uppehållstillstånd och arbetstillstånd. De arbetsgivare som kvalificerar in i systemet kommer att kunna få en mer skyndsam handläggning både vid förstagångs- och förlängningsansökningar. Vår uppfattning är att det bör ställas höga krav på arbetsgivare som får ingå i systemet.

Vi anser att det är viktigt att underlätta rekrytering av arbetskraft från tredjeländ samtidigt som reglerna för arbetskraftsinvandring efterlevs. Arbetsmarknadens parter har intresse av att processen med att rekrytera arbetskraft från tredjeländ går skyndsamt samt att skötsamma arbetsgivare återkommande kan rekrytera på ett verkningsfullt sätt samtidigt som regelverket följs och respekteras. Tredje-

landsmedborgaren gynnas vidare av ett sådant system då hon eller han med en arbetsgivare som omfattas av systemet får ett snabbare och mer förutsägbart ansökningsförfarande.

Alternativa överväganden

I ett avsnitt redovisar vi förslag som övervägts under utredningen, men som vi valt att inte gå vidare med. Anledningen till det är att vi inte anser att dessa förslag på ett effektivt och ändamålsenligt sätt underlättar arbetskraftsinvandringen eller stärker arbetskraftsinvandrarers ställning på arbetsmarknaden. Vissa förslag har vi bedömt falla utanför utredningens uppdrag.

Vi har diskuterat krav på anställningsavtal och begränsningar i arbetsgivarens möjligheter att försämra anställningsvillkoren efter att arbetstillstånd har beviljats. Vi har vidare övervägt ett förslag om införande av försäkring innebärande att arbetsgivaren, för att uppehållstillstånd och arbetstillstånd ska beviljas, i förväg betalar in ett belopp som för viss tid täcker kostnader för bland annat lön och avgifter samt försäkring för arbetskraftsinvandraren enligt anställningserbjudandet. Försäkringen skulle aktualiseras i de fall arbetsgivarens verksamhet upphör eller arbetsgivaren inte längre uppfyller gällande villkor för arbetstillstånd.

Dessutom har vi diskuterat utökade kontroller av arbetsgivare i form av efterkontroller vid samtliga kategorier arbetstillstånd, behov av fristående kontrollfunktion inom Migrationsverket, behov av karenstid för arbetsgivare som dömts enligt föreslagen straffbestämelse, kränkingsersättning till arbetskraftsinvandrare och vissa övriga åtgärder.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2018. Vår bedömning är att det inte finns behov av några särskilda övergångsbestämmelser.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716) dels att 7 kap. 7 e § ska ha följande lydelse, dels att det ska införas tre nya paragrafer, 6 kap. 3 a §, 20 kap. 5 a § och 23 kap. 1 a § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

3 a §

En ansökan om arbetstillstånd ska avslås om det finns en erbjuden anställning som uppfyller villkoren i 2 §, men erbjudandet har upprättats uteslutande i syfte att kringgå reglerna om uppehållstillstånd och arbetstillstånd.

7 kap.

7 e §

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete för en utlänning som har beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket ska återkallas om

1. förutsättningarna för arbetstillståndet enligt 6 kap. 2 § första stycket av något annat skäl än att anställningen har upphört inte längre är uppfyllda, eller

2. utlänningen inte inom *fyra* månader från tillståndets första giltighetsdag påbörjat arbetet.

Om utlänningens anställning har upphört sedan utlänningen underrättats om att en utredning om återkallelse enligt första stycket har inletts, men innan beslut om återkallelse fattats, gäller bestämmelserna om återkallelse i 3 § första stycket 2. *Tiden ska då vara fyra månader i stället för tre.*

2. utlänningen inte inom *tre* månader från tillståndets första giltighetsdag påbörjat arbetet.

Om utlänningens anställning har upphört sedan utlänningen underrättats om att en utredning om återkallelse enligt första stycket har inletts, men innan beslut om återkallelse fattats, gäller bestämmelserna om återkallelse i 3 § första stycket 2.

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete bör dock inte återkallas om arbetsgivaren på eget initiativ har vidtagit åtgärd som leder till att förutsättningarna för arbetstillståndet enligt 6 kap. 2 § första stycket är uppfyllda.

20 kap.

5 a §

Till fängelse i högst ett år, eller när omständigheterna är mildrande, till böter döms

1. *den som har anställt en utlänning, uppsåtligen inte har uppfyllt villkoren enligt 6 kap. 2 § första stycket 2 och det har lett till att utlänningens ansökan om förlängt arbetstillstånd har avslagits eller att utlänningens arbetstillstånd har återkallats, eller*

2. *den som har erbjudit en utlänning anställning uteslutande i syfte att kringgå reglerna om uppehållstillstånd och arbetstillstånd och det har lett till att utlänningens ansökan om arbetstillstånd har*

avslagits enligt 6 kap. 3 a §.

23 kap.

1 a §

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om Migrationsverkets genomförande och redovisning av kontroll av arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Härigenom föreskrivs att det i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet ska införas en ny paragraf, 2 kap. 8 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

8 b §

Migrationsverket får medges direktåtkomst till uppgifter som avses i 3 § 1–5 och 11 om uppgifterna behövs vid

1. handläggning av ansökningar om uppehållstillstånd och arbetstillstånd enligt 5 kap. 5 § första stycket 1 och 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen (2005:716), eller

2. kontroll av arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om omfattningen av direktåtkomsten samt om behörighet och säkerhet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet

Härigenom föreskrivs att det i lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet ska införas en ny paragraf, 2 kap. 27 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

27 a §

Migrationsverket får medges direktåtkomst till uppgifter som avses i 5 § första stycket 3 om uppgifterna behövs vid

1. handläggning av ansökningar om uppehållstillstånd och arbetstillstånd enligt 5 kap. 5 § första stycket 1 och 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen (2005:716), eller

2. kontroll av arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om omfattningen av direktåtkomsten samt om behörighet och säkerhet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

1.4 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken (2010:110)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken (2010:110) att det ska införas en ny paragraf, 114 kap. 23 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

114 kap.

23 §

Migrationsverket får medges direktåtkomst till uppgifter i socialförsäkringsdatabasen om uppgifterna behövs vid

1. handläggning av ansökningar om uppehållstillstånd och arbetstillstånd enligt 5 kap. 5 § första stycket 1 och 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen (2005:716), eller

2. kontroll av arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om omfattningen av direktåtkomsten samt om behörighet och säkerhet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

1.5 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97)

Häri genom föreskrivs i fråga om utlänningsförordningen (2006:97) att 6 kap. 6 a § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap. 6 a §

Migrationsverket får kontrollera att den som har beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen (2005:716) har påbörjat arbetet inom *fyra* månader från tillståndets första giltighetsdag och att förutsättningarna för arbetstillståndet enligt den bestämmelsen är uppfyllda under tillståndstiden.

Migrationsverket får kontrollera att den som har beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen (2005:716) har påbörjat arbetet inom *tre* månader från tillståndets första giltighetsdag och att förutsättningarna för arbetstillståndet enligt den bestämmelsen är uppfyllda under tillståndstiden.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2018.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet dels att det ska införas två nya paragrafer, 7 e § och 17 a §, av följande lydelse, dels att rubriken närmast före 17 a § ska lyda "Direktåtkomst för myndigheter".

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 e §

Migrationsverket har rätt att ta del av uppgifter som avses i 2 kap. 3 § 1–5 och 11 lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, om uppgifterna behövs vid

1. handläggning av ansökningar om uppehållstillstånd och arbetstillstånd enligt 5 kap. 5 § första stycket 1 och 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen (2005:716), eller

2. kontroll av arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen.

17 a §

Migrationsverket får vid direktåtkomst till beskattningsdatabasen enligt 2 kap. 8 b § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet endast medges rätt att ta del av

1. uppgift om förvärsinkomst, fastställd och preliminär,
2. uppgift om underlag som lämnats av arbetsgivare avseende person som erhållit förvärsinkomst,
3. uppgift om skatter och avgifter som överlämnats till Kronofogdemyndigheten för indrivningsåtgärder,
4. beslutade arbetsgivaravgifter,
5. skatteform, och
6. återkallelse av godkännande för F-skatt.

Skatteverket får meddela närmare föreskrifter om vad som krävs i fråga om behörighet och säkerhet för att myndigheten ska kunna medge direktåtkomst till uppgifter för Migrationsverket.

Direktåtkomst till uppgifterna får inte medges innan Skatteverket har försäkrat sig om att Migrationsverket uppfyller kraven på behörighet och säkerhet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2018.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet ska införas två nya paragrafer, 8 a § och 10 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 a §

Migrationsverket har rätt att ta del av uppgifter som avses i 2 kap. 5 § första stycket 3 lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet, om uppgifterna behövs vid

1. handläggning av ansökningar om uppehållstillstånd och arbetstillstånd enligt 5 kap. 5 § första stycket 1 och 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen (2005:716), eller

2. kontroll av arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen.

10 a §

Migrationsverket får vid direktåtkomst enligt 2 kap. 27 a § lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet endast medges rätt att ta del av

1. uppgift om fysiska och juridiska personers skulder i allmänna och enskilda mål, och

2. uppgift om att konkurs beslutats.

Kronofogdemyndigheten får meddela närmare föreskrifter om vad som krävs i fråga om behörighet och säkerhet för att myndigheten ska kunna medge direktåtkomst till uppgifter för Migrationsverket.

Direktåtkomst till uppgifterna får inte medges innan Kronofogdemyndigheten har försäkrat sig om att Migrationsverket uppfyller kraven på behörighet och säkerhet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2018.

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration att det ska införas två nya paragrafer, 3 d § och 5 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 d §

Migrationsverket får vid direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen enligt 114 kap. 23 § socialförsäkringsbalken (2010:110) endast medges rätt att ta del av

1. uppgift om inlämnad ansökan om föräldraledighet till Försäkringskassan och utbetald föräldrapenning från Försäkringskassan,

2. uppgift om omfattning av sjukfrånvaro och av Försäkringskassan utbetald sjukpenning, och

3. uppgift om beviljade assistanstimmar.

Försäkringskassan får meddela närmare föreskrifter om vad som krävs i fråga om behörighet och säkerhet för att myndigheten ska kunna medge direktåtkomst till uppgifter för Migrationsverket.

Direktåtkomst till uppgifterna får inte medges innan Försäkringskassan har försäkrat sig om att Migrationsverket uppfyller kraven på behörighet och säkerhet.

5 b §

Migrationsverket har rätt att ta del av personuppgifter till sådana uppgifter i socialförsäkringsdatabasen som avses i 2 § 16, om uppgifterna behövs vid

1. handläggning av ansökningar om uppehållstillstånd och arbetstillstånd enligt 5 kap. 5 § första stycket 1 och 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen (2005:716), eller

2. kontroll av arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2018.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Vi ska enligt kommittédirektiv dir. 2015:75, se bilaga 1, undersöka i vilken omfattning arbetskraftsinvandrare utnyttjas på den svenska arbetsmarknaden och redogöra för eventuella skillnader mellan olika branscher. Vi ska också analysera vilket slags utnyttjande det rör sig om och om det finns en koppling till reglerna för arbetskraftsinvandring samt hur bevakningen av arbetskraftsinvandrares anställningsvillkor fungerar i praktiken. Kartläggningen ska utgöra en utgångspunkt för utredningens arbete och vi ska föreslå lämpliga åtgärder för att motverka att arbetskraftsinvandrare som kommer till Sverige utnyttjas. Enligt tilläggsdirektiv dir. 2016:72, se bilaga 2, förlängdes tiden för att redovisa uppdraget till den 15 december 2016.

I uppdraget ingår att analysera krav på anställningsavtal, begränsningar i arbetsgivarens möjligheter att försämrade anställningsvillkoren efter att arbetstillstånd har beviljats, sanktioner mot arbetsgivare som inte uppfyller de anställningsvillkor som legat till grund för beslutet om arbetstillstånd och utökade kontroller av arbetsgivare antingen i samband med prövningen av en ansökan om arbetstillstånd eller efter att tillstånd har beviljats. Om vi anser det lämpligt att införa utökade sanktioner mot arbetsgivare ska vi också ta ställning till vilken typ av sanktioner som bör komma i fråga.

Vi ska också analysera vilka effekter sådana krav, begränsningar, sanktioner och utökade kontroller kan få, bland annat vad gäller arbetsgivares behov och villighet att rekrytera kompetens från tredjeland. I uppdraget ingår vidare att ta ställning till om det är lämpligt att införa åtgärder av detta slag samt beakta om det är effektivt och ändamålsenligt. Vi har också fått i uppgift att överväga andra åtgärder som syftar till att stärka arbetskraftsinvandrares ställning på

arbetsmarknaden. Därutöver ska vi analysera vilket behov av författningsändringar som föreslagna åtgärder motiverar samt utarbeta författningsförslag.

Slutligen ingår i uppdraget att analysera effekterna av den möjlighet till efterkontroller som trädde i kraft den 1 augusti 2014 och beakta de slutsatser som 2014 års utlänningsdatautredning (Ju 2014:11) kom fram till vad gäller direktåtkomst och effektivare informationsutbyte mellan Migrationsverket och andra myndigheter. Den 12 februari 2016 trädde utlänningsdatalagen (2016:27) i kraft.¹

Av direktiven framgår att uppdraget omfattar tredjelandsmedborgare som kommer till Sverige för att arbeta inom ramen för det regelverk som trädde i kraft 2008. Uppdraget omfattar alltså inte medborgare i EU/EES och Schweiz som utnyttjar sin rätt till fri rörlighet för personer. Vidare omfattar uppdraget enbart personer med uppehållstillstånd och arbetstillstånd och således inte personer som vistas och arbetar i Sverige utan tillstånd. Inte heller anhöriga till personer som beviljas uppehållstillstånd och arbetstillstånd omfattas av uppdraget.

I direktiven anges vidare att en förutsättning för våra överväganden och förslag är att arbetsgivare även fortsättningsvis ska avgöra om den egna verksamheten har behov av att rekrytera arbetskraft från tredjeland.

2.2 Utredningens arbete

Utredningen påbörjade sitt arbete och höll sitt första utrednings-sammanträde i januari 2016. Sammanlagt har nio sammanträden, varav ett slutjusteringssammanträde om två dagar, hållits med experterna.

Under arbetets gång har vi också haft möten och andra kontakter med företrädare för Migrationsverket, Riksrevisionen och Delegationen för migrationsstudier, Delmi, Landsorganisationen Sverige (LO) och Hotell- och restaurangfacket (HRF) samt Stockholms Handelskammare och Svenskt Näringsliv. Riksrevisionen har genomfört en granskning av om reglerna för arbetskraftsinvandring underlättar för arbetsgivare att anställa utomeuropeiska arbetstagare inom yrken där det är brist på arbetskraft. Syftet med

¹ Prop. 2015/16:65, bet. 2015/16:SfU10, rskr. 2015/16:132.

granskningen var vidare att bedöma om systemet fungerar som det var avsett samt om det finns kontrollfunktioner som motverkar missbruk av regelverket. Resultatet av granskningen kommer att presenteras i en rapport med planerad publicering i december 2016. Den 26 maj 2016 anordnade Riksrevisionen ett seminarium för utredningen med anledning av myndighetens granskning av arbetskraftsinvandring. Från Riksrevisionen deltog Marianne Danielsson, Ingrid Edberg, Katarina Richardsson, Joakim Hveem och Anders Berg.

Vid expertgruppssammanträdet den 26 maj 2016 deltog Petra Herzfeld Olsson, universitetslektor i juridik vid Uppsala universitet, och redogjorde bland annat för sina skrivelser i Delmis rapport Arbetskraft från hela världen (2015:9). Jonas Öhlin från Damvad Analytics deltog vid expertgruppssammanträdet den 13 juni 2016 för en redogörelse av rapporten Rekrytering av internationell kompetens – Arbetskraftsinvandringens betydelse för svenska företag. Vid expertgruppssammanträdet den 26 augusti 2016 deltog från Migrationsverket Robert Kollberg, enhetschef för arbetstillståndsenheten, och Erik Holmgren, teamledare, för att ge en redogörelse om arbetstillstandsprocessen. Kontakter har även skett med 2014 års människohandelsutredning som överlämnade sitt betänkande Ett starkt straffrättsligt skydd mot människohandel och annat utnyttjande av utsatta personer (SOU 2016:70) den 26 oktober 2016.

Vi har vidare tagit del av en stor mängd skriftligt material, bland annat tidigare utredningar, förarbeten, rättsfall, beslut, rapporter samt olika statistikuppgifter. Vi har bland annat tagit del av OECD:s rapport Recruiting immigrant workers Sweden 2011, Arbetsmiljöverkets rapporter om Migration, arbetsmiljö och hälsa (2012:4) och Migrantarbete inom den gröna näringen (2012:14), Svenskt Näringslivs rapporter Utmaningar kring regelverket för arbetskraftsinvandring från tredje land (2013), Rekrytering av internationell kompetens – Arbetskraftsinvandringens betydelse för svenska företag (2016) och Arbetskraftsinvandringens bidrag till produktion och välfärd (2016), LO:s rapport Fusk och utnyttjande – om avregleringen av arbetskraftsinvandringen (2013) och Stockholms Handelskammars analys Arbetskraftsinvandringen är avgörande för Stockholmsjobben (2014:2) samt Ge jobbvisum till talanger (2016:1), Fores studie Världens öppnaste land arbetskraftsinvandring efter reformen 2008 (2014:1), Timbros rapport Människor mellan stolarna (2016) och Skatteverket PM Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen (2016) samt

Centrum för rättvisas rapport Arbetskraftsinvandrares rättslöshet i Sverige – en rapport om utvisningar med bristfälligt lagstöd (2016). Slutligen har vi tagit del av JO:s beslut om kritik mot Migrationsverket för bland annat långa handläggningstider samt bristande service och tillgänglighet.²

För att genomföra kartläggningen har vi från Migrationsverket hämtat in beslut om avslag på förstagångs- och förlängningsansökningar samt beslut om återkallelse av tillstånd efter genomförda s.k. efterkontroller. Utfallet av kartläggningen samt statistik- och faktauppgifter från Migrationsverket har kvalitetsgranskats och stämts av med Migrationsverket dels genom ansvarig handläggare för efterkontroller teamledare Erik Holmgren, dels av Migrationsverkets rättsliga experter Emelie Thorén, Johanna Erlandsson, Annica Hansson samt teamledare på arbetstillståndsenheten Andreas Pettersson vid ett möte den 24 oktober 2016.

2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet omfattar sju avsnitt. Våra författningsförslag finns i avsnitt 1 och sedan följer en presentation av vårt uppdrag och arbete i avsnitt 2. Därefter följer avsnitt 3 med en övergripande genomgång om regler för arbetskraftsinvandring, hur arbetskraftsinvandring tidigare har reglerats och 2008 års reform. I avsnitt 4 redovisas den kartläggning vi har genomfört. I avsnitt 5 finns våra överväganden. I detta avsnitt behandlas vidare frågor om ikraftträdande och övergångsbestämmelser samt de ekonomiska och övriga konsekvenserna av våra förslag. I avsnitt 6 lämnas en redogörelse för alternativa åtgärder vi under utredningens gång har diskuterat men valt att inte lämna förslag om. Sist i betänkandet, i avsnitt 7, finns kommentarer till de författningsändringar vi föreslår.

² JO beslut 2014-12-17 dnr 3549-2013, JO beslut 2014-12-17 dnr 5497-2013, JO beslut 2016-06-23 dnr 2132-2015.

3 Regler för arbetskraftsinvandring

3.1 Historik

När utlänningslagen (2005:716), UtlL, trädde i kraft den 31 mars 2006 fanns i 5 kap. 5 § och 6 kap. 2 och 3 §§ bestämmelser om arbetstillstånd som tidigare endast följt av praxis. Permanent uppehållstillstånd fick bland annat ges till en utlänning som erbjudits en tillsvidareanställning i landet, om utlänningen hade särskilda kvalifikationer och behovet av arbetskraft inte kunde fyllas av arbetssökande inom landet eller genom rekrytering från annat land inom EU/EES eller Schweiz. Arbetstillstånd fick också ges till en utlänning som erbjudits ett säsongarbete eller en anställning inom ett yrke där det rådde tillfällig brist på arbetskraft eller som deltog i ett internationellt utbyte. Tillstånd fick vidare ges om det följde av ett internationellt avtal eller ett avtal med ett annat land.¹

I ärenden om arbetstillstånd gjorde Arbetsförmedlingen² en arbetsmarknadsprövning för att pröva om det i stället fanns arbetssökande i Sverige, EU/EES eller Schweiz som hade kvalifikationer för det aktuella arbetet. För att bedöma om det fanns en brist på arbetskraft kontrollerades vidare att arbetsgivare anmält platsen till Arbetsförmedlingen och att den var utannonserad i Platsbanken och Eures. I anslutning till arbetsmarknadsprövningen kontrollerades också att anställningsvillkoren inte var sämre än villkoren enligt svenska kollektivavtal eller vad som var praxis inom yrket eller branschen. Efter att ha hört med arbetstagarorganisationerna försåg Arbetsförmedlingen Migrationsverket med beslutsunderlag i denna del.³

¹ SOU 2005:50 s. 204 f., SOU 2006:87 s. 90, prop. 2007/08:147 s. 15 f.

² Arbetsförmedlingen bildades den 1 januari 2008 samtidigt som Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), Arbetsmarknadsverket och länsarbetsnämnderna, inklusive den offentliga arbetsförmedlingen, lades ned, prop. 2007/08:147 s. 16 f.

³ Ds 2007:27 s. 19–20.

När det gällde ärenden om permanent uppehållstillstånd skulle Arbetsförmedlingen vid arbetsmarknadsprövningen också ta ställning till om det fanns en långsiktig brist på arbetskraft som kunde vara ett hinder för expansion eller för att upprätthålla verksamheten. Vid internationellt utbyte skedde inte någon prövning av om det var brist på arbetskraft.⁴

Före 2006 kunde den som ville arbeta i Sverige inom trädgårdsnäring, odling i växthus, skogsplantering eller torvbrytning få arbetstillstånd för säsongarbete i högst tre månader. Dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) beslutade att sådana tillstånd inte skulle utfärdas från och med 2007 eftersom behovet av säsongarbetskraft i framtiden bedömdes kunna klaras med hjälp av arbetskraft från EU/EES och Schweiz.⁵

Migrationsverket fattade beslut om arbetstillstånd. Besluten fick överklagas till migrationsdomstol om frågan om tillstånd hade behandlats i samband med ett beslut om avvisning eller utvisning.⁶

Den 15 december 2008 genomfördes en omfattande reform av systemet för arbetskraftsinvandring.⁷ Syftet med reformen var att underlätta rekryteringen av arbetskraft från tredjeland vilket också ledde till att arbetsgivarens kompetensbehov bättre och snabbare kunde tillgodoses.⁸ Reformen innebar att arbetsmarknadsprövningen upphörde att gälla. I stället blev arbetsgivarens bedömning av behovet av rekrytering utgångspunkten vid handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Möjligheterna att få permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl direkt vid invandringstillfället avskaffades.⁹ Vidare togs den särskilda grunden för arbetstillstånd för säsongarbete bort.¹⁰ Genom den nya ordningen infördes tidsbegränsade uppehållstillstånd för arbete med möjlighet till förlängning och en utlänning som haft uppehållstillstånd för arbete under viss tid kunde få permanent uppehållstillstånd.¹¹ En utlänning som fått ett lagakraftvunnet avslagsbeslut på sin asyl-

⁴ Prop. 2007/08:147 s. 17 f.

⁵ Prop. 2007/08:147 s. 18.

⁶ 14 kap. 3 § UtlL.

⁷ Prop. 2007/08:147, bet. 2008/09:SfU3, rskr. 2008/09:37.

⁸ Prop. 2007/08:147 s. 26.

⁹ Se Wikrén och Sandesjö, Utlänningslagen (2 maj 2016, Zeteo) kommentaren till 2 kap. 7 § och prop. 2007/08:147 s. 33 f.

¹⁰ Prop. 2007/08:147 s. 34 f.

¹¹ Prop. 2007/08:147 s. 28 f.

ansökan kunde byta spår och få uppehållstillstånd för arbete utan att behöva lämna landet under vissa förutsättningar. Reformen innebar också att det även i andra fall gick att ansöka om arbetstillstånd inifrån landet.¹²

För att underlätta personers ökade rörlighet till och från Sverige och främja rörlighetens positiva inverkan på utveckling i såväl ursprungsland som destinationsland justerades reglerna för arbetskraftsinvandring den 1 juli 2014.¹³ Justeringen innebar bland annat att kvalificeringsperioden för permanent uppehållstillstånd förlängdes från fem till sju år.¹⁴ Vidare infördes en möjlighet att vid särskilda skäl få förlängt arbetstillstånd efter fyra år. Den sammanlagda tiden för tillfälliga tillstånd begränsades till sex år.¹⁵ Reglerna för att byta spår från asylsökande till arbetskraftsinvandrare förenklades genom att kravet på sex månaders anställning ändrades till fyra månader.¹⁶

Den 1 augusti 2014 infördes bestämmelser i utlänningslagen för att upptäcka och stoppa missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring.¹⁷ Tidsbegränsade uppehållstillstånd för arbete ska genom ändringen återkallas när förutsättningarna för tillståndet inte längre är uppfyllda eller när arbetet inte har påbörjats inom fyra månader från tillståndets första giltighetsdag.¹⁸ Omställningsperioden, dvs. tiden för att söka nytt arbete när en anställning upphört och ett ärende om återkallelse har inletts, förlängdes från tre till fyra månader och det infördes en straffsanktionerad uppgiftsskyldighet om anställningsvillkor för arbetsgivare.¹⁹ I utlänningsförordningen (2006:97), UtlF, fick Migrationsverket möjlighet att genomföra s.k. efterkontroller.²⁰ Som ett led i arbetet att motverka kringgående av gällande regler och utnyttjande av arbetskraftsinvandrare fick Migrationsverket också i uppdrag att ta fram och tillhandahålla information som kunde anses särskilt viktig för en arbetskraftsinvandrare att få del av.²¹

¹² Prop. 2007/08:147 s. 46 f., 52.

¹³ Prop. 2013/14:213, bet. 2013/14:SfU13, rskr. 2013/14:337.

¹⁴ Prop. 2013/14:213 s. 26 f.

¹⁵ Prop. 2013/14:213 s. 29.

¹⁶ Prop. 2013/14:213 s. 30 f.

¹⁷ Prop. 2013/14:227, bet. 2013/14:SfU19, rskr. 2013/14:338.

¹⁸ Prop. 2013/14:227 s. 16 f., 21 f.

¹⁹ Prop. 2013/14:227 s. 22 f., 28 f.

²⁰ Prop. 2013/14:227 s. 26 f.

²¹ Prop. 2013/14:227 s. 24 f.

I detta sammanhang kan vidare nämnas att Migrationsverket har beslutat om skärpta riktlinjer för vissa branscher och nystartade företag att gälla från januari 2012, s.k. CAS-ärenden. CAS är Migrationsverkets ärenderegistreringskod i myndighetens ärendehanteringssystem och avser ärenden med särskilda utredningskrav rörande vissa branscher samt nystartade företag. Företag inom branscherna städ, hotell, restaurang, service, bygg, bemanning, handel, jord- och skogsbruk, bilverkstad samt nystartade företag ska bland annat visa att lön kan betalas ut för hela eller del av den tid anställningserbjudandet gäller.²²

Migrationsverket har i regleringsbrev för budgetåren från 2011 till 2015 fått i uppdrag att särskilt redovisa insatser för att upptäcka missbruk och förekomst av skenanställningar. Av 2 § 1 förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket framgår också att myndigheten ska motverka missbruk av regler.

3.2 Visering

En utlänning som reser in i eller vistas i Sverige ska ha Schengenvisering eller nationell visering enligt 2 kap. 3 § UtlL. Det finns ett antal undantag från kravet på visering, exempelvis undantas EES-medborgare, utlänningar som har uppehållstillstånd eller ställning som varaktigt bosatta i Sverige från kravet på visering, 2 kap. 8 a och 10 §§ UtlL samt 3 kap. 1 § UtlF.

Med Schengenvisering avses en visering enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodexen).²³ En visering enligt förordningen varar enligt artikel 2 a inte mer än tre månader under en sexmånadersperiod från och med dagen för första inresan till medlemsstaternas territorium. Om det finns särskilda skäl får en nationell visering beviljas. Den får endast ges för längre tid än tre månader, dock högst ett år, 3 kap. 4 § UtlL.

²² VCI nr 7/2011.

²³ EUT L 243, 15.9.2009, s. 1 (Celex 32009R0810).

3.3 Uppehållstillstånd

Uppehållstillstånd är ett tillstånd att vistas i Sverige under viss tid (tidsbegränsat uppehållstillstånd) eller utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd), 2 kap. 4 § UtlL. Av 2 kap. 5 § UtlL framgår att en utlänning som vistas i Sverige mer än tre månader ska ha uppehållstillstånd. Kravet på uppehållstillstånd gäller inte för en utlänning som är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge, har uppehållsrätt eller har visering för längre tid än tre månader, 2 kap. 8 b § UtlL.

Av 5 kap. 10 § UtlL framgår att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som önskar vistas här i landet för bland annat arbete. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete får också beviljas en utlänning som har fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande, s.k. spårbyte, enligt vissa förutsättningar i 5 kap. 15 a § första stycket UtlL.

Ett permanent uppehållstillstånd får enligt 5 kap. 5 § första stycket 1 UtlL ges till en utlänning som i sammanlagt fyra år under de senaste sju åren har haft uppehållstillstånd för arbete.

Vid prövning av en ansökan om uppehållstillstånd ska det särskilt beaktas om sökanden har gjort sig skyldig till brottslighet eller brottslighet i förening med annan misskötsamhet. För att uppehållstillstånd på grund av utlänningens brottslighet ska kunna vägras bör det av rättssäkerhetsskäl normalt krävas att det finns en lagakraftvunnen dom som avser fängelsestraff av inte allt för kort varaktighet. Även en överklagad dom i ett mål om grovt brott kan utgöra ett särskilt skäl mot att, åtminstone för tillfället, ge utlänningen uppehållstillstånd. Vid bedömningen av om uppehållstillstånd ska beviljas ska straffets längd och gärningens art beaktas. När det är fråga om brottslighet som ligger på gränsen till vad som kan hindra uppehållstillstånd kan även annan misskötsamhet vägas in. Det måste då vara fråga om förhållanden som är klart konstaterade, exempelvis en av utlänningen erkänd gärning som kan bedömas komma att leda till fällande dom eller annan misskötsamhet där de faktiska omständigheterna är helt klarlagda.²⁴

²⁴ Prop. 2004/05:170 s. 202, 284.

En utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige ska ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet enligt 5 kap. 18 § UtlL. Det finns emellertid en rad undantag från denna huvudregel, bland annat avseende ansökan om förlängt arbetstillstånd.

3.4 Arbetstillstånd

3.4.1 Förutsättningar för att få arbetstillstånd

En utlänning som ska arbeta här på grund av anställning i Sverige eller utomlands ska ha arbetstillstånd enligt 2 kap. 7 § UtlL. Kravet på arbetstillstånd gäller inte för medborgare i de övriga nordiska länderna, för de som har uppehållsrätt eller för utlänningar som har permanent uppehållstillstånd, 2 kap. 8 c § UtlL. Under vissa förutsättningar är även den som inom giltighetstiden för arbetstillståndet ansöker om nytt tillstånd eller om förlängning undantagen från kravet på arbetstillstånd till dess att tillståndsfrågan har avgjorts, 5 kap. 3 § UtlF. Undantag gäller också för vissa yrkesgrupper som närmare anges i 5 kap. 2 § UtlF, exempelvis artister och professionella idrottsmän. Vidare kan den som ansökt om uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande vara undtagen från skyldigheten att ha arbetstillstånd till dess att utlänningen lämnar landet eller beslutet om att ge honom eller henne uppehållstillstånd har fått laga kraft, s.k. AT-UND, 5 kap. 4 § UtlF. Regeringen har också möjlighet att föreskriva om andra undantag enligt 2 kap. 9 § UtlL.

Av 6 kap. 3 § UtlL framgår att arbetstillstånd får ges till en utlänning som har tidsbegränsat uppehållstillstånd, om inte skäl som är hänförliga till syftet med uppehållstillståndet talar mot det. Exempel på situationer då arbetstillstånd inte bör ges är om uppehållstillstånd har getts för tillfälligt besök av släktingar, för studier eller på grund av sjukdom.²⁵

I 6 kap. 2 § första stycket UtlL anges att arbetstillstånd får ges till en utlänning som erbjudits en anställning om anställningen gör det möjligt för honom eller henne att försörja sig. Detta krav avser i första hand arbetstiden och innebär att inkomsten från den

²⁵ Se Wikrén och Sandesjö, Utlänningslagen (2 maj 2016, Zeteo) kommentaren till 6 kap. 3 §.

erbjudna anställningen måste vara av sådan omfattning att utlänningen inte behöver försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) för att täcka kostnaderna för bland annat boende och uppehälle.²⁶ Försörjningskravet ställer dock inte tillräckliga krav på lönesättningen och saknar betydelse för anställningsvillkoren i övrigt, varför det också krävs att lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som gäller för arbetstagare i Sverige.²⁷ Som skäl för detta villkor framhöll regeringen i förarbetena att systemet inte får underlätta för oseriösa arbetsgivare att hitta arbetskraft genom att erbjuda anställningsvillkor som är sämre än dem som gäller för arbetstagare redan bosatta i Sverige.²⁸ För att säkerställa att villkoren inte är sämre ska Migrationsverket ge sammanslutningar av arbetstagare inom det verksamhetsområde som tillståndet avser tillfälle att yttra sig i ärendet. Migrationsverket får ändå avgöra ärendet utan att så har skett om arbetsgivaren redan har inhämtat ett sådant yttrande, det annars är obehövligt eller det finns särskilda skäl, 5 kap. 7 a § UtIF.

Ytterligare krav för arbetstillstånd är att rekryteringsförfarandet är förenligt med Sveriges åtaganden inom Europeiska unionen, 6 kap. 2 § andra stycket UtIF. Av detta följer att Migrationsverket ska pröva om arbetsgivarens rekrytering är förenlig med principen om unionsföreträde, vilket innebär att det egna landets befolkning samt befolkningen i övriga EU/EES och Schweiz ska ha företräde till befintliga arbetstillfällen. Om kravet inte har uppfyllts ska något arbetstillstånd inte meddelas.²⁹ I MIG 2015:6 konstaterade Migrationsöverdomstolen att frågan om hur länge en tjänst ska utannonseras för att rekrytering från tredje land ska vara förenligt med Sveriges åtaganden inom Europeiska unionen varken är reglerad i lag eller i någon annan författning med stöd av lag. Med hänvisning till bland annat utlänningslagens förarbeten³⁰ ansåg Migrationsöverdomstolen att unionsföreträdet är uppfyllt när den erbjudna anställningen har varit utannonserad under tio dagar.

²⁶ Prop. 2007/08:147 s. 27.

²⁷ Prop. 2007/08:147 s. 27.

²⁸ Prop. 2007/08:147 s. 27.

²⁹ Se Wikrén och Sandesjö, Utlänningslagen (2 maj 2016, Zeteo) kommentaren till 6 kap. 2 § och prop. 2007/08:147 s. 27.

³⁰ Prop. 2013/14:227 s. 8.

Av 6 kap. 2 § tredje stycket UtL framgår att arbetstillstånd även får ges till en utlänning som deltar i ett internationellt utbyte eller om det följer av ett internationellt avtal eller ett avtal med ett annat land. Hit räknas bland annat lednings- och specialistpersonal inom internationella koncerner, praktikanter inom ramen för internationella praktikantutbytesavtal och au-pairer. Sverige har också ingått avtal med bland annat Australien och Nya Zeeland om s.k. ferietillstånd (SÖ 2001:1, SÖ 2001:15) i syfte att främja samarbetet sinsemellan och öka möjligheterna för unga människor att lära känna kulturen och samhällslivet i varandras länder.³¹

I 6 kap. 1 § UtL anges att arbetstillstånd ska ges för viss tid. Ett arbetstillstånd får inte utan särskilda skäl ges för längre tid än utlänningen har tillstånd att vistas här eller får vistas här utan tillstånd och inte för längre tid än utlänningens pass gäller, 5 kap. 9 § UtL. Ett arbetstillstånd efter anställningserbjudande får inte ges för längre tid än två år. Det får inte heller avse längre tid än anställningstiden, vilket framgår av 6 kap. 2 a § första stycket UtL.

Om arbetstagaren vill få sitt arbetstillstånd förlängt ska en ny prövning göras. Vid prövningen av en förlängningsansökan ska Migrationsverket kontrollera att de grundläggande villkoren för tillståndet är uppfyllda och att skäl enligt 5 kap. 17 § UtL inte talar emot. Som framgår av 5 kap. 18 § första stycket 7 UtL kan en ansökan om förlängning göras inifrån landet.³² Förlängning kan ske vid ett eller flera tillfällen. Den sammanlagda tillståndstiden får som huvudregel vara högst fyra år, men om det finns särskilda skäl får tiden vara högst sex år. Det kan till exempel vara fråga om en utlänning som inte har för avsikt att bosätta sig i Sverige och därför inte kan beviljas permanent uppehållstillstånd, men som under en kortare tid behöver ytterligare tillstånd att arbeta i Sverige för att slutföra en arbetsuppdrag. Det kan också vara fråga om en utlänning som har haft uppehållstillstånd för arbete i fyra år, men som på grund av flera korta arbetslöshetsperioder under denna tid stått utanför arbetsmarknaden på ett sådant sätt att permanent uppehållstillstånd inte kan påräknas.³³ Som nämnts ovan får enligt 5 kap. 5 § första stycket 1 UtL ett permanent uppehållstillstånd beviljas

³¹ Prop. 2004/05:170 s. 211 f.

³² Se Wikrén och Sandesjö, Utlänningslagen (2 maj 2016, Zetec) kommentaren till 6 kap. 2 a §.

³³ Prop. 2013/14:213 s. 30.

en utlänning som under de senaste sju åren har haft uppehållstillstånd för arbete i sammanlagt fyra år.

Migrationsöverdomstolen har i MIG 2015:11 slagit fast att en ansökan om förlängning av ett arbetstillstånd inte bör beviljas om förutsättningarna för arbetstillståndet inte har varit uppfyllda under den tidigare tillståndsperioden. I MIG 2015:20 ansåg Migrationsöverdomstolen att detsamma bör vara fallet när frågan gäller om permanent uppehållstillstånd kan beviljas en tredjelandsmedborgare som haft uppehållstillstånd på grund av arbete under sammanlagt fyra år eller om det föreligger särskilda skäl för förlängning.

Vad gäller förlängning av tillstånd som meddelas med stöd av 5 kap. 15 a § UtL konstaterade Migrationsöverdomstolen i MIG 2013:13 att i stället för den tidsfrist om två veckor som anges i bestämmelsens andra stycke bör det krävas att ansökan lämnas in inom giltighetstiden för det tidigare beviljade tillståndet. Av MIG 2013:13 och MIG 2010:3 framgår dessutom att vid prövning av avslag på en ansökan om uppehållstillstånd på grund av arbete enligt 5 kap. 15 a § UtL, är en migrationsdomstol förhindrad att göra en självständig prövning i sak av om de allmänna förutsättningarna för arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtL är uppfyllda. I MIG 2010:3 slog Migrationsöverdomstolen också fast att det är omständigheterna vid tidpunkten för ansökan om tillstånd som är avgörande för beräkningen av anställningstidens längd enligt 5 kap. 15 a § första stycket 1 UtL.

Ett arbetstillstånd efter anställningserbjudande ska knytas till viss arbetsgivare och avse ett visst slag av arbete. Efter en sammanlagd tillståndstid om två år ska tillståndet knytas endast till ett visst slag av arbete. Detta framgår av 6 kap. 2 a § tredje stycket UtL. Att arbetstillståndet är knutet till ett visst slag av arbete innebär inte en begränsning av möjligheterna att avancera inom det yrket. Den som har ett arbetstillstånd knutet till ett visst slag av arbete har dessutom möjlighet att byta anställning och söka anställning inom ett annat slag av arbete.³⁴

En utlänning som vill ha arbetstillstånd ska som huvudregel ha ansökt om och beviljats ett sådant före inresan i Sverige. Som nämnts ovan får ansökan om förlängning av arbetstillstånd beviljas efter inresan i landet enligt 6 kap. 4 § jfr 5 kap. 18 § andra och

³⁴ Prop. 2007/08:147 s. 31.

tredje styckena UtL. Ytterligare exempel på när tillstånd får beviljas efter inresan är om utlänningen har fått visering för att besöka en arbetsgivare i Sverige eller är undantagen från kravet på visering om hon eller han ansöker om uppehållstillstånd för arbete inom ett slag av arbete där det råder stor efterfrågan på arbetskraft. Det förutsätter att arbetsgivaren skulle förorsakas olägenheter om utlänningen måste resa till ett annat land för att ge in ansökan där eller att det annars finns särskilda skäl. Det är Migrationsverket som ska besluta om en förteckning över slag av arbeten inom vilka det finns en stor efterfrågan på arbetskraft. En sådan förteckning ska enligt 5 kap. 12 § UtIF upprättas i samråd med Arbetsförmedlingen.

Av 4 kap. 21 b § UtIF framgår att ett ärende om uppehållstillstånd för arbete ska avgöras senast inom fyra månader från det att ansökan lämnades in. Om det finns särskilda skäl eller om ansökan behöver kompletteras får tiden förlängas. Sökanden ska underrättas om förlängningen.

3.4.2 Återkallelse av tillstånd

Nationell visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd får återkallas för en utlänning som medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet har förtigit omständigheter, som varit av betydelse för att få tillståndet, 7 kap. 1 § första stycket UtL. Av bestämmelsens tredje stycke framgår att om utlänningen har vistats här i landet i mer än fyra år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken, får uppehållstillståndet återkallas endast om det finns synnerliga skäl för det.

Ett exempel på omständigheter som kan utgöra synnerliga skäl är att utlänningen visserligen har haft uppehållstillstånd och varit folkbokförd i Sverige men i realiteten vistats i något annat land under långa perioder och därför inte fått någon närmare anknytning hit. Ytterligare exempel på synnerliga skäl kan vara att utlänningen har uppehållstillstånd också i något annat land och verkställighet kan ske till det landet. Uppgifter om en utlännings brottslighet kan i enstaka fall ha betydelse vid bedömningen av anknytningens styrka. Exempelvis kan inte en anknytning för en ensam-

stående person som avtjänat fängelsestraff under större delen av sin tid i Sverige anses vara särskilt stark.³⁵

Av 20 kap. 6 § 2 UtL framgår att en utlänning även kan straffas för den oriktiga uppgiften eller förtigandet, se vidare nedan avsnitt 3.5 om bestämmelser om straff.

I viseringskodexen finns bestämmelser om upphävande och återkallelse av Schengenvisering, 7 kap. 1 § andra stycket UtL.

Nationell visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd får också återkallas om det finns särskilda skäl för det. Enligt förarbetena kan särskilda skäl vara att förutsättningen för tillståndet har ändrats väsentligt. Arbetstillstånd kan till exempel återkallas om det visar sig att utlänningen inte längre har det slag av arbete som det antogs att hon eller han skulle ha när tillståndet beviljades.³⁶ Återkallelse av uppehållstillstånd på grund av särskilda skäl får bara ske för en utlänning som ännu inte har rest in i Sverige, 7 kap. 2 § UtL.

Enligt 7 kap. 3 § första stycket 2 UtL får uppehållstillstånd också återkallas för en utlänning som har rest in i landet. Det gäller exempelvis om anställningen har upphört under en pågående uppehålls- och arbetstillståndsperiod och utlänningen inte inom tre månader har fått en ny anställning som omfattas av arbetstillståndet, eller inom samma tid ansökt om arbetstillstånd med anledning av en ny anställning och ansökan därefter beviljas. Om den återstående tillståndstiden är kortare än tre månader ska någon återkallelse inte ske av den anledningen att anställningen har upphört.³⁷ Om en utlänning får en ny anställning som täcks av det beviljade arbetstillståndet behöver inte någon ny ansökan om arbetstillstånd göras. Om anställningen inte täcks av det beviljade arbetstillståndet har utlänningen, i enlighet med 6 kap. 4 § UtL jfr 5 kap. 18 § första stycket 7 UtL, möjlighet att söka om nytt arbetstillstånd inifrån Sverige. En sådan ansökan ska prövas enligt 6 kap. 2 § UtL. Det är alltså möjligt för en utlänning som sagt upp sig att ansöka om nytt arbetstillstånd för ett annat slag av arbete utan att behöva lämna Sverige. Om utlänningen inte ger in en ansökan om arbetstillstånd inom tre månader från det att anställningen upphörde, kan uppehållstillståndet återkallas. Vid bedömningen av om uppehållstillståndet

³⁵ Prop. 1997/98:36 s. 25.

³⁶ Prop. 1988/89:86 s. 63.

³⁷ Se Wikrén och Sandesjö, Utlänningslagen (2 maj 2016, Zetee) kommentaren till 7 kap. 3 §.

ska återkallas gäller vad som föreskrivs i 7 kap. 4 § UtL om beaktande av utlänningens levnadsomständigheter, anknytning, familjeförhållanden och längden av vistelsen här, se även MIG 2015:3.

I 7 kap. 7 e § UtL finns bestämmelser om återkallelse av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete som har beviljats en utlänning med anledning av att hon eller han har beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtL. Paragrafen anger att återkallelse ska ske om förutsättningarna för arbetstillståndet av något annat skäl än att anställningen har upphört inte längre är uppfyllda.

En förutsättning som avses är kravet på att anställningen ska göra det möjligt för utlänningen att försörja sig, jfr 6 kap. 2 § första stycket 1 UtL. Att utlänningen kan försörja sig på anställningen ställer i första hand som nämnts ovan krav på arbetstiden. Den måste vara av sådan omfattning att inkomsten inte är så låg att utlänningen behöver försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) för att täcka kostnaderna för bland annat boende och uppehälle.³⁸ Att utlänningen kan försörja sig på anställningen ställer dock inte tillräckliga krav på lönesättningen och saknar helt betydelse för anställningsvillkoren i övrigt.³⁹ Därför krävs det också att lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte får vara sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen, jfr 6 kap. 2 § första stycket 2 UtL. Om de faktiska anställningsvillkoren är sämre än vad som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen ska återkallelse ske, oavsett anledningen till att de är sämre. Om de faktiska anställningsvillkoren inte motsvarar vad som angavs i ansökningsförfarandet, men fortfarande är i nivå med kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen och anställningen fortfarande gör det möjligt för utlänningen att försörja sig ska återkallelse däremot inte ske. Om Migrationsverket vid prövningen av anställningsvillkoren uppmärksammar företeelser och upplägg vars huvudsakliga syfte är att kringgå kraven på anställningsvillkoren bör Migrationsverket göra en bedömning av den verkliga lönens storlek och pröva hur den förhåller sig till kollektivavtal eller branschpraxis.⁴⁰ Från den situationen att de faktiska anställningsvillkoren har försämrats

³⁸ Prop. 2007/08:147 s. 27, prop. 2013/14:227 s. 19, 38.

³⁹ Prop. 2007/08:147 s. 27.

⁴⁰ Prop. 2013/14:227 s. 19, 38.

ska skiljas det förhållandet att utlänningen har lägre lön på grund av giltig frånvaro, till exempel föräldraledighet eller frånvaro på grund av sjukdom. I dessa fall ska den lägre inkomsten som är en följd av sådana omständigheter inte leda till återkallelse.⁴¹ Även vid handläggningen om återkallelse enligt 7 kap. 7 e § första stycket 1 UtlL ska Migrationsverket i vissa fall ge sammanslutningar av arbetstagare inom det verksamhetsområde som tillståndet avser tillfälle att yttra sig i ärendet, 5 kap. 7 a § andra stycket UtlF.

Återkallelse av ett tillstånd ska också ske enligt 7 kap. 7 e § första stycket 2 UtlL om inte utlänningen inom fyra månader från tillståndets första giltighetsdag har påbörjat arbetet. Detta gäller oavsett om utlänningen har rest in i landet eller inte.⁴²

Av 7 kap. 7 e § andra stycket UtlL framgår att om anställningen upphört sedan utlänningen underrättats av Migrationsverket om att en utredning om återkallelse inletts, men innan Migrationsverket fattat beslut i ärendet, gäller i stället bestämmelserna om återkallelse i 7 kap. 3 § första stycket 2 UtlL. Med beslut avses här inte ett lagakraftvunnet beslut. Bestämmelsen innebär bland annat att en utlänning som säger upp sig från sin anställning så att anställningen upphör innan Migrationsverket fattar beslut om återkallelse får viss tid på sig att söka nytt arbete och i förekommande fall ett nytt arbetstillstånd innan en återkallelse av tillståndet kan bli aktuell, s.k. omställning.⁴³ Till skillnad från vad som gäller enligt 7 kap. 3 § första stycket 2 UtlL gäller i detta avseende att den tid som utlänningen har på sig för att söka arbete och arbetstillstånd är fyra månader i stället för tre.⁴⁴

Återkallelse av uppehållstillstånd och arbetstillstånd beslutas av Migrationsverket. Återkallelse och upphävande av Schengenvisering får utöver vad som följer av viseringskodexen beslutas av Migrationsverket. Återkallelse av nationell visering beslutas av den myndighet som har beviljat viseringen eller av Migrationsverket. Upphållstillstånd eller nationell visering som har beviljats av Regeringskansliet får återkallas endast av Regeringskansliet. Detta framgår av 7 kap. 8 § UtlL.

⁴¹ Prop. 2013/14:227 s. 38.

⁴² Prop. 2013/14:227 s. 21 f., 38.

⁴³ Se Wikrén och Sandesjö, Utlänningslagen (2 maj 2016, Zeteo) kommentaren till 7 kap. 3 första stycket 2, 7 e §§, prop. 2013/14:227 s. 23, 38.

⁴⁴ Prop. 2013/14:227 s. 38.

Återkallas ett uppehållstillstånd och befinner sig utlänningen i Sverige, ska det samtidigt meddelas ett beslut om avvisning eller utvisning enligt 8 kap. 16 § UtlL. Endast i de fall då det föreligger särskilda skäl ska Migrationsverket underlåta att meddela ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Exempel på särskilda skäl är att det framstår som sannolikt att sökanden frivilligt kommer att lämna landet. Det kan också vara fråga om ärenden i vilka det framstår som tveksamt om det skulle vara möjligt att tvångsvis verkställa ett avlägsnandebeslut men där sökanden sannolikt har möjlighet att på egen hand bege sig till ett annat land.⁴⁵

Migrationsverkets beslut får enligt 14 kap. 3 § UtlL överklagas till en migrationsdomstol om beslutet bland annat innebär avslag på en ansökan om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd, eller återkallelse av uppehållstillstånd eller arbetstillstånd. Av 14 kap. 5 a § UtlL framgår att en myndighets beslut om avslag på ansökan om Schengenvisering eller om upphävande eller återkallelse av Schengenvisering också får överklagas till en migrationsdomstol.

3.4.3 Kontroll vid vistelse som arbetstagare i Sverige

Av 6 kap. 6 a § UtlF framgår att Migrationsverket får kontrollera att den som har fått arbetstillstånd har börjat arbetet inom fyra månader från tillståndets första giltighetsdag och att förutsättningarna för arbetstillståndet är uppfyllda under tillståndstiden. I motiven poängteras vikten av att värna det svenska systemet för arbetskraftsinvandring och motverka utnyttjande av utländsk arbetskraft. Det anges vidare att dessa s.k. efterkontroller också får betydelse för möjligheten att återkalla tillstånd och att vidta sanktioner mot arbetsgivare som missbrukar systemet. Regeringen ansåg att det ankommer på Migrationsverket att bestämma den närmare utformningen av kontrollförfarandet.⁴⁶

Migrationsverket kan också enligt 6 kap. 6 b § UtlF begära att arbetsgivaren ska lämna skriftlig uppgift om de villkor som gäller för utlänningens anställning. Uppgifterna ska lämnas på heder och samvete, vilket medför att bestämmelserna om osann eller vårdslös

⁴⁵ Prop. 1994/95:179 s. 69 och Wikrén och Sandesjö, Utlänningslagen (2 maj 2016, Zeteo) kommentaren till 8 kap. 16 §.

⁴⁶ Prop. 2013/14:227 s. 27.

försäkran i 15 kap. 10 § brottsbalken (BrB) blir tillämpliga. Om arbetsgivaren skriftligen lämnar en osann uppgift eller förtiger sanningen och åtgärden innebär fara i bevishänseende, kan arbetsgivaren dömas för osann försäkran till böter eller fängelse i högst sex månader. Är brottet grovt döms till fängelse i högst två år. Begår arbetsgivaren en sådan gärning av grov oaktsamhet döms arbetsgivaren för vårdslös försäkran till böter eller fängelse i högst sex månader.

3.4.4 Kontrollskyldighet för arbetsgivare i vissa fall

Innan en utlänning börjar en anställning är arbetsgivaren skyldig att kontrollera handlingar som visar att utlänningen har föreskrivet tillstånd att vistas och arbeta här eller är undantagen från skyldigheten att ha arbetstillstånd. Arbetsgivaren ska under anställningstiden och under minst tolv månader efter det behålla en kopia av eller ett utdrag ur den eller de handlingar som visar att utlänningen har föreskrivet tillstånd eller är undantagen från skyldigheten att ha arbetstillstånd. Detta framgår av 6 kap. 13 a § UtIF. Vidare anges i 7 kap. 1 b § UtIF att arbetsgivaren senast månaden efter den kalendermånad då anställningen började ska underrätta Skatteverket om anställningen.

Om arbetsgivaren anställer en utlänning som är undantagen från skyldigheten att ha arbetstillstånd enligt 5 kap. 4 § UtIF, s.k. AT-UND, ska arbetsgivaren lämna underrättelse om anställningen till Migrationsverket. Underrättelse ska också lämnas till Migrationsverket när anställningen upphör, vilket framgår av 7 kap. 1 a § UtIF.

3.5 Bestämmelser om straff m.m.

I 20 kap. 3 § UtIL anges att en utlänning som uppsåtligen eller av oaktsamhet har anställning eller bedriver verksamhet som kräver arbetstillstånd utan att ha ett sådant tillstånd kan dömas till böter. Straffansvar inträder vid arbete utan föreskrivet tillstånd, oavsett om det föreligger ett formellt anställningsförhållande eller inte.⁴⁷

⁴⁷ Wikrén och Sandesjö, Utlänningslagen (2 maj 2016, Zeteo) kommentaren till 20 kap. 3 §.

I 20 kap. 5 § UtlL anges att den som har en utlänning anställd som inte har rätt att vistas här eller som har rätt att vistas här men saknar föreskrivet arbetstillstånd, kan dömas till böter eller fängelse i högst ett år när omständigheterna är försvårande.

Oavsett om ansvar krävs ut enligt 20 kap. 5 § UtlL ska den fysiska eller juridiska personen som har en utlänning anställd under sådana förutsättningar betala en särskild avgift enligt 20 kap. 12 § första stycket UtlL. När det gäller verksamhet som bedrivs av en juridisk person riktar sig anspråket ”mot den företagsmassa som hålls samman av denna, t.ex. av ett aktiebolag”. Företagets skyldighet att betala kvarstår alltså oavsett om det har överlåtits på en ny ägare.⁴⁸

Avgiften är hälften av det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken (2010:110) som gällde när överträdelsen upphörde. Har överträdelsen pågått under en längre tid än tre månader är avgiften i stället hela prisbasbeloppet. Om särskilda skäl talar för det får avgiften helt eller delvis sättas ned enligt 20 kap. 12 § tredje stycket UtlL.

I 20 kap. 12 a § UtlL anges förutsättningarna för att döma ut en särskild avgift för uppdragsgivare i entreprenadförhållanden som har haft en utlänning anställd som inte har rätt att vistas här. Det finns även här undantag från skyldigheten att betala en särskild avgift, bland annat om uppdragsgivaren har vidtagit rimliga kontrollåtgärder och inte inser eller har skälig anledning att anta att arbetsgivaren hade utlänningar anställda som saknade rätt att vistas i Sverige.

Det är allmän domstol som prövar om särskild avgift ska tas ut. Ansökan ska göras av allmän åklagare inom två år efter det att överträdelsen upphörde. När fem år har gått efter det att överträdelsen upphörde får avgift inte tas ut enligt 20 kap. 13 § UtlL.

I 20 kap. 12 § andra stycket UtlL finns undantag från skyldigheten att betala en särskild avgift. En arbetsgivare ska inte betala en särskild avgift om denne har fullgjort skyldigheten att kontrollera utlänningens rätt till vistelse här och har behållit en kopia av eller ett utdrag ur tillståndshandlingen samt har underrättat behörig myndighet, i detta fall Skatteverket, om anställningen.⁴⁹ En arbetsgivare som vid sin kontroll har varit oaktsam ska inte kunna undgå att betala en särskild avgift, exempelvis om denne vid kontrollen av

⁴⁸ Wikrén och Sandesjö, Utlänningslagen (2 maj 2016, Zeteo) kommentaren till 20 kap. 12 §.

⁴⁹ Wikrén och Sandesjö, Utlänningslagen (2 maj 2016, Zeteo) kommentaren till 20 kap. 12 §.

utlänningsens handling insåg eller borde ha insett att handlingen var förfalskad. Det blir rättstillämpningen som får avgöra vad arbetsgivaren med ledning av förhållandena hade kunnat inse.⁵⁰

Den som i en anmälan eller ett ansökningsförfarande enligt utlänningslagen eller enligt en förordning som har utfärdats med stöd av utlänningslagen, medvetet lämnar oriktig uppgift eller medvetet underlåter att tala om något förhållande av betydelse, kan också dömas till böter eller fängelse i högst ett år när omständigheterna är försvårande, 20 kap. 6 § UtlL.

Till fängelse i högst två år eller, när omständigheterna är mildrande, till böter döms den som genom att dölja en utlänning eller genom någon annan sådan åtgärd uppsåtligen hjälper utlänningsen att olovligen uppehålla sig i Sverige om detta görs i vinstsyfte, 20 kap. 7 § UtlL.

Annan särskild rättsverkan mot den som har begått ett brott som avses i 20 kap. 5 § första stycket 1 UtlL, dvs. att ha en utlänning anställd som inte har rätt att vistas i Sverige, regleras i 20 kap. 15–17 §§ UtlL.

Av 20 kap. 15 § första stycket UtlL framgår att en arbetsgivare får för en tid av högst fem år fråntas sin rätt till en del av eller alla offentliga stöd, bidrag och förmåner som har beviljats men ännu inte betalats ut eller kommit arbetsgivaren till del. Det krävs vidare att omständigheterna vid gärningen är försvårande, att det är motiverat med hänsyn till brottets straffvärde, att den samlade reaktionen på brottsligheten inte blir oproportionerligt sträng och att anställningen har avsett arbete för annat än arbetsgivarens privata syften. Av paragrafens andra stycke framgår att särskild rättsverkan inte får avse stöd, bidrag eller annan förmån som har beviljats en fysisk person för hans eller hennes privata behov. Det gäller till exempel sjukpenning, arbetslöshetsbidrag, bostadsbidrag eller andra ersättningar. Detsamma gäller ersättningar som har mottagits för att vårda en annan familjemedlem eller nära anhörig.⁵¹

I 20 kap. 16 § UtlL regleras förutsättningar för återbetalningskyldighet för stöd, bidrag och andra förmåner som har betalats ut eller på annat sätt kommit arbetsgivaren till del upp till tolv månader innan brottet kom till Polismyndighetens kännedom. Även för

⁵⁰ Prop. 2012/13:125 s. 55 f.

⁵¹ Wikrén och Sandesjö, Utlänningslagen (2 maj 2016, Zeteo) kommentaren till 20 kap. 15 §.

återbetalningsskyldighet krävs det att omständigheterna vid gärningen är försvårande, att det är motiverat med hänsyn till brottets straffvärde, att den samlade reaktionen på brottsligheten inte blir oproportionerligt sträng och att anställningen har avsett arbete för annat än arbetsgivarens privata syften. Stöd för privata behov är också undantagna från återbetalningsskyldighet.

Särskild rättsverkan enligt 20 kap. 15 och 16 §§ UtL får även beslutas i vissa fall mot juridiska personer. Det krävs enligt 20 kap. 17 § UtL att ledningen för den juridiska personen inte har gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottsligheten. Särskild rättsverkan kan också aktualiseras när brottet har begåtts av en person i ledande ställning grundad på befogenhet att företräda den juridiska personen eller att fatta beslut på den juridiska personens vägnar eller av en person som annars har haft ett särskilt ansvar för tillsyn eller kontroll i verksamheten.

4 Kartläggningen

4.1 Avslagsbeslut

För att undersöka i vilken omfattning arbetskraftsinvandrare utnyttjas på den svenska arbetsmarknaden har vi tagit del av Migrationsverkets beslut om avslag på ansökningar om arbetstillstånd. Vi har manuellt gått igenom 592 beslut om avslag på förstagångs- och förlängningsansökningar från första kvartalet 2015 (kartläggning 1) och 161 beslut om avslag på ansökningar om förlängt arbetstillstånd från andra kvartalet 2015 (kartläggning 2). Därefter har vi kategoriserat besluten utifrån grunderna för avslag. I kartläggningarna ingår enbart beslut avseende arbetskraftsinvandrare som omfattas av reformen om arbetskraftsinvandring från 2008. Vi har inte heller tagit med beslut där grunden för avslag beror på omständigheter hänförliga till sökanden, exempelvis avslag på grund av vandel eller att sökanden inte har kommit in med begärd komplettering.

Genomgången av besluten om avslag på förstagångs- och förlängningsansökningar från första kvartalet 2015 (kartläggning 1) ledde till följande. 262 av 592 beslut avsåg avslag på grund av brister i anställningsvillkoren. Av dessa 262 avslagsbeslut hade arbetskraftsinvandraren fått för låg lön i 54 fall, otillräckligt försäkringsskydd i 7 fall och 201 beslut var en kombination av flera brister. Exempel på flertalet brister är att arbetskraftsinvandraren både hade fått för låg lön och inte hade omfattats av nödvändiga försäkringar samt att Migrationsverket bedömde att det var ett oseriöst anställningserbjudande. I 115 beslut fick sökanden inte uppehållstillstånd och arbetstillstånd eftersom Migrationsverket avlog ansökan med uttrycklig motivering att det var fråga om en skenanställning. Det bör noteras att det inte framgår av besluten om oseriösa anställningserbjudanden konstituerar skenanställningar. I 109 beslut var avslagsgrunden att rekryteringsförfarandet inte ansågs förenligt med Sverige

åtaganden inom Europeiska unionen genom att unionsföreträdet inte hade iakttagits. I 106 ärenden var grunden för avslag att anställningen hade upphört eller att sökanden inte hade påbörjat arbetet.

Av de 592 besluten i kartläggning 1 utgjorde 28 beslut ansökan om förlängning av tillstånd och ansökan från s.k. spårbytare som hade arbetat i fyra månader. I samtliga dessa 28 beslut var avslagsgrunden brister i anställningsvillkoren i form av för låg lön och/eller otillräckligt försäkringsskydd.

Vid genomgång av besluten om avslag på förlängningsansökningar från andra kvartalet 2015 (kartläggning 2) framkom följande. 113 av 161 beslut avsåg avslag på grund av brister i anställningsvillkoren. Av dessa 113 avslagsbeslut hade arbetskraftsinvandrarerna fått för låg lön i 60 fall, otillräckligt försäkringsskydd i 17 fall och 36 fall var en kombination av flertalet brister.

Migrationsverket ansåg i 15 av 48 beslut att anställningserbjudandet inte längre var aktuellt. I 32 beslut gjorde Migrationsverket bedömningen att ansökan om förlängning avsåg en ny tjänst och att rekryteringsförfarandet inte var förenligt med Sveriges åtaganden inom Europeiska unionen, dvs. att unionsföreträdet inte hade iakttagits. Ett beslut gällde avslag på grund av skenanställning.

I syfte att få en uppfattning om omfattningen av antalet avslagsbeslut i förhållande till antalet beviljade arbetstillstånd första och andra kvartalet 2015 har vi fått del av statistikuppgifter från Migrationsverket. Liksom avslagsbesluten avser statistikuppgifterna enbart beslut rörande arbetskraftsinvandrare som omfattas av reformen om arbetskraftsinvandring från 2008. Första kvartalet 2015 beviljade Migrationsverket 4 894 arbetstillstånd. Andra kvartalet 2015 fick 8 146 personer arbetstillstånd. Av dessa var 4 097 bärplockare. Under 2015 beviljade Migrationsverket sammanlagt 20 146 arbetstillstånd, varav 7 426 stycken avsåg förlängningsansökningar. Migrationsverket fattade totalt 3 303 avslagsbeslut 2015.

Vi har också tagit del av statistikuppgifter från Migrationsverket över antalet överklagade ärenden angående förstags- och förlängningsansökningar om arbetstillstånd. Under 2015 inkom 796 överklaganden gällande förstagsansökningar och 715 av dessa överlämnades till migrationsdomstolarna. Vad gäller förlängningsansökningar detta år inkom 542 överklaganden varav 523 överlämnades till migrationsdomstol. De överklaganden som inte överlämnades avisades som för sent inkomna, avskrevs efter att överklagandet

återkallats eller omprövades av Migrationsverket. Fram till och med den 30 oktober 2016 hade 664 överklaganden gällande förstagångsansökningar kommit in och 587 överlämnats till migrationsdomstol. För förlängningsansökningarna uppgick antalet fram till och med den 30 oktober 2016 till 357 stycken överklaganden och Migrationsverket överlämnade 352 till migrationsdomstolarna. Detta kan jämföras med det totala antalet beslut om avslag 2015 som uppgick till 3 303 stycken. Ändringsfrekvensen i migrationsdomstolarna 2015 för beslut om arbetstillstånd i både förstagångs- och förlängningsansökningar var 3–4 procent.

4.2 Efterkontroller

Migrationsverket påbörjade de första efterkontrollerna i juli 2015 och har fram till augusti 2016 genomfört sammanlagt 522 efterkontroller. Av dessa 522 efterkontroller ledde 271 till att ärenden om återkallelse initierades. Migrationsverket har meddelat 151 beslut i dessa ärenden, varav 81 uppehållstillstånd och arbetstillstånd återkallades. I 36 ärenden beslutades att inte återkalla tillstånd och 33 ärenden avskrevs eftersom tillståndstiden löpt ut. Ett ärende lämnades utan åtgärd. Anledningen till att inte alla initierade ärenden resulterar i beslut om återkallelse är enligt Migrationsverket att sökanden exempelvis i utredningen har visat att villkoren är uppfyllda eller att ärendet avskrivs av andra skäl. I cirka hälften av efterkontrollerna initierar Migrationsverket ärenden om återkallelse och ungefär hälften av dessa ärenden leder till beslut om återkallelse. Det innebär att närmare 30 procent av initierade återkallelseärenden har lett till återkallelse av arbetstillstånd.

Den 12 oktober 2016 hade 30 beslut om återkallelse överklagats och 11 avgjorts av högre instans. I fyra fall fastställdes Migrationsverkets beslut, i två fall återkallade sökanden överklagandet och fyra ärenden återförvisades till Migrationsverket efter att sökanden åberopat skyddsskäl i migrationsdomstolen. I ett fall upphävde Migrationsdomstolen i Stockholm beslutet om återkallelse.¹

Vi har löpande tagit del av beslut om återkallelse efter genomförda efterkontroller. Vi har sammanlagt gått igenom 75 beslut om

¹ UM 7473-16 den 12 augusti 2016.

återkallelse från den 13 januari 2016 till den 6 oktober 2016. I 44 av besluten var grunden för återkallelse att personen inte påbörjat anställningen inom fyra månader, att anställningen upphört eller att personen av annan anledning inte längre var anställd av arbetsgivaren. I 3 av dessa beslut hade arbetskraftsinvandrarerna beviljats nytt arbetstillstånd efter att ha fått en ny anställning under den s.k. omställningsperioden. I 5 av de 44 besluten hade anställningen upphört efter att det vid efterkontroller framkommit att arbetskraftsinvandrarerna inte fått erbjudna anställningsvillkor. 30 av de 75 besluten om återkallelse berodde på att förutsättningarna för arbetstillstånden inte varit uppfyllda under tillståndstiden. I 16 beslut berodde återkallelse på att arbetskraftsinvandrarerna hade fått för låg lön eller inte haft möjlighet att försörja sig enligt 6 kap. 2 § första stycket 1 UtLL, i 7 beslut omfattades personen inte av nödvändiga försäkringar och i 7 beslut berodde återkallelse på en kombination av brister såsom både för låg lön och bristande försäkringsskydd. Ett beslut om återkallelse berodde på att sökanden lämnat oriktiga uppgifter till stöd för sin ansökan.

4.3 Sammanfattande kommentarer

Av kommittédirektiven framgår att kartläggningen ska utgöra en utgångspunkt för utredningens arbete. Det har varit en utmaning för utredningen att få en uppfattning om omfattningen av missbruk och utnyttjande. Det förekommer uppgifter från arbetstagarorganisationer och handläggare på Migrationsverket om exempel på missbruk och utnyttjande i form av parallella anställningserbjudanden och handel med anställningserbjudanden. Dessutom kan det med säkerhet konstateras att mörkertalet är stort. Enligt vår uppfattning innebär risken att få sitt arbetstillstånd återkallat en viktig faktor som avhåller en del arbetskraftsinvandrare från att berätta om missbruk och utnyttjande. Ytterligare en faktor som gör det svårt att få fram uppgifter om missbruk och utnyttjande är att många, främst arbetskraftsinvandrare i högkvalificerade yrken, inte ingår i svenska myndigheters register eftersom de stannar en kort tid i landet och blir därmed inte föremål för efterkontroller genom vilka missbruk och utnyttjande kan upptäckas.

En genomgång av avslagsbeslut och beslut om återkallelse av tillstånd är ett tillvägagångssätt för att få en uppfattning om missbruk och utnyttjande, men otvivelaktigt finns det andra metoder. Av vår kartläggning framträder brister främst inom restaurangbranschen, men det har inte gått att få en entydig uppfattning om problematiken som sådan är utmärkande för arbetskraftsinvandring eller om den gäller den aktuella branschen.

Även om det kan vara problematiskt att dra generella slutsatser av vår kartläggning framgår ändå med tydlighet, sett till det totala antalet beviljade arbetstillstånd och den låga överklagandefrekvensen av Migrationsverkets beslut om avslag och återkallelse, att det återkommande förekommit felaktigheter i anställningarna av arbetskraftsinvandrare. Grunden för avslag både vid förstagångs- och förlängningsansökningar (kartläggning 1 och 2) berodde på brister i anställningsvillkoren i 375 av totalt 753 beslut. Det utgör alltså närmare 50 procent av avslagsbesluten. Av besluten om avslag på förlängningsansökningar (kartläggning 2) framgår vidare att Migrationsverket i många beslut uttryckligen hänvisar till Migrationsöverdomstolens dom MIG 2015:11. Det innebär att ifrågavarande praxis lett till att Migrationsverket vid sin prövning bedömer att villkoren ska vara uppfyllda under hela föregående tillståndstid för att en förlängningsansökan ska kunna beviljas.

Av kartläggningen framgår även att sammanlagt 116 ansökningar avslogs med motiveringen att det rörde sig om en skenanställning. Det motsvarar cirka 15 procent av samtliga beslut i kartläggningarna. Vår uppfattning är att förfarandet med skenanställning är ett missbruk av regelverket för arbetskraftsinvandring.

Av det totala antalet beslut avslogs 121 stycken, vilket utgör cirka 16 procent, på grund av att anställningserbjudandet inte längre var aktuellt, anställningen hade upphört eller att sökanden inte hade påbörjat arbetet. Det går inte att få klarhet i om det finns en egentlig förklaring till dessa avslagsgrunder som beror på missbruk eller utnyttjande.

Även besluten om återkallelse efter genomförda efterkontroller visar på förekommande brister avseende anställningsvillkoren för arbetskraftsinvandrare. Av de 75 beslut om återkallelse som vi gått igenom återkallades 44 eftersom anställningen upphört, i vissa fall efter konstaterade brister i anställningsvillkoren. Återkallelse beslutades i 30 ärenden eftersom förutsättningarna för arbetstillstånd

inte varit uppfyllda. Ett beslut om återkallelse berodde på att sökanden lämnat oriktiga uppgifter till stöd för sin ansökan. Närmare 30 procent av initierade återkallelseärenden har som tidigare nämnts lett till att Migrationsverket fattat beslut om återkallelse av arbetstillstånd.

5 Överväganden

5.1 En uttrycklig bestämmelse om skenanställning

Förslag: Det ska införas en uttrycklig bestämmelse i utlänningslagen om att en ansökan om arbetstillstånd ska avslås om utlännningen erbjudits en anställning uteslutande i syfte att kringgå reglerna om uppehållstillstånd och arbetstillstånd, s.k. skenanställning.

5.1.1 Behov av en uttrycklig bestämmelse om skenanställning

Nuvarande reglering om arbetstillstånd i utlänningslagen innehåller inte någon uttrycklig bestämmelse om skenanställning. I förarbetena till de reformerade reglerna för arbetskraftsinvandring som trädde i kraft den 15 december 2008 står att Migrationsverket vid prövningen av anställningsvillkoren måste vara observant på att anställningsavtalen inte är skenavtal.¹ Det anges inte närmare vad som konstituerar ett skenavtal eller hur Migrationsverket ska uppmärksamma eventuella skenavtal. Bestämmelser för att upptäcka och stoppa missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring trädde i kraft den 1 augusti 2014. I förarbetena anges att om Migrationsverket vid sin utredning av en ansökan om arbetstillstånd gör bedömningen att det är fråga om en skenanställning, är förutsättningarna för att bevilja uppehållstillstånd och arbetstillstånd inte uppfyllda och ansökan kan avslås. Därmed ansåg regeringen att det inte fanns något behov av att införa ett uttryckligt författningsstöd

¹ Prop. 2007/08:147 s. 37, 59.

för att avslå ansökan vid skenanställning och andra missförhållanden.²

Som nämnts ovan i avsnitt 3.1 om regler för arbetskraftsinvandring har Migrationsverket i regleringsbrev från 2011 till 2015 fått i uppdrag att motverka missbruk av regler och särskilt redovisa insatser för att upptäcka sådant missbruk, bland annat förekomsten av skenanställningar. Av det avsnittet framgår också att Migrationsverket i januari 2012 har infört särskilda utredningskrav för anställningar inom vissa branscher och nystartade företag.³ Vidare kan det av 2 kap. 1 § förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket utläsas att myndigheten bland annat ska motverka missbruk av regler. Migrationsverkets handbok för migrationsärenden ger också vägledning för utredning och kontroll i ärenden för att uppmärksamma skenanställningar och annat missbruk av regelverket.

Den kartläggning vi har gjort av förstagångs- och förlängningsansökningar från första och andra kvartalet 2015 innefattade sammanlagt 753 beslut. Av dessa avslogs 116 ansökningar med motiveringen att det rörde sig om en skenanställning. Därutöver avslog Migrationsverket 59 ansökningar efter att ha konstaterat bristande anställningsvillkor och bedömt att anställningserbjudandet var oseriöst. Som framförts i kartläggningen, avsnitt 4.1, framgår det inte av besluten om oseriösa anställningserbjudanden konstituerar skenanställningar.

Vi konstaterar inledningsvis att en ansökan om arbetstillstånd vid skenanställning kan avslås enligt gällande bestämmelser eftersom förutsättningarna för att bevilja tillstånd enligt 6 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716), UtlL, i dessa fall inte är uppfyllda. Vi anser trots det att det finns behov av att införa en uttrycklig bestämmelse i utlänningslagen om att en ansökan om arbetstillstånd ska avslås om det finns en erbjuden anställning som uppfyller villkoren i 6 kap. 2 § UtlL, men erbjudandet har upprättats uteslutande i syfte att kringgå reglerna om uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Föreslagen bestämmelse om skenanställning är således en precisering i förhållande till 6 kap. 2 § UtlL.

Anledningen till behovet av en uttrycklig bestämmelse om skenanställning är den konstaterade förekomsten av skenanställningar i

² Prop. 2013/14:227 s. 16.

³ VCI nr 7/2011.

förening med att Migrationsverket har fått knapphändig vägledning för att upptäcka och motverka missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring. En uttrycklig bestämmelse om skenanställning ger Migrationsverket anvisningar för prövningen och ökar effektiviteten i arbetet med att upptäcka och motverka missbruk av regelverket. Därmed upprätthålls legitimiteten för regelverket. Att införa en bestämmelse om skenanställning, och förena bestämmelsen med en straffbestämmelse, innebär också en signaleffekt för arbetsgivare som kringgår regelverket om arbetskraftsinvandring. Vi återkommer till straffbestämmelser i avsnitt 5.2 nedan.

I detta sammanhang vill vi hänvisa till 22 § förvaltningslagen (1986:223). Av den bestämmelsen framgår att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas. 14 kap. 3 § UtlL föreskriver att Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd får överklagas till en migrationsdomstol. En arbetsgivare är inte part i ärendet om ansökan om tillstånd. Genom att vi föreslår att det införs en uttrycklig bestämmelse om skenanställning och att en arbetsgivare som erbjudit en skenanställning kan straffas anser vi att även en arbetsgivare får anses ha beaktansvärda intressen i saken. Arbetsgivare bör därför beredas det skydd som klagorätten innebär i de ärenden där avslagsgrunden är skenanställning.⁴

Sammanfattningsvis föreslår vi att det införs en ny paragraf i utlänningslagen där det föreskrivs att en ansökan om arbetstillstånd ska avslås om det finns en erbjuden anställning som uppfyller villkoren i 6 kap. 2 § UtlL, men erbjudandet har upprättats utslutande i syfte att kringgå reglerna om uppehållstillstånd och arbetstillstånd.

5.1.2 Riktlinjer för prövningen av om skenanställning föreligger

Vid bedömningen av vad som utgör en skenanställning är utgångspunkten som nämnts ovan att det finns en erbjuden anställning som ser ut att uppfylla villkoren i 6 kap. 2 § UtlL, dvs. att anställ-

⁴ Se Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen (31 maj 2010, Zeteo) kommentaren till 22 §.

ningen gör det möjligt för utlänningen att försörja sig och att lön, försäkringsskydd samt övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Vidare ska unionsföreträdet ha beaktats. Erbjudandet om anställning har emellertid upprättats uteslutande i syfte att ge utlänningen rätt till uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Det är alltså ett sätt att kringgå regelverket för arbetskraftsinvandring genom att främja en utlännings inresa i Sverige utan avsikt att utlänningen ska arbeta i landet.

Det är Migrationsverket som gör prövningen vid beviljande av tillstånd och det är väsentligt att Migrationsverket för att motverka missbruk har riktlinjer att förhålla sig till vid bedömningen av om det är en skenanställning.

Självfallet går det inte att uttömmande ange vilka kriterier som konstituerar en skenanställning. Det är omständigheterna i varje enskilt fall som blir avgörande för bedömningen av om det föreligger en skenanställning eller inte. Det är dock viktigt att betona att det av avslagsbeslutet framgår att Migrationsverket påvisat konkreta omständigheter som indikerar att det är fråga om en skenanställning och motiverat skälen utifrån objektiva grunder,⁵ exempelvis att det finns en uppenbar diskrepans i kompetens mellan sökandens kvalifikationer och de krav som ställs i annonsen eller att arbetsgivarens verksamhet är vilande och att den som sökt tillstånd saknar kännedom om arbetet och anställningsvillkoren.

Enligt officialprincipen har Migrationsverket en utredningsplikt som innebär att myndigheten ska utreda ett ärende så som dess beskaffenhet kräver. När Migrationsverket misstänker att det kan vara fråga om en skenanställning bör en utredning göras för att klargöra om så är fallet. Utredningen kan exempelvis ta sikte på sådana omständigheter som att arbetsgivaren har förekommit i andra ärenden som har bedömts som skenanställningar, eller om det har lämnats flera felaktiga uppgifter av betydelse för bedömningen i det aktuella ärendet. Sökanden kan tidigare vid upprepade tillfällen på oriktiga grunder ha ansökt om uppehållstillstånd för annat än arbete och fått avslag. Även arbetsgivarens förutsättningar att anställa och förmåga att uppfylla anställningsvillkoren kan vara av betydelse. Det kan exempelvis vara fråga om att ett anställningserbjudande har

⁵ Jfr MIG 2007:60.

lämnats till fler personer än vad verksamheten kräver med hänsyn till företagets omsättning och ekonomi. Vägledning kan också hämtas från domstolarnas kommande praxis för bedömningen av om det föreligger en skenanställning.

För att utreda om det rör sig om en skenanställning kan Migrationsverket behöva ta kontakt med andra myndigheter, till exempel Skatteverket och Bolagsverket, för att kontrollera uppgifterna i ärendet. Migrationsverket kan också, i de fall arbetsgivaren tidigare har anställt tredjelandsmedborgare, ta del av dokumentation om utbetalda löner, försäkringar och arbetsgivaravgifter.

I detta sammanhang vill vi hänvisa till Skatteverkets promemoria Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen. Promemorian har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Finansdepartementet.⁶ Skatteverket föreslår i promemorian att uppgifter på individnivå, dvs. per betalningsmottagare, om utbetalda ersättningar och gjorda skatteavdrag ska redovisas löpande i stället för en gång per år i en kontrolluppgift. Skatteverket föreslår vidare att dessa uppgifter ska lämnas i en arbetsgivardeklaration. Förslaget skulle medföra att uppgifterna skulle lämnas varje månad till Skatteverket. Regeringen har uppgett att det av Skatteverket föreslagna systemet bör införas, att en proposition är avsedd att lämnas före utgången av 2016 och att det nya systemet ska införas stegvis från och med den 1 juli 2018.⁷

Även dokumentation i form av årsredovisningar och årsbokslut, balans- och resultatrapporter, arbetsgivarens likvida medel samt ingångna avtal om uppdrag och beställningar kan vara relevant för att bedöma arbetsgivarens förutsättningar att anställa och betala ut lön. Migrationsverket kan vidare begära in den typ av handlingar som behövs för granskningen genom att förelägga arbetsgivaren att komma in med handlingarna. Det kan även vara fråga om att arbetsgivaren får tillfälle att redovisa de ekonomiska förutsättningarna för att anställa ytterligare personal.

Migrationsverket har bevisbördan för att en anställning har erbjudits uteslutande i syfte att kringgå reglerna om uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Bedömningen ska ske utifrån objektiva grunder och Migrationsverket måste visa på en eller flera konkreta

⁶ Fi 2016/00407/S3.

⁷ Prop. 2016/17:1 s. 423 f.

omständigheter som är ägnade att ifrågasätta syftet med den erbjudna anställningen på sådant sätt att ansökan om tillstånd avslås.

Vad gäller de särskilda utredningskraven för vissa branscher och nystartade företag, s.k. CAS-ärenden, framgår det av Migrationsverkets handbok för migrationsärenden att arbetsgivaren ska visa att tredjelandsmedborgaren har informerats om de erbjudna anställningsvillkoren. När arbetsgivaren undertecknar anställningserbjudandet försäkras denne samtidigt att sökanden har informerats om samtliga anställningsvillkor i ärendet och att lämnade uppgifter är riktiga. Enligt uppgift från Migrationsverket gäller detta i samtliga ansökningar om arbetstillstånd.

5.1.3 Återkallelse av arbetstillstånd vid skenanställning

I avsnitt 3.4.2 om reglerna för arbetskraftsinvandring har vi redogjort för återkallelse av tillstånd. Återkallelse av tillstånd enligt 7 kap. 1 § UtL kan ske både före och efter utlänningens inresa i Sverige. Uppehållstillstånd och arbetstillstånd får även återkallas om det finns särskilda skäl för det enligt 7 kap. 2 § UtL. Bestämmelsen gäller enbart för en utlänning som ännu inte har rest in i Sverige.

De flesta fall av skenanställningar upptäcks troligtvis vid prövningen av förstagångsansökningar vilket leder till att ansökan inte beviljas. Därför har vi inte föreslagit en uttrycklig bestämmelse om återkallelse av arbetstillstånd vid skenanställningar. Även om en skenanställning skulle upptäckas efter att arbetstillstånd har beviljats kan tillståndet återkallas med stöd av 7 kap. 1 § UtL eftersom tillämpligheten av den bestämmelsen inte är avhängig inresa i Sverige. Nuvarande bestämmelser i 7 kap. 1 och 2 §§ UtL bör gälla också för återkallelse av uppehållstillstånd och arbetstillstånd vid skenanställning. Med hänsyn till det anförda anser vi att det inte finns behov av att införa en särskild reglering om återkallelse av uppehållstillstånd och arbetstillstånd vid skenanställning.

I detta sammanhang vill vi också framhålla att det kan förekomma fall där utlänningen har vilseletts att betala för att få ett arbete i Sverige utan att det finns en egentlig anställning här. I stället har förfarandet inneburit vinning för gärningsmannen och skada för utlänningen. Ett sådant förfarande kan konstituera bedrägeri enligt 9 kap. 1 § brottsbalken (BrB). Vidare kan bestämmelsen om män-

niskohandel i 4 kap. 1 a § BrB aktualiseras när rekrytering sker genom vilseledande eller utnyttjande av någons utsatta situation i syfte att denne ska exploateras för tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte.

2014 års människohandelsutredning har den 26 oktober 2016 lämnat sitt slutbetänkande Ett starkt straffrättsligt skydd mot människohandel och annat utnyttjande av utsatta personer (SOU 2016:70). I betänkandet lämnas bland annat förslag om ändringar i bestämmelsen om människohandel. Vidare föreslås att det bör införas en ny straffbestämmelse om utnyttjande av annans nödläge. Med nödläge avses bland annat tvångsarbete och arbetskraftsexploatering. Det krävs vidare att utnyttjandet har skett med användande av ett otillbörligt medel som exempelvis olaga tvång eller vilseledande. Straffet för brottet föreslås vara fängelse i högst fyra år, eller om brottet är grovt, fängelse i lägst två och högst åtta år. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2018.

5.2 Straffansvar för arbetsgivare

Förslag: Den som har anställt en utlänning och uppsåtligen inte har uppfyllt villkoren enligt 6 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen vilket har lett till att utlänningens ansökan om förlängt arbetstillstånd har avslagits eller att utlänningens arbetstillstånd har återkallats, ska dömas till fängelse i högst ett år. Är omständigheterna mildrande ska dömas till böter. Detsamma gäller den som har erbjudit en utlänning anställning uteslutande i syfte att kringgå reglerna om uppehållstillstånd och arbetstillstånd och det har lett till att utlänningens ansökan om arbetstillstånd har avslagits.

5.2.1 Bestämmelser om straff m.m. i utlänningslagen

I avsnitt 3.5 om regler för arbetskraftsinvandring har vi redogjort för bestämmelserna om straff m.m. i 20 kap. utlänningslagen. I 20 kap. 1–9 §§ finns straffbestämmelserna. Enligt 20 kap. 3 § UtlL ska en utlänning dömas till böter om hon eller han uppsåtligen eller av oaktsamhet har anställning eller bedriver verksamhet som kräver arbetstillstånd utan att ha ett sådant tillstånd. Straffansvar inträder oav-

sett om det finns ett formellt anställningsförhållande eller inte.⁸ Av 20 kap. 5 § UtlL framgår att det är straffbart att ha en utlänning anställd som inte har rätt att vistas i Sverige eller har rätt att vistas här men saknar föreskrivet arbetstillstånd. Påföljden bestäms till böter eller, när omständigheterna är försvårande, fängelse i högst ett år. I 20 kap. 6 § UtlL anges att den som underlåter att göra föreskriven anmälan döms till böter. När omständigheterna är försvårande kan fängelse i högst sex månader dömas ut. Det gäller även den som i en anmälan eller i ett ansökningsförfarande medvetet lämnar oriktig uppgift eller underlåter att upplysa om något förhållande av betydelse. Till fängelse i högst två år eller, när omständigheterna är mildrande, till böter döms den som genom att dölja en utlänning eller genom någon annan sådan åtgärd uppsåtligen hjälper utlänningen att olovligen uppehålla sig i Sverige om detta görs i vinstsyfte, 20 kap. 7 § UtlL.

Bestämmelser om förverkande finns i 20 kap. 10–11 §§ UtlL. Dessa bestämmelser aktualiseras vid brotten hjälp till olovlig vistelse, människosmuggling och organiserande av människosmuggling enligt 20 kap. 7–9 §§ UtlL. 20 kap. 12–14 §§ UtlL innehåller bestämmelser om sanktionsavgifter, särskild avgift, för den som har en utlänning anställd trots att denne inte har rätt att vistas i Sverige eller har rätt att vistas här men saknar föreskrivet arbetstillstånd. Detta gäller oavsett om ansvar krävs ut enligt 20 kap. 5 § UtlL. Det finns undantag från skyldigheten att betala särskild avgift vid anställning av en utlänning som inte har rätt att vistas här om vissa kontroll- och anmälningsskyldigheter har fullgjorts. Vidare får avgiften sättas ned helt eller delvis om särskilda skäl talar för det.⁹ I 20 kap. 15–17 §§ UtlL finns bestämmelser om annan särskild rättsverkan. Den som har en utlänning anställd som inte har rätt att vistas i Sverige får tas ifrån rätten till offentliga stöd, bidrag och förmåner. Av 6 kap. 6 b § UtlF framgår vidare att en arbetsgivare på begäran av Migrationsverket ska lämna skriftlig uppgift om de villkor som gäller för utlänningens anställning. Uppgifterna ska lämnas på heder och samvete, oavsett om arbetsgivaren befinner sig i Sverige eller utomlands.¹⁰ Eftersom uppgifterna ska lämnas på heder

⁸ Se Wikrén och Sandesjö, Utlänningslagen (2 maj 2016, Zeteo) kommentaren till 20 kap. 3 §.

⁹ Se NJA 2015 s. 885 om förhållandet mellan särskild avgift och företagsbot enligt 36 kap. 10 § BrB.

¹⁰ Prop. 2013/14:227 s. 30.

och samvete blir bestämmelserna om osann eller vårdslös försäkran i 15 kap. 10 § BrB tillämpliga.¹¹ Om arbetsgivaren skriftligen lämnar en osann uppgift eller förtiger sanningen och det innebär fara i bevishänseende kan arbetsgivaren dömas för osann försäkran till böter eller fängelse i högst sex månader, eller om brottet är grovt till fängelse i högst två år. För det fall gärningen begås av grov oakt-samhet kan arbetsgivaren dömas för vårdslös försäkran till böter eller fängelse i högst sex månader.

5.2.2 Riktlinjer för när ett handlande bör kriminaliseras

Om ett beteende inte är socialt accepterat och anses ha så starka negativa verkningar för samhället att det bör beivras, är den allmänt vedertagna metoden att införa en straffbestämmelse. Bakom en kriminalisering ligger ett politiskt ställningstagande att ett visst beteende är så förkastligt och samhällsskadligt att det bör vara straffsanktionerat och att det är rimligt att rättsväsendets resurser används för att bekämpa beteendet. Syftet med kriminalisering är att människor ska avhålla sig från det straffbelagda beteendet. Kriminalisering innebär påtagliga inskränkningar i medborgarnas valfrihet och ingripande tvångsåtgärder mot dem som begår brott, varför kriminalisering måste ske med återhållsamhet och efter noggranna överväganden. Annars finns risk för att straffinstrumentet urvattnas och inte får den önskade påverkan på medborgarnas beteende. Det ställs höga krav på legalitet och förutsebarhet vid strafflagstiftning. I Europakonventionen, som gäller som lag i Sverige enligt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, slås vissa grundläggande principer om strafflagstiftning fast som att lagstiftning inte får ges retroaktiv verkan och att dubbelbestraffning förbjuds.

Riksdagen har ställt sig bakom vissa riktlinjer, som regeringen formulerat, för när straffsanktioner är godtagbara. För att kriminalisering ska komma ifråga bör krävas att nedanstående förutsättningar är uppfyllda.¹² Det ska vara fråga om beteenden som kan

¹¹ Prop. 2013/14:227 s. 30.

¹² Prop. 1994/95:23 s. 55, bet. 1994/95:JuU2 s. 6, rskr. 1994/95:40.

föranleda påtaglig skada eller fara (1). Alternativa sanktioner ska inte stå till buds, inte vara rationella eller kräva oproportionerligt höga kostnader (2). Straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar (3). Straffsanktionen kan utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet (4). Rättsväsendet ska ha resurser att klara av den eventuellt ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär (5).

Därefter har straffrättsanvändningsutredningen fått i uppdrag att analysera och ta ställning till vilka kriterier som bör gälla för att kriminalisering ska anses vara befogad. Bakgrunden till uppdraget var bland annat att de uttalanden som regeringen och riksdagen gjort om att kriminalisering bör användas med försiktighet visade sig inte ha fått så stort genomslag. I betänkandet SOU 2013:38 tog utredningen fram följande fem principer för kriminalisering. För att kriminalisering av ett beteende ska komma i fråga måste det finnas ett identifierat och konkretiserat intresse som bör skyddas av samhället, dvs. ett godtagbart skyddsintresse (1). Beteendet som avses bli kriminaliserat måste också kunna orsaka skada eller fara för skyddsintresset (2). I betänkandet anges som en möjlig definition av begreppet skada ett slags negativ påverkan som drabbar annan individ, allmänheten eller staten. Vidare får kriminaliseringen inte äventyra skuldprincipen (3). Av betänkandet framgår att straffrätten bör reserveras för sådana gärningar där den som ska straffas har visat en sådan mer påtaglig grad av uppsåt eller oaktsamhet att hon eller han framstår som klandervärd. Det får inte heller finnas något tillräckligt värdefullt motstående intresse (4) eller någon alternativ metod som är tillräckligt effektiv för att komma till rätta med det oönskade beteendet (5).

Vad gäller bedömningen av det sistnämnda kriteriet om det finns en alternativ metod som är tillräckligt effektiv, kan man se till om beteendet som ska motverkas är straffbelagt. I så fall bör någon dubblering av kriminalisering inte ske. Kriminalisering bör inte heller komma i fråga om det finns en civilrättslig eller förvaltningsrättslig reglering som ger möjlighet till tillräckliga åtgärder för att stävja beteendet. Behöver det införas en handlingsdirigerande regel ska det i första hand övervägas en regel som inte är repressiv. Med begreppet repressiv avses att staten styr medborgarnas beteenden genom någon form av tvång som initieras av staten. Om det anses nödvändigt att införa en repressiv regel ska straff väljas i sista hand,

dvs. det bör först övervägas om man med användande av sanktionsavgifter, vite eller återkallelse av tillstånd kan uppnå en lika bra verkan som straff mot beteendet. Straffrättsanvändningsutredningens förslag bygger alltså i huvudsak på samma kriterier som regeringen och riksdagen tidigare har gett uttryck för. Betänkandet har remissbehandlats och bereds inom Regeringskansliet.

5.2.3 Ett särskilt straffansvar för arbetsgivare bör införas

Av vår kartläggning och genomgång av beslut om återkallelse efter genomförda efterkontroller framgår att regelverket i många fall inte efterlevs, främst vad gäller bristande anställningsvillkor men även skenanställningar. Det får också antas att det finns ett omfattande mörkertal och att det kan vara svårt att upptäcka missbruk och utnyttjande. Skenanställningar och arbetsgivare som inte uppfyller anställningsvillkoren kan undergräva och äventyra regelverket för arbetskraftsinvandring. En arbetsgivare som inte har uppfyllt villkoren kan förlora arbetskraft genom att arbetstillstånd inte beviljas eller tillstånd återkallas. Arbetskraftsinvandringen däremot riskerar, förutom att arbeta till undermåliga villkor, att förlora sitt tillstånd för att vistas och arbeta i Sverige, sin inkomstkälla samt att bli avvisad eller utvisad från landet. Enligt vår mening kan denna obalans leda till ett beroendeförhållande mellan arbetskraftsinvandringen och arbetsgivaren. Detta kan ge arbetsgivare incitament till missbruk av reglerna och till att arbetskraftsinvandrare utnyttjas när anställningsvillkoren inte uppfylls.

Med beaktande av ovan nämnda riktlinjer för kriminalisering föreslår vi att ett särskilt straffansvar för arbetsgivare införs när anställningsvillkoren inte har uppfyllts i fall som beskrivs närmare nedan och vid en konstaterad skenanställning.

Syftet med straffansvar för arbetsgivare

Det är inte acceptabelt att regelverket för arbetskraftsinvandring missbrukas och att arbetskraftsinvandrare som en konsekvens av det utnyttjas. Förfarandet med skenanställning eller att inte uppfylla vissa anställningsvillkor är allvarligt. Ett sådant förfarande innebär påtaglig skada eller fara för skada genom att staten får problem att

upprätthålla systemet för arbetskraftsinvandring, skötsamma arbetsgivare kan få svårare förhållanden genom snedvriden konkurrens och arbetskraftsinvandrarerna utnyttjas på grund av bristande villkor.

Syftet med en kriminalisering är således huvudsakligen att upprätthålla legitimiteten för systemet med arbetskraftsinvandring med den avskräckande effekt som en straffbestämmelse normalt har. Därigenom skapas ett effektivt medel för att motverka förfaranden med skenanställningar och att inte efterleva anställningsvillkoren. Detta antas vidare bidra till att stärka arbetskraftsinvandrares situation och få till följd att utnyttjande minskar.

En arbetsgivare som erbjuder skenanställningar eller inte uppfyller anställningsvillkor agerar klandervärt. Att kriminalisera dessa fall innebär inte enligt vår bedömning att det finns en risk att annan än den som visat skuld, dvs. varit klandervärd, träffas av föreslaget straffansvar. Därmed anser inte vi att skuldprincipen äventyras. Vi anser inte heller att det finns några värdefulla motstående intressen som behöver beaktas.

Alternativa metoder

Det är vidare väsentligt att ta reda på om det finns några alternativa metoder som är tillräckligt effektiva för att komma till rätta med arbetsgivare som har erbjudit skenanställningar eller inte uppfyllt anställningsvillkor. Frågan är om nuvarande lagstiftning är tillräcklig eller om det finns mindre ingripande och alternativa metoder.

För att dömas för människohandel enligt 4 kap. 1 a § BrB, krävs att gärningsmannen genom olaga tvång, vilseledande, utnyttjande av någons utsatta belägenhet eller med annat sådant otillbörligt medel rekryterar en person i syfte att denne ska exploateras för bland annat tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte.¹³ Bestämmelsen har ett annat skyddsintresse och tillämpningsområde jämfört med vårt förslag. Om någon har utlovat en anställning och ersättning för utfört arbete utan avsikt att erbjuda en anställning eller faktiskt betala kan, som konstaterats ovan, bestämmelsen om bedrägeri i 9 kap. 1 § BrB aktualiseras. Bestämmelsen täcker dock enligt vår uppfattning inte i alla avseen-

¹³ I SOU 2016:70 lämnas förslag om ändringar i bland annat bestämmelsen om människohandel.

den vad vi föreslår varför den inte kan anses ge ett effektivt skydd mot att systemet för arbetskraftsinvandring missbrukas och arbetskraftsinvandrare utnyttjas genom bristande anställningsvillkor eller skenanställningar. Vår bedömning är att detta även gäller för ocker i 9 kap. 5 § BrB. För den bestämmelsens tillämpning krävs att gärningsmannen begagnar sig av någons trångmål, oförstånd, lättsinne eller beroendeställning till att bereda sig förmån, som står i uppenbart missförhållande till vederlaget eller för vilken vederlag inte ska utgå. Utlänningslagen innehåller inte heller några sanktioner mot arbetsgivare som inte uppfyllt anställningsvillkor eller har erbjudit en skenanställning. Inte heller i lagen (1982:80) om anställningskydd, semesterlagen (1977:480), arbetstidslagen (1982:673), arbetsmiljölagen (1977:1160) eller i övrigt på det arbetsrättsliga området finns bestämmelser som kan anses omfatta och vara tillräckligt effektiva för vårt förslag om straffansvar för arbetsgivare. Vad gäller skenanställning anser vi inte heller att den civilrättsliga regleringen, exempelvis avtalslagen (1915:218) om rättshandlingars ogiltighet, är ett tillräckligt instrument för att komma till rätta med problemet.

Vår uppfattning är vidare att andra alternativa metoder såsom exempelvis avgifter och viten inte skulle vara tillräckligt effektiva. Vi delar regeringens uppfattning som framfördes i arbetet med åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring, vilken riksdagen ställde sig bakom,¹⁴ att sanktionsavgifter inte är en tillräckligt ingripande åtgärd.¹⁵ Liksom regeringen anser vi att för att en sanktionsavgift ska vara kännbar måste den sättas i relation till arbetsgivarens ekonomiska förhållanden för att vara tillräckligt avskräckande. Det finns en risk att sanktionsavgifter blir verkningslösa om oseriösa arbetsgivare varken bryr sig eller har förmåga att betala avgiften. Även vid mer instabila ekonomiska verksamheter kan en straffrättslig påföljd få kännbara följder. Att dömas för ett brott får normalt uppfattas som mer avskräckande jämfört med att få ett föreläggande om att betala en avgift.¹⁶ Dessutom finns straffrättsliga påföljder kvar längre i exempelvis belastningsregistret och kan påverka en arbetsgivares framtida förutsättningar att rekrytera

¹⁴ Prop. 2013/14:227. bet. 2013/14:SfU19, rskr. 2013/14:338.

¹⁵ Prop. 2013/14:227 s. 31 f.

¹⁶ Prop. 2013/14:227 s. 31 f.

arbetskraft från tredjeländ vilket även det borde ha en avskräckande effekt.

Sammanfattningsvis är vår uppfattning att nuvarande lagstiftning inte har en ändamålsenlig straffrättslig påföljd för arbetsgivare som erbjudit skenanställning eller inte uppfyllt anställningsvillkoren i vissa fall som redogörs för närmare nedan. Enligt vår bedömning finns det inte några alternativa metoder för att komma till rätta med problemet. Därför anser vi att det är nödvändigt att införa en straffrättslig påföljd. En straffrättslig påföljd markerar arbetsgivarens ansvar att följa regelverket samt efterkomma anställningsvillkoren. På så sätt upprätthålls legitimiteten för systemet för arbetskraftsinvandring samt missbruk och utnyttjande av arbetskraftsinvandrare kan motverkas.

5.2.4 Närmare om straffansvaret

Brister i anställningsvillkor och skenanställning

Mot bakgrund av vad som nämnts ovan föreslår vi att det införs ett särskilt straffansvar för arbetsgivare. För att upprätthålla straffrättens legalitetsprincip krävs bland annat att straffansvaret är så tydligt och precist utformat som möjligt. Bestämmelsen måste utformas på ett förutsebart sätt så att både de som direkt berörs av förslagen och allmänheten i stort förstår vilka regler som gäller och vilka handlingar som är straffbara. Att straffhotet är begripligt och konkret är också av vikt för att kriminaliseringen ska få en avhållande effekt.

Vi föreslår att det införs en ny paragraf, 20 kap. 5 a § UtL, om att den som har anställt en utlänning och uppsåtligen inte har uppfyllt villkoren enligt 6 kap. 2 § första stycket 2 UtL, vilket har lett till att utlänningens ansökan om förlängt arbetstillstånd har avslagits eller utlänningens arbetstillstånd har återkallats, döms till fängelse i högst ett år. Är omständigheterna mildrande döms till böter. Motsvarande gäller för den som har erbjudit en utlänning anställning uteslutande i syfte att kringgå reglerna om uppehållstillstånd och arbetstillstånd och det har lett till att utlänningens ansökan om sådant tillstånd har avslagits enligt 6 kap. 3 a § UtL. Eftersom flertalet skenanställningar kommer att upptäckas redan vid första ansökningstillfället, anser vi inte att det finns behov av att straffansvaret

för arbetsgivare även omfattar återkallelse av arbetstillstånd vid skenanställningar.

Det har vid vår kartläggning av avslagsbeslut och efterkontroller framkommit att övervägande delen brister avsåg lön, försäkrings-skydd och övriga anställningsvillkor i enlighet med 6 kap. 2 § första stycket 2 UtlL, varför det är angeläget att effektivt kunna åtgärda dessa brister. Vi har därför valt att hänvisa till den bestämmelsen för att ansvar ska kunna aktualiseras. Vårt förslag riktar således in sig på de arbetsgivare som inte uppfyllt utlovade anställningsvillkor. Även om arbetsgivare skulle kunna missbruka bestämmelsen om det s.k. försörjningskravet i 6 kap. 2 § första stycket 1 UtlL, har vi inte föreslagit att straffbestämmelsen även ska omfatta försörjningskravet. Anledningen till det är att försörjningskravet kan vara beroende av faktorer som arbetsgivaren inte kan förutse eller påverka, och att låta det omfattas av straffansvaret skulle kunna leda till oklarhet om straffbestämmelsens innebörd och medföra rättsosäkerhet.

Av kartläggningen kan också utläsas att många beslut avslogs med motiveringen att det rörde sig om skenanställning. Som nämnts ovan anser vi att för att föreslagen bestämmelse om avslag på grund av skenanställning ska vara ändamålsenlig och stävja missbruk av regelverket bör arbetsgivarens straffansvar också omfatta den bestämmelsen.

För ansvar krävs alltså att rättstillämpande myndigheter först klarlagt och fattat beslut om att det förekommit brister innebärande att förutsättningarna för arbetstillstånd inte är uppfyllda enligt 6 kap. 2 § första stycket 2 UtlL. Dessutom ska arbetstillståndet på grund av bristerna ha återkallats eller ansökan om förlängt arbetstillstånd ha avslagits. En återkallelse av tillstånd kan enbart ske under löpande tillståndstid. Om brister i anställningsvillkoren konstateras vid en ansökan om förlängning av arbetstillstånd, sker ingen återkallelse utan i stället fattas ett beslut om att avslå förlängningsansökan. Det krävs vidare att beslutet om återkallelse eller avslag har fått laga kraft.

För straffansvar vad gäller skenanställning krävs också att ansökan har avslagits enligt föreslagen bestämmelse i 6 kap. 3 a § UtlL och att det beslutet fått laga kraft. Som nämnts ovan i avsnitt 5.1 om skenanställning anser vi att arbetsgivare omfattas av rätten att klaga på avslagsbeslut på grund av skenanställning. Om så inte var

fallet skulle följderna bli orimliga om arbetskraftsinvandraren försatt sin rätt att överklaga och det lagakraftvunna beslutet sedan låg till grund för att döma arbetsgivaren.

I 20 kap. utlänningslagen finns bestämmelser om straff m.m. Utformningen av vårt förslag har ett nära samband med redan befintliga bestämmelser i det kapitlet. Det är därför naturligt att placera den nya straffbestämmelsen där. Av systematiska skäl anser vi att det finns anledning att arbeta in lagtexten i 20 kap. utlänningslagen. På det sättet blir regleringen tydlig och sammanhållen, vilket bör underlätta en effektiv tillämpning.

Vår bedömning är således att föreslagen reglering ger bättre förutsättningar för att verka avhållande på de som överväger att missbruka systemet för arbetskraftsinvandring. Därigenom stärks arbetskraftsinvandrarens ställning på arbetsmarknaden. Vidare ger en bestämmelse om straffansvar en kraftfull signal att samhället ser allvarligt på missbruk och därmed även utnyttjande av arbetskraftsinvandrare.

I detta sammanhang vill vi vidare hänvisa till 5 kap. 15 § UtL och möjligheten att bevilja tidsbegränsade uppehållstillstånd för medverkan i en brottsutredning och rättegång. Denna bestämmelse är inte begränsad till en viss typ av brott utan kan således även tillämpas när det gäller utredning av brott enligt föreslagna 20 kap. 5 a § UtL.

Krav på uppsåt m.m.

En utgångspunkt för utdömande av ansvar är ett krav på uppsåt enligt 1 kap. 2 § första stycket BrB. Uppsåtet ska täcka samtliga objektiva brottsförutsättningar. Uppsåt är en förutsättning för att en arbetsgivare ska kunna dömas i enlighet med förslaget. Anledningen till att vi inte har föreslagit att oaktsamma handlingar ska omfattas av straffbestämmelsen är att vi anser att det skulle kunna medföra rättsosäkerhet och hämma arbetsgivare att anställa tredjelandsmedborgare av rädsla att omfattas av straffansvaret. Detta skulle motverka systemet med arbetskraftsinvandring. En arbetsgivare som har en positiv syn på verksamhetens utveckling kan således inte anses ha handlat uppsåtligt om verksamheten sedan visar sig gå med förlust, och arbetsgivaren som en följd av det inte kan uppfylla villkoren. Inte heller den arbetsgivare som avser att teckna försäk-

ringar för sina anställda men där det inte är praktiskt möjligt på grund av exempelvis andra regelverk, kan anses ha handlat uppsåtligt.

Bestämmelser om svensk straffrättslig jurisdiktion återfinns i 2 kap. brottsbalken.

Juridiska personer kan inte ställas till svars för brott eller dömas till straff enligt svensk rätt. Det blir i stället ledamöterna i den juridiska personens ledning som kan anses ansvariga. Med en person i ledande ställning avses framför allt en person som, på grund av att hon eller han ingår i företagets ledning eller under självständigt ansvar rapporterar direkt till ledningen, kan sägas ha ett särskilt ansvar för att verksamheten bedrivs på ett lagenligt sätt.¹⁷ Anledningen till att straffansvaret placeras på ledamöter i företagsledningen är att dessa har ett avgörande inflytande på hur verksamheten utövas. En annan aspekt är möjligheterna för ledningen av verksamheten att delegera arbetsuppgifter och beslutsbefogenheter. I dessa situationer är det angeläget att det klargörs vem som i olika avseenden bär ansvaret. Dessa allmänna principer för juridiska personers ansvar bör även gälla i förevarande fall.

Straffskalor och konkurrensfrågor

Den grundläggande utgångspunkten för utformning av alla straffskalor är brottets allvar vilket innebär att straffet ska återspegla hur allvarligt och klandervärt ett visst brott är. Allvarligare brott ska bedömas strängare än mindre allvarliga brott (proportionalitet) och lika allvarliga brott ska bedömas lika strängt (ekvivalens).

Det förfarande som vi föreslår straffbeläggs, att uppsåtligen inte ha uppfyllt villkoren i 6 kap. 2 § första stycket 2 eller att ha erbjudit en skenanställning, är enligt vår uppfattning både allvarligt och klandervärt. Det är viktigt att legitimiteten för regelverket upprätthålls och utnyttjande av arbetskraftsinvandrare som en följd av det förhindras. Straffbestämmelsen kan dock komma att innehålla gärningar av skiftande slag och som därmed också har varierande straffvärde. Den straffskala som föreslås måste kunna ge ett tillräckligt utrymme för en nyanserad bedömning av straffvärdet i varje enskilt

¹⁷ Jfr prop. 2005/06: 59 s. 60 f.

fall som medger att samtliga relevanta omständigheter, såväl försvårande som förmildrande, kan beaktas. Det är således viktigt att straffskalan möjliggör att samtliga varierande gärningar kan ges ett rättvisande straffvärde.

Mot denna bakgrund och med beaktande av att straffskalan ska stå i proportion till brottets allvar samt hur straffskalorna ser ut i övrigt vad gäller brotten i 20 kap. utlänningslagen, är det enligt vårt förslag lämpligt att bestämma maximistraffet till ett års fängelse. Det kan finnas handlingar som inte är så straffvärda att fängelse bör komma i fråga varför det bör finnas en möjlighet att döma till böter vid mildrande omständigheter.¹⁸ Det ger också ett utrymme för att undvika ett uppenbart orimligt resultat. Straffbestämmelsen riktar sig emellertid mot arbetsgivare som förutsätts känna till de regler som gäller för att rekrytera arbetskraft från tredjeländ.¹⁹ Av den anledningen menar vi att det är i få fall som omständigheter bör anses vara mildrande. Vad som konstituerar mildrande omständigheter kan exempelvis vara enstaka brister utan ekonomisk vinning för arbetsgivaren. En bedömning får göras i varje enskilt fall med beaktande av bland annat i vilken grad och i vilken omfattning det har brustit. Det blir slutligen en uppgift för rättstillämpningen att fastställa. Liksom övriga bestämmelser om straff i utlänningslagen kommer föreslagen straffbestämmelse att prövas i allmän domstol.

Utgångspunkten för de eventuella konkurrensfrågor som kan komma att aktualiseras är att de får lösas enligt allmänna principer. Det innebär bland annat att domstolen vid brott med samma skyddsintresse dömer för brottet med allvarligare straffskala. Om det råder konkurrens mellan brott med olika skyddsintresse torde domstolen kunna döma för båda brotten i konkurrens. En annan princip innebär att en mer speciell brottsbeskrivning har företräde framför en mer allmän sådan. En bedömning får göras i varje fall.

¹⁸ Jfr prop. 2003/04:35 s. 59.

¹⁹ Jfr prop. 1981/82:146 s. 54, 74.

5.2.5 Information om arbetsgivares straffansvar

Vår bedömning är att förslaget om straffansvar för arbetsgivare kommer att motverka missbruk av regelverket och därmed i förlängningen utnyttjande av arbetskraftsinvandrare. Vi delar regeringens uppfattning i arbetet med åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring²⁰ att det är svårt att se att seriösa arbetsgivare med ett verkligt behov av att anställa en tredjelandsmedborgare väljer att avstå från att rekrytera och utveckla verksamheten enbart av den anledningen att missbruk av reglerna är straffbelagt.²¹ I stället menar vi att förslaget leder till ett effektivt och ändamålsenligt system som även gynnar arbetskraftsinvandringen, skötsamma arbetsgivare och staten i stort.

Migrationsverket har haft i uppdrag att ta fram och tillhandahålla informationsmaterial till arbetsgivare och arbetskraftsinvandrare med grundläggande upplysningar om villkoren för arbetskraftsinvandring m.m.²² Detta var ett led i arbetet med att motverka kringgående av regelverket och utnyttjande av arbetskraftsinvandrare.²³ Migrationsverket har bland annat i ett cirkulärmeddelande till utlandsmyndigheterna uppmanat myndigheterna att lämna skriftlig information till personer som ansökt eller avser att ansöka om uppehållstillstånd och arbetstillstånd eller som har frågor om arbetskraftsinvandring till Sverige. Av Migrationsverkets återrapporering av uppdraget²⁴ framgår också att det har utarbetats en särskild informationsbilaga som sedan september 2015 biläggs beslut om att bevilja uppehållstillstånd och arbetstillstånd.²⁵ Av denna bilaga framgår bland annat de grundläggande kraven för arbetstillstånd och att arbetskraftsinvandringen måste ansöka om nytt arbetstillstånd vid byte av arbetsgivare eller yrke under de två första åren. Vidare framgår att lön och andra anställningsvillkor kontrolleras vid en förlängningsansökan. Migrationsverket anger i återrapporeringen att behovet av uppdateringar kontinuerligt måste bevakas och att

²⁰ Prop. 2013/14:227.

²¹ Prop. 2013/14:227 s. 29, 32.

²² Prop. 2013/14:227 s. 24 f., bet. 2013/14:SfU 19, rskr. 2013/14:338. Se även regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Migrationsverket med ändring daterad den 26 juni 2014.

²³ Prop. 2013/14:227 s. 25.

²⁴ Återrapporering av uppdrag rörande information till arbetsgivare och arbetstagare om arbetskraftsinvandring, dnr 1.1.1.1-2014-26956.

²⁵ CIRK-UM nr 03/2015.

Migrationsverket är observant på eventuella förändringar i regelverk eller praxis som skulle medföra behov av uppdateringar.

Regeringen har vidare beslutat att ge ett antal myndigheter, däribland Migrationsverket, i uppdrag att lämna ett gemensamt förslag om hur webbaserad information till utländska arbetstagare, arbetsgivare och egenföretagare som verkar eller avser att verka i Sverige kan samordnas och utformas på ett lättillgängligt sätt. Senast den 31 januari 2017 ska Arbetsmiljöverket, som ska samordna och återrapporera uppdraget, lämna en slutrapport till Regeringskansliet.²⁶

Enligt vår mening är det viktigt att arbetsgivare och arbetskraftsinvandrare också får information om straffansvar för arbetsgivare för att motverka missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring och utnyttjande av arbetskraftsinvandrare. Vi vill betona betydelsen av tydlig information till arbetsgivare och till de som ansöker om uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Därför förutsätter vi att befintligt informationsmaterial uppdateras med upplysningar om straffansvar för arbetsgivare utan att det behövs något nytt uppdrag, och att det av informationsmaterialet framgår att konsekvensen för arbetskraftsinvandraren är att en ansökan kan avslås eller ett tillstånd kan återkallas om villkoren inte är uppfyllda.

Som nämnts ovan framgår av Migrationsverkets handbok för migrationsärenden att en arbetsgivare i s.k. CAS-ärenden vid under-tecknande av anställningserbjudandet försäkrar att sökanden har informerats om samtliga anställningsvillkor. Enligt uppgift från Migrationsverket gäller detta i samtliga ansökningar om arbetstillstånd när arbetsgivaren undertecknar ett anställningserbjudande. En sådan försäkran skulle enligt vår mening även kunna innefatta information om bestämmelsen om straffansvar för arbetsgivare.

²⁶ A2016/00159/ARM.

5.3 Möjlighet att underlåta återkallelse när arbetsgivaren på eget initiativ har vidtagit rättelse

Förslag: Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete bör inte återkallas om arbetsgivaren på eget initiativ har vidtagit åtgärd som leder till att förutsättningarna för arbetstillståndet är uppfyllda.

5.3.1 En obligatorisk bestämmelse om återkallelse

I 7 kap. 7 e § första stycket 1 UtlL finns en bestämmelse om obligatorisk återkallelse när förutsättningarna för arbetstillstånd av något annat skäl än att anställningen har upphört inte längre är uppfyllda. De förutsättningar som avses är, som angetts ovan, att anställningen ska göra det möjligt för utlänningen att försörja sig och att lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Regeringen ansåg att vikten av att värna det svenska systemet för arbetskraftsinvandring vägde tyngre än de konsekvenser som en återkallelse kunde få i det enskilda fallet, varför det inte borde finnas utrymme för en diskretionär prövning angående återkallelse.²⁷

5.3.2 Förutsättningar för att underlåta återkallelse i vissa fall

Vi instämmer i tidigare förarbetsuttalanden om att det är viktigt att upprätthålla legitimiteten för systemet för arbetskraftsinvandring, och att det är rimligt att tillstånd återkallas för det fall villkoren av något annat skäl än att anställningen har upphört inte längre är uppfyllda. Det är en betydelsefull åtgärd för att motverka missbruk av regelverket och utnyttjande av arbetskraftsinvandrare.

Samtidigt kan det förekomma situationer där både arbetskraftsinvandraren och arbetsgivaren är angelägna om fortsatt anställning, men där det har förekommit brister i villkoren. Exempel på detta

²⁷ Prop. 2013/14:227 s. 18.

kan vara att arbetsgivaren felaktigt trots att korrekt försäkring för arbetskraftsinvandrarerna har tecknats, tagit fel på datum för inbetalning av försäkringspremie, att lönen har varit för låg på grund av systemfel hos arbetsgivaren vid löneutbetalning eller att giltig frånavaro för arbetskraftsinvandrarerna inte har registrerats vilket föranlett lägre utbetald lön utan närmare förklaring. Att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ofrånkomligen ska återkallas i dessa fall utan att arbetsgivaren på eget initiativ ges möjlighet att åtgärda bristerna leder enligt vår uppfattning till ett orimligt resultat. Framför allt får det långtgående konsekvenser för arbetskraftsinvandrarerna som förutom att förlora sin inkomstkälla även kan tvingas att lämna landet.

Mot denna bakgrund föreslår vi att tillstånd inte bör återkallas om arbetsgivaren på eget initiativ har vidtagit åtgärd så att förutsättningarna för arbetstillståndet är uppfyllda, exempelvis att arbetsgivaren retroaktivt har kompenserat arbetskraftsinvandrarerna för att för låg lön har utbetalats på grund av fel i arbetsgivarens löneutbetalningssystem. Det krävs att arbetsgivaren självmant har rättat till bristen för att tillstånd inte ska återkallas. Arbetsgivaren måste således agera och vara aktiv innan Migrationsverket upptäcker och påpekar bristen eller underrättar om att ett ärende om efterkontroll ska påbörjas. I detta sammanhang vill vi även hänvisa till föreslagen straffbestämmelse. Eftersom den bestämmelsen förutsätter uppsåt för att vara tillämplig ser vi inte någon risk med att arbetsgivare, av rädsla att dömas till ansvar för brott, känner sig förhindrade att åtgärda brister. Arbetsgivaren måste vid en eventuell efterkontroll kunna visa att åtgärd har vidtagits på eget initiativ som leder till att förutsättningarna för arbetstillstånd är uppfyllda. Förslaget medför också att arbetskraftsinvandrarerna kan påtala en brist för arbetsgivaren utan att riskera en obligatorisk återkallelse av tillstånd. Vi bedömer att möjligheten att underlåta återkallelse av tillstånd i angivna fall gynnar systemet med arbetskraftsinvandring både ur arbetsgivarens och arbetskraftsinvandrarernas perspektiv.

En längre gående möjlighet för arbetsgivaren att rätta en brist, exempelvis efter påpekande från Migrationsverket eller någon annan myndighet, skulle däremot kunna öppna upp för oseriöst agerande och legitimera utnyttjande av arbetskraftsinvandrarerna. Vidare skulle legitimiteten för regelverket undergrävas genom att arbetsgivare som inte respekterar systemet och inte uppfyller lagstadgade villkor för arbetskraftsinvandrarerna ändå kan få behålla sin arbetskraft.

Migrationsverket får i ärendena om återkallelse efter genomförda efterkontroller uppmärksamma om en arbetsgivare systematiskt använder möjligheten att vidta rättelse vilket i praktiken innebär ett missbruk av regelverket och utnyttjande av arbetskraftsinvandrare. Det kan exempelvis vara arbetsgivare som vid upprepade tillfällen, under en kort tidsperiod eller i flertalet ärenden gör gällande att denne på eget initiativ vidtagit åtgärder för att komma till rätta med brister. Förekommer sådana fall kan det föranleda en utredning eller kontroll från Migrationsverkets sida då föreslagen bestämmelse inte är avsedd att tillämpas i dessa situationer.

5.4 Direktåtkomst

Förslag: Migrationsverket ska få medges direktåtkomst till vissa särskilt angivna uppgifter från Skatteverket (beskattningsdatabasen), Kronofogdemyndigheten (utsöknings- och indrivningsdatabasen) samt Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten (socialförsäkringsdatabasen), om uppgifterna behövs för handläggning av ansökningar om uppehållstillstånd och arbetstillstånd enligt 5 kap. 5 § första stycket 1 och 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen eller för kontroll av sådana arbetstillstånd. Bestämmelser om detta ska tas in i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet och socialförsäkringsbalken (2010:110). Särskilda sekretessbrytande bestämmelser ska också införas.

5.4.1 Innebörden av direktåtkomst

Det finns inte någon legaldefinition av begreppet direktåtkomst.²⁸ Med direktåtkomst avses vanligtvis att någon har direkt tillgång till någon annans register eller databas och på egen hand kan söka efter information, men utan att kunna påverka innehållet i registret eller databasen. Den som är personuppgiftsansvarig för registret eller databasen har inte någon kontroll över vilka uppgifter som mot-

²⁸ SOU 2015:39 s. 121, SOU 2015:73 s. 304 och Ds 2013:57 s. 63.

tagaren vid ett visst söktillfälle tar del av. Den myndighet som lämnar ut uppgifter genom direktåtkomst fattar alltså inte något beslut om utlämnande av de uppgifter som den som har direktåtkomst tar del av i varje enskilt fall. Enligt betänkandet Myndighetsdatalag (SOU 2015:39) bör begreppet definieras på så sätt att en direktåtkomst föreligger om en myndighet hos en annan myndighet har en sådan teknisk tillgång till upptagningar som avses i 2 kap. 3 § andra stycket tryckfrihetsförordningen, dvs. upptagningen ska vara tillgänglig med tekniska hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas.²⁹ Trots att det inte finns någon legaldefinition har vi, liksom tidigare utredningar på området, valt att använda begreppet direktåtkomst i författningsförslag och i överväganden.

Direktåtkomst anses innebära särskilda risker för otillbörligt integritetsintrång. Ett skäl till det är att de upptagningar som direktåtkomsten avser blir allmänna handlingar hos en mottagande myndighet.³⁰ Allmänna handlingar är som huvudregel offentliga och rätten att ta del av dem får begränsas endast av de skäl som anges i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och endast om det anges i lag. Ju fler myndigheter som har direktåtkomst till uppgifter i ett datasystem, desto större blir alltså allmänhetens möjlighet att få tillgång till dessa uppgifter.³¹

Frågan om en myndighet bör få direktåtkomst till information som finns hos en annan myndighet måste bedömas genom en avvägning mellan de skäl som talar för en sådan åtkomst och de integritetsskäl som talar emot. Vid bedömningen får hänsyn till den personliga integriteten vägas mot bland annat behovet av ökad effektivitet hos myndigheterna och möjligheten att kunna ge bättre service till enskilda. I sammanhanget är också av betydelse vilka uppgifter som ska omfattas av ett eventuellt sekretessgenombrott och eventuell direktåtkomst och hur integritetskänsliga dessa uppgifter är. Det faktum att förslaget skulle kunna gynna den som direktåtkomsten avser har också betydelse.³²

²⁹ SOU 2015:73 s. 304 och SOU 2015:39 s. 121, 390 f.

³⁰ SOU 2015:73 s. 304, SOU 2012:90 s. 64 f. och 123 f., och SOU 2015:39 s. 134 f.

³¹ SOU 2015:73 s. 304 och SOU 2003:40 s. 147 f.

³² Ds 2013:57 s. 64.

5.4.2 Tidigare hantering av frågan om direktåtkomst för Migrationsverket

I departementspromemorian Åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring (Ds 2013:57) lämnades bland annat förslag om att Migrationsverket skulle medges direktåtkomst till Skatteverkets beskattningsdatabas, Försäkringskassans socialförsäkringsdatabas och Kronofogdemyndighetens utsöknings- och indrivningsdatabas för att handlägga vissa ärenden om arbetstillstånd och kontroll av sådana tillstånd. I proposition 2013/14:227 Åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring behandlades promemorians övriga lagförslag, men inte förslaget om direktåtkomst. Eftersom förslaget om direktåtkomst hade kritiserats under remissbehandlingen bedömde regeringen att förslaget behövde analyseras ytterligare och gav därför en särskild utredare i uppdrag att bland annat analysera förutsättningarna för direktåtkomst för Migrationsverket och, om analysen gav stöd för sådana förutsättningar, ta fram förslag till bestämmelser om direktåtkomst.³³

I betänkandet Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet (SOU 2015:73), nedan betänkandet, föreslogs bland annat att Migrationsverket skulle medges direktåtkomst till vissa särskilt angivna uppgifter från Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och Försäkringskassan, om uppgifterna behövdes för att handlägga ansökningar om uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet enligt 5 kap. utlänningslagen eller ansökningar om arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket samma lag eller för kontroll av sådana arbetstillstånd. Utredningen föreslog också att särskilda sekretessbrytande bestämmelser skulle införas. Betänkandet remissbehandlades och i proposition 2015/16:65 Utlänningsdatalag behandlades utredningens förslag till utlänningsdatalag samt vissa följdändringar. Det angavs att frågorna om bland annat ett effektivare informationsutbyte vid handläggningen av uppehållstillstånd och arbetstillstånd skulle beredas vidare i Regeringskansliet.³⁴ Utlänningsdatalagen (2016:27) och utlänningsdataförordningen (2016:30) trädde i kraft den 12 februari 2016.³⁵

³³ Dir. 2014:76 s. 9 f.

³⁴ Prop. 2015/16:65 s. 14.

³⁵ Prop. 2015/16:65, bet. 2015/16:SfU10, rskr. 2015/16:132.

I en skrivelse till Justitiedepartementet daterad den 22 mars 2016 betonade Migrationsverket åter behovet av direktåtkomst till uppgifter som är nödvändiga för att kunna utföra efterkontroller i arbetstillståndsärenden.³⁶ I ett e-postmeddelande till Justitiedepartementet daterat den 30 maj 2016 hänvisade företrädare för Migrationsverket till att de behov och beräkningar om direktåtkomst som redovisas i betänkandet fortfarande är aktuella, att frågan är klarlagd i betänkandet och att inga ytterligare analyser krävs från Migrationsverkets sida. Migrationsverket har i kontakter med utredningen uppgett att behovet av direktåtkomst även avser ansökningar om permanent uppehållstillstånd på grund av arbete. Migrationsverket behöver uppgifter för att kontrollera att villkoren har varit uppfyllda under den tidsperiod som krävs för att kunna bevilja ett permanent uppehållstillstånd. I detta sammanhang har Migrationsverket även hänvisat till rättsfallet MIG 2015:20 som enligt myndigheten kräver att villkoren ska vara uppfyllda under hela den föregående tillståndstiden. Det kan bli fråga om ett omfattande underlag eftersom det är en längre tidsperiod som ska kontrolleras jämfört med en förstagångs- eller förlängningsansökan. Direktåtkomst vid handläggningen även av dessa ärenden skulle öka effektiviteten och underlätta för Migrationsverket att upptäcka missbruk av regelverket och utnyttjande av arbetskraftsinvandrare.

Vår uppfattning är att de överväganden och bedömningar som har gjorts i betänkandet är väl belysta och motiverade. Efter utredningens avlämnande finns ett fortsatt behov för Migrationsverket av information från nämnda myndigheter för att hantera ärenden om uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Vi instämmer i och hänvisar till bedömningarna som görs där och i framställningen nedan återger vi några bedömningar vi särskilt vill belysa. De förslag och motiveringar som redovisas nedan är därför i stort i överensstämmelse med de som lämnas i betänkandet.

Vårt förslag skiljer sig emellertid från betänkandet enligt följande. Eftersom vårt uppdrag inte innefattar utlännningar som bedriver näringsverksamhet enligt 5 kap. utlänningslagen berör inte vårt förslag dessa ansökningar. Däremot omfattar vårt förslag ansökningar om permanent uppehållstillstånd från en utlänning som i samman-

³⁶ Begäran om författningsändring i utlänningsdatalagen (2016:27) och utlänningsdataförordningen (2016:30) för behandling och gallring av kvalitetsomdömen, dnr 1.1.2-2016-45960.

lagt fyra år under de senaste sju åren har haft uppehållstillstånd för arbete enligt 5 kap. 5 § första stycket 1 UtL. Föreslagen bestämmelse gäller även kontroll av arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtL. Eftersom bestämmelsen om s.k. efterkontroller i 6 kap. 6 a § UtLF hänvisar till 6 kap. 2 § första stycket UtL har vi inte ansett det vara nödvändigt att uttryckligen i författningsförslaget även ange att efterkontroller omfattas av förslaget. I betänkandets förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, 7 e §, anges att Migrationsverket har rätt att ta del av vissa personuppgifter. Vi har i vårt förslag ändrat personuppgifter till uppgifter så att även arbetsgivare som är juridiska personer omfattas. Motsvarande ändring har gjorts i vårt förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet, 8 a §. I denna förordningsförslagna 10 a § 1 har vi lagt till uppgift om juridiska personers skulder i allmänna och enskilda mål så att även arbetsgivare som är juridiska personer omfattas av bestämmelsen. Slutligen föreslår vi i 10 a § 2 att Migrationsverkets direktåtkomst ska omfatta uppgift om att konkurs beslutats. I betänkandets förslag anges uppgift om att konkursförfarande inletts.³⁷

5.4.3 Migrationsverkets behov av direktåtkomst

Som framgått ovan anser Migrationsverket att myndigheten har behov av uppgifter från Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och Försäkringskassan för att effektivt kunna hantera ansökningar och kontroller i ärenden om arbetstillstånd.

För att Migrationsverket ska kunna handlägga ärenden om uppehållstillstånd och arbetstillstånd behöver myndigheten tillgång till uppgifter av ekonomisk art från nämnda aktörer, både rörande arbetsgivare och arbetskraftsinvandrare, bland annat för att kontrollera tillförlitligheten i de uppgifter som lämnats i ansökan, att anställningsvillkoren är uppfyllda och för att motverka utnyttjande och missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring. De konkreta upp-

³⁷ Jfr Skatteverkets remissvar, dnr 131-427892-15/112, och Kronofogdemyndighetens remissvar, dnr 830-22332-15/112 avseende SOU 2015:73.

gifter det rör sig om är arbetskraftsinvandrarens lön, vilken arbetsgivare som betalt ut lönen, omfattningen av arbetet och anledning till eventuell frånvaro från arbetsplatsen. Vidare behöver Migrationsverket uppgifter om arbetsgivarens rörelse såsom organisationsform, verksamhetens art, antal anställda, omsättning, resultat, inbetalda skatter och avgifter. På så sätt kan Migrationsverket få en uppfattning om det rör sig om en seriös och aktiv verksamhet samt att det finns ekonomiska resurser att anställa personal.³⁸

Vad gäller uppgifter från Skatteverket har Migrationsverket behov av uppgift i beskattningsdatabasen om förvärvsinkomst, fastställd och preliminär, och uppgift om underlag som lämnats av arbetsgivare avseende personer som fått förvärvsinkomst. Med underlag avses uppgift om rör inkomstens storlek, inkomsttyp och period som ersättningen avser. Preliminär fastställd förvärvsinkomst behövs för att Migrationsverket, i avvaktan på beslut om slutlig skatt, ska kunna kontrollera att den sökande lämnat samma uppgifter om erhållen lön till Skatteverket som till Migrationsverket.³⁹ Migrationsverket behöver också uppgift om skatter och avgifter som överlämnats till Kronofogdemyndigheten för indrivningsåtgärder respektive uppgift om beslutade arbetsgivaravgifter. Från Skatteverket behövs slutligen uppgift om skatteform respektive uppgift om återkallelse av godkännande för F-skatt.

Migrationsverket har behov av att få del av uppgifter från utsöknings- och indrivningsdatabasen hos Kronofogdemyndigheten om fysiska och juridiska personers skulder i allmänna och enskilda mål. Det finns vidare behov av att få uppgift om att konkurs har beslutats och om betalningsanmärkning rörande privatperson och enskild firma.

När det gäller Försäkringskassan finns i Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens socialförsäkringsdatabas uppgifter om inlämnad ansökan om föräldrapenning till Försäkringskassan respektive utbetald föräldrapenning från Försäkringskassan. Det finns behov av uppgifter om omfattning av sjukfrånvaro respektive av Försäkringskassan utbetald sjukpenning. Dessutom behövs uppgift om beviljade timmar för personlig assistans. Det behövs för att bedöma om det finns ett bakomliggande beslut om assistansersättning i de

³⁸ SOU 2015:73 s. 370.

³⁹ SOU 2015:73 s. 381.

fall där någon anger ett sådant arbete som grund för uppehållstillstånd. På så sätt kan Migrationsverket i ett så tidigt skede som möjligt undersöka om det finns en riktig anställning.⁴⁰

Så som bedöms i betänkandet är de uppgifter som Migrationsverket efterfrågar från nämnda myndigheter av betydelse för att Migrationsverket ska kunna handlägga ansökningar om uppehållstillstånd och arbetstillstånd, för kontroller genom efterkontroller och för ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd på ett rättssäkert och effektivt sätt.⁴¹

5.4.4 Direktåtkomst och integritet

De myndigheter som Migrationsverket efterfrågar personuppgifter från, s.k. värmyndigheter, har ett annat verksamhetsområde än Migrationsverket. Det kan innebära ett intrång i de registrerades personliga integritet, eftersom uppgifterna har samlats in av en annan myndighet för helt andra ändamål än de som blir aktuella för Migrationsverket.

Vidare innebär direktåtkomst till uppgifter typiskt sett att risken för kränkningar av den enskildes integritet blir större. De av Migrationsverket efterfrågade uppgifterna utgör en stor mängd information från olika register och databaser och det ökade flödet väcker frågor om vilka risker för obehöriga intrång i den personliga integriteten som detta kan medföra.⁴²

Med hänsyn till integritetsaspekten förutsätts det att direktåtkomst verkligen begränsas till sådana uppgifter som Migrationsverket har behov av. Som konstateras i betänkandet saknas det anledning att ifrågasätta att Migrationsverket behöver de uppgifter som angetts för att kunna utföra sitt uppdrag när det gäller tillämpningen av reglerna för arbetskraftsinvandring och att direktåtkomst till de uppgifterna kan anses vara motiverad.⁴³ Detta gäller enligt vår bedömning även handläggningen av ansökningar om permanent uppehållstillstånd enligt 5 kap. 5 § första stycket 1 UtIL.

⁴⁰ SOU 2015:73 s. 381.

⁴¹ SOU 2015:73 s. 380 f.

⁴² SOU 2015:73 s. 383 f.

⁴³ SOU 2015:73 s. 384 f.

Av 16 § utlänningsdatalagen framgår att tillgången till personuppgifter ska begränsas till det som varje tjänsteman behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. De anställda ska alltså bara få tillgång till de uppgifter som de behöver för att hantera enskilda ärenden. De ska tekniskt vara förhindrade från att ha tillgång till den överskottsinformation som följer av direktåtkomst, dvs. information som är tekniskt tillgänglig men som mottagarmyndigheten inte får använda i ett enskilt fall eller ta del av utan att vissa förutsättningar är uppfyllda. I första hand är det Migrationsverket som i egenskap av mottagarmyndighet ska ansvara för detta.⁴⁴ Samtidigt är den myndighet som medger direktåtkomst skyldig att innan direktåtkomst medges försäkra sig om att Migrationsverket har en acceptabel säkerhetsnivå, exempelvis system för behörighet och loggning av transaktioner och tillsyn.⁴⁵ Som betonas i betänkandet är det också av betydelse för att stärka integriteten att Migrationsverket och respektive värmyndighet regelbundet har utbildningsinsatser för sina anställda om vad som gäller vid direktåtkomsten och att det finns tydliga instruktioner.⁴⁶ I betänkandet betonas vidare vikten av att enskilda personer som berörs av direktåtkomst informeras om denna på lämpligt sätt.⁴⁷

5.4.5 Direktåtkomst och sekretess

Sekretessfrågor vid direktåtkomst behandlas utförligt i betänkandet och redovisas i det följande.⁴⁸ Sekretessbestämmelser för Skatteverket finns i 27 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, för Kronofogdemyndigheten i 34 kap. 2 § OSL och för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten i 28 kap. 1 § OSL. Av bestämmelserna framgår att sekretessen som är tillämplig för Skatteverket och för Kronofogdemyndigheten bland annat gäller i myndighetens verksamhet som avser förande av eller uttag ur myndighetens databas. Detta innebär att den sekretess som gäller hos Skatteverket respektive Kronofogdemyndigheten blir tillämplig också

⁴⁴ SOU 2015:73 s. 384 f.

⁴⁵ SOU 2015:73 s. 385.

⁴⁶ SOU 2015:73 s. 385.

⁴⁷ SOU 2015:73 s. 388.

⁴⁸ SOU 2015:73 s. 385 f.

hos mottagande myndigheter så länge uppgiften är kvar i databasen. Sekretessbestämmelserna som är tillämpliga för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten innehåller inte någon särskild regel om förande av och uttag ur register. Den sekretessen gäller inte primärt hos Migrationsverket, men kan enligt 11 kap. 4 § OSL överföras till Migrationsverket om Migrationsverket medges direktåtkomst till uppgifterna från databasen. Som framgår av sekretessbestämmelserna är sekretessen hos Skatteverket absolut, medan den gäller med ett omvänt skaderekvisit för uppgifter i Kronofogdemyndighetens utsöknings- och indrivningsdatabas och med ett rakt skaderekvisit för uppgifter hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Ett omvänt skaderekvisit innebär en presumtion för att uppgiften inte är offentlig, medan presumtionen vid ett rakt skaderekvisit är att uppgiften är offentlig.

Sekretess gäller bland annat i Migrationsverkets verksamhet för kontroll över utläningar enligt 37 kap. 1 § OSL. Sekretessen gäller med ett omvänt skaderekvisit. När det gäller sekretesskyddet för de uppgifter som skulle bli tillgängliga för Migrationsverket genom direktåtkomsten kan konstateras att den primära sekretessen hos Skatteverket och Kronofogdemyndigheten även gäller som primär sekretess hos Migrationsverket så länge uppgifterna inte används i Migrationsverkets ärendehandläggning. När det däremot gäller uppgifter hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten finns det ingen primär sekretessbestämmelse hos myndigheterna som också är primärt tillämplig hos Migrationsverket vid direktåtkomst. I stället tillämpas bestämmelserna i 11 kap. 4 § OSL om överföring av sekretess, vilket medför att sekretessen överförs från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten till Migrationsverket. Hos Migrationsverket kommer då att gälla dels den från Försäkringskassan överförda sekretessen, dels den primära sekretessen hos Migrationsverket enligt 37 kap. 1 § OSL. Bestämmelsen i 11 kap. 8 § OSL, som reglerar konkurrens då flera sekretessregler samtidigt är tillämpliga, innebär i detta fall att Migrationsverkets primära sekretessbestämmelse gäller framför den överförda sekretessen från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

När det gäller de uppgifter som efter direktåtkomst används i Migrationsverkets ärendehandläggning, dvs. när uppgifterna från Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och Försäkringskassan förs in i Migrationsverkets verksamhet, gäller följande.

Sekretess gäller för uppgifterna hos Migrationsverket enligt 37 kap. 1 § OSL som är primärt tillämplig hos Migrationsverket. Den sekretessen gäller med ett omvänt skaderekvisit. Även de sekretessbestämmelser som är tillämpliga hos värdmyndigheterna kan bli tillämpliga hos Migrationsverket genom att sekretessen har överförts till myndigheten enligt 11 kap. 4 § OSL. Vid denna konkurrens ska den tidigare nämnda bestämmelsen 11 kap. 8 § OSL tillämpas. I detta fall innebär det att Migrationsverkets primära sekretessregler enligt 37 kap. 1 § OSL har företräde framför sekundära sekretessregler, dvs. sekretessreglerna hos värdmyndigheterna.

Sammanfattningsvis innebär detta att de uppgifter som Migrationsverket får från Skatteverket och använder i ärendehandläggningen får ett något mindre starkt sekretesskydd hos Migrationsverket, eftersom uppgifterna omfattades av absolut sekretess hos Skatteverket. För uppgifter från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten blir sekretesskyddet däremot något starkare och för Kronofogdemyndigheten oförändrat. Eftersom sekretessen hos Migrationsverket för uppgifter från Skatteverket är något mindre stark än hos Skatteverket, uppkommer frågan om det finns behov av ett starkare sekretesskydd för dessa uppgifter när de finns hos Migrationsverket än vad som gäller enligt 37 kap. 1 § OSL.

En grundläggande princip enligt sekretessreglering är att behovet av och styrkan i en sekretess inte kan bestämmas enbart med hänsyn till sekretessintresset.⁴⁹ Det måste i varje sammanhang vägas mot intresset av insyn i myndigheternas verksamhet. Denna avvägning kan falla ut på olika sätt hos olika myndigheter och inom olika områden. Att uppgifterna omfattas av absolut sekretess i beskattningsverksamheten har huvudsakligen motiverats av hänsyn till den enskildes integritet. I fråga om uppgifter i ärenden hos Migrationsverket har lagstiftaren ansett att ett omvänt skaderekvisit är tillräckligt. Med undantag för uppgiften om deklarerad inkomst är den kategori av uppgifter som är aktuell för direktåtkomst även sådana uppgifter som redan i dag förekommer hos Migrationsverket i olika ärenden om bland annat uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Uppgifterna från Skatteverket används av Migrationsverket för kontroll och komplettering av de uppgifter som den sökande lämnar in i ärendena. Så som konstateras i betänkandet behöver sekretesskyddet

⁴⁹ Prop. 2010/11:78 s. 23.

för aktuella uppgifter hos Migrationsverket inte stärkas, om Migrationsverket skulle medges direktåtkomst till dem.⁵⁰

5.4.6 Direktåtkomst och vissa samhällsintressen

Av betänkandet framgår att direktåtkomst för Migrationsverket skulle medföra en snabbare och effektivare handläggning av ansökningar om uppehållstillstånd och arbetstillstånd, efterkontroller och ärenden om återkallelse. Detta innefattar även ansökan om permanent uppehållstillstånd på grund av arbete. Förkortade handläggningstider innebär också en förbättrad service mot enskilda.⁵¹ Som konstateras i betänkandet bidrar en effektivare handläggning också till att motverka missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring. Vidare skulle direktåtkomst till uppgifterna även kunna innebära effektivitetsvinster för Migrationsverket och värmyndigheten eftersom Migrationsverket själv kan söka fram informationen.⁵²

I betänkandet görs bedömningen att de samhällsintressen som gynnas av en direktåtkomst väger tyngre än de integritetsrisker som talar emot. Det anges vidare att direktåtkomst därför inte bör leda till oacceptabla intrång i den personliga integriteten under förutsättning att direktåtkomsten omgärdas av integritetsskyddsåtgärder och att regleringen utformas på visst angivet sätt. Som nämnts ovan delar vi även denna bedömning och anser att det också gäller när vårt förslag omfattar ansökningar om permanent uppehållstillstånd enligt 5 kap. 5 § första stycket 1 UtL.

5.4.7 Utformningen av bestämmelser om direktåtkomst

I betänkandet anges att när det gäller utformningen av bestämmelserna om direktåtkomst bör dessa uttryckas så att Migrationsverket får medges direktåtkomst till uppgifter från Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Bestämmelserna bör också tillåta regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter om

⁵⁰ SOU 2015:73 s. 388.

⁵¹ SOU 2015:73 s. 383.

⁵² SOU 2015:73 s. 382 f.

omfattningen av direktåtkomsten samt om behörighet och säkerhet. Förslaget i betänkandet innebär att bestämmelserna som medger direktåtkomst tas in i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, lagen om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet och socialförsäkringsbalken. Vidare bör enligt förslaget i betänkandet ändamålen för Migrationsverkets direktåtkomst anges i lag, medan närmare preciseringar av direktåtkomsten regleras i förordning.⁵³ Migrationsverkets ändamål för direktåtkomsten till uppgifterna från de aktuella myndigheterna bör begränsas till handläggning av ansökningar om uppehållstillstånd och arbetstillstånd enligt 5 kap. 5 § första stycket 1 och 6 kap. 2 § första stycket UtlL samt kontroll av arbetstillstånd.

Närmare precisering av vilka uppgifter som Migrationsverket får medges direktåtkomst till bör i enlighet med den författningsteknik som i dag är bruklig när direktåtkomst regleras tas in i författningar som rör personuppgiftsbehandling hos respektive värdmyndighet. Det innebär att bestämmelser om precisering av uppgifter som direktåtkomst får medges till bör tas in i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration. I sammanhanget kan betonas att av 11 § utlänningsdatalagen framgår att Migrationsverket har rätt att behandla mottagna uppgifter.

Värdmyndigheternas ansvar bör regleras på så sätt att de inte får medge Migrationsverket direktåtkomst innan de har förvissat sig om att Migrationsverket verkligen uppfyller krav på behörighet och säkerhet. Den myndighet som kan medge direktåtkomst bör också få meddela närmare föreskrifter om vad som krävs i fråga om behörighet och säkerhet för att myndigheten ska kunna medge Migrationsverket direktåtkomst till myndighetens uppgifter. Syftet med en sådan bestämmelse är att betona vikten av att direktåtkomsten inte medges lättvindigt utan att säkerhetsaspekterna noggrant har övervägts.⁵⁴

⁵³ SOU 2015:73 s. 389.

⁵⁴ SOU 2015:73 s. 390.

Direktåtkomst förutsätter i princip att det införs sekretessbrytande bestämmelser i lag eller förordning som omfattar alla uppgifter som görs tekniskt tillgängliga genom direktåtkomsten.⁵⁵ Anledningen till detta är att tillämpliga bestämmelser om sekretess kan innebära att uppgifter inte annars kan lämnas till de myndigheter som får direktåtkomst. Enligt bedömningen i betänkandet är sekretessbrytande bestämmelser även nödvändiga i förevarande fall om Migrationsverket medges direktåtkomst till uppgifterna hos Skatteverket, Kronofogdemyndigheten samt Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. I betänkandet föreslås att de sekretessbrytande bestämmelserna bör utformas som en föreskrift om sådan uppgiftsskyldighet som avses i 10 kap. 28 § OSL och det är lämpligt att bestämmelserna tas in i författningar som reglerar värdmyndigheternas behandling av personuppgifter.⁵⁶ Därför bör de sekretessbrytande bestämmelserna placeras i förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, förordningen om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet och förordningen om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration.

5.5 Efterkontroller

Förslag: Regeringen ska få meddela ytterligare föreskrifter om Migrationsverkets genomförande och redovisning av kontroll av arbetstillstånd, s.k. efterkontroller.

5.5.1 Syftet med och effekterna av efterkontroller

Systemet med efterkontroller trädde i kraft den 1 augusti 2014.⁵⁷ Innan dess fanns det inte någon författningsbestämmelse som angav att Migrationsverket under löpande tillståndstid kunde genomföra kontroller av beviljade arbetstillstånd. Regeringen ansåg dock att det var viktigt att Migrationsverket fick ett tydligt författningsstöd för

⁵⁵ SOU 2015:73 s. 390 f.

⁵⁶ SOU 2015:73 s. 391.

⁵⁷ Prop. 2013/14:227, bet. 2013/14:SfU19, rskr. 2013/14:338.

att utföra efterkontroller. I 6 kap. 6 a § UtIF infördes därför en uttrycklig bestämmelse som ger Migrationsverket möjlighet att kontrollera att arbetet har påbörjats inom fyra månader från tillståndets första giltighetsdag samt att förutsättningarna för tillståndet fortfarande är uppfyllda. Efterkontrollerna ansågs vara ett effektivt verktyg för att följa upp beviljade arbetstillstånd under tillståndstiden och ge Migrationsverket goda förutsättningar att upptäcka och hindra missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring.⁵⁸

Regeringen anförde i förarbetena att Migrationsverket redan arbetade med systematiska kontroller inför tillståndsgivningen och hänvisade till Migrationsverkets utökade kontroller i nystartade företag och i vissa branscher, de s.k. CAS-ärendena. Regeringen ansåg att Migrationsverket på motsvarande sätt borde arbeta systematiskt för att upptäcka och motverka missbruk av reglerna under löpande tillståndstid. Regeringen ansåg dock att det ankom på Migrationsverket att bestämma den närmare utformningen av kontrollförfarandet. Viss vägledning för utformningen av kontrollförfarandet fanns enligt regeringen i de senaste årens regeringsuppdrag till Migrationsverket.⁵⁹ I oktober 2016 fattade Migrationsverket beslut om en vägledande handbokstext gällande rutiner för efterkontroller. Av det dokumentet framgår bland annat att när Migrationsverket vid en efterkontroll upptäcker att en arbetsgivare inte har infriat de anställningsvillkor som ligger till grund för tillståndet bör en efterkontroll utföras på ytterligare arbetstagare med löpande arbetstillstånd knutet till den arbetsgivaren. Det framgår vidare att om en arbetsgivare låter bli att svara på en förfrågan från Migrationsverket bör det normalt leda till att den arbetsgivaren utreds ytterligare.

Som beskrivits i avsnitt 4 om kartläggningen inledde Migrationsverket förfarandet med efterkontroller i juli 2015 och har fram till oktober 2016 genomfört sammanlagt 522 efterkontroller. Av dessa 522 efterkontroller ledde 271 till att ärenden om återkallelse initierades. Migrationsverket har meddelat 151 beslut i dessa ärenden, varav 81 uppehållstillstånd och arbetstillstånd återkallades. I 36 fall beslutades att inte återkalla tillstånd och 33 ärenden avskrevs eftersom tillståndstiden löpt ut. Ett ärende lämnades utan åtgärd. Det innebär att närmare 30 procent av initierade återkallelseärenden har

⁵⁸ Prop. 2013/14:227 s. 27 f.

⁵⁹ Prop. 2013/14:227 s. 27 f.

lett till återkallelse av arbetstillstånd. Den 12 oktober 2016 hade 30 beslut om återkallelse överklagats och 11 avgjorts av högre instans. I fyra fall fastställdes Migrationsverkets beslut, i två fall återkallade sökanden överklagandet och fyra ärenden återförvisades till Migrationsverket efter att sökanden åberopat skyddsskäl i migrationsdomstolen. I ett fall upphävde migrationsdomstolen beslutet om återkallelse.⁶⁰

Vi har gått igenom 75 beslut om återkallelse från den 13 januari 2016 till den 6 oktober 2016. I 30 beslut var skälen för återkallelse bristande anställningsvillkor och 44 beslut om återkallelse berodde på att anställningen upphört, i 5 av dessa fall efter att brister i anställningsvillkoren konstaterats. I ett fall återkallades tillstånd på grund av att sökanden lämnat oriktiga uppgifter till stöd för ansökan.

Av Migrationsverkets handbok för migrationsärenden framgår att den berörda personen så snart som möjligt skriftligen ska informeras om att ett ärende om återkallelse har tagits upp. I detta sammanhang kan vidare påminnas om den s.k. omställningsperioden som innebär att en utlänning vars anställning har upphört sedan utlänningen underrättats om att en utredning om återkallelse har inletts, men innan Migrationsverket fattat beslut i ärendet, har viss tid på sig att söka ny anställning.⁶¹

5.5.2 Behov av att precisera efterkontroller

I kommittédirektiven framhålls att det är viktigt att de tillstånd som Migrationsverket beviljar utfärdas på riktig grund och att oseriösa arbetsgivare så långt som möjligt upptäcks innan tillstånd beviljas. Samtidigt kan kontroller efter att tillstånd har beviljats syfta till att upptäcka och motverka att arbetskraftsinvandrare utnyttjas. Vi har därför fått i uppdrag att bland annat analysera effekterna av möjligheten till efterkontroller, analysera om utökade kontroller av arbetsgivare kan motverka att arbetskraftsinvandrare utnyttjas, vilka effekter utökade kontroller kan få samt ta ställning till om det är lämpligt att införa utökade kontroller.

⁶⁰ UM 7473-16 den 12 augusti 2016. Domen har fått laga kraft.

⁶¹ 7 kap. 7 e § andra stycket Utll.

Som framgått ovan infördes systemet med efterkontroller den 1 augusti 2014 och har tillämpats sedan juli 2015. Enligt vår uppfattning har systemet med efterkontroller inte varit i bruk tillräckligt länge för att vi ska kunna göra en fullvärdig utvärdering. Vi anser dock att det är ett system som har förutsättningar att fungera på ett effektivt sätt för att motverka missbruk av regelverket och utnyttjande av arbetskraftsinvandrare. När bestämmelserna om efterkontroller trädde i kraft gavs som ovan nämnts emellertid ingen närmare vägledning i förarbetena om genomförandet av kontrollerna förutom hänvisning till de s.k. CAS-ärendena och de föregående årens regeringsuppdrag. I övrigt ankom det på Migrationsverket att bestämma den närmare utformningen av kontrollförfarandet.⁶² Mot denna bakgrund anser vi att systemet med efterkontroller behöver preciseras. På så sätt kan efterkontrollerna bli ett mer effektivt kontrollinstrument och öka möjligheterna att upptäcka missbruk av regelverket och utnyttjande av arbetskraftsinvandrare.

5.5.3 Föreskriftsrätt avseende efterkontroller

Vi anser att det är angeläget att systemet med efterkontroller är ett kontrollverktyg som är flexibelt och hållbart över tid. Efterkontrollerna kan behöva anpassas och preciseras efter rådande förhållanden beroende på nytillkomna omständigheter och förfaranden som utgör missbruk eller utnyttjande. Mot bakgrund av att det på kort tid kan tillkomma behov av preciseringar för att upprätthålla effektiviteten av efterkontrollerna anser vi att regeringen bör få ett bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter om genomförande och redovisning av efterkontroller.⁶³ Det kan bli fråga om en ingående och detaljerad reglering varför en sådan bestämmelse med fördel tas in i utlänningsförordningen. Ett bemyndigande som innebär att regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om genomförande och redovisning av kontroll av arbetstillstånd bör tas in i utlänningslagen.

Härigenom tillgodoses det konstaterade behovet av precisering och effektivisering av efterkontroller. Efterkontroller kan preci-

⁶² Prop. 2013/14:227 s. 27.

⁶³ Jfr 6 kap. 8 § UtL.

seras genom att det meddelas föreskrifter om att Migrationsverket ska genomföra ett visst antal efterkontroller under ett bestämt tidsintervall, samt att Migrationsverket regelbundet ska redovisa resultatet av genomförda efterkontroller till regeringen på lämpligt sätt. Även andra rutiner för att genomföra och redovisa efterkontroller kan aktualiseras, exempelvis för att reda ut eventuella oklarheter i ärendena.

I detta sammanhang vill vi hänvisa till bestämmelsen i 5 kap. 7 § UtIF om att Migrationsverket ska ge sammanslutningar av arbetsgivare och arbetstagare tillfälle att yttra sig i vissa närmare angivna situationer. Det kan tillämpas även vad gäller rutiner för genomförande och redovisning av efterkontroller.

Sammanfattningsvis anser vi att möjligheten att meddela ytterligare föreskrifter om genomförande och redovisning av efterkontroller medför att systemet för arbetskraftsinvandring värnas, samtidigt som utnyttjande av arbetskraft från tredjeland motverkas. Vi kan inte heller se att preciserade bestämmelser om efterkontroller skulle hämma seriösa arbetsgivares behov av att rekrytera arbetskraft från tredjeland. I detta sammanhang vill vi också erinra om att förslaget inte innebär någon förändring i regeringens uttalanden om att tyngdpunkten i Migrationsverkets kontroller även fortsättningsvis ska ligga vid den prövning som görs inför tillståndsgivningen.⁶⁴

5.6 Förkortade tidsfrister för återkallelse av tillstånd och för omställning

Förslag: Tidsfristen för att återkalla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete om utlänningen inte inom viss tid från tillståndets första giltighetsdag har börjat arbeta, och tidsfristen för omställning vid återkallelseärenden ska vara tre i stället för fyra månader.

⁶⁴ Jfr prop. 2013/14:227 s. 27.

5.6.1 Bakgrunden till gällande bestämmelser

När bestämmelserna om återkallelse av uppehållstillstånd och arbets-tillstånd infördes för att anställningen upphört under pågående tillståndsperiod, betonades i lagstiftningsarbetet att tillstånd inte borde återkallas utan att utlänningen fått viss tid på sig för att söka nytt arbete.⁶⁵ Tiden bestämdes till tre månader från det att anställningen upphörde. Därigenom begränsades den tid under vilken samhällets stöd behövde tas i anspråk samtidigt som tiden ansågs tillräckligt lång för att sökanden skulle kunna få ett nytt arbete. År 2014 infördes nuvarande bestämmelse i 7 kap. 7 e § UtlL om att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete för en utlänning som har beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL ska återkallas, om utlänningen inte inom fyra månader från tillståndets första giltighetsdag har påbörjat arbetet. Samtidigt förlängdes omställningsperioden från tre till fyra månader i de fall en utredning om återkallelse inletts, men innan beslut i frågan fattats.⁶⁶ Regeringen anförde att fyra månader var en rimlig tidsfrist både vad gällde återkallelse och omställning.⁶⁷ Av 6 kap. 6 a § UtlF framgår att Migrationsverket genom efterkontroller får kontrollera att arbetet har påbörjats inom fyra månader från tillståndets första giltighetsdag och att förutsättningarna för arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL är uppfyllda under tillståndstiden.

5.6.2 Syftet med förkortade och enhetliga tidsfrister

Migrationsverket har informerat utredningen om att efterkontroller tidigast genomförs efter fyra månader från det att tillståndet har börjat gälla. Migrationsverket har bedömt att det inte är verkningfullt att utföra efterkontroller tidigare på grund av gällande bestämmelse om fyramånadersfristen för att påbörja arbetet.

Vi instämmer i de överväganden som gjorts i tidigare lagstiftningsarbete, att det är viktigt att sökanden ges rimlig tid att hitta ett nytt arbete när anställningen har upphört eller när ett ärende om återkallelse har inletts. Samtidigt anser vi att det är viktigt att

⁶⁵ SOU 2006:87 s. 135 f., prop. 2007/08:147 s. 32 f.

⁶⁶ 7 kap. 7 e § andra stycket UtlL.

⁶⁷ Prop. 2013/14:227 s. 22–23.

missbruk och utnyttjande upptäcks och åtgärdas så snart som möjligt. Det är vidare betydelsefullt att bestämmelserna om dessa tidsfrister är förutsägbara och rättssäkra. Att ha varierande tidsfrister kan skapa osäkerhet och oklarhet både hos arbetsgivare och hos arbetskraftsinvandrare. Möjligheten att verkningfullt upptäcka och motverka missbruk och utnyttjande samt den förutsägbarhet enhetliga tidsfrister ger, väger enligt vår uppfattning tyngre än den eventuella negativa påverkan för arbetskraftsinvandringen som förkortad tid om en månad kan innebära.

Därför föreslår vi att tidsfristerna för återkallelse av tidsbegränsade uppehållstillstånd för arbete när arbetet inte har påbörjats och för omställning ändras från fyra till tre månader. Att så tidigt som möjligt åtgärda missbruk och utnyttjande stärker enligt vår uppfattning arbetskraftsinvandringens ställning på arbetsmarknaden.

I detta sammanhang vill vi hänvisa till nuvarande bestämmelser i 7 kap. 3 § första stycket 2 UtL att i de fall arbetskraftsinvandringen inte fått en ny anställning som omfattas av arbetstillståndet är det tillräckligt att hon eller han ansökt om arbetstillstånd med anledning av en ny anställning och att ansökan därefter beviljas. Vidare framgår av 5 kap. 3 § UtL att den som inom giltighetstiden för ett arbetstillstånd ansöker om nytt tillstånd eller om förlängning inte behöver ha arbetstillstånd för tiden till dess tillståndsfrågan har avgjorts. Vi anser därmed inte att förkortade tidsfrister skulle få en hämmande effekt för arbetskraftsinvandringens att arbeta i Sverige.

Vi vill vidare hänvisa till Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd (SOU 2016:36) vad gäller hantering av uppehållstillståndskort för resan till Sverige och handläggningen av dessa hos utlandsmyndigheterna.

Sammanfattningsvis föreslår vi att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete ska återkallas för en utlänning som har fått arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtL om utlänningen inte inom tre månader från tillståndets första giltighetsdag har börjat arbeta. Vi föreslår vidare att en utlänning vars anställning upphört sedan utlänningen underrättats om att en utredning om återkallelse av tillstånd har inletts, men innan Migrationsverket fattat beslut i ärendet, har tre månader på sig att söka en ny anställning som omfattas av arbetstillståndet eller ansöka om arbetstillstånd med anledning av en ny anställning och ansökan därefter beviljas. Detta för-

anleder följdändringar i bestämmelsen om kontroll vid vistelse i Sverige som arbetstagare i 6 kap. 6 a § UtIF.

5.7 Ett system för effektivare prövning av uppehållstillstånd och arbetstillstånd

Bedömning: Migrationsverket bör ges i uppdrag att, i samråd med arbetsmarknadens parter, ta fram ett system för effektivare prövning av ärenden om uppehållstillstånd och arbetstillstånd.

5.7.1 Syftet med ett system för effektivare prövning av uppehållstillstånd och arbetstillstånd

I kommittédirektiven anges att olika åtgärder bör övervägas för att uppfylla syftet med lagstiftningen om att underlätta arbetskraftsinvandring samtidigt som utnyttjande av arbetskraftsinvandrare förhindras. Såsom framhålls i kommittédirektiven är det positivt att människor vill flytta till Sverige för att arbeta och bo här. En väl fungerande arbetskraftsinvandring bidrar till ökat välbefinnande och tillväxt i landet samt möjliggör för individer att utvecklas och skapa en bättre livssituation. Reglerna för arbetskraftsinvandring ska underlätta för arbetsgivare med behov att rekrytera arbetskraft från tredjeländ och för de tredjeländsmedborgare som vill komma till Sverige för att arbeta.

Vår uppfattning är att det är viktigt att underlätta rekrytering av arbetskraft från tredjeländ samtidigt som reglerna för arbetskraftsinvandring efterlevs. Ur ett arbetsgivarperspektiv är det angeläget att rekryteringen är en effektiv process med korta handläggnings-tider för att få tillgång till arbetskraft vid behov. Arbetsmarknadens parter har intresse av att processen med att rekrytera arbetskraft från tredjeländ går skyndsamt samt att skötsamma arbetsgivare återkommande kan rekrytera på ett verkningsfullt sätt samtidigt som regelverket följs och respekteras. Ett sådant system är vidare gynnsamt för tredjeländsmedborgaren som med en arbetsgivare som omfattas av systemet får ett snabbare och mer förutsägbart ansökningsförfarande. Dessutom reduceras risken för utnyttjande av arbetskraftsinvandrare. Ett system för effektivare prövning av uppehålls-

tillstånd och arbetstillstånd skulle alltså medföra att arbetskraftsinvandringen gynnas både ur ett arbetsgivar- och arbetstagarperspektiv.

Mot bakgrund av detta anser vi att Migrationsverket bör få i uppdrag att, i samråd med arbetsmarknadens parter, ta fram ett system för effektivare prövning av arbetstillstånd.

5.7.2 Krav på arbetsgivare för att omfattas av systemet

Vår uppfattning är att det bör ställas höga krav på de arbetsgivare som får ingå i systemet för effektivare prövning av arbetstillstånd. Anledningen till det är att ge systemet legitimitet och upprätthålla reglerna för arbetskraftsinvandring. Det är därför av stor vikt att kraven är tydligt utformade och förankrade för att uppnå sitt syfte.

I uppdraget bör övervägas vilka krav som ska ställas på arbetsgivarna för att få ingå i systemet såsom att de är registrerade som arbetsgivare, har följt gällande skattelagstiftning och det arbetsrättsliga regelverket samt inte är belagda med näringsförbud eller har brutit i rollen som arbetsgivare i hanteringen av näringsverksamheten, exempelvis genom att de har dömts för bokföringsbrott. Vidare bör det krävas att arbetsgivare, som tidigare har rekryterat arbetskraft från tredjeländ, har uppfyllt utlänningslagens regler om uppehållstillstånd och arbetstillstånd och inte har lämnat anställningserbjudande som av Migrationsverket har bedömts som skenanställningar. Det blir en fråga för Migrationsverket och arbetsmarknadens parter att ta ställning till vilka krav som bör ställas på arbetsgivarna för att de ska omfattas av systemet.

5.7.3 Effekter av ett system för effektivare prövning av uppehållstillstånd och arbetstillstånd

De arbetsgivare som kvalificerar in i systemet för effektivare prövning av uppehållstillstånd och arbetstillstånd kommer att kunna få en mer skyndsam handläggning både vid förstagångs- och förlängningsansökningar av arbetstillstånd. Förfarandet med elektroniska ansökningar skulle inte påverkas av ett system för effektivare prövning av uppehållstillstånd och arbetstillstånd.

För att säkerställa att de arbetsgivare som omfattas av systemet fortfarande uppfyller uppställda krav bör Migrationsverket genomföra granskningar stickprovvis, exempelvis genom att kontrollera arbetsgivare mot aktuella register. Förslaget om direktåtkomst för Migrationsverket kommer också att underlätta hanteringen av systemet. På så sätt upprätthålls effektiviteten och ändamålet med systemet för effektivare prövning av uppehållstillstånd och arbetstillstånd.

Om en arbetsgivare har misskött sig och inte längre uppfyller kraven bör denne kunna uteslutas från systemet. Konsekvenser för arbetsgivare som misskött sig och inte längre får ingå i systemet blir att de enligt vanlig ordning utsätts för mer omfattande kontroller inför framtida rekryteringsförfarande av tredjelandsmedborgare samt ansökningar om förlängning av tillstånd. Viss tid efter misskötsamheten kan arbetsgivaren på nytt få möjlighet att kvalificera in i systemet. Samråd bör ske med arbetsmarknadens parter både vid uteslutning och vad gäller arbetsgivares möjligheter att åter kunna ingå i systemet. Det bör vidare betonas att det är arbetsgivarens kvalifikationer och inte någon specifik bransch som är avgörande för att omfattas av systemet för effektivare prövning av tillstånd. Det är alltså möjligt för samtliga arbetsgivare, oavsett bransch, som uppfyller uppställda krav att omfattas av systemet. Systemet är vidare inte avsett att exkludera nystartade företag som vill rekrytera tredjelandsmedborgare. De arbetsgivare som inte ingår i systemet, genomgår sedvanlig prövning vid rekrytering av tredjelandsmedborgare.

I detta sammanhang vill vi hänvisa till likhets- och objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen som innebär att lika fall ska behandlas lika och att en myndighet ska iaktta saklighet och opartiskhet. Som JO betonade i ett beslut daterat den 17 december 2014 får handläggningen av vissa grupper av ansökningar inte prioriteras på bekostnad av handläggningstiden för andra grupper, om det inte kan motiveras med objektivt godtagbara skäl.⁶⁸ Förslaget system för effektivare prövning av uppehållstillstånd och arbetstillstånd medför en snabbare handläggning om vissa krav är uppfyllda och arbetsgivare därigenom visar att de är skötsamma. Förslaget gynnar skötsamma arbetsgivare som skyndsamt och mer förutsägbart kan rekrytera arbetskraft. Samtidigt borgar det för att anställningsvill-

⁶⁸ JO beslut 2014-12-17, dnr 5497-2013.

koren uppfylls för arbetskraftsinvandrare och därigenom minimeras risken för utnyttjande. Samtliga arbetsgivare som uppfyller förutsättningarna har möjlighet att ingå i systemet. Mot denna bakgrund anser vi inte att förslaget gynnar vissa arbetsgivare på ett otillbörligt sätt i förhållande till andra och att det därmed skulle stå i strid med likhets- och objektivitetsprincipen.

5.8 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag och bedömning: Ändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2018. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Det är angeläget att de författningsförslag vi föreslår för att förhindra missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring och utnyttjande av arbetskraftsinvandrare träder i kraft så snart som möjligt. Med beaktande av den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling bör lagändringarna kunna träda i kraft den 1 januari 2018.

Det bedöms inte finnas behov av några särskilda övergångsbestämmelser.

5.9 Konsekvenser

Det är inte möjligt att kvantifiera effekterna av förslagen. Anledningen till det är att det är svårbedömt hur berörda företags, arbets sökandes och arbetstagares beteende påverkas. Beteende påverkas inte bara av lagförslagen som direkt berör dessa parter utan även i vilken utsträckning som Migrationsverkets kontroller underlättas genom direktåtkomst till individ- och företagsdata som finns hos Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och i socialförsäkringsdatabasen. Migrationsverkets kapacitet att proaktivt arbeta med kontroller påverkas också av i vilken mån ett nytt system för effektivare prövning av uppehållstillstånd och arbetstillstånd för certifierade företag möjliggör att flytta över resurser från rutinhandläggning till uppföljningsverksamhet.

Företagen och arbetsmarknaden

Den största andelen beviljade uppehållstillstånd och arbetstillstånd 2015 för arbetstagare utanför EU avsåg bärplockare och plantörer m.fl. och utgjorde 28 procent av det totala antalet beviljade tillstånd. För dessa yrkeskategorier beviljades tillstånd i 99 procent av ansökningarna. IT-arkitekter, systemutvecklare och testledare m.fl. utgjorde också en stor andel av beviljade uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Av ansökningarna om uppehållstillstånd och arbetstillstånd som kan antas kräva akademisk utbildning avslogs 4 procent. Avslagsprocenten för ärenden som rör arbete som inte kan antas kräva akademisk utbildning uppgick till drygt 22 procent. I övriga ärenden var avslagsprocenten drygt 33 procent.

Med kriminaliseringen av icke-avtalsenliga anställningsvillkor för utlänningar med uppehållstillstånd och arbetstillstånd, kombinerat med förbättrade förutsättningar för Migrationsverket att utöva kontroll, minskar den förväntade lönsamheten att erbjuda utlänningar arbeten utan att uppfylla anställningsvillkoren. Konsekvensen torde bli färre anställningserbudanden och därmed ansökningar samt att redan anställd utländsk arbetskraft sägs upp då uppehållstillstånd och arbetstillstånd återkallas. En del av de personer som i dag arbetar med anställningsvillkor som inte lever upp till lagstiftningens krav kan förväntas erbjudas anställningsvillkor som motsvarar kraven, övriga får inte fortsätta sin anställning. Det finns skäl att tro att det framför allt är ansökningar inom de icke-akademiska yrkesgrupperna som kommer att minska och det är inom dessa yrken som flest uppsägningar kan förväntas ske. Det främsta skälet är att det inte på samma sätt rör sig om bristyrken. Sannolikt ett viktigt motiv – inte för alla men för en del företag – att i dag erbjuda anställningar inom dessa yrken är att det i praktiken, oavsett vad som står i det formella anställningserbudandet, gör det möjligt att fylla ett arbetskraftsbehov till en lägre kostnad jämfört med enbart tillgång till inhemsk arbetskraft. Med utredningens förslag minskar det förväntade värdet av denna fördel då kostnaderna för potentiella sanktioner måste vägas in.

Frågan är då om dessa företag kommer att försöka ersätta den inte längre rekryterade eller avskedade utländska arbetskraften och i så fall hur. Ett tänkbart utfall är att arbetsgivare, direkt eller via

underleverantörer, anlitar illegal arbetskraft. Ett annat alternativ är att arbetsgivare anlitar färre men dyrare anställda.

När det gäller bristyrken såsom IT-arkitekter och/eller där det finns en diskrepans mellan vad inhemsk och från utlandet rekryterad arbetskraft kostar (även om den senare betalas enligt överenskommen norm), finns det ingen anledning att förvänta sig några större effekter av lagstiftningen. Tvärtom kan det mycket väl bli så att det föreslagna uppdraget till Migrationsverket om ett nytt system för effektivare prövning av uppehållstillstånd och arbetstillstånd leder till att antalet ansökningar ökar. Hur mycket de ökar beror på hur effektivt det föreslagna systemet blir.

En effektivisering av systemet för att handlägga ansökningar om uppehållstillstånd och arbetstillstånd skulle, speciellt för de större företagen som är beroende av att snabbt kunna få nyckleexpertis på plats, öka företagets intäkter och/eller sänka kostnaderna.

Arbetsmarknaden och individen

Som för all offentlig och mellan parterna överenskommen reglering av arbetsmarknaden kan det läggas ett insider-outsider-perspektiv på utredningens förslag.

Sökanden som ansöker om uppehållstillstånd och arbetstillstånd för första gången och får avslag förblir en outsider. För de arbetstagare som har uppehållstillstånd och arbetstillstånd och som en följd av den föreslagna lagstiftningen får möjlighet att arbeta med avtalsenliga villkor, dvs. ingå i arbetsmarknadens ”insida”, förbättras situationen. För arbetskraftsinvandrare som förlorar jobbet återstår möjligheten att byta till en annan arbetsgivare alternativt att återvända till sitt hemland till normalt ännu sämre villkor eller att, som papperslös, försvinna in i den illegala arbetsmarknaden. För arbetskraftsinvandrare som varit fyra år i landet och söker men får avslag på permanent uppehållstillstånd, stängs med nuvarande regelverk dörren mer eller mindre definitivt.

I och med att uppehållstillstånd och arbetstillstånd, vilket normalt ges för två år åt gången, också ger möjligheter för familjen att komma, påverkar ett återkallande av uppehållstillstånd och arbetstillstånd inte bara den anställde utlänningen utan även ett varierande antal familjemedlemmar.

Nettoeffekten på konkurrenssituationen för företagen och på arbetsmarknaden är svår att bedöma och beror i hög grad på vad som, med andra metoder, görs för att begränsa den svarta ekonomin. Det senare kan antingen göras genom ökad lagföring, skatte-tillägg och andra administrativa medel och/eller genom att göra utvalda delar av den svarta arbetsmarknaden vit genom statliga subventioner, såsom ROT och RUT, alternativt genom att arbetsmarknadens parter kommer överens om förändringar i lönestrukturen.

Berörda myndigheter och rättsväsendet

Färre ansökningar om uppehållstillstånd och arbetstillstånd inom yrken där arbetskraftsbristen inte är akut minskar behovet av personal för att handlägga sådana ansökningar. Det nya systemet för effektivare prövning av uppehållstillstånd och arbetstillstånd skulle få samma effekt. Å andra sidan skulle antalet ärenden om avvisning eller utvisning öka då de som förlorar sina anställningar när deras arbetsgivare tvingas ompröva sin ”affärsmodell” ska förmås att lämna landet.

Det ska också hållas i minnet att ansökningar om uppehållstillstånd och arbetstillstånd, på grund av förföljelse eller andra asylskäl, eller för familjeåterförening – till del utgör kommunicerande kärn. Om exempelvis sannolikheten för att en person ska få asyl är låg kan en ansökan om uppehållstillstånd och arbetstillstånd ibland vara ett alternativ. En uppstramning på arbetskraftsinvandringsområdet torde leda till en överströmning till de andra två områdena – vilket kan öka statens kostnader då handläggning av asyl- och familjeåterföreningsärenden är mer resurskrävande. Huruvida nettoeffekten av dessa motriktade effekter på resursbehovet är positiv eller negativ är svårt att avgöra. Vad det blir, påverkar i vilken mån Migrationsverket sen kan avdela personal för att, med hjälp av de instrument som direktåtkomst till Skatteverkets, Kronofogdemyndighetens och socialförsäkringssystemets databaser ger dem, arbeta mer proaktivt med kontroller, eller om det krävs en personalförstärkning specifikt för detta.

Att skapa direktåtkomst till Skatteverkets, Kronofogdemyndighetens individregister och till socialförsäkringsdatabasen kommer

initialt att medföra vissa kostnader, men när det är upparbetat torde marginalkostnaden för själva hämtningen vara minimal.

Kostnaderna för rättsväsendet för utredning, lagföring och verkställighet kommer att öka för att hantera polisanmälningar från Migrationsverket avseende icke-avtalsmässiga villkor. Effekten på rättsväsendets kostnader beror på omfattningen av: anställningar till icke-avtalsmässiga villkor, effektiviteten i Migrationsverkets kontrollverksamhet samt möjligheterna till rättelse för arbetsgivarna.

De offentliga finanserna

De offentliga finanserna påverkas dels av kostnadseffekterna på myndigheterna och rättsväsendet, dels genom de effekter på skatteintäkter och andra offentliga utgifter som en minskad arbetskraftsinvandring kan leda till. Skatteintäkterna liksom även utgifter för vård, skola och omsorg m.m. minskar. Det krävs en detaljanalys, där man närmare tittar på vilken typ av arbetskraftsinvandring som påverkas och den demografiska sammansättningen av gruppen, för att uttala sig om vad nettot av dessa förändringar blir.

Integration

Effekten på integrationen torde i hög grad avspegla den dualitet som diskuterades ovan om arbetsmarknaden. För de arbetskraftsinvandrare som får helt avtalsenliga villkor förbättras den personliga ekonomin vilket underlättar integrationen. För dem som förlorar jobbet och stannar kvar på den illegala arbetsmarknaden torde förutsättningarna försämrats.

Brottlighet och brottsförebyggande arbete

Om arbetsgivare som i dag uppsåtligen utlovar anställningsvillkor som de sedan inte uppfyller, efterlever lagstadgade krav på grund av de potentiella sanktionerna, kan detta tänkas påverka även annat beteende – enligt teorin om effekten av nolltolerans. Det är dock inte omöjligt att den föreslagna uppstramningen i vissa fall får mot-

satt effekt. Sammantaget finns emellertid skäl att anta, eller i varje fall hysa en förhoppning, att effekten blir positiv.

Övriga konsekvenser

Det finns ingenting i utredningens förslag som kan förväntas påverka jämställdheten i samhället. Inte heller har förslagen någon direkt påverkan på miljön eller på det kommunala självstyret.

6 Alternativa överväganden

6.1 Inledning

I detta kapitel redovisar vi förslag som vi diskuterat under utredningen, men som vi valt att inte gå vidare med. Anledningen till det är att vi inte anser att dessa förslag på ett effektivt och ändamålsenligt sätt underlättar arbetskraftinvandringen eller stärker arbetskraftsinvandrares ställning på arbetsmarknaden. Vissa förslag har vi bedömt falla utanför utredningens uppdrag.

6.2 Krav på anställningsavtal och förbud mot försämrade villkor

Det är anställningserbjudandet som ligger till grund för Migrationsverkets prövning av arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716), UtlL. Det finns alltså inte något krav på anställningsavtal för att en arbetskraftsinvandrare ska kunna beviljas uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Av kommittédirektiven framgår att vi ska analysera om krav på att anställningsavtal ges in i ett ärende om arbetstillstånd kan motverka utnyttjande av arbetskraftsinvandrare, vilka effekter ett sådant krav kan få för bland annat arbetsgivare som har behov av att rekrytera kompetens från tredjeländ och om det är lämpligt att införa ett sådant krav med beaktande av om åtgärden är effektiv och ändamålsenlig.

Arbetsdomstolen har i några avgöranden berört anställningserbjudandet i förhållande till anställningsavtal. I AD 2007 nr 1, som förvisso meddelades före ikraftträdandet av de reformerade reglerna för arbetskraftsinvandring 2008, behandlades frågan om vilken lön parterna hade avtalat om. Arbetsdomstolen slog fast att vad som angetts i skriftliga arbetserbjudande har ingått som ett led i anställ-

ningsavtal mellan parterna och bör bilda utgångspunkten vid bestämmande av innehållet i dessa avtal. Om arbetsgivarens avsikt var att något annat än det som framgick av anställningserbjudandena skulle gälla, fick det enligt domstolens mening anses ha ålegat arbetsgivaren att klargöra detta i samband med ingåendet av anställningarna.

Arbetsdomstolen konstaterade i AD 2012 nr 34 att uppgifter i ett anställningserbjudande som lämnas till myndigheter typiskt sett måste anses tillförlitliga och att uppgifterna med styrka talar för att de ligger till grund för ett avtal mellan parterna om inte motsatsen bevisas. I AD 2015 nr 19 angavs olika lönevillkor i anställningserbjudandet som lämnats in till Migrationsverket och i ett upprättat arbetsintyg. Liksom i AD 2012 nr 34 betonade Arbetsdomstolen att uppgifter i ett anställningserbjudande som lämnas till myndigheter typiskt sett måste anses tillförlitliga och att det åligger arbetsgivaren att visa att anställning inte skett med de villkor som framgår av handlingarna. I fallet stod ord mot ord och domstolen fann inte anledning att sätta större tilltro till någon av parternas uppgifter. Vidare konstaterade domstolen att arbetskraftsinvandrarerna under lång tid kvitterat ut de månatliga lönerapporterna utan att göra förbehåll om krav på ytterligare lön, vilket talade emot att parterna var överens om den i anställningserbjudandet högre angivna lönen. Arbetsdomstolen ansåg sammanfattningsvis att arbetsgivaren visat att han och arbetskraftsinvandrarerna inte kommit överens om de lönevillkor som angetts i anställningserbjudandet, och att det inte var visat att parterna kommit överens om någon högre lön än den som utbetalats.

I Delmis rapport Arbetskraft från hela världen (2015:9) tas frågan om bindande anställningserbjudande upp. Som Petra Herzfeld Olsson konstaterar, och som framgått av rättsfallen ovan, kan det även när det står klart att ett anställningsavtal har ingåtts vara tvistigt vilka anställningsvillkor som gäller. Vidare står det parterna fritt att träffa ett nytt avtal i enlighet med lag och kollektivavtal.¹ Lisa Pelling anför i samma rapport att ett bindande anställningserbjudande också ställer större krav på arbetsgivaren att det blir en korrekt rekrytering. Detta kan leda till att arbetsgivare mer sällan väljer att rekrytera från tredjeland och att antalet arbetskraftsinvandrare minskar.² Mot bakgrund av detta menar vi att den faktiska nyttan av att

¹ Arbetskraft från hela världen, rapport 2015:9, s. 428, 434, 448.

² Arbetskraft från hela världen, rapport 2015:9, s. 274.

införa bestämmelser om bindande anställningserbjudande eller anställningsavtal kan ifrågasättas. Det säkerställer inte några villkor för arbetskraftsinvandringen och minskar inte heller risken med upprättande av parallella avtal där ett ges in till myndigheter och ett tillämpas mellan parterna. Det kan också vara svårt för arbetsgivare att ingå avtal som kräver att arbetsgivarna kan förutse verksamhetens behov och ekonomiska ställning utan hänsyn till ändrade förhållanden med arbetsrättsliga konsekvenser som följd. Krav på anställningsavtal skulle därmed kunna skapa en inlåsnings effekt för arbetsgivare och kunna få en negativ inverkan på systemet med arbetskraftsinvandring genom att hämma rekrytering från tredjeland. Vår uppfattning är således att det inte finns skäl att lägga fram ett förslag om krav på anställningsavtal eftersom det inte skulle förbättra situationen för arbetskraftsinvandrare, arbetsgivare eller regelverket för arbetskraftsinvandring.

Av ovan nämnda skäl och med hänsyn till avtalsfriheten som råder på svensk arbetsmarknad anser vi inte heller att det är ändamålsenligt och lämpligt att införa begränsningar i arbetsgivarens möjligheter att ändra anställningsvillkoren efter att arbetstillstånd har beviljats. Den svenska arbetsmarknadsmodellen bygger på lagstiftarens förtroende att låta arbetsmarknadens parter i hög grad reglera villkoren på arbetsmarknaden. Statlig inblandning riskerar att urholka modellen och frångå gällande avtalsfrihet. Rådande avtalsfrihet innebär också att avtal exempelvis kan ingås muntligt. Även i dessa fall kan det uppstå tvist och tolkningssvårigheter huruvida ändrade villkor är en försämring. Varken systemet för arbetskraftsinvandring, arbetsgivare eller arbetskraftsinvandrare kan anses vara betjänta av att rättstillämpande myndigheter ska pröva ett avtalsinnehåll och komma fram till vad som är en försämring av villkor. Att införa ett förbud mot omförhandling av anställningsvillkoren efter att tillstånd har beviljats skulle innebära att arbetskraftsinvandrare får ett mycket starkare skydd jämfört med övrig arbetskraft på den svenska arbetsmarknaden. Det kan enligt vår mening ifrågasättas om det är motiverat att ge en grupp arbetstagare en särställning på arbetsmarknaden som ett så starkt skydd skulle innebära. Det kan också väcka frågan om det konstituerar diskriminering.

Det kan vidare förekomma fall där en arbetsgivare på grund av oförutsedda händelser utanför arbetsgivarens kontroll kan behöva ändra de i anställningserbjudandet angivna villkoren. Gränsen för

godtagbara villkor anges i 6 kap. 2 § UtIL som ställer upp de krav som ska gälla för att utfärda och behålla uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Om villkoren inte uppfylls finns det en risk att tillstånd återkallas vilket bland annat innebär att arbetsgivaren förlorar arbetskraft och får genomgå ett nytt rekryteringsförfarande samtidigt som arbetskraftsinvandrarerna riskerar att förlora sin försörjning och avvisas eller utvisas ur landet.

Sammanfattningsvis anser vi således inte att införande av krav på bindande anställningserbjudande, anställningsavtal eller en begränsning av arbetsgivarens möjligheter att omförhandla anställningsvillkoren är ett ändamålsenligt tillvägagångssätt för att förhindra missbruk av regelverket eller utnyttjande av arbetskraftsinvandrarerna. Införandet av sådana bestämmelser skulle vidare inkräkta alltför mycket på avtalsfriheten som råder på den svenska arbetsmarknaden.

6.3 Försäkring

En fråga som har övervägts under utredningen är att införa en bestämmelse om försäkring. En sådan bestämmelse skulle innebära att arbetsgivaren, för att uppehållstillstånd och arbetstillstånd ska beviljas, i förväg betalar in ett belopp som för viss tid täcker kostnader för bland annat lön och avgifter samt försäkring för arbetskraftsinvandrarerna enligt anställningserbjudandet. Arbetsgivaren skulle betala in ifrågakostnader för en specifik arbetskraftsinvandrar som denne vill rekrytera och således inte för framtida, ännu inte konkretiserade rekryteringar. Försäkringen skulle aktualiseras i de fall arbetsgivarens verksamhet upphör eller arbetsgivaren inte längre uppfyller gällande villkor för arbetstillstånd. För det fall arbetskraftsinvandrarerna skulle lämna anställningen under den angivna tiden skulle medel återbetalas till arbetsgivaren som betalt in och en eventuell ny arbetsgivare alternativt staten betala in medel till försäkringen enligt en proportionerlig modell. Förfarandet skulle vara tillämpligt både vid förstags- och förlängningsansökningar. Staten genom Migrationsverket skulle ansvara för korrekta in- och utbetalningar till och från försäkringen.

Petra Herzfeld Olsson föreslår i Delmi-rapporten (2015:9) att inrätta en särskild inkomstförsäkring som faller ut när arbetskraftsinvandrarerna förlorar sin anställning utan egen förskyllan och inte

har haft möjlighet att kvalificera sig till de kompletterande inkomstskydden i form av exempelvis arbetslöshetsersättning. Staten skulle därigenom säkerställa försörjningen under den tid arbetskraftsinvandrarerna har rätt att vistas i Sverige för att söka nytt arbete.³

Vad som talar för ett förslag om försäkring är att det minimerar den risk arbetskraftsinvandrarerna löper om anställningserbjudandet inte följs när arbetskraftsinvandrarerna befinner sig i Sverige. Därigenom kan det undvikas att arbetskraftsinvandrarerna hamnar i ett beroendeförhållande till arbetsgivaren och riskerar att utnyttjas. Förslaget om försäkring innebär emellertid även ett antal nackdelar. Risken finns att de arbetsgivare som av någon anledning inte kan eller vill betala in medel till försäkringen i stället anlitar illegal arbetskraft eller låter arbetskraftsinvandrarerna bli återbetalningsskyldiga för de medel som har betalats in till försäkringen. Det skapas ett system som ligger utanför statlig reglering och kontroll vilket i sin tur ökar risken för missbruk och utnyttjande av arbetskraftsinvandrarerna. Arbetsgivare som vill följa gällande regelverk, men har behov av att rekrytera ett stort antal arbetskraftsinvandrarer, är i ett inledande skede av sin verksamhet eller i förväg saknar förutsättningar att uppbära tillräckliga medel till försäkringen får svårigheter att planera för sin verksamhet och kan då avstå från att rekrytera från tredjeländ. Det skulle därigenom kunna få en hämmande effekt för systemet med arbetskraftsinvandring.

Vi vill också hänvisa till den s.k. omställningsperioden som möjliggör för arbetskraftsinvandrarerna som av någon anledning avslutat sin anställning att under viss tid söka nytt arbete samtidigt som rätten att stanna i Sverige är oförändrad.⁴ Omställningsperioden är tidsbegränsad med hänsyn till att ge sökanden tillräcklig tid för att normalt få ett nytt arbete samtidigt som samhällets stöd behöver tas i anspråk i så liten utsträckning som möjligt.⁵ Att staten skulle säkra arbetskraftsinvandrarernas försörjning under längre tid går emot tidigare ställningstaganden i lagstiftningsarbetet med arbetskraftsinvandring. Där har angetts att det inte är rimligt att tredjelandsmedborgare som beviljas uppehållstillstånd och arbetstillstånd ska ha rätt att vistas i Sverige under en längre tid utan att ha sin försörj-

³ Arbetskraft från hela världen, rapport 2015:9, s. 447.

⁴ 7 kap. 3 § första stycket 2 och 7 kap. 7 e § andra stycket UtIL.

⁵ SOU 2006:87 s. 137, prop. 2007/08:147 s. 32, 61–62, prop. 2013/14:227 s. 38.

ning genom arbete.⁶ Det finns alltså en risk att förslaget skulle kunna missbrukas av personer som kommer till Sverige utan avsikt att arbeta och enbart i syfte att ta del av försäkringen. Vidare tangerar ett sådant förslag frågor om socialförsäkring, vilket ligger utanför vårt utredningsuppdrag. Sammantaget anser vi således inte att ett förslag om försäkring skulle förbättra systemet för arbetskraftsinvandring.

6.4 Utökade kontroller av arbetsgivare

Inledning

I avsnittet om överväganden har vi lämnat ett antal förslag som syftar till att utjämna den obalans mellan arbetsgivare och arbetskraftsinvandrare som kan leda till missbruk av regelverket och utnyttjande av arbetskraftsinvandrare. Förslagen kan anses ha en avskräckande effekt för arbetsgivare som inte avser att följa gällande regelverk. Vår uppfattning är att förslagen också stärker arbetskraftsinvandrarnas ställning på arbetsmarknaden eftersom villkoren för arbetstillstånd kommer att efterlevas i större utsträckning och risken att bli anställd och utnyttjad av en oseriös arbetsgivare minskar därmed.

Efterkontroller vid samtliga kategorier arbetstillstånd

Vad gäller efterkontroller har vi gjort följande reflektioner. Enligt gällande regelverk får Migrationsverket enbart kontrollera tillstånd som har beviljats med stöd av 6 kap. 2 § första stycket UtL. Vi anser att Migrationsverket borde kunna kontrollera samtliga arbetstillstånd, oavsett med vilket lagstöd de har beviljats, för att mer effektivt kunna upptäcka och motverka missbruk och utnyttjande. Vårt uppdrag omfattar emellertid enbart reformen av arbetskraftsinvandring som genomfördes 2008 och exempelvis inte uppehållstillstånd och arbetstillstånd för högkvalificerad anställning, s.k. EU-blåkort, för utlänningar som deltar i ett internationellt utbyte eller för anhöriga till personer som beviljas uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Därför

⁶ SOU 2006:87 s. 136.

har vi bedömt att vi inte kan lämna förslag om en utökad tillämpning av efterkontroller, men är av uppfattningen att det skulle vara en lämplig åtgärd för att ytterligare stärka arbetskraftsinvandrarers ställning på arbetsmarknaden.

Som konstaterats i avsnittet om överväganden trädde efterkontrollerna i kraft i augusti 2014, medan den faktiska tillämpningen av kontrollerna inleddes först sommaren 2015, dvs. ett år senare. Det är därför möjligt att bestämmelserna om efterkontroller kan komma att behöva regleras ytterligare framöver när det närmare går att bedöma tillämpningen och effekterna av systemet.

Behov av fristående kontrollfunktion

Under utredningen har Migrationsverket redogjort för arbetstillståndsprocessen varvid det framkom att efterkontroller har genomförts i s.k. CAS-ärenden, men att sådana kontroller även skulle äga rum i andra ärenden framöver. CAS-ärenden handläggs vid flertalet av Migrationsverkets arbetstillståndsenheter med undantag av Stockholm, medan efterkontrollerna uteslutande utförs av Migrationsverkets enheter i Stockholm. För det fall ärende om att bevilja tillstånd kommer att handläggas inom samma enhet och eventuellt av samma personer som efterkontrollerna, anser vi att det kan finnas behov av att införa en kontrollfunktion inom Migrationsverket eller en fristående tillsynsmyndighet för att trygga rättssäkerhet och transparens i arbetstillståndsprocessen.

Behov av karenstid

Vi har även diskuterat ett förslag om karens innebärande att arbetsgivare som har begått ett brott enligt föreslagen bestämmelse om straffansvar, skulle meddelas förbud mot att anställa en tredjelandsmedborgare. Förbudet skulle gälla minst ett och högst tre år. Vi anser emellertid att införande av ett sådant system skulle få alltför långtgående konsekvenser för arbetsgivare som vill rekrytera arbetskraft från tredjeland och att det skulle hämma systemet med arbetskraftsinvandring. Syftet med en sådan karens, dvs. att oseriösa arbetsgivare inte får anställa tredjelandsmedborgare, kan uppnås på motsvarande sätt genom att Migrationsverket vid prövningen av uppe-

hållstillstånd och arbetstillstånd och vid efterkontroller kan beakta om en arbetsgivare inte följt aktuella bestämmelser. Migrationsverket har angett att uppgifter om arbetsgivare sparas i 18 månader och att handläggarna kan ta del av dessa uppgifter vid ärendehantering. Om Migrationsverkets handläggare vid tillståndsbedömningen får fram uppgifter om att det förekommit oegentligheter kan myndigheten avslå alternativt återkalla tillstånd. Det förekommer således redan i praktiken en slags karenstid. Inom Migrationsverket har förts diskussioner om att utöka antalet månader, men att det för närvarande inte är aktuellt på grund av prioriteringsskäl. Nuvarande tidsfrist om 18 månader får anses vara en rimlig tid inom vilken en arbetsgivares oegentligheter kan komma att få betydelse för tillståndsprövningen. Mot bakgrund av ovan nämnda anser vi inte att det finns skäl att föreslå en uttrycklig bestämmelse om karens.

6.5 Skadestånd till arbetskraftsinvandrare

I samband med förslaget om straffansvar för arbetsgivare har vi också övervägt att införa en rätt till kränkingsersättning för arbetskraftsinvandrare. Ersättning skulle i så fall utgå för den kränkning som de brister i anställningsvillkoren som legat till grund för arbetstillståndet skulle kunna innebära. Det väcker emellertid betänkligheter att införa en sådan bestämmelse.

Även om arbetskraftsinvandrare kan ha svårigheter att driva en process i Sverige på grund av avsaknad av kännedom om det svenska rättssystemet eller för att hon eller han har lämnat landet, finns det redan enligt gällande regelverk möjlighet för arbetskraftsinvandrare att få ersättning både för kränkning och för ekonomisk skada när regelverket inte har efterlevts. Exempel på sådana författningar är lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, lagen (1982:80) om anställningsskydd, semesterlagen (1977:480), lagen om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden (2016:749), som träder i kraft den 1 januari 2017 och diskrimineringslagen (2008:567). För det fall arbetskraftsinvandraren har utsatts för brott enligt brottsbalkens bestämmelser kan vidare ersättning för bland annat kränkning utgå.

Förslaget om straffansvar för arbetsgivare har som primärt skyddsintresse att upprätthålla legitimiteten avseende regelverket för arbets-

kraftsinvandring. En konsekvens av detta kan bli att utnyttjande av arbetskraftsinvandrare stävjas, men skyddsintresset avser alltså inte i första hand arbetskraftsinvandrarens personliga integritet. En jämförelse kan göras med 20 kap. 5 § UtlL. Enligt den bestämmelsen kan straffansvar inträda för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet har en utlänning anställd som inte har rätt att vistas i Sverige eller har rätt att vistas här men saknar föreskrivet arbetstillstånd. Ifrågavarande bestämmelse eller utlänningslagen i övrigt ger emellertid inte utlänningen rätt till kränkingsersättning. Inte heller lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige innehåller bestämmelser om kränkingsersättning.

Lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister skulle kunna aktualiseras för handläggningen av mål om skadestånd för kränkning när anställningsvillkoren inte har uppfyllts. Lagen omfattar bland annat civilrättsliga tvister som rör förhållanden mellan arbetsgivare och arbetstagare, och en tvist kan tas upp i tingsrätt eller i Arbetsdomstolen beroende på vem som väcker talan och vad tvisten avser. En sådan ordning skulle dock innebära tre processer, en om avslag på förlängningsansökan eller återkallelse av tillstånd, en om straffansvar för arbetsgivare och en process om själva skadeståndet. En sådan ordning är varken effektiv, praktiskt tillämpbar eller process-ekonomiskt försvarbar. Vidare väcker den frågan om en arbetskraftsinvandrare skulle ha rätt att stanna i Sverige för att driva en process om skadestånd och på vilken grund tillstånd i så fall skulle beviljas. Bestämmelsen i 5 kap. 15 § UtlL avser enbart huvudförhandling i brottmål. Dessutom aktualiseras frågor om preskriptionsregler vad gäller skadeståndet.

Mot bakgrund av detta har vi sammantaget valt att inte föreslå en bestämmelse om kränkingsersättning till arbetskraftsinvandrare när arbetsgivare har dömts för att inte ha uppfyllt anställningsvillkoren som legat till grund för arbetstillstånd.

6.6 Ytterligare alternativ som utredningen inte lämnar förslag om

En jämförelse med viseringar

Av 2 kap. 3 § och 3 kap. 1 § UtlL framgår att en utlänning som reser in i eller vistas i Sverige ska ha Schengenvisering eller nationell visering, samt att villkor för beviljande av Schengenvisering finns i viseringskodexen.⁷ Av artikel 32.1 b i viseringskodexen framgår att en ansökan om visering ska avslås om det föreligger rimliga tvivel på sökandens avsikt att lämna medlemsstaternas territorium innan den sökta viseringen löper ut. I Migrationsverkets handbok för migrationsärenden anges att faktorer som påverkar bedömningen vad gäller denna återvändandeavsikt bland annat är dokument som inte ger rätt till återresa efter viss tid, skyddsbehov, politiska förhållanden i hemlandet och hemlandsmyndigheternas vilja att ta tillbaka sina egna medborgare. Under utredningens arbete har det diskuterats om det finns en risk att personer som saknar skäl att få uppehållstillstånd använder systemet för arbetskraftsinvandring i syfte att komma till Sverige. Att införa ett motsvarande system för uppehållstillstånd och arbetstillstånd med innebörd att vissa personer vars avsikt att återvända kan ifrågasättas skulle emellertid varken vara gångbart eller försvarligt. Även om regleringen av arbetskraftsinvandring redan i dagsläget har en särställning i svensk rätt skulle införandet av ett sådant system strida mot likhets- och objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen och konstituera diskriminering. Det är av vikt att systemet för arbetskraftsinvandring är fritt från värdering från vilket land sökanden kommer ifrån. Det skulle även frångå syftet med reformen för arbetskraftsinvandring från 2008 om att möjliggöra för arbetsgivare att bedöma behovet av och rekrytera personer med rätt kompetens.

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex) EUT L 243, 15.9.2009, s. 1 (Celex 32009R0810).

Undantag från kravet på att samtliga villkor ska vara uppfyllda under hela tillståndstiden

Ett antal rättsfall har redogjorts för i avsnitt 3 om regler för arbetskraftsinvandring. I MIG 2015:11 hänvisade Migrationsöverdomstolen till det obligatoriska kravet på återkallelse när förutsättningar för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete inte längre är uppfyllda, och bedömde att motsvarande förhållningssätt bör gälla vid prövningen av om ett tillstånd ska förlängas. Domstolen fastslog att en förlängningsansökan därför inte bör beviljas om det framkommer att förutsättningarna för arbetstillstånd inte varit uppfyllda under den tidigare tillståndstiden. En annan ordning skulle enligt domstolen leda till att legitimiteten för bestämmelserna minskade, framför allt mot bakgrund av att det oftast är först vid en ansökan om förlängning som det kan kontrolleras om förutsättningarna varit uppfyllda. I MIG 2015:20 hänvisade Migrationsöverdomstolen till MIG 2015:11 och konstaterade att kravet på att förutsättningarna för arbetstillstånd ska ha varit uppfyllda under den tidigare tillståndstiden bör tillämpas även när frågan gäller om permanent uppehållstillstånd kan beviljas en tredjelandsmedborgare som haft uppehållstillstånd för arbete och förlängning på grund av särskilda skäl för längre tid än fyra år enligt 6 kap. 2 a § andra stycket UtlL. Migrationsverket har ansett att konsekvensen av denna praxis är att det inte får ha brustit i villkoren vid något tillfälle under tillståndstiden för att beslut om förlängning eller permanent uppehållstillstånd på grund av arbete ska kunna fattas.

Vi har lämnat förslag om att återkallelse kan underlåtas när arbetsgivare på eget initiativ har vidtagit åtgärd som leder till att förutsättningarna för arbetstillstånd är uppfyllda. Att godkänna avvikelser som arbetsgivaren först efter påpekanden har korrigerat skulle emellertid kunna öppna upp för missbruk och leda till att legitimiteten för bestämmelserna minskade. Det skulle kunna få orimliga konsekvenser innebärande att arbetsgivare som inte respekterar systemet och inte uppfyller lagstadgade villkor för arbetskraftsinvandrare ändå kan få behålla sin arbetskraft.

Rättsfallen från Migrationsöverdomstolen väcker dock frågor vad utgången kommer att bli om brister begångna av en tidigare arbetsgivare skulle påverka bedömningen av att ge tillstånd för arbete hos en annan arbetsgivare. Vidare kan denna praxis med ofrånkomliga

beslut om avslag och återkallelse medföra att den s.k. omställningsperioden blir verkningsslös. Rättsfallen har inte heller berört brister i villkoren i förhållande till kollektivavtal eller branschpraxis.

Vi noterar att underrätterna i domar meddelade efter MIG 2015:11 har gjort andra bedömningar än Migrationsöverdomstolen. I en dom ansågs det inte finnas stöd för Migrationsöverdomstolens uppfattning att även mindre och tillfälliga avvikelser i inkomsten ovillkorligen ska leda till att försörjningskravet inte är uppfyllt, utan att en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet måste göras. Domstolen konstaterade vidare att inkomstminskningen inte förefallit ha berott på ett oseriöst agerande från arbetsgivarens sida.⁸

I detta sammanhang vill vi även hänvisa till 5 kap. 7 § och 7 a § utlänningsförordningen (2006:97), UtLF. Migrationsverket ska ge sammanslutningar av arbetsgivare och arbetstagare tillfälle att yttra sig i ärende om arbetstillstånd som är av principiell betydelse eller annars av större vikt. Vidare ska Migrationsverket ge vissa sammanslutningar av arbetstagare tillfälle att yttra sig för att säkerställa att lön, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor inte är sämre än villkor som följer av kollektivavtal eller branschpraxis. Vi konstaterar att dessa bestämmelser inte är begränsade till Migrationsverkets prövningar av förstagångsansökningar utan kan även tillämpas vid förlängningsansökningar för att utreda eventuella tveksamheter angående villkoren.

Unionsföreträdet

Utredningens uppfattning är att det inte heller är lämpligt att lagstifta vad gäller rekryteringsåtgärder för att uppfylla kravet på utannonsering enligt 6 kap. 2 § andra stycket UtL. I det s.k. LinkedIn-fallet⁹ hade en tjänst utannonserats på webbtjänsten LinkedIn och på arbetsgivarens hemsida. Migrationsdomstolen hänvisade till förarbetena och konstaterade att det inte finns något som hindrar arbetsgivaren från att välja andra rekryteringsåtgärder än Platsbanken och

⁸ UM 4690-15 den 29 september 2015. Domen överklagades inte utan fick laga kraft den 4 november 2015. Se även UM 2574-15 den 5 augusti 2015 och UM 7473-16 den 12 augusti 2016. Det sistnämnda avgörandet behandlade frågan om återkallelse av tillstånd efter genomförd efterkontroll.

⁹ UM 5334-15 den 11 februari 2016.

Eures. Det avgörande är att underlaget gör det möjligt att bedöma om unionsföreträdet har iakttagits.¹⁰ I rättsfallet anges vidare att det är sökanden som har bevisbördan för detta. Domstolen bedömde att sökanden inte hade företett något stöd för att tjänsten genom utannonsering på LinkedIn och arbetsgivarens hemsida varit synlig för personer bosatta inom hela EU/EES och Schweiz. Enbart påståenden om att så är fallet var inte tillräckligt. Därmed gick det enligt domstolen inte att bedöma om kravet på utannonsering var uppfyllt och att unionsföreträdet hade iakttagits. Förutsättningarna för uppehållstillstånd och arbetstillstånd var således inte uppfyllda. Migrationsöverdomstolen meddelade inte prövningstillstånd.¹¹ Kommissionen har i ett yttrande, som svar på en fråga från en EU-parlamentariker, anfört att olika rekryteringssätt kan användas så länge som unionsföreträdet respekteras.¹² Som angetts ovan finner vi det inte lämpligt att genom lagstiftning slå fast vilka rekryteringsåtgärder som uppfyller kravet på utannonsering och att unionsföreträdet därmed har iakttagits. Det är en fråga för rättstillämpningen att ta ställning till i varje enskilt fall.

¹⁰ Prop. 2007/08:147 s. 36.

¹¹ UM 1165-16 den 29 mars 2016.

¹² E-003061/2016 den 1 augusti 2016.

7 Författningskommentarer

7.1 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

6 kap. Arbetstillstånd

3 a § En ansökan om arbetstillstånd ska avslås om det finns en erbjuden anställning som uppfyller villkoren i 2 §, men erbjudandet har upprättats uteslutande i syfte att kringgå reglerna om uppehållstillstånd och arbetstillstånd.

I paragrafen, som är ny, finns en uttrycklig bestämmelse om att arbetstillstånd ska avslås vid s.k. skenanställningar. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

Utgångspunkten är att det finns en erbjuden anställning som ser ut att uppfylla nödvändiga villkor för att kunna få ett arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL. Den erbjudna anställningen har emellertid upprättats uteslutande i syfte att kringgå reglerna om uppehållstillstånd och arbetstillstånd.

Det är omständigheterna i varje enskilt fall som blir avgörande för Migrationsverkets bedömning av om det föreligger en skenanställning. Faktorer som kan få betydelse för bedömningen är exempelvis om arbetsgivaren tidigare varit aktuell i ärenden där anställningar bedömts vara skenanställningar, att det har lämnats flera felaktiga uppgifter av betydelse för bedömningen i det aktuella ärendet samt att sökanden saknar kännedom om arbetet och anställningsvillkoren. Även arbetsgivarens förutsättningar att anställa med hänsyn till företagets omsättning och ekonomi kan ingå i bedömningen. Exempel på detta är att anställningserbjudande har lämnats till fler personer än vad verksamheten kräver med hänsyn till företagets omsättning och ekonomi. Det är Migrationsverket som har bevisbördan för att en anställning har erbjudits uteslutande i syfte

att kringgå reglerna om uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Bestämmelsen är obligatorisk, dvs. om en skenanställning har bedömts föreligga ska en ansökan om arbetstillstånd avslås. En arbetsgivare är inte part i ärendet om ansökan om tillstånd, men arbetsgivaren får ändå anses ha klagorätt i avslagsbeslut på grund av skenanställning i enlighet med 22 § förvaltningslagen (1986:223).

7 kap. Återkallelse av tillstånd

7 e § Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete för en utlänning som har beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket ska återkallas om

1. förutsättningarna för arbetstillståndet enligt 6 kap. 2 § första stycket av något annat skäl än att anställningen har upphört inte längre är uppfyllda, eller

2. utlänningen inte inom *tre* månader från tillståndets första giltighetsdag påbörjat arbetet.

Om utlänningens anställning har upphört sedan utlänningen underrettats om att en utredning om återkallelse enligt första stycket har inletts, men innan beslut om återkallelse fattats, gäller bestämmelserna om återkallelse i 3 § första stycket 2.

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete bör dock inte återkallas om arbetsgivaren på eget initiativ har vidtagit åtgärd som leder till att förutsättningarna för arbetstillståndet enligt 6 kap. 2 § första stycket är uppfyllda.

Paragrafen innehåller bestämmelser om återkallelse av tidsbegränsade uppehållstillstånd för arbete som har beviljats en utlänning med anledning av att hon eller han har fått arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket. Övervägandena finns i avsnitt 5.3 och 5.6.

I *första stycket* 2 ändras tidsfristen för att återkalla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete från fyra till tre månader om utlänningen inte påbörjat arbetet.

I *andra stycket* ändras den s.k. omställningsperioden från fyra till tre månader, vilket framgår genom hänvisningen till 3 § första stycket 2.

I *tredje stycket*, som är nytt, finns en möjlighet att underlåta återkallelse när arbetsgivaren på eget initiativ har vidtagit rättelse av brist

i anställningsvillkoren som leder till att förutsättningarna för arbetstillstånd är uppfyllda, exempelvis att arbetsgivaren retroaktivt har kompenserat arbetskraftsinvandrarerna för att för låg lön har utbetalats på grund av fel i arbetsgivarens löneutbetalningssystem. Att arbetsgivaren på eget initiativ vidtagit en åtgärd som leder till att förutsättningarna för arbetstillstånd är uppfyllda innebär att arbetsgivaren själv har rättat till bristen utan att Migrationsverket har påtalat bristen eller har meddelat att ett ärende om efterkontroll kommer att initieras. När Migrationsverket har påtalat bristen finns inte längre möjlighet för arbetsgivaren att vidta rättelse som kan avvärja en återkallelse av tillstånd.

20 kap. Bestämmelser om straff m.m.

5 a § Till fängelse i högst ett år, eller när omständigheterna är mildrande, till böter döms

1. den som har anställt en utlänning, uppsåtligen inte har uppfyllt villkoren enligt 6 kap. 2 § första stycket 2 och det har lett till att utlänningens ansökan om förlängt arbetstillstånd har avslagits eller att utlänningens arbetstillstånd har återkallats, eller

2. den som har erbjudit en utlänning anställning uteslutande i syfte att kringgå reglerna om uppehållstillstånd och arbetstillstånd och det har lett till att utlänningens ansökan om arbetstillstånd har avslagits enligt 6 kap. 3 a §.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om straffansvar för arbetsgivare. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Om rättstillämpande myndigheter har fattat beslut om att avslå en förlängningsansökan eller återkalla ett tillstånd på grund av att en arbetsgivare inte har uppfyllt villkoren enligt 6 kap. 2 § första stycket 2 UtlL, kan arbetsgivaren dömas till fängelse i högst ett år. Det är enbart uppsåtliga gärningar som straffbeläggs. Uppsåtet ska täcka samtliga objektiva brottsförutsättningar. Straffansvar inträder även för den som har erbjudit en utlänning en skenanställning och det har lett till att utlänningens ansökan om arbetstillstånd har avslagits enligt 6 kap. 3 a §.

Vad gäller bristande villkor konstituerar *ett* lagakraftvunnet beslut om avslag eller återkallelse av tillstånd *ett* brott.

Är omständigheterna mildrande kan påföljden i stället bestämmas till böter. Det kan exempelvis vara enstaka brister i villkoren utan ekonomisk vinning för arbetsgivaren. Det är dock i få fall som omständigheter kan anses vara mildrande. Vad som konstituerar mildrande omständigheter får avgöras i varje enskilt fall med beaktande av bland annat i vilken grad och i vilken omfattning det brustit.

23 kap. Särskilda bemyndiganden

1 a § Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om Migrationsverkets genomförande och redovisning av kontroll av arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket.

Paragrafen, som är ny, innehåller bemyndiganden för regeringen att meddela ytterligare föreskrifter vad gäller s.k. efterkontroller. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.

7.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

2 kap. Beskattningsdatabasen

8 b § Migrationsverket får medges direktåtkomst till uppgifter som avses i 3 § 1–5 och 11 om uppgifterna behövs vid

1. handläggning av ansökningar om uppehållstillstånd och arbetstillstånd enligt 5 kap. 5 § första stycket 1 och 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen (2005:716), eller

2. kontroll av arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om omfattningen av direktåtkomsten samt om behörighet och säkerhet.

Paragrafen är ny. Paragrafen har sin bakgrund i Migrationsverkets behov av uppgifter vid verkets handläggning av ärenden som rör uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.3 och 5.4.7.

I *första stycket* regleras vilka uppgifter i beskattningsdatabasen som Migrationsverket får medges direktåtkomst till och under vilka förutsättningar direktåtkomst får förekomma. Uppgifterna ska behövas vid handläggning av sådana ärenden som anges i paragrafen.

I *andra stycket* finns en upplysning om att ytterligare bestämmelser om omfattningen av direktåtkomsten samt om behörighet och säkerhet meddelas av regeringen.

Utredningen föreslår att sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser som preciserar omfattningen av direktåtkomsten och som rör behörighet och säkerhet tas in i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

7.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet

2 kap. Kronofogdemyndighetens databaser

27 a § Migrationsverket får medges direktåtkomst till uppgifter som avses i 5 § första stycket 3 om uppgifterna behövs vid

1. handläggning av ansökningar om uppehållstillstånd och arbetstillstånd enligt 5 kap. 5 § första stycket 1 och 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen (2005:716), eller

2. kontroll av arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om omfattningen av direktåtkomsten samt om behörighet och säkerhet.

Paragrafen är ny. Paragrafen har sin bakgrund i Migrationsverkets behov av uppgifter vid verkets handläggning av ärenden som rör uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.3 och 5.4.7.

I *första stycket* regleras vilka uppgifter i utsöknings- och indrivningsdatabasen som Migrationsverket får medges direktåtkomst till och under vilka förutsättningar direktåtkomst får förekomma. Uppgifterna ska behövas vid handläggning av sådana ärenden som anges i paragrafen.

I *andra stycket* finns en upplysning om att ytterligare bestämmelser om omfattningen av direktåtkomsten samt om behörighet och säkerhet meddelas av regeringen.

Utredningen föreslår att sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser som preciserar omfattningen av direktåtkomsten och som rör behörighet och säkerhet tas in i förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet.

7.4 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken (2010:110)

114 kap. Behandling av personuppgifter

23 § Migrationsverket får medges direktåtkomst till uppgifter i socialförsäkringsdatabasen om uppgifterna behövs vid

1. handläggning av ansökningar om uppehållstillstånd och arbetstillstånd enligt 5 kap. 5 § första stycket 1 och 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen (2005:716), eller

2. kontroll av arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om omfattningen av direktåtkomsten samt om behörighet och säkerhet.

Paragrafen är ny och har sin bakgrund i Migrationsverkets behov av uppgifter vid verkets handläggning av ärenden som rör uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.3 och 5.4.7.

I *första stycket* föreskrivs att Migrationsverket får medges direktåtkomst till uppgifter i socialförsäkringsdatabasen och under vilka förutsättningar direktåtkomst får förekomma. Uppgifterna ska behövas vid handläggning av sådana ärenden som anges i paragrafen.

I *andra stycket* finns en upplysning om att ytterligare bestämmelser om omfattningen av direktåtkomsten samt om behörighet och säkerhet meddelas av regeringen.

Utredningen föreslår att sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser som preciserar omfattningen av direktåtkomsten och som rör behörighet och säkerhet tas in i förordningen (2003:766)

om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration.

Referenser

Offentligt tryck

Ds 2007:27, *Ett effektivt och flexibelt system för arbetskraftsinvandring*

Ds 2013:57, *Åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring*

Proposition 1981/82:146, *Ändring i utlänningslagen (1980:376) m.m.*

Proposition 1988/89:86, *med förslag till utlänningslag m.m.*

Proposition 1994/95:23, *Ett effektivare brottmålsförfarande*

Proposition 1994/95:179, *Ändringar i utlänningslagen (1989:529)*

Proposition 1997/98:36, *Återkallelse av uppehållstillstånd*

Proposition 2003/04:35, *Människosmuggling och tidsbegränsat uppehållstillstånd för målsägande och vittnen m.m.*

Proposition 2004/05:170, *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden*

Proposition 2005/06:59, *Företagsbot*

Proposition 2007/08:147, *Nya regler för arbetskraftsinvandring*

Proposition 2010/11:78, *Vissa frågor om Kronofogdemyndighetens elektroniska uppgiftshantering*

Proposition 2013/14:213, *Cirkulär migration och utveckling*

Proposition 2013/14:227, *Åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring*

Proposition 2015/16:65, *Utlänningsdatalag*

Proposition 2016/17:1, *Budgetpropositionen för 2017*

SOU 2005:50, *Arbetskraftsinvandring till Sverige – befolkningsutveckling, arbetsmarknad i förändring, internationell utblick*

SOU 2006:87, *Arbetskraftsinvandring till Sverige – förslag och konsekvenser*

- SOU 2010:63, *EU:s direktiv om sanktioner mot arbetsgivare*
SOU 2012:90, *Överskottsinformation vid direktåtkomst*
SOU 2013:38, *Vad bör straffas?*
SOU 2015:39, *Myndighetsdatalog*
SOU 2015:73, *Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet*
SOU 2016:36, *Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd*
SOU 2016:70, *Ett starkt straffrättsligt skydd mot människohandel och annat utnyttjande av utsatta personer*

Övrig litteratur

- Arbetsmiljöverket (2012). *Migration, arbetsmiljö och hälsa*, 2012:4
Arbetsmiljöverket (2012). *Migrantarbete inom den gröna näringen*, 2012:14
Centrum för rättvisa (2016). *Arbetskraftsinvandrarers rättslöshet i Sverige – en rapport om utvisningar med bristfälligt lagstöd*
Delmi (2015). *Arbetskraft från hela världen*, 2015:9
Fores studie (2014). *Världens öppnaste land arbetskraftsinvandring efter reformen 2008*, 2014:1
Hellners, Tryggve och Malmqvist, Bo (2010). *Förvaltningslagen: med kommentarer* (31 maj 2010, Zeteo)
LO (2013). *Fusk och utnyttjande – om avregleringen av arbetskraftsinvandringen*
Migrationsverkets handbok för migrationsärenden
OECD (2011). *Recruiting immigrant workers Sweden*
Skatteverket PM (2016). *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen*
Stockholms Handelskammare (2014). *Arbetskraftsinvandringen är avgörande för Stockholmsjobben*, 2014:2
Stockholms Handelskammare (2016). *Ge jobbvisum till talanger*, 2016:1

Svenskt Näringsliv (2013). *Utmaningar kring regelverket för arbetskraftsinvandring från tredje land*

Svenskt Näringsliv (2016). *Rekrytering av internationell kompetens – Arbetskraftsinvandringens betydelse för svenska företag*

Svenskt Näringsliv (2016). *Arbetskraftsinvandringens bidrag till produktion och välfärd*

Timbro (2016). *Människor mellan stolarna*

Wikrén, Gerhard och Sandesjö, Håkan (2014). *Utlänningslagen: med kommentarer* (2 maj 2016, Zeteo)

Rättsfall

Arbetsdomstolen

AD 2007 nr 1

AD 2012 nr 34

AD 2015 nr 19

Högsta domstolen

NJA 2015 s. 885

Migrationsöverdomstolen

MIG 2007:60

MIG 2010:3

MIG 2013:13

MIG 2015:3

MIG 2015:6

MIG 2015:11

MIG 2015:20

UM 1165-16 den 29 mars 2016

Migrationsdomstolen i Stockholm

UM 2574-15 den 5 augusti 2015

UM 4690-15 den 29 september 2015

UM 7473-16 den 12 augusti 2016

Migrationsdomstolen i Malmö

UM 5334-15 den 11 februari 2016

Beslut

JO beslut 2014-12-17 dnr 3549-2013

JO beslut 2014-12-17 dnr 5497-2013

JO beslut 2016-06-23 dnr 2132-2015

Regeringsbeslut 2016-01-28 A2016/00159/ARM

Kommittédirektiv 2015:75

Åtgärder för att stärka arbetskraftsinvandrares ställning på arbetsmarknaden

Beslut vid regeringssammanträde den 2 juli 2015

Sammanfattning

En särskild utredare ska undersöka i vilken omfattning arbetskraftsinvandrare utnyttjas på den svenska arbetsmarknaden och beskriva utnyttjandets karaktär. Utredaren ska därefter föreslå lämpliga åtgärder för att motverka att arbetskraftsinvandrare som kommer till Sverige utnyttjas.

Utredaren ska bl.a. överväga

- krav på att anställningsavtal ges in i samband med en ansökan om arbetstillstånd,
- begränsningar i arbetsgivarens möjligheter att försämra anställningsvillkoren efter att arbetstillstånd har beviljats,
- utökade sanktioner mot arbetsgivare, och
- utökade kontroller av arbetsgivare.

Utredaren ska i arbetet analysera och bedöma eventuella effekter av föreslagna åtgärder för handläggningstiderna hos Migrationsverket och effektiviteten i systemet för arbetskraftsinvandring. Utredaren ska också lämna nödvändiga författningsförslag för de åtgärder som föreslås.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2016.

Bakgrund

Den 15 december 2008 trädde nuvarande regler för arbetskraftsinvandring i kraft. Genom dessa regler infördes ett nytt system som syftar till att underlätta rekryteringen av arbetskraft från tredje land. Ändringarna innebar bl.a. att den myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen upphörde att gälla. Utgångspunkten vid handläggningen av ärenden om arbetstillstånd är i stället arbetsgivarens egen bedömning av behovet av rekrytering av arbetskraft från tredje land. Den 1 augusti 2014 trädde vissa författningsändringar i kraft med syfte att upptäcka och stoppa missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring.

En utlänning som ansöker om att få vistas i Sverige för att arbeta får beviljas arbetstillstånd om han eller hon erbjudits en anställning som uppfyller de krav som uppställs i 6 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716), förkortad UtlL. Anställningen ska göra det möjligt för utlänningen att försörja sig. Det innebär att inkomsten från den erbjudna anställningen måste vara av sådan storlek att utlänningen inte behöver försörjningsstöd för att täcka sina kostnader för boende och uppehälle. Därutöver krävs att den erbjudna lönen, försäkringskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. För att säkerställa att så inte är fallet ska relevant arbetstagarorganisation i regel ges tillfälle att yttra sig i ärendet, se 5 kap. 7 a § utlänningsförordningen (2006:97), förkortad UtlF. Arbetstillstånd får vidare endast beviljas om rekryteringsförfarandet är förenligt med Sveriges åtaganden inom Europeiska unionen. Det innebär att det s.k. unionsföreträdet måste respekteras. Unionsföreträdet innebär att det egna landets befolkning samt befolkningen i övriga EU/EES och Schweiz ska ha företräde till befintliga arbetstillfällen. I praktiken betyder det att den lediga tjänsten ska ha utannonserats i Sverige och EU i minst tio dagar.

Arbetstillstånd får inte ges för längre tid än två år. Det får inte heller avse längre tid än anställningstiden. Om utlänningens anställning förlängs kan arbetstillståndet förlängas utan att utlänningen först behöver lämna Sverige. Förlängning kan ske vid ett eller flera tillfällen. Den sammanlagda tillståndstiden får dock inte vara längre än fyra år eller, om det finns särskilda skäl, sex år (6 kap. 2 a § UtlL).

Ett arbetstillstånd ska knytas till viss arbetsgivare och avse ett visst slag av arbete. Efter en sammanlagd tillståndstid om två år ska tillståndet endast knytas till ett visst slag av arbete (6 kap. 2 a § tredje stycket UtlL).

Innan en utlänning påbörjar en anställning ska arbetsgivaren kontrollera handlingar som visar att utlänningen har föreskrivet tillstånd att vistas och arbeta här. En kopia av tillståndshandlingen ska finnas tillgänglig hos arbetsgivaren under anställningstiden och under minst tolv månader därefter (6 kap. 13 a § UtlF). En arbetsgivare ska också underrätta Skatteverket att en anställning har påbörjats (7 kap. 1 b § UtlF).

Den arbetskraftsinvandrare som under tillståndstiden förlorar sitt arbete eller säger upp sig har möjlighet att söka nytt arbete inom den s.k. omställningsperioden på tre eller i vissa fall fyra månader. Först därefter kan en återkallelse av utlänningens uppehållstillstånd bli aktuell (7 kap. 3 och 7 e §§ UtlL). Bestämmelsen bidrar bl.a. till att motverka att arbetstagaren kommer att stå i ett för starkt beroende av arbetsgivaren (prop. 2007/08:147 s. 30–33). Uppehållstillståndet kan också återkallas om förutsättningarna för arbetstillståndet inte längre är uppfyllda eller det arbete som arbetstillståndet beviljats för inte påbörjats inom fyra månader (7 kap. 7 e § UtlL).

Behovet av utredning

Det är positivt att människor vill flytta till Sverige för att arbeta och bo här. En väl fungerande arbetskraftsinvandring bidrar till ökat välbefinnande och tillväxt i Sverige samt möjliggör för individer att utvecklas och få en bättre livssituation. Sveriges regler för arbetskraftsinvandring ska underlätta för arbetsgivare som har behov av att rekrytera arbetskraft från länder utanför EES-området och för tredjelandsmedborgare som vill komma till Sverige för att arbeta.

Det är samtidigt viktigt att förhindra att arbetskraftsinvandrare som kommer till Sverige utnyttjas. Goda villkor och ordning och reda ska gälla för alla arbetstagare. Det är också viktigt att värna den svenska arbetsmarknadsmodellen. När en arbetstagare har beviljats arbetstillstånd och är i Sverige har olika aktörer ett ansvar för att människor inte utnyttjas i arbetslivet. Ett grundläggande krav

för att beviljas arbetstillstånd är att lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor motsvarar vad som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Det förekommer dock att villkoren i praktiken inte motsvarar kraven. Enligt Migrationsverkets uppfattning är missbruket av regelverket omfattande (se Migrationsverkets yttrande rörande förslaget om åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring [dnr Ju2013/6287/L7]).

Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) publicerade i december 2011 en utvärdering av det svenska arbetskraftsinvandringssystemet. I utvärderingen anges att systemet synes möta behoven på arbetsmarknaden på ett effektivt sätt, men att vissa justeringar kan behövas.

En rad åtgärder för att förhindra att arbetskraftsinvandrare som kommer till Sverige utnyttjas har redan vidtagits. Migrationsverket har infört skärpta kontroller inom vissa branscher där det har visat sig att arbetskraftsinvandrare utnyttjats. Av Migrationsverkets instruktion (2007:996) framgår att verket ska motverka missbruk av regler. Regeringen har i regleringsbrevet för år 2015, och även föregående år, gett Migrationsverket i uppdrag att redovisa insatser för att upptäcka och motverka missbruk av regler. Den 1 augusti 2014 trädde lagändringar i kraft med syfte att upptäcka och stoppa missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring. Ändå återkommer det rapporter om att arbetskraftsinvandrare utnyttjas på den svenska arbetsmarknaden.

Regeringen anser därför att det finns behov av att kartlägga omfattningen och karaktären på utnyttjandet av arbetskraftsinvandrare på den svenska arbetsmarknaden samt vidta ytterligare åtgärder i syfte att stärka arbetskraftsinvandrares ställning på arbetsmarknaden. Regelverket måste vara utformat på ett sätt som minskar riskerna för att arbetskraftsinvandrare utnyttjas. Målsättningen är att Sverige ska ha ett system för arbetskraftsinvandring som på ett långsiktigt hållbart sätt kan möta de behov som finns av att rekrytera kompetens utomlands, samtidigt som utländska arbetstagare skyddas mot utnyttjande.

Uppdraget

Avgränsning och allmän inriktning

Uppdraget omfattar tredjelandsmedborgare som kommer till Sverige för att arbeta inom ramen för det regelverk som trädde i kraft år 2008. Uppdraget omfattar inte medborgare i EU/EES och Schweiz som utnyttjar sin rätt till fri rörlighet för personer.

Arbetskraftsinvandrare befinner sig generellt sett i en utsatt situation på arbetsmarknaden, bl.a. eftersom anställningen utgör grunden för deras rätt att vistas i Sverige. Detta kan påverka maktbalansen mellan arbetstagare och arbetsgivare. Att avgöra på vilket område ytterligare åtgärder bör sättas in utgör en viktig aspekt i utredarens arbete. Det kan t.ex. röra sig om åtgärder i samband med tillståndsprocessen hos Migrationsverket eller åtgärder som rör arbetstagarens rättigheter när han eller hon väl är på plats i Sverige. Förslag som rör förstärkt anställningsskydd har förts fram av arbetstagarorganisationer. Arbetskraftsinvandrare kan även vara i behov av särskilt stöd i utsatta situationer. Det är också viktigt att det finns effektiva åtgärder för att förhindra att arbetskraftsinvandrare utnyttjas, oavsett om arbetsgivaren befinner sig i Sverige eller utomlands.

En utgångspunkt för utredarens överväganden och förslag är att arbetsgivare även fortsättningsvis ska avgöra om den egna verksamheten har behov av att rekrytera arbetskraft i tredjeland.

Utredaren ska i sitt arbete beakta effekterna av de lagändringar som trädde i kraft den 1 augusti 2014 (prop. 2013/14:227 Åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring).

Utredaren ska vidare lämna förslag på åtgärder och analysera vilket behov av författningsändringar som föreslagna åtgärder motiverar samt utarbeta författningsförslag.

Kartläggning av utnyttjande

En viktig del i uppdraget ligger i att klarlägga problembilden. Det är bl.a. relevant att undersöka om den problematik som identifieras särskilt utmärker arbetskraftsinvandring eller är av annan natur, t.ex. kopplad till den aktuella branschen. Det är också relevant att undersöka i vilken utsträckning arbetskraftsinvandrares ersättning består av lön eller andra former av ersättning.

Utredaren ska därför

- undersöka i vilken omfattning arbetskraftsinvandrare utnyttjas på den svenska arbetsmarknaden och redogöra för eventuella skillnader mellan olika branscher,
- analysera vilket slags utnyttjande det rör sig om och om det finns en koppling till reglerna för arbetskraftsinvandring, och
- analysera hur bevakningen av arbetskraftsinvandrares anställningsvillkor fungerar i praktiken.

Kartläggningen ska utgöra en utgångspunkt för utredningens arbete.

Krav på anställningsavtal

För att beviljas ett arbetstillstånd krävs att personen har erbjudits en anställning i Sverige. Det finns inte något krav på ett anställningsavtal. Den som ansöker om arbetstillstånd bifogar som regel ett anställningserbjudande till sin ansökan, där uppgifter om arbetsgivaren, anställningens omfattning, anställningsvillkor m.m. framgår. Migrationsverket fattar sedan beslut utifrån de uppgifter som arbetsgivaren har lämnat i anställningserbjudandet.

I debatten kring arbetskraftsinvandring från tredje land har det under en längre tid anförts att det anställningserbjudande som ges in i samband med en ansökan om arbetstillstånd inte ger migranten ett tillräckligt starkt skydd, bl.a. för att erbjudandet inte är rättsligt bindande. Det har framförts att de viktigaste villkoren i anställningserbjudandet, såsom exempelvis lön, ska kunna säkerställas och att det därför bör införas krav på bindande anställningsavtal i tillståndsprocessen. Frågan om bindande anställningserbjudanden eller avtal har också tagits upp i flera motioner i riksdagen (t.ex. motion 2012/13:Sf375 och 2014/15:957). Även flera arbetstagarorganisationer har fört fram sådana önskemål.

Utredaren ska därför

- analysera om ett krav på att anställningsavtal ges in i ett ärende om arbetstillstånd kan motverka att arbetskraftsinvandrare utnyttjas,

- analysera vilka effekter ett sådant krav kan få, bl.a. för arbetsgivare som har behov av att rekrytera kompetens från tredjeländ, och
- ta ställning till om det är lämpligt att införa ett sådant krav, varvid utredaren ska beakta om åtgärden är effektiv och ändamålsenlig.

Begränsningar i arbetsgivarens möjligheter att försämra anställningsvillkoren efter att arbetstillstånd har beviljats

I debatten kring arbetskraftsinvandring från tredjeländ har det framförts att arbetsgivarens möjligheter att försämra anställningsvillkoren efter att arbetstillstånd har beviljats bör begränsas. Som skäl till detta har bl.a. anförts att arbetskraftsinvandrare befinner sig i en särskilt utsatt situation eftersom arbetet utgör grunden för deras rätt att vistas i Sverige. För att förhindra att arbetsgivare utnyttjar arbetskraftsinvandras utsatta situation skulle en begränsning i arbetsgivarens möjligheter att omförhandla anställningsvillkoren kunna anses vara motiverad. Samtidigt kan det konstateras att en sådan begränsning skulle utgöra en särbehandling av vissa arbetstagare och en avvikelse från den avtalsfrihet som råder på svensk arbetsmarknad.

Utredaren ska därför

- analysera om begränsningar i arbetsgivarens möjligheter att försämra anställningsvillkoren, t.ex. genom justeringar i anställningsavtalet när det gäller lön, arbetstid eller löneavdrag för kost och logi, efter att arbetstillstånd har beviljats kan motverka att arbetskraftsinvandrare utnyttjas,
- analysera vilka effekter sådana begränsningar kan få, bl.a. för arbetsgivare som har behov av att rekrytera kompetens från tredjeländ, och
- ta ställning till om det är lämpligt att införa sådana begränsningar, varvid utredaren ska beakta om åtgärden är effektiv och ändamålsenlig.

Sanktioner mot arbetsgivare

Det finns en straffbestämmelse som träffar arbetsgivare som lämnat oriktiga uppgifter till Migrationsverket i samband med ansökningsprocessen (20 kap. 6 § UtlL). Sedan den 1 augusti 2014 finns det även en straffsanktionerad uppgiftsskyldighet för arbetsgivare som innebär att Migrationsverket kan begära att en arbetsgivare lämnar uppgift om de anställningsvillkor som gäller för en arbetskraftsinvandrare (6 kap. 6 b § UtlF och 15 kap. 10 § brottsbalken). Utlänningslagstiftningen innehåller inte några bestämmelser om sanktioner mot arbetsgivare som inte uppfyller de anställningsvillkor som legat till grund för Migrationsverkets beslut att bevilja arbetstillstånd.

Önskemål om utökade sanktioner mot arbetsgivare som utnyttjar arbetstagare har framförts från olika håll, bl.a. arbetstagarorganisationer. Det har t.ex. föreslagits att arbetsgivare ska kunna träffas av en sanktion om det visar sig att anställningsvillkoren i praktiken inte motsvarar de villkor som var en förutsättning för arbetstillståndet.

Utredaren ska därför

- analysera om sanktioner mot arbetsgivare som inte uppfyller de villkor som har legat till grund för ett arbetstillstånd kan motverka att arbetskraftsinvandrare utnyttjas,
- analysera vilka effekter sådana sanktioner kan få, bl.a. avseende arbetsgivares villighet att rekrytera arbetskraft från tredjeland, och
- ta ställning till om det är lämpligt att införa utökade sanktioner och i så fall vilken typ av sanktioner som bör komma i fråga (jfr SOU 2013:38), varvid utredaren ska beakta om åtgärden är effektiv och ändamålsenlig.

Utökade kontroller av arbetsgivare

Migrationsverket ska vid handläggningen av en ansökan om arbetstillstånd vara observant på att det inte handlar om ett skenavtal (prop. 2007/08:147 s. 37). Av Migrationsverkets instruktion (2007:996) framgår att verket ska motverka missbruk av regler. Regeringen har i regleringsbrevet för budgetår 2015 även gett Migrationsverket i uppdrag att redovisa insatser för att upptäcka och motverka miss-

bruk. Hur Migrationsverket ska arbeta för att motverka missbruk eller vilken typ av insatser som ska vidtas är överlämnat till verket att bestämma.

Tyngdpunkten i Migrationsverkets kontroller ligger vid prövningen av en ansökan om arbetstillstånd. Migrationsverket införde i januari 2012 skärpta kontroller vid ansökningar om arbetstillstånd inom vissa utpekade branscher. Det rör sig om branscher där verket bedömt att risken för missbruk och utnyttjande är särskilt hög. De skärpta kontrollerna tillämpas även avseende nystartade företag. De regeländringar som trädde i kraft den 1 augusti 2014 innebär att Migrationsverket, vid sidan av arbetstagarorganisationernas bevakningsansvar av anställningsvillkor på arbetsplatserna, har möjlighet att även under löpande tillståndstid kontrollera att förutsättningarna för arbetstillståndet fortfarande är uppfyllda, så kallade efterkontroller.

Det är viktigt att de tillstånd som Migrationsverket beviljar utfärdas på riktig grund och att oseriösa arbetsgivare så långt som möjligt upptäcks innan tillstånd beviljas. Samtidigt kan kontroller efter att tillstånd har beviljats syfta till att upptäcka och motverka att arbetskraftsinvandrare utnyttjas.

Utredaren ska därför

- analysera effekterna av den möjlighet till efterkontroller som trädde i kraft den 1 augusti 2014,
- analysera om utökade kontroller av arbetsgivare, antingen i samband med prövningen av en ansökan om arbetstillstånd eller efter att tillstånd beviljats, kan motverka att arbetskraftsinvandrare utnyttjas,
- analysera vilka effekter utökade kontroller kan få, bl.a. för arbetsgivare som har behov av att rekrytera kompetens från tredjeland, och
- ta ställning till om det är lämpligt att införa utökade kontroller, varvid utredaren ska beakta om åtgärden är effektiv och ändamålsenlig.

Utredaren ska även beakta de slutsatser som 2014 års utlänningsdatautredning (Ju 2014:11) kommer fram till när det gäller direktåtkomst och effektivare informationsutbyte mellan Migrationsverket och andra myndigheter.

Andra åtgärder

Syftet med gällande regelverk är att underlätta arbetskraftsinvandring. Om syftet med lagstiftningen ska uppfyllas, samtidigt som utnyttjande av arbetskraftsinvandrare förhindras, bör olika åtgärder övervägas.

Utredaren ska därför

- överväga andra åtgärder än de som nämns ovan som syftar till att stärka arbetskraftsinvandrares ställning på arbetsmarknaden.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera och bedöma förslagens ekonomiska och andra konsekvenser för arbetsgivare, berörda myndigheter och andra aktörer om de genomförs, t.ex. när det gäller handläggningstiderna hos Migrationsverket och effektiviteten i systemet för arbetskraftsinvandring.

Utredaren ska också analysera och bedöma om de förslag som läggs fram kan påverka förhållandena på den svenska arbetsmarknaden generellt sett. Om utredaren lägger fram förslag som innebär att arbetskraftsinvandrare särbehandlas jämfört med andra arbetstagare ska utredaren ta ställning till om en sådan särbehandling är motiverad.

Utredaren ska vidare analysera och redovisa de ekonomiska konsekvenserna av förslagen. Om förslagen medför ökade kostnader eller minskade intäkter för staten ska utredaren föreslå en finansiering av dessa.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredarens uppdrag ska bedrivas i kontakt med berörda myndigheter och övriga intressenter, bl.a. arbetsmarknadens parter.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2016.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2016:72

Tilläggsdirektiv till Utredningen om åtgärder för att stärka arbetskraftsinvandrares ställning på arbetsmarknaden (Ju 2015:13)

Beslut vid regeringssammanträde den 18 augusti 2016

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 2 juli 2015 kommittédirektiv om åtgärder för att stärka arbetskraftsinvandrares ställning på arbetsmarknaden (dir. 2015:75). Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget redovisas senast den 1 september 2016.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 15 december 2016.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2016

Kronologisk förteckning

1. Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. N.
2. Effektiv vård. S.
3. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. N.
4. Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. U.
5. Låt fler forma framtiden!
Del A + B. Ku.
6. Framtid sökes –
Slutredovisning från
den nationella samordnaren
för utsatta EU-medborgare. S.
7. Integritet och straffskydd. Ju.
8. Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m.
Del 1 + 2. Fi.
9. Plats för nyanlända i fler skolor. U.
10. EU på hemmaplan. Ku.
11. Olika vägar till föräldraskap. Ju.
12. Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
13. Palett för ett stärkt civilsamhälle. Ku.
14. En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. S.
15. Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. Fi.
16. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. M.
17. EU:s reviderade insolvensförordning m.m. Ju.
18. En ny strafftidslag. Ju.
19. Barnkonventionen blir svensk lag. S.
20. Föräldradedighet för statsråd? Fi.
21. Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. M.
22. Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. M.
23. Beskattning av incitamentsprogram. Fi.
24. En ändamålsenlig kommunal redovisning. Fi.
25. Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Del 1 + 2. U.
26. På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar. N.
27. Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle. N.
28. Vägen till självkörande fordon – försöksverksamhet. N.
29. Trygghet och attraktivitet – en forskarkarriär för framtiden. U.
30. Människorna, medierna & marknaden. Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring. Ku.
31. Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. Fi.
32. En trygg dricksvattenförsörjning. Del 1 + 2 och Sammanfattning. N.
33. Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. Fi.
34. Revisorns skadeståndsansvar. Ju.
35. Vägen in till det svenska skolväsendet. U.
36. Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. UD.
37. Rätten till en personförsäkring – ett stärkt konsumentskydd. Ju.
38. Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet. U.

39. Polis i framtiden
– polisutbildningen som högskole-
utbildning. Ju.
40. Straffrättsliga åtgärder mot deltagande
i en väpnad konflikt till stöd för en
terroristorganisation. Ju.
41. Hur står det till med den personliga
integriteten?
– en kartläggning av Integritets-
kommittén. Ju.
42. Ett starkt straffrättsligt skydd mot
köp av sexuell tjänst och utnyttjande
av barn genom köp av sexuell hand-
ling, m.m. Ju.
43. Internationella säkerhetsrätter
i järnvägsfordon m.m.
– Järnvägsprotokollet. Ju.
44. Kraftsamling mot antiziganism. Ku.
45. En hållbar, transparent och
konkurrenskraftig fondmarknad. Fi.
46. Samordning, ansvar och
kommunikation – vägen till ökad
kvalitet i utbildningen för elever
med vissa funktionsnedsättningar. U.
47. En klimat- och luftvårdsstrategi
för Sverige. Del 1 + Del 2, bilaga med
underlagsrapporter. M.
48. Regional indelning – tre nya län. Fi.
49. En utökad beslutanderätt för
Konkurrensverket. N.
50. Genomförande av sjöfolksdirektivet. A.
51. Villkor för intjänande och bevarande
av tjänstepension. A.
52. Färre i häkte och minskad isolering. Ju.
53. Betaltjänster, förmedlingsavgifter och
grundläggande betalkonton. Fi.
54. Till sista utposten. En översyn av
postlagstiftningen i ett digitaliserat
samhälle. N.
55. Det handlar om jämlik hälsa.
Utgångspunkter för Kommissionens
vidare arbete. S.
56. Ny paketreselag. Fi.
57. Utredningen om Sveriges försvars- och
säkerhetspolitiska samarbeten. UD.
58. Ändrade mediegrundlag.
Del 1 + Del 2. Ju.
59. På goda grunder
– en åtgärdsgaranti för läsning, skriv-
ning och matematik. U.
60. Ett starkare skydd för den sexuella
integriteten. Ju.
61. Fokus premiepension. Fi.
62. Ökad insyn i välfärden. S.
63. En robust personalförsörjning av det
militära försvaret. Fö.
64. Förutsättningar enligt
regeringsformen för fördjupat
försvarssamarbete. Fö.
65. Ett samlat ansvar för tillsyn över den
personliga integriteten. Ju.
66. Det stämmer!
– ökad transparens och mer lika
villkor. U.
67. En översyn av överskottsmålet. Fi.
68. Stärkt konsumentskydd på marknaden
för högkostnadskrediter. Ju.
69. En inkluderande kulturskola på egen
grund. Ku.
70. Ett starkt straffrättsligt skydd mot
människohandel och annat
utnyttjande av utsatta personer. Ju.
71. Snabbare omval och förstärkt skydd
för valhemligheten. Ju.
72. Entreprenörskap i det tjugoförsta
århundradet. N.
73. Begränsningar i föräldrapenningen för
föräldrar som kommer till Sverige med
barn. S.
74. Ökad insyn i partiets finansiering
– ett utbyggt regelverk. Ju.
75. Översyn av skattereglerna för
delägare i fåmansföretag. Fi.
76. Skatt på finansiell verksamhet. Fi.
77. En gymnasieutbildning för alla
– åtgärder för att alla unga ska påbörja
och fullfölja en gymnasieutbildning.
Del 1 + Del 2. U.
78. Ordning och reda i välfärden. Fi.
79. En känneteckensrättslig reform. Ju.
80. En gränsöverskridande mediepolitik.
För upplysning, engagemang och
ansvar. Ku.
81. Ett modernare utsokningsförfarande. Ju.

82. En översyn av lagstiftningen om företagsbot. Ju.
83. En svensk flygskatt. Fi.
84. Ny resegarantilag. Fi.
85. Digitaliseringens effekter på individ och samhälle – fyra temarapporter. N.
86. Taxi och samåkning – i dag, i morgon och i övermorgon. N.
87. Bättre skydd mot diskriminering. Ku.
88. Logistik för högre försvarsberedskap. Fö.
89. För digitalisering i tiden. N.
90. Forskning och utveckling på försvarsområdet. Fö.
91. Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden. Ju.

Statens offentliga utredningar 2016

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Genomförande av sjöfolksdirektivet. [50]
Villkor för intjänande och bevarande av tjänstepension. [51]

Finansdepartementet

Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m. Del 1 + 2. [8]
Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. [15]
Föräldraledighet för statsråd? [20]
Beskattning av incitamentsprogram. [23]
En ändamålsenlig kommunal redovisning. [24]
Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. [31]
Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. [33]
En hållbar, transparent och konkurrenskraftig fondmarknad. [45]
Regional indelning – tre nya län. [48]
Betaltjänster, förmedlingsavgifter och grundläggande betalkonton. [53]
Ny paketreselag. [56]
Fokus premiepension. [61]
En översyn av överskottsmålet. [67]
Översyn av skattereglerna för delägare i fåmansföretag. [75]
Skatt på finansiell verksamhet. [76]
Ordning och reda i välfärden. [78]
En svensk flygskatt. [83]
Ny resegarantilag. [84]

Försvarsdepartementet

En robust personalförsörjning av det militära försvaret. [63]

Förutsättningar enligt regeringsformen för fördjudat försvarssamarbete. [64]
Logistik för högre försvarsberedskap. [88]
Forskning och utveckling på försvarsområdet. [90]

Justitiedepartementet

Integritet och straffskydd. [7]
Olika vägar till föräldraskap. [11]
EU:s reviderade insolvensförordning m.m. [17]
En ny strafftidslag. [18]
Revisorns skadeståndsansvar. [34]
Rätten till en personförsäkring – ett starkt konsumentskydd. [37]
Polis i framtiden – polisutbildningen som högskoleutbildning. [39]
Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation. [40]
Hur står det till med den personliga integriteten?
– en kartläggning av Integritetskommittén. [41]
Ett starkt straffrättsligt skydd mot köp av sexuell tjänst och utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling, m.m. [42]
Internationella säkerhetsrätter i järnvägsfordon m.m. – Järnvägsprotokollet. [43]
Färre i häkte och minskad isolering. [52]
Ändrade mediegrundlagar. Del 1 + Del 2. [58]
Ett starkare skydd för den sexuella integriteten. [60]
Ett samlat ansvar för tillsyn över den personliga integriteten. [65]
Starkt konsumentskydd på marknaden för högkostnadskrediter. [68]
Ett starkt straffrättsligt skydd mot människohandel och annat utnyttjande av utsatta personer. [70]

Snabbare omval och förstärkt skydd för valhemligheten. [71]
Ökad insyn i partiers finansiering – ett utbyggt regelverk. [74]
En känneteckensrättslig reform. [79]
Ett modernare utskökningsförfarande. [81]
En översyn av lagstiftningen om företagsbot. [82]
Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden. [91]

Kulturdepartementet

Låt fler forma framtiden! Del A + B. [5]
EU på hemmaplan. [10]
Palett för ett stärkt civilsamhälle. [13]
Människorna, medierna & marknaden
Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring. [30]
Kraftsamling mot antiziganism. [44]
En inkluderande kulturskola på egen grund. [69]
En gränsöverskridande mediepolitik. För upplysning, engagemang och ansvar. [80]
Bättre skydd mot diskriminering. [87]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. [16]
Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. [21]
Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. [22]
En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige. Del 1 + Del 2, bilaga med underlagsrapporter. [47]

Näringsdepartementet

Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. [1]
Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. [3]

På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar. [26]
Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle. [27]
Vägen till självkörande fordon – försöksverksamhet. [28]
En trygg dricksvattenförsörjning. Del 1 + 2 och Sammanfattning. [32]
En utökad beslutanderätt för Konkurrensverket. [49]
Till sista utposten. En översyn av postlagstiftningen i ett digitaliserat samhälle. [54]
Entreprenörskap i det tjugoförsta århundradet. [72]
Digitaliseringens effekter på individ och samhälle – fyra temarapporter. [85]
Taxi och samåkning – i dag, i morgon och i övermorgon. [86]
För digitalisering i tiden. [89]

Socialdepartementet

Effektiv vård. [2]
Framtid sökes – Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare. [6]
En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. [14]
Barnkonventionen blir svensk lag. [19]
Det handlar om jämlik hälsa. Utgångspunkter för Kommissionens vidare arbete. [55]
Ökad insyn i välfärden. [62]
Begränsningar i föräldrapenningen för föräldrar som kommer till Sverige med barn. [73]

Utbildningsdepartementet

Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. [4]
Plats för nyanlända i fler skolor. [9]
Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. [12]

- Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Del 1 + 2. [25]
- Trygghet och attraktivitet
– en forskarkarriär för framtiden. [29]
- Vägen in till det svenska skolväsendet. [35]
- Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet. [38]
- Samordning, ansvar och kommunikation – vägen till ökad kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar. [46]
- På goda grunder
– en åtgärdsgaranti för läsning, skrivning och matematik. [59]
- Det stämmer! – ökad transparens och mer lika villkor. [66]
- En gymnasieutbildning för alla
– åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning. [77]

Utrikesdepartementet

- Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. [36]
- Utredningen om Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten. [57]