



LUNDS
UNIVERSITET

BESLUT

Diarienummer V 2024/371

Datum 2024-05-16

Adressat

Justitiedepartementet

Rektor

Yttrande över promemorian Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. (Ds 2024:15)

Ert dnr Ju2024/00372

Lunds universitet, som har anmodats att yttra sig över rubricerad promemoria, avger härmed följande yttrande. Universitetet har valt att dels yttra sig generellt som arbetsgivare och visa på de konsekvenser som förslagen medför för universitetet, dels genom att bifoga Juridiska fakultetens yttrande i sin helhet (bilaga).

Sammanfattning

Nuvarande regelverk har inte genomgått någon övergripande utvärdering sedan dess tillkomst utan har ändrats efter hand utifrån olika avgränsade regeringsuppdrag, vilket medfört en svårtillgänglig lagstiftning med många undantag och där huvudsyftet från 2005 års lag, att åstadkomma en obyråkratisk, flexibel och rättvis samt rättighetsbaserad behandling för alla arbetskraftsinvandrare, inte längre är uppfyllt.

Lunds universitet är dock positivt till att utredarna hörsammat behovet av att barn till forskare ska kunna söka tillstånd inom Sverige vilket tidigare inte var möjligt samt förslaget om förlängd tillståndstid för blåkort. Samtidigt noteras att fortsatt behandlas familjemedlemmar olika beroende av typ av tillstånd, vilket inte kan vara åsyftat. Därav vill Lunds universitet framföra att det finns ett stort behov av att ta ett helhetsgrepp om utlänningslagstiftningen och genomföra en revision med målet att rendera en lagstiftning som innebär tydligare rättigheter och skyldigheter för alla som berörs. Nuvarande lapptäcke riskerar

medföra att Sverige inte anses vara ett attraktivt land för laglig migration. Lunds universitet avstyrker kravet om viss lönenivå för att få arbetstillstånd. Den svenska modellens legitimitet riskerar rubbas av förslaget eftersom lönen är ett av flera anställningsvillkor som överlåts åt arbetsmarknadens parter att hantera.

Lund universitet förstår ansatsen att minska missbruk och ser problem med att studietillstånd missbrukas för att ta sig in på arbetsmarknaden. Det sätt utredningen föreslår uppfattas dock som ytterligare ett sätt att försöka lösa identifierade problem utan att se över helheten.

Nedan framförs några av de negativa konsekvenser som förslagen riskerar att medföra och som universitetet är kritiskt till.

5 En viss lönenivå som utgångspunkt för arbetstillstånd

Oaktat kritiken ovan till lönekrav är Lunds universitet positivt till förslaget att lönekravet för arbetstillstånd för innehavare av uppehållstillstånd för studier enligt 5 b kap. 3 § utlänningslagen föreslås undantas. Lunds universitet vill framföra att det finns en grupp som är viktig för akademien, men som sällan uppmärksammas: studentkårsrepresentanterna. Dessa är studenter som tar uppehåll från studierna för att arbeta på heltid för studentkårerna runt om i landet. Eftersom de utför uppdragen under studietiden riskerar de att inte ha avklarat sina respektive utbildningar inom tid och de kommer med stor sannolikhet inte att nå upp till föreslagna lönekrav för arbetstillstånd. Det blir därför i princip omöjligt för denna grupp studenter att få arbetstillstånd för arbete inom kårerna. För en effektiv och demokratisk studentrepresentation vid lärosätena är det viktigt att inte exkludera tredjelandsmedborgares deltagande.

9 En heltäckande sjukförsäkring som krav för arbetstillstånd

Lunds universitet vet av erfarenhet att otydlighet kan råda kring vad som kan anses vara en heltäckande sjukförsäkring och att detta kan tolkas olika av olika myndigheter. Därför är det viktigt med tydlighet

och samsyn kring detta. Vidare är det svårt för en arbetsgivare att kontrollera om försäkringen fortsatt är giltig under hela anställningstiden.

12.5.3 Nyfödda barn till innehavare av vissa EU-relaterade tillstånd ska få ansöka om uppehållstillstånd inifrån Sverige

Lunds universitetet är positivt till det specifika förslaget att möjliggöra för ett barn som föds i Sverige till en eller flera föräldrar som har uppehållstillstånd för forskning, att få uppehållstillstånd inifrån landet. Lunds universitet ställer sig dock frågande till varför denna möjlighet bara bereds de familjemedlemmar som är barn födda i Sverige. Den allmänna bestämmelsen i 5 kap. 18 § utlänningslagen rörande huruvida en sökande kan få uppehållstillstånd inifrån Sverige, öppnar för fler möjligheter till familjeåterförening inifrån landet, oavsett anknytningspersonens ”roll” i familjen. Så länge en person med uppehållstillstånd för studier har klarat av minst 30 högskolepoäng kan denna, till exempel, få uppehållstillstånd på grund av anknytning till en svensk medborgare, eller någon med arbetstillstånd. Dessa regler tillämpas dock inte på familjemedlemmar till forskare, eftersom de är föremål för speciallagstiftning (5 b kap. 20 § utlänningslagen). Det förblir oklart för Lunds universitet varför just familjemedlemmar till forskare ska ha svårare att få uppehållstillstånd inifrån landet än andra grupper. Lunds universitet föreslår därför att förslaget breddas till att bereda alla familjemedlemmar till forskare möjlighet att få uppehållstillstånd inifrån landet.

12.5.4 En utökad möjlighet att få ansöka om uppehållstillstånd för forskning och studier på forskarnivå inifrån Sverige

Lunds universitet är positivt till förslaget att möjliggöra för en person med uppehållstillstånd efter slutförda studier eller forskning enligt 5 b kap. 7–8 § § utlänningslagen att kunna få uppehållstillstånd antingen till studier på doktorandnivå eller forskning inifrån Sverige. Lunds universitet ställer sig dock frågande till varför förslaget bara avser att möjliggöra uppehållstillstånd på studier på *forskarnivå* och inte även

för studier på grund- och avancerad nivå. Det är inte helt ovanligt att nyexaminerade försöker etablera sig på arbetsmarknaden i Sverige men sedan inser att de exempelvis behöver förbättra sitt svenska språk. Lunds universitet erbjuder bland annat kursen Study Abroad: Swedish as a Foreign Language. Detta ligger även i linje med högskolans uppgift att främja livslångt lärande. Lunds universitet föreslår därför att det även ska vara möjligt för denna grupp att söka tillstånd till att bedriva studier på grund- och avancerad nivå inifrån Sverige.

Beslut

Universitetet beslutar att lämna detta yttrande samt Juridiska fakultetens yttrande som bilaga.

Beslut att avge detta yttrande med bilaga har fattats av undertecknad rektor i närvaro av stf förvaltningschef Torun Forslid efter hörande av representant för Lunds universitets studentkårer och efter föredragning av HR-specialist Karin Fälth, sektionen HR. I handläggningen av ärendet har senior arbetsrättsjurist Kristine Widlund samt internationell koordinator Erik Kvist deltagit.

Erik Renström

Dokumentet är signerat digitalt, se slutet av dokumentet.

Juridiska fakultetsstyrelsen
Doktorand Lovisa Häckner Posse
Docent Niklas Selberg
Professor Mats Tjernberg

Rektor vid Lunds universitet
Sektionsadministratör Annica Holmgren

Remiss: Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. (SOU 2024:15)

Ju2024/00372

Juridiska fakultetsstyrelsen, som har beretts möjlighet att yttra sig över rubricerat betänkande, får härmed avge följande yttrande. Yttrandet har utarbetats av doktorand Lovisa Häckner Posse, docent Niklas Selberg och professor Mats Tjernberg. Om inget annat anges avser sidhänvisningar i yttrandet SOU 2024:15.

1. Övergripande synpunkter

1.1 Ett komplicerat regelverk

Med utredningsförslaget tillförs den svenska migrationsrätten distinktioner kring yrke (undantagna bristyrken, exkluderade yrkesgrupper), geografi (regionala bristyrken, knytande av tillståndet till huvudman i viss region), efterfrågan på arbetskraft (bristyrke), lön och försäkringsskydd. Detta läggs till de många gränsdragningar som redan finns i gällande svensk lag och i förordning samt i EU:s sekundärrätt kring arbetskraftsmigration. Regleringen i både lag och förordning expanderas och nyanseras. Myndighetens roll som normerare förstärks.

Genomförande av utredningens förslag skulle skapa en närmast oöverskådlig reglering där rättstillämpningen skulle präglas av en kombination av formalism och friare bedömningar. Här finns beaktansvärda risker för att dels berörda parter får svårt att använda systemet, dels för bristande förutsägbarhet i rättstillämpningen.

Sammanfattningsvis om regelverkets komplexitet: Det är en brist att utredningens förslag inte kan jämföras med ett utvecklat förslag om arbetsmarknadsprövning. Fakultetsstyrelsen bedömer att ett genomförande av utredningsförslaget med stor sannolikhet kommer att ge upphov till berättigade krav på genomlysning av regelverket i syfte att förenkla det.

1.2 En halvmesyr

Utredningen föreslår ett komplicerat system i vilket gällande lagstiftnings förutsättningar för arbetstillstånd tillförs ett krav om en viss lönenivå och (för kortare tillståndsp perioder) heltäckande sjukförsäkring samt möjligheter för myndighet att besluta dels att undanta bristyrken från kravet om lönenivå, dels att utesluta

yrkesgrupper från systemet för arbetstillstånd. Sammantaget syftar förslaget till att ”skärpa villkoren för arbetskraftsinvandring” (dir. 2023:25). Utredningen noterar att genomförande av det egna förslaget kommer att leda till kompetensbrist, dvs. den situationen att arbetskraft som redan finns i Sverige inte förmår tillgodose behovet av arbete i ett visst yrke (s. 125).

För att mildra effekterna av förslaget att höja lönekravet till mediannivå föreslås att Migrationsverket ska kunna undanta vissa yrkesgrupper från lönekravet. Migrationsverkets beslutsunderlag ska komma från Arbetsförmedlingen som bör ge arbetsmarknadens organisationer tillfälle att yttra sig. Dessutom ska Migrationsverket ges möjlighet att exkludera hela yrkesgrupper från möjligheten att beviljas arbetstillstånd. Inget hindrar, anför utredningen (s. 198), att Migrationsverket samråder med andra myndigheter inför uteslutningsbeslutet.

Ett system för myndighetsbaserad arbetsmarknadsprövning utmärks av bland annat följande (se t.ex. prop. 2007/08:147 avsnitt 4.3 och 6, SOU 2020:46 s. 709–711, dir. 2022:90):

- Krav på arbetstillstånd som söks före inresan.
- Myndighetsbeslut om arbetstillstånd.
- Att arbetsmarknadsorganisationerna hörs inför att myndigheten beslutar om riktlinjer för bedömning av ärenden om arbetstillstånd (jfr 5 kap. 12 § UtIF i dess lydelse före SFS 2008:884).
- Att beslutande myndighet samråder med arbetsmarknadsmyndighet (jfr 5 kap. 5 § UtIF i dess lydelse före SFS 2008:884).
- Arbetsmarknadsorganisationerna yttrar sig regelmässigt i ärendena (jfr 13 kap. 14 § UtIL och 5 kap. 7 § UtIF i dess lydelse före SFS 2008:884).
- I anslutning till arbetsmarknadsprövningen kontrolleras att anställningsvillkoren i ansökan inte är sämre än de som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen (6 kap. 2 § UtIL). I denna prövning bedömer arbetsmarknadsmyndigheten anställningsvillkoren efter hörande av berörd arbetstagarorganisation, vars yttrande regelmässigt följs.

Fakultetsstyrelsen uppfattar utredningens sammantagna förslag (dvs. den lagstadgade huvudregeln med kravet om medianlön jämfört med möjligheterna för myndighet att undanta bristyrken från lönekravet samt att helt utestänga yrkesgrupper från systemet för arbetstillstånd) som en halvmesyr av ett system för myndighetsbaserad arbetsmarknadsprövning. Förvisso förtjänar utredningens förslag inte epitetet myndighetsbaserad arbetsmarknadsprövning. Men, utredningens föresats att föreslå regler som skärper villkoren för arbetskraftsmigration utan att samtidigt skapa kompetensbrist ger upphov till oerhört komplexa och svårbedömda förslag i syfte att de facto behövspröva arbetskraftsmigrationen. Dessutom skapas stora inslag av reglering på myndighetsnivå.

Enligt fakultetsstyrelsens mening är utredningens förslag det sämsta av två världar. Å ena sidan är systemet inte drivet av arbetsgivarnas egen bedömning av sitt respektive behov av arbetskraft från tredjeland. Å andra sidan är systemet inte heller styrt av arbetsmarknadsorganisationernas bedömning av arbetsmarknadens behov och utbud och efterfrågan av arbetskraft. Det föreslagna systemet framstår som tungrott, byråkratiskt och präglad av att myndigheter ges i uppgift att göra svåra bedömningar av läget på arbetsmarknaden.

En allvarlig brist i utredningens förslag är att arbetsmarknadsorganisationerna inte ges en tydlig roll i systemet. Utredningsförslaget låter sig med viss tillspetsning beskrivas som ett system för myndighetsbaserad arbetsmarknadsprövning med utelämnande av hörande av arbetsmarknadsorganisationerna. Genomförande av detta förslag utgör enligt fakultetsstyrelsens mening ett statligt ingrepp på arbetsmarknaden som är oförenligt med idealen bakom den svenska modellen för reglering av arbetsmarknaden. Om utredningens förslag ska bli verklighet krävs ytterligare beredning för att säkerställa att arbetsmarknadsorganisationerna ges en framskjuten och väldefinierad plats i systemet och i myndigheternas beslutsfattande och normerande verksamhet.

1.3 Ett prematurt förslag

Migrationsrätten är, som utredningen noterar, för närvarande stadd i förändring i syfte att kraftigt minska antalet utlänningar som kommer till Sverige (s. 293 f). Som ett led i förverkligandet av denna politiska ambition skärptes nyligen förutsättningarna för arbetskraftsmigration genom införande av ett krav om god försörjning, som innebär ett lönekrav om minst 80 procent av medianlönen i Sverige (SFS 2022:1847). Det nya försörjningskravet har gällt endast under kort tid och det är inte möjligt att idag se vilka effekter denna regeländring haft (s. 295).

Att ändra lagstiftning efter så kort tid att det inte är möjligt att utvärdera effekterna av en nyligen ikraftträd lagändring är enligt fakultetsstyrelsens mening inte förenligt med de saklighets- och effektivitetskrav som med stöd av grunderna för regeringsformen är tillämpliga också på lagstiftaren. Lagändringar förutsätter att det föreligger ett behov av dem. Om det inte är möjligt att utvärdera en genomförd lagändring kan ett behov av ytterligare lagändringar inte konstateras. Genomförande av utredningens förslag bör därför enligt fakultetsstyrelsens mening anstå tills det att det kunnat beredas i förhållande till en analys av utfallet av de färskt ändringarna av försörjningskravet (SFS 2022:1847).

Europaparlamentets och Rådets direktiv (EU) 2024/1233 om ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium och om en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeland som vistas lagligen i en medlemsstat (omarbetning) beslutades den 24 april 2024. Direktivet träder i kraft inom kort och ska införlivas och tillämpas i medlemsstaterna från och med 22 maj 2026. Det kommer alltså inte att dröja länge förrän frågan om ändringar i svensk lagstiftning om arbetskraftsmigration seglar upp på dagordningen. Genomförande av utredningens lagförslag bör inte ske förrän nationella genomförandeåtgärder avseende direktiv 2024/1233 har utretts. Även med hänsyn till EU-rätten är det aktuella utredningsförslaget prematurt och bör anstå.

1.4 En missriktad ansträngning

Ett lönekrav i nivå med medianlönen i Sverige, jämfört med ett försörjningskrav på 80 procent av medianlönen, bedöms enligt utredningen ha en begränsad påverkan på den svenska arbetskraftens sysselsättning. Några betydande undanträngningseffekter av arbetskraftsinvandringen har inte kunnat påvisas. Några tusen arbetskraftsinvandrare berörs av förslaget, jämfört med det totala antalet sysselsatta i Sverige om 5 197 000 och antalet arbetslösa om 419 000 (s. 328 med referenser). Det har inte gjorts sannolikt att utredningens förslag är ägnat att lösa något faktiskt existerande samhällsproblem eller för att förbättra förhållandena på

den svenska arbetsmarknaden. Som fakultetsstyrelsen utvecklar i det följande krävs i stället verkningsfulla åtgärder stärka migrantarbetares ställning på den svenska arbetsmarknaden så att de kan arbeta här utan att riskera bli offer för exploatering av olika slag och därmed i förlängningen skapa nedåtgående press på lönenivåerna här.

1.5 Ett oacceptabelt ingrepp i den svenska arbetsmarknadsmodellen

Regelverket för arbetskraftsinvandring har tills nyligen varit helt arbetsgivarstyrkt, dvs. arbetsgivarnas uppgift om efterfrågan avseende en viss arbetstagares arbetskraft har legat till grund för beslut om arbets- och uppehållstillstånd. Det nu aktuella förslagen innebär att den svenska arbetsmarknadsmodellen urholkas.

Den svenska modellen för arbetsmarknadsreglering bygger på antagandet att organisationerna på arbetsmarknaden utan statlig inblandning reglerar utbud och efterfrågan på arbete. Utredningen kan emellertid inte utesluta att lönebildningsmodellen i Sverige påverkas av införande av lönekrav för arbetskraftsinvandring som kan vara högre än kollektivavtalade löner eller löner enligt branschpraxis (s. 330 f). Vidare noterar utredningen att maktbalansen mellan parterna på arbetsmarknaden kan ändras då en lagstadgad lönenivå kan användas som ett argument i kollektivavtalsförhandlingar. På längre sikt kan lönekravet bli vägledande på vissa branscher (s. 330 f).

Den svenska modellen för reglering av arbetsmarknaden är för närvarande föremål för andra ingrepp från (EU-)lagstiftarens sida (bland annat det så kallade lönetransparensdirektivet 2023/970 respektive minimilönedirektivet 2022/2041). Genomförande av utredningens förslag undergräver vidare Sveriges processföring i målet C-19/23 vid EU-domstolen. Mot denna bakgrund bör den svenska lagstiftaren avstå från att i nuläget genomföra utredningens förslag.

2. Synpunkter på enskilda delar av utredningens förslag

Fakultetsstyrelsen kommenterar ett antal delavsnitt i betänkandet.

5.6.1 Allmänt om brist på arbetskraft

Brist på arbetskraft är i olika avseenden ett nyckelbegrepp i det system för skärpning av villkoren för arbetskraftsmigration som utredningen föreslår. Utredningen avhandlar flera aspekter av den situationen att arbetskraft som finns i Sverige inte räcker till för att fylla behoven inom yrken där lönen är lägre än det föreslagna lönekravet – det vill säga så kallad kompetensbrist (t.ex. s. 107 ff). Utredningen undersöker emellertid inte möjligheten att det föreligger brister i lönebildningen med följd att lönenivåerna i vissa branscher kommit att bli alltför låga och inte höjs trots efterfrågan på arbetskraft. Begreppet arbetskraftsbrist bör enligt fakultetsstyrelsens mening beredas ytterligare med särskilt beaktande av arbetsmarknadens funktionssätt.

5.9.1 Ett arbetstillstånd får beviljas om lönen minst uppgår till medianlönen för Sverige

Lönebegreppet för det föreslagna lönekravet är outvecklat (s. 119). Ytterligare beredning krävs med beaktande av fakultetsstyrelsens remissvar från den 13 juni på regeringens promemoria Ett höjt försörjningskrav för arbetskraftsinvandrare.

Enligt utredningen bör det lönekrav som gällde vid tidpunkten för ansökan tillämpas vid bedömningar enligt 6 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) (s. 122, jfr s. 136). Fakultetsstyrelsen noterar att huvudregeln i migrationsprocessen är att omständigheterna vid tidpunkten för prövningen ska vara avgörande (se bl.a. MIG 2007:5). Fakultetsstyrelsen anser vidare att det bör förtydligas huruvida migrationsmyndigheterna ska ta ställning till om lönekravet var uppfyllt vid ansökningstidpunkten eller om lönen vid prövningen uppgår till minst den medianlön som gällde i Sverige när ansökan gjordes.

Den valda nivån på lönekrav i promemorian kommer sannolikt leda till indirekt diskriminerande effekter i så motto att färre kvinnor än män kommer att kunna komma ifråga för att arbetskraftsinvandra. Ett höjt lönekrav innebär att kvinnor i högre grad än män kan komma att nekas arbetstillstånd eftersom medianinkomsten för kvinnor är lägre. Nivån kommer också att hindra yngre människor och nyligen utexaminerade arbetstagare från att arbetskraftsinvandra till Sverige. Fakultetsstyrelsen anser att det bör undvikas att bidra till att öka den redan ojämna fördelningen mellan män och kvinnor som råder bland arbetskraftsinvandrare. Dessutom behöver det analyseras hur lönekravet kan komma att påverka möjligheterna för personer som söker arbetstillstånd eller förlängning av arbetstillstånd, men som av skäl som har samband med någon av de skyddade diskrimineringsgrunderna inte lever upp till kravet. Till exempel kan det röra sig om kvinnor som blir gravida eller personer som har en funktionsnedsättning som medför en minskad arbetsförmåga. Vidare saknar betänkandet resonemang om hur lönekravet förhåller sig till Sveriges åtaganden enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD).

Betänkandets förslag knyter viktiga rättsföljder till begreppet ”medianlön” som Statistiska centralbyrån publicerar för Sverige. Förslaget innebär att för den händelse SCB lägger om sitt sätt att beräkna och publicera medianlön för Sverige, så har detta effekter för utrymmet att arbetskraftsinvandra till Sverige. Denna författningstekniska konstruktion får således uppfattas som en delegation från regeringen till SCB att definiera vad som är tillräcklig lön som saknar stöd i 8 kap. regeringsformen. Utlänningslagen ger regeringen rätt att utfärda utlänningsförfordningen, som ger Migrationsverket rätt att meddela föreskrifter på vissa områden, t.ex. såvitt gäller försörjningskrav (t.ex. 4 kap. 4 d § utlänningsförfordningen [2006:97]). Någon sådan delegation till SCB föreslås inte i betänkandet, och vore enligt fakultetsstyrelsens mening i alla händelser olämplig. Uppdraget att utforma utrymmet för arbetskraftsinvandring till Sverige ryms inte heller inom ramen för de lagar och förordningar (t.ex. förordningen 2016:822 med instruktion för Statistiska centralbyrån, lagen 2001:99 om den officiella statistiken, förordningen 2001:100 om den officiella statistiken) som styr SCB:s verksamhet.

Betänkandets förslag saknar tillräckligt utförlig diskussion om i vilken utsträckning som migrationsmyndigheterna vid tillämpningen av lönekravet kan ta hänsyn till sökandens situation och individuella behov. Migrationsöverdomstolen har uttalat att prövningen av försörjningskravet enligt 6 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) ”till viss del blir schablonmässig”, dvs. vid bedömningen av om bruttolönen uppgår till minst 13 000 kr (se bl.a. MIG 2015:11). Fakultetsstyrelsen konstaterar att EU-domstolen i förhållande till familjeåterföreningsdirektivet uttalat att

medlemsstaterna, vid bedömningen av referenspersoners försörjningsmedel inte får neka familjeåterförening om inkomsten inte överstiger en viss miniminivå, utan att samtidigt göra en konkret prövning av varje sökandes situation (EU-domstolens dom den 4 mars 2010 i mål nr C-578/08). Vidare har Migrationsöverdomstolen i ett mål där en person under tre månader av sin fyraåriga tillståndstid haft en lön som understigit schablonbeloppet beviljat permanent uppehållstillstånd efter en helhetsbedömning (MIG 2018:12). Migrationsöverdomstolen har också, i förhållande till övriga villkor enligt 6 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716), återkommande uttalat att en helhetsbedömning ska göras av samtliga anställningsvillkor, vilket bl.a. innebär att ett något sämre försäkringsskydd kan kompenseras av en högre lön och tvärtom (MIG 2017:24; MIG 2017:25).

Fakultetsstyrelsen efterlyser således vägledande förarbetsuttalanden om hur migrationsmyndigheterna ska hantera situationen att en persons inkomst marginellt understiger lönekravet samtidigt som övriga villkor för arbetstillstånd är uppfyllda. Utredningen föreslår i sammanhanget att regleringen i 7 kap. 7 e § sista stycket utlänningslagen (2005:716) blir tillämplig på mindre avvikelser från lönekravet. Det finns en risk att begreppet ”mindre avvikelser” kan leda till olika tolkningar. Om utredningen menar att utlänningsperioden under den tidigare tillståndsperioden genomsnittligt ska ha kommit upp i lönekravet för att avsteg från lönekravet ska anses utgöra en mindre avvikelse bör detta anges.

5.9.2 Vissa yrken ska undantas från lönekravet

Utredningen uppehåller sig vid arbetstillstånd för ett regionalt bristyrke (s. 130) och slår fast att ”om det råder brist på kompetens i en viss del av landet så finns det inte skäl att låta en arbetskraftsinvandrare arbeta på en annan plats”. Om en arbetsgivare ”missbrukar” det föreslagna systemet genom att låta arbetskraftsmigranter arbeta i andra delar av landet än där deras arbetsplats är belägen enligt anställningsavtalet, och där det aktuella yrket är ett bristyrke, ska detta läggas till grund för att ifrågasätta arbetsgivarens seriositet vid efterföljande ansökningar.

Fakultetsstyrelsen påminner om att en arbetstagares arbetsskyldighet kan vara mer omfattande än regionen för bristyrket. Arbete ”på en annan plats” utanför regionen kan således utgöra en förpliktelse enligt anställningsavtalet och arbetsgivaren kan beordra sådant arbete. Vägrar arbetstagaren kan denne drabbas av sanktioner i anställningen. Accepterar arbetstagaren instruktionen i detta läge kan arbetstillståndet avseende hen komma att ifrågasättas vid förlängning genom att arbetsgivarens seriositet sätts i fråga.

Bemanningsarbete definieras av att anställningsavtalet är ingånget med ett företag medan arbete utförs för ett annat företag under dess ledning och kontroll (se direktiv 2008/104, lagen [2012:854] om uthyrning av arbetstagare). Vad ska gälla här? Får ett kundföretag vara beläget utanför regionen för bristyrket?

Är avsikten att migrationsrätten ska ingripa i arbetsrätten på ovanstående sätt? Ytterligare beredning av regleringen kring regionala bristyrken i relation till arbetsledningsrätten/arbetsskyldigheten samt bemanningsarbete kan vara befogad.

Vidare efterfrågar fakultetsstyrelsen förtydliganden av hur frågan om undantag från lönekravet ska hanteras vid återkallelse- och förlängningsansökningar (7 kap. 7 e § utlänningslagen [2005:716]). Förväntas migrationsmyndigheterna ta ställning till om arbetstagaren faktiskt har ägnat sig åt ett bristyrke under tillståndsperioden? Vad händer om arbetstagaren helt eller delvis har ägnat sig åt arbetsuppgifter som inte faller inom Migrationsverkets förteckning över yrken som ska undantas från

lönekravet? Beroende på hur dessa frågor besvaras kan utredningens förslag, som nämnts ovan, innebära nya och tidskrävande arbetsuppgifter för Migrationsverket och migrationsdomstolarna.

5.9.5 En förlängd tillståndstid för säsongarbete

Med åberopande av de skäl betänkanudet redovisar tillstyrker fakultetsstyrelsen förslaget om förlängd tillståndstid för säsongarbete.

6.5.1 Försörjningskravet ersätts med ett krav på lägsta månadslön i enlighet med kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen

Fakultetsstyrelsen instämmer i bedömningen att förslaget är tillåtet enligt ICT-direktivet och säsonganställningsdirektivet.

7.7.1 Vissa yrkesgrupper ska kunna uteslutas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd

Utredningen föreslår i enlighet med sina direktiv att yrken där missbruket med regelsystemet för arbetskraftsinvandring är omfattande på visst sätt utesluts från möjligheten att beviljas arbetstillstånd.

Inledningsvis framhåller fakultetsstyrelsen följande. Åtgärden att utesluta ett yrke där missbruk av reglerna om arbetskraftsinvandring är vanligt förekommande från möjligheten att beviljas arbetstillstånd, är inte en åtgärd mot missbruk av reglerna om arbetskraftsinvandring. Det är en åtgärd mot ett yrke. Fakultetsstyrelsen efterlyser åtgärder mot missbruk av reglerna om arbetskraftsinvandring. Olika kategorier av arbetskraftsmigranter är, som utredningen visar, utsatta för exploatering på den svenska arbetsmarknaden. Detta problem återstår för lagstiftaren att lösa. Kraftfulla åtgärder är befogade, men återstår att formuleras.

Lagstiftarens åtgärd att, i stället för att lösa grundproblemet med exploatering av migrantarbetare på den svenska arbetsmarknaden, utesluta hela yrken från systemet för gränsöverskridande rörlighet på arbetsmarknaden är en uppgivenhetens strategi. Att utesluta sektorer av arbetsmarknaden från systemet med gränsöverskridande rörlighet av arbetskraft för att det på dessa sektorer förekommer missförhållanden är att sända signalen att lagstiftaren inte förmår att påverka förhållandena på den svenska arbetsmarknaden. Lagstiftarens ansträngningar bör intensifieras för att skapa genomförandesystem för denna utsatta och viktiga grupp arbetstagare, så att den kan få möjlighet att arbeta under anständiga villkor i Sverige.

Mot ovanstående bakgrund avstyrker fakultetsstyrelsen förslaget om att utesluta arbetstagare i vissa yrken från möjligheten att beviljas arbetstillstånd.

Beslut att utesluta en yrkesgrupp från möjligheten att beviljas arbetstillstånd är drastiskt. Grunden för denna åtgärd måste därför vara väldefinierat i författning. Här lämnar utredningens förslag mycket att önska såvitt gäller begreppet ”missbruk av systemet med arbetskraftsinvandring”, som endast sägs inbegripa ”överträdelser av flera olika regelverk” (s. 197). Detta gränsdragande begrepp är i stort behov av förtydligande uttalanden under den fortsatta beredningen av ärendet, annars blir förutsägbarheten i regelverket i hög grad lidande. Om endast överträdelser av migrationsrätten i snäv mening avses (utlänningslagen, -förordningen) blir utfallet sannolikt underinkluderande. Detta skulle också innebära att regelverket accepterar att arbetskraft som redan finns i Sverige arbetar under förhållanden som präglas av

olika typer av lagöverträdelse. Om också annan ekonomisk brottslighet i branschen ska kunna tas till intäkt för ställningstagandet att reglerna om arbetskraftsmigration missbrukats kan utfallet eventuellt bli överinkluderande. Det är, enligt fakultetsstyrelsens mening, emellertid rimligt att inkludera överträdelse av skatterätten, arbetsmiljörätten, arbetstidslagstiftningen, kollektivavtal, de brott som brukar inkluderas i termen ekonomisk brottslighet och så vidare, om de begåtts i näringsverksamhet där arbetskraftsmigranter varit anställda och regelöverträdelsen har någon koppling till arbetsgivarrollen eller anställningsförhållandet. Begreppet arbetslivskriminalitet bör vara vägledande också i detta sammanhang (SOU 2022:36, SOU 2023:8, SOU 2024:14).

Arbetsmiljöverket och Jämställdhetsmyndigheten har uppdrag i förhållande till exploatering på arbetsmarknaden. Yttranden från dessa myndigheter bör ingå i beslutsunderlaget (s. 198) i frågan om att utesluta yrkesgrupp från möjligheten att beviljas arbetstillstånd.

Det kan föreligga avsevärda regionala skillnader i omfattningen av missbruket av reglerna om arbetskraftsinvandring (jfr s. 200). Hur, undrar fakultetsstyrelsen, kan detta beaktas i förbudsbeslutsprocessen?

Utredningen föreslår att bestämmelsen om vilka yrken som inte får beviljas arbetstillstånd tillämpas vid ansökan om förlängning av arbetstillstånd (s. 201).

Förslaget avstyrks av fakultetsstyrelsen. Om inte brister kunnat konstateras i det enskilda fallet (det vill säga förlängningsärendet) framstår det som orimligt att avgöra ärendet med beaktande av kunskap på aggregerad nivå om läget i det aktuella yrket. Den laglydiga och skötsamma enskilda arbetsgivaren respektive arbetstagaren drabbas med utredningens förslag negativt till följd av andras handlingar. Det viktigaste för lagstiftaren bör vara att motverka faktiskt missbruk av reglerna, och inte att motverka branscher i dess helhet där lagöverträdelse är vanligt förekommande.

7.7.2 En anmälningsskyldighet för arbetsgivare om anställningen upphör eller aldrig tillträds

Betänkandet utvecklar inte vilket problem som den föreslagna bestämmelsen ska utgöra en åtgärd mot. Ytterligare beredning krävs således härvidlag för att det ska vara möjligt att ta ställning till om förslaget kan vara befogat.

8.4 Överväganden och förslag

Fakultetsstyrelsen instämmer i utredningens bedömning av vilka åtgärder som krävs för att avskaffa det så kallade spårbytet.

Ett avskaffande av systemet för s.k. spårbyte riskerar dock att leda till att fler personer i Sverige känner sig nöjda att uppehålla sig i Sverige utan nödvändiga tillstånd. Fakultetsstyrelsen noterar att andra kommittédirektiv på migrationsrättens område ger uttryck för en önskan att vidta åtgärder mot det s.k. skuggsamhället (se t.ex. dir. 2023:93). Betänkandet saknar resonemang om hur förslaget att avskaffa systemet om spårbyte förhåller sig till denna målsättning.

10.1.1 Arbetsgivares skyldighet att inte ha anställda som saknar rätt att vistas eller arbeta i Sverige

Fakultetsstyrelsen instämmer i utredningens bedömning att skärpningar av sanktionssystemet är befogade.

En viktig möjlighet till effektiv skärpning av sanktionssystemet uppmärksammas inte av utredningen. Den ursprungliga beställaren i entreprenadkedjan (jfr prop. 2012/13:125, s. 127) bör enligt fakultetsstyrelsens mening kunna påföras särskild avgift (jfr s. 231).

Enligt fakultetsstyrelsens mening är utredningens förslag om höjning av den särskilda avgiften inte tillräckligt långtgående för att vara effektiv. En högre höjning i kombination med en snabbare stegring av avgiften är befogad.

Utredningens argument mot att införa differentierade sanktionsavgifter övertygar inte fakultetsstyrelsen. Inspiration kan exempelvis hämtas från beräkningen av administrativa sanktionsavgifter för överträdelse av EU:s dataskyddsförordning eller myndighets- och domstolspraxis på arbetsmiljörättens område. Dessutom överdriver utredningen svårigheterna med att koppla sanktionsbeloppen till arbetsgivarföretagets omsättning (s. 248). Denna dagsbetsliknande modell framstår enligt fakultetsstyrelsens mening som lämplig också på migrationsrättens område.

Effektiviteten i detta sanktionssystem skulle öka om sanktionerna mot arbetstagare lindrades. Förstärkta möjligheter till betänketid och bättre förutsättningar för migrantarbetare att medverka i förundersökningar om misstankar om brott riktade mot arbetsgivaren hade ökat effektiviteten i sanktionssystemet.

Det är enligt fakultetsstyrelsens mening en allvarlig brist i utredningens förslag om skärpta sanktioner, att det saknas beredning ur brottsofferperspektiv.

11.5 Överväganden och förslag

Utredningen föreslår särskilt anpassade regler för arbetskraftsinvandrare anställda utomlands och föreslår härvidlag att Migrationsverket ska kontrollera arbetsvillkoren som gäller för dessa arbetstagare.

Utredningens beskrivning av det underlag som föreslås ligga till grund för Migrationsverkets beslut är mycket svävande (s. 257, s. 352), särskilt i relation till det avtal som är bindande mellan arbetsgivaren och arbetstagaren. Avses med ordvalet 'underlag' en beskrivning av villkoren kombinerat med ett intygande om riktigheten från arbetsgivaren om villkoren, eller ska det krävas avskrifter av de konkreta dokumenten? I likartade befintliga bestämmelser om uppgiftsskyldighet för arbetsgivare används lokutionen "skriftlig uppgift om de villkor som gäller för utlänningens anställning" (9 kap. 17 § utlänningslagen [2005:716] och 6 kap. 6 b § utlänningsförordningen [2006:97]). Bör inte uppgiftsskyldigheten, som i 6 kap. 6 b § utlänningsförordningen (2006:97), genom lokutionen "Uppgifterna ska lämnas på heder och samvete." kopplas till kriminaliseringen i 15 kap. 10 § brottsbalken av osann eller vårdslös försäkran? I den fortsatta beredningen måste det klargöras vad som ska lämnas in i beslutsärendet. Det bör vara fråga om sådana villkor som omfattas av parternas avtal och som kan utkrävas i domstol. Det är långt ifrån säkert att dessa arbetstagare omfattas av sådana regler om anställningsbevis som utredningen uppehåller sig vid (jfr direktiv 2019/1152 och 6 c § lagen [1982:80] om anställningsskydd). I alla händelser kan anställningsbevis i och för sig ingå i underlaget. Ett anställningsavtal kan emellertid vara kortfattat och intetsägande eftersom de viktiga anställnings- och arbetsvillkoren följer av olika typer av

författningar samt kollektivavtal. I dessa lägen måste tillämpliga nationella regler bifogas anställningsavtalet för att svensk myndighet ska kunna bilda sig en uppfattning om de villkor som gäller för en viss arbetstagare.

Utredningen föreslår att regeln om gemenskapsföretråde ska tillämpas på utstationerade arbetstagare. Enligt fakultetsstyrelsens mening framstår termen ”rekryteringsförfarandet” som kopplad till den situationen att en arbetsgivare som befinner sig i Sverige ingår anställningsavtal med en person som måste ha arbetstillstånd för arbete här. Utstationerad arbetskraft kommer till Sverige inom ramen för ett avtal mellan två företag om utförande av tjänster, varav ett utanför Sverige. Ingående av ett sådant avtal om köp av tjänster ryms inte på ett naturligt sätt inom ramen för begreppet rekryteringsförfarande. Ingåendet av anställningsavtalet i tredjeland har ingen koppling till EU:s ambitioner att skapa en gemensam arbetsmarknad och att ge företråde för EU-medborgare på denna arbetsmarknad. Det kommer vidare bli mer eller mindre omöjligt att kontrollera efterlevnaden av denna regel. Avslutningsvis kan inte regeln om gemenskapsföretråde läggas till grund för en skyldighet att i första hand ingå anställningsavtal och först i andra hand ingå avtal om köp av tjänster genom utstationerad personal från företag i tredjeland.

12 Åtgärder för att främja invandring av högkvalificerad arbetskraft

Fakultetsstyrelsen efterlyser fördjupad beredning av denna fråga med beaktande av vilken betydelse det kan ha för ursprungslandets utveckling att högutbildade lämnar – så kallad brain drain (jfr SOU 2005:50 avsnitt 2.4.2 för ett svenskt perspektiv). Sveriges migrationspolitik bör samordnas med politiken för global utveckling. Denna problematik uppmärksammas emellertid inte av betänkandet. Jfr även fakultetsstyrelsens kommentar om utredningens avsnitt 12.5.6.

12.5.2 Förlängd tillståndstid för EU-blåkort

Med åberopande av de skäl betänkandet redovisar tillstyrker fakultetsstyrelsen förslaget.

Enligt delegation

Lovisa Häckner Posse

Niklas Selberg

Mats Tjernberg

Signature page

This document has been electronically signed
using eduSign.

eduSign