



UPPSALA
UNIVERSITET

**Remissyttrande
2021-05-04
UFV 2021/293**

Justitiedepartementet

Betänkandet Ett förbättrat system för arbetskrafts- invandring (SOU 2021:5)

Uppsala universitet har genom remiss anmodats yttra sig över rubricerat betänkande. Universitetet vill anföra följande.

Yttrandet behandlar vissa av de åtgärder som föreslås för att göra Sverige mer attraktivt för högkvalificerad arbetskraft, inklusive byte av grund för uppehållstillstånd och försörjningskrav samt vissa frågor om anställningsvillkor och möjlighet att underlåta återkallelse på grund av brister i dessa.

Universitetet tillstyrker förslagen med följande synpunkter.

Övergripande synpunkter

Inledningsvis kan konstateras att ett primärt syfte med förslagen som presenteras i betänkandet förefaller vara att göra Sverige mer attraktivt för i första hand högkvalificerad arbetskraft samtidigt som dagens system för arbetskraftsinvandring värnas liksom, i förlängningen, principen om den reglerade invandringen. Den senare är sedan decennier utgångspunkten för svensk migrationspolitik. Det kan här noteras att vem som är att betrakta som högkvalificerad i betänkandet definieras främst utifrån utbildningsnivå (jfr. kapitel 6) vilket kan leda till att personer som inte passar in i en traditionell bild av vem som är ”högkvalificerad” inte kommer i åtnjutande av de särskilda möjligheter som förslagen innebär för denna grupp, vilket tycks kontraproduktivt med hänsyn till hänsyn till det övergripande syftet med förslagen. En koppling tycks vidare göras mellan ”högkvalificerad” och ”höginkomsttagare”, vilket gör att de potentiellt negativa konsekvenserna som exempelvis ett försörjningskrav kan innebära för vissa kategorier av

arbetstagare inte ses som skäl till att inte införa sådana krav (se vidare nedan rörande försörjningskravet). Detta sagt är det positivt att steg nu vidtas för att göra Sverige till ett ännu mer attraktivt land för utländska medborgare att arbeta och leva i, inklusive personer verksamma inom akademien. Det är inte minst positivt att åtgärder föreslås för att undvika och motverka problemen med s.k. kompetensutvisningar av personer som är för Sverige mycket attraktiv arbetskraft och som tvingats lämna landet på grund av omständigheter över vilka de ofta inte haft någon kontroll eller inflytande.

Särskilda synpunkter

Uppehållstillstånd för högkvalificerade personer för att söka arbete eller undersöka möjligheterna att bedriva näringsverksamhet

Utredningen föreslår (betänkandets kapitel 6) att en ny grund för uppehållstillstånd ska införas för att högkvalificerade personer ska kunna komma till Sverige för att söka arbete eller undersöka möjligheterna att starta näringsverksamhet. Vem som är att betrakta som högkvalificerad ska avgöras utifrån om personen har slutförda studier som motsvarar en examen på avancerad nivå (avsnitt 6.4.). Då detta sätt att definiera högkvalificerad förvisso kan ses som ett sätt att använda sig av ett objektiva mått för kompetens som är användbart i de flesta fall kan det dock innebära svårigheter exempelvis för högt kvalificerade personer med andra typer av utbildningar eller kompetens, exempelvis inom restaurangbranschen eller kreativa yrken. Samma invändning kan göras mot att definitionen av ”högkvalificerad” ska vara densamma även för s.k. entreprenörer trots att dessa – vilket också uttryckligen nämns i betänkandet (s. 110) – kan ha en annan bakgrund än studier på avancerad nivå. Slutsatsen att samma krav ska gälla även för denna grupp motiveras inte vidare i betänkandet än att det anses vara rimligt att samma definition gäller för båda grupperna. Även om det från universitetets synvinkel naturligtvis är positivt att högre utbildning på detta sätt lyfts fram som en förutsättning för att betraktas som högkvalificerad kan förslaget i denna del riskera att utesluta personer som skulle vara högt eftertraktad arbetskraft, eller näringsidkare, men som inte har dessa formella meriter, något som i sin tur kan uppfattas som kontraproduktivt i relation till syftet att göra Sverige mer attraktivt för en viss kategori människor.

Byte av grund för uppehållstillstånd

Uppsala universitet ställer sig positivt till de ökade möjligheterna till byte av grund för uppehållstillstånd utan att personen i fråga behöver lämna Sverige, vilket kommer att innebära att personer lättare kan röra sig från att ha arbetstillstånd som grund för uppehållstillståndet till att ha forskning som grund (förslaget i betänkandets kap. 8 om ett tredje stycke i 5 b kap. 15 § UtL). Förslaget bör dock kompletteras så att personer med arbetstillstånd som grund för sitt uppehållstillstånd även kan ansöka om nytt tillstånd för utbildning på forskarnivå utan att behöva lämna landet, något som skulle förenkla vid planering av forskningsprojekt i vilket personen är tänkt att ingå.

Försörjningskrav

I betänkandet föreslås att ett försörjningskrav ska införas för familjemedlemmar till personer med arbetstillstånd samt personer med ICT-tillstånd (kap. 11). Detta för att systemet för anhöriginvandring ska vara lika för alla, oavsett grunden för uppehållstillstånd. Utredningen utgår i sitt förslag från de förslag som Migrationskommittén (SOU 2020:54) givit om att försörjningskravet vid anhöriginvandring ska omfatta såväl anknytningspersonen som de familjemedlemmar som kommer till Sverige. Dessa förslag finns även i den lagrådsremiss (Ändrade regler i utlänningslagen) som regeringen i april 2021 lämnade till Lagrådet. Det kan noteras att det i betänkandet noteras att ett försörjningskrav för anhöriginvandring ”givetvis [kan] medföra problem för vissa arbetskraftsinvandrare men inte för den lite mer kvalificerade kompetens som Sverige vill kunna attrahera” (s. 214). Samma reflektion görs i konsekvensanalysen i betänkandets kap. 15 i vilket det konstateras att förslaget kan ha negativa konsekvenser bland annat för företag inom branscher med lägre lönenivåer (s. 261f.) och för enskilda som inte kan leva tillsammans med sina familjer i Sverige då de inte kan uppfylla försörjningskravet (s. 267). Detta sistnämnda kan i sin tur ha negativa effekter för integrationen av dessa personer i det svenska samhället (s. 270). Dessa resonemang kan ses som ett exempel på hur det i utredningen tycks betonas att det är höginkomsttagare som Sverige i första hand ska attrahera, och att det här görs en tydlig koppling mellan högkvalificerad och höginkomsttagare, vilket kan uppfattas som en alltför schematisk förståelse av kompetens och vilka arbetstagare och/eller entreprenörer som är attraktiva för Sverige i ett längre perspektiv.

Anmälningsskyldighet för ändrade anställningsvillkor

Utredningen föreslår en skyldighet att anmäla ändrade anställningsvillkor, vilket föredras framför det alternativa förslaget att ett skriftligt anställningsförslag ska bifogas ansökan. Uppsala universitet delar utredningens bedömning att en anmälningsskyldighet är att föredra, då det avviker mindre från vad som gäller för anställningsavtal i allmänhet. Den skyldighet att ge skriftlig information till arbetstagaren som finns i 6 § c lag (1982:80) om anställningsskydd (och som utredningen hänvisar till, s. 187 f.) finns bara krav på att anmäla anställningsvillkor vid anställningens början och inte förändrade anställningsvillkor, men det kan ändå vara eftersträvansvärt att samordna bestämmelserna för att minska arbetsgivarnas administrativa börda och (antagligen) minska risken för misstag.

Ökad möjlighet att underlåta återkallelse

I betänkandet föreslås att möjligheterna att underlåta att återkalla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ökas genom ett tredje stycke i 7 kap. 7 e § UtL. Uppsala universitet delar utredningens uppfattning att ett sådant uttryckligt undantag bör införas för att uppfylla direktivens syfte, dock kan bestämmelsens utformning övervägas. Eftersom undantagets tillämpning enligt förslaget lämnas till myndighetens skön (huvudregeln i 7 kap. 7 e § UtL är att ett uppehållstillstånd *ska* återkallas om förutsättningarna för arbetstillståndet enligt 6 kap. 2 § 1 st. UtL inte längre är uppfyllda av annat skäl än att anställningen upphört eller att arbetet inte påbörjats inom fyra månader från tillståndets första giltighetsdag, medan ett tillstånd *inte behöver* återkallas i de fall som anges i tredje stycket) bör förutsättningarna vara tydliga. Förutsättningarna för att återkallelse ska kunna underlåtas är två; *ringa fall* och *om en återkallelse med hänsyn till omständigheterna inte framstår som rimlig*. Ringa fall tar sikte på bristen i anställningsvillkoren i relation till de villkor som krävs för ett arbetstillstånd, det vill säga att anställningen ska göra det möjligt för utlänningen att försörja sig, och, vilket är mest relevant i nu diskuterat avseende att lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte får vara sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Med ringa fall avses sådana fall där bristen, det vill säga avvikelserna jämfört med kollektivavtal eller branschpraxis, ”anses vara mindre, obetydlig eller försumbar och ursäktlig” (s. 290, se också s. 159 f.). Att ett arbete påbörjas en eller ett par veckor efter de föreskrivna fyra månaderna ska enligt utredningen också kunna vara ett ringa fall. I den straffrättsligt färgade termen *ringa* ryms alltså dels

frågan om avvikelens storlek, dels frågan om avvikelsen anses ursäktlig. Kanske avses i kravet på ursäktlighet inte ligga annat än att fall av missbruk eller kringgående av reglerna om arbetskraftsinvandring inte ska anses ringa, men det är inte klart vare sig genom den föreslagna bestämmelsen eller specialmotiveringen (det är självfallet eftersträvansvärt att bestämmelsens innebörd så långt möjligt framgår utan specialmotiveringen). Med bestämmelsens formulering läggs till synes ett krav på att en återkallelse ska framstå som *rimlig*, medan det i specialmotiveringen också hänvisas till att en återkallelse kan framstå som *orimlig* bland annat med hänsyn till effekterna för den enskilde arbetstagaren. Bestämmelsen avser uttrycka att en proportionalitetsbedömning ska göras, i vilken avvikelsen vägs mot verkningarna för den enskilde – i gränsfall kan det vara avgörande om undantaget siktar på fall där en återkallelse framstår som orimlig eller om undantaget innebär ett krav på att en återkallelse ska vara rimlig. Med hänsyn till intresset av förutsebarhet och de konsekvenser en återkallelse kan få för den enskilde skulle det föreslagna undantaget kunna formuleras tydligare efter vad som avses (till exempel: *Ett tillstånd behöver dock inte återkallas enligt första stycket om bristen i anställningsvillkoren är försumbar och ursäktlig, eller om en återkallelse skulle vara orimlig med hänsyn till dess verkningar och de omständigheter som föranlett den*).



UPPSALA
UNIVERSITET

Magnus Ödman
Bitr. kanslichef
Utbildningsledare

Kansliet för humaniora och
Samhällsvetenskap

Box 256
SE-751 05 Uppsala

Besöksadress:
Dag Hammarskjölds väg 7

Telefon
0701679142:

www.uu.se

Magnus.Odman@uadm.uu.se

1(1)

Beslut

2021-05-04 UFV 2021/293

Justitiedepartementet

**Betänkandet Ett förbättrat system för arbetskrafts-
invandring (SOU 2021:5)**

Beslut

Härmed beslutas:


- Att universitetet överlämnar experternas yttrande som sitt svar på remissen.

Bakgrund

Uppsala universitet har anmodats yttra sig över rubricerad remiss. Bifogat yttrande har utarbetats av professor Rebecca Stern och docent Mikael Hansson vid Juridiska institutionen.

Beslut i detta ärende har fattats av undertecknad rektor i närvaro av prorektor Coco Norén och universitetsdirektör Caroline Sjöberg, efter föredragning av utbildningsledare Magnus Ödman. Närvarande därutöver var akademiombudsman Per Abrahamsson Uppsala studentkårs ordförande Jacob Färnert.

Anders Hagfeldt


Magnus Ödman