

Ett välfungerande system för arbetskraftsinvandring?

RIR 2016:32



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-426-1

RIR 2016:32

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: PONTUS JOHANSSON

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2016

TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2016-12-05

DNR: 3.1.1.2015-0222

RIR 2016:32

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevisionen:

Ett välfungerande system för arbetskraftsinvandring?

Riksrevisionen har granskat det svenska arbetskraftsinvandringssystemet. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Migrationsverket.

Företrädare för Justitiedepartementet och Migrationsverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till rapporten. Riksrevisionen vill tacka referenspersonerna professor Lars Silver vid Handelshögskolan i Umeå och fil. Dr. Henrik Emilsson vid Malmö Högskola samt medarbetare vid Riksrevisionen för synpunkter. Riksrevisionen står dock helt för de slutsatser som dras i rapporten.

Utöver den tryckta versionen av granskningsrapporten omfattar detta beslut bilaga 2 och 3 i elektronisk form, vilka framgår av innehållsförteckningen.

Riksrevisor Margareta Åberg har beslutat i detta ärende. Ämnessakkunnig Marianne Danielsson har varit föredragande. Revisor Ingrid Edberg, ämnessakkunnig Joakim Hveem, revisor Keili Saluveer och enhetschef Katarina Richardson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Margareta Åberg

Marianne Danielsson

För kännedom:

Regeringen, Justitiedepartementet
Migrationsverket

ETT VÄLFUNGERANDE SYSTEM FÖR ARBETSKRAFTSINVANDRING?

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	15
1.1 Reformens syften och behovet av granskning	15
1.2 Granskningsfrågor och bedömningsgrunder	16
1.3 Disposition	18
2 Arbetskraftsinvandringssystemet	19
2.1 Regelverket	19
2.2 Vem ansvarar för vad?	22
2.3 Förändringar under utredning	24
2.4 Tidigare analyser av arbetskraftsinvandringssystemet	25
2.5 Motstående bilder av systemet	30
3 Delundersökningar, metodval och data	31
3.1 Vilka är arbetstagarna och arbetsgivarna i systemet?	31
3.2 Motverkas önskat bruk och missbruk?	32
3.3 Goda förutsättningar för arbetsgivarna?	33
3.4 God kontroll och snabb handläggning?	34
4 Vilka använder arbetskraftsinvandringssystemet?	35
4.1 Kapitlets syfte och innehåll	35
4.2 Tillskott till arbetsmarknaden och arbetskraften	35
4.3 Arbetstagarna i arbetskraftsinvandringssystemet	38
4.4 Migration via arbetskraftsinvandringssystemet	43
4.5 Arbetsgivarna som använder arbetskraftsinvandringssystemet	51
4.6 Sammanfattning	62
5 Kommer alla till arbete och lön över försörjningskravet?	64
5.1 Kapitlets syfte och innehåll	64
5.2 En väg till arbete?	64
5.3 Uppfylls försörjningskriteriet?	70
5.4 Sammanfattning	78
6 Goda förutsättningar för rekrytering?	80
6.1 Kapitlets syfte och innehåll	80
6.2 Handläggningstidernas utveckling	81
6.3 Certifieringssystemet	85
6.4 Begriplig och förutsebar tillståndsprövning?	89
6.5 Hitta arbetskraft i tredje land	90
6.6 Sammanfattning	91
7 Valfungerande kontroll på rimlig tid?	93
7.1 Kapitlets syfte och innehåll	93
7.2 Migrationsverkets kontroller – förutsättningar och verktyg	93
7.3 Kontrollsystemet som helhet	105

ETT VÄLFUNGERANDE SYSTEM FÖR ARBETSKRAFTSINVANDRING?

7.4	Vad är det som tar tid?	109
7.5	Bidrar andra myndigheter och facket till att villkoren upprätthålls?	111
7.6	Sammanfattning	114
	Referenslista	115
	Bilaga 1. Kompletterande tabeller och diagram	121

Elektroniska bilagor

Till rapporten finns två ytterligare bilagor att ladda ned från Riksrevisionens webbplats www.riksrevisionen.se. Dessa kan begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 2. Fördjupad källredovisning, tabeller och diagram

Bilaga 3. Metodbilaga

Sammanfattning och rekommendationer

I december 2008 infördes nya regler för arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES och Schweiz (tredje land). Syftet var att underlätta för arbetsgivare att anställa utomeuropeisk arbetskraft och därigenom motverka arbetskraftsbrist och upprätthålla arbetskraftsutbudet. Goda förutsättningar för arbetskraftsinvandring skulle möjliggöra för Sverige att konkurrera om den internationella arbetskraften. Den viktigaste förändringen var att myndighetsprövningen av om det fanns kompetensbrist på den inhemska arbetsmarknaden togs bort. Arbetskraftsbrist ansågs kunna avhjälpas effektivare om arbetsgivarna själva fick avgöra när en rekrytering från tredje land behövdes.

Reformen utvärderades av OECD redan två år efter genomförandet. Slutsatserna var bl.a. att systemet var enkelt, snabbt och billigt för arbetsgivarna, att hälften av arbetskraftsinvandrarerna kom till andra yrken än bristyrken, och att arbetskraftsinvandrarernas villkor behövde bevakas. Därefter har systemet utvecklats, både för att hantera växande väntetider vid tillståndsprövningen och för att bättre motverka missbruk i form av arbetsgivare som erbjuder skenanställningar eller vinner konkurrensfördelar genom att utnyttja arbetskraftsinvandrare. Både arbetsgivare och arbetstagare har nu haft tid på sig att lära sig det nya regelverket. Riksrevisionen ser mot denna bakgrund ett behov av att granska om systemet är effektivt och fungerar som det var tänkt.

Granskningens syfte, granskningsfrågor och genomförande

Syftet med granskningen är att följa upp hur arbetskraftsinvandringssystemet har tagits i bruk efter reformen 2008 och belysa den arbetskraftsinvandring som reformen hittills lett till, mot bakgrund av reformens utgångspunkter.

Granskningen utgår från följande frågor:

1. Hur många och vilka arbetskraftsinvandrare har kommit till Sverige, och till vilka arbeten och arbetsgivare?
2. a) Motverkas oönskat bruk eller missbruk i tillfredställande utsträckning?
b) Har de kontrollskärpningar som gjorts haft önskad effekt?
3. Ges arbetsgivarna goda förutsättningar för att anställa arbetskraft från tredje land?
4. Finns förutsättningar för att uppnå en tillståndsprövning som skyndsamt och effektivt kan hantera tillståndsärenden samtidigt som oönskat bruk och utnyttjande av systemet minimeras?

Granskningen bygger på analys av registerdata perioden 2009–2015, och intervjuer med tjänstemän på olika nivåer inom Migrationsverket under 2015. Granskningen baseras också på styrdokument och akter i tillståndsärenden vid Migrationsverket.

Även andra berörda aktörer har intervjuats: företrädare för andra myndigheter och arbetsmarknadsorganisationer samt företagsföreträdare.

Granskningens resultat

Riksrevisionens granskning av arbetskraftsinvandringssystemet visar att arbetskraftsinvandrarna utgör ett betydande inslag i ett mindre antal yrkesgrupper och branscher. Vidare är arbetsgivarnas förutsättningar för att kunna rekrytera arbetskraft i tredje land inte tillräckligt goda, bl.a. eftersom handläggningstiderna för flera ärendetyper är orimligt långa.

De långa handläggningstiderna är delvis ett resultat av att den kontroll som ska förhindra missbruk av systemet har byggts ut. Granskning ger också skäl att tro att denna kontroll har lett till att systemets villkor i flera avseenden uppfylls i allt högre grad, samtidigt som det fortsatt finns problem, både med arbetserbjudanden som inte är tänkta att leda till ett arbete och löner under det s.k. försörjningskravet. Det gäller särskilt i branscher där lågkvalificerade yrkesgrupper dominerar. Det bör finnas möjlighet, menar Riksrevisionen, både att minska den tid kontrollåtgärderna tar och att förbättra kontrollen. De delundersökningar som slutsatserna bygger på sammanfattas nedan.

Arbetskraftsinvandringssystemet ger ett inte obetydligt inflöde av arbetskraft till svensk arbetsmarknad

Sedan 2012 har nivån på arbetskraftsinvandringen varit relativt stabil, med undantag för bärplockarna, vars antal varierat mer. Ungefär 20 000 arbetskraftsinvandrare har samtidigt gällande tillstånd att arbeta i Sverige, utom under sommaren då säsongarbete gör att de är fler. Ungefär 70 procent av arbetskraftsinvandrarna är koncentrerade till tio yrken. I flera yrkesgrupper och branscher utgör arbetskraftsinvandrarna en betydande andel av arbetsstyrkan. Exempelvis utgjorde de 2014 runt 5 procent av de anställda i branschgrenarna *Dataprogrammering* och *Restaurangverksamhet*.

Systemet används därmed av en inte obetydlig andel av alla arbetsgivare i Sverige. Runt 2,5 procent av de svenska arbetsgivarna har rekryterat, eller försökt rekrytera, en arbetskraftsinvandrare sedan reformen genomfördes. Stora företag är överrepresenterade. Få av de arbetsgivare som använder arbetskraftsinvandringssystemet gör det för att lösa kvantitativt betydande brist på arbetskraft. Det rör sig typiskt sett snarare om enstaka rekryteringar.

Det är vanligare bland företagsledare som själva har en utländsk bakgrund att erbjuda anställning till arbetskraftsinvandrare. Det kan ses som ett tecken på att tillgång till ett internationellt kontaktnät och en vana att ha kontakter som sträcker sig utanför landets gränser är viktiga för arbetsgivares möjlighet att rekrytera från tredje

land. Har företaget inte detta kan det utgöra ett hinder. Det tycks vara ett större hinder för mindre företag (med mindre resurser) än för stora.

Arbetskraftsinvandringen är störst till kvalificerade bristyrken men inte obetydlig till lågkvalificerade överskottstyrken

Riksrevisionen har granskat i vilken utsträckning arbetskraftsinvandringen sker till s.k. bristyrken och överskottstyrken, utifrån Arbetsförmedlingens bedömning, och vilka utbildningskrav som vanligen gäller för de yrkesgrupper som kommer till Sverige.

Den största enskilda yrkesgruppen är bärplockarna. En fjärdedel av alla tillstånd totalt har utfärdats till dem. Bärplockarna oräknade utgör de mer högkvalificerade yrkesgrupperna, som kommer till arbeten där det råder brist på kompetens i Sverige, merparten av arbetskraftsinvandrarna. Ungefär 60 procent av de beviljade tillstånden avser bristyrken och över hälften av tillstånden gäller yrken som räknas som högkvalificerade (bärplockarna exkluderade). Cirka 20 procent kommer i överskottstyrken, i huvudsak till lågkvalificerade yrken eller medelkvalificerade serviceyrken. Granskningen visar att den trend med ökande inströmning av arbetskraft till lågkvalificerade överskottstyrken som fanns under reformens första år bröts 2012. Därefter har andelen varit relativt konstant.

Högkvalificerades tillståndstider ökar och förlängning är vanligast bland dem

Systemet används både för rekrytering till kortare uppdrag och för rekryteringar som leder till mer permanent etablering. Tidigare studier har beskrivit att de högkvalificerade arbetskraftsinvandrarna kommit på korta tillstånd och att de lågkvalificerade kommit för längre vistelser. Riksrevisionens granskning visar att de högkvalificerades tillståndstider har ökat under senare år och att de högkvalificerade oftare än andra ansöker om och beviljas förlängningstillstånd. Högkvalificerade har dessutom ofta flera tillstånd på rad.

En stor andel av de arbetskraftsinvandrare som kommer till lågkvalificerade överskottstyrken kommer visserligen med maximal tillståndstid, men arbetet resulterar sedan inte i en förlängning. Det innebär att anställningsvillkoren i denna grupp mer sällan kontrolleras, vilket skulle ske vid en förlängning av tillståndet. Dessa personer arbetar i branscher där det är vanligare att lönerna understiger försörjningskravet eller att arbetskraftsinvandrare inte kommer i arbete, och där avslag dessutom är som vanligast när tidigare villkor kontrolleras.

Runt 25 procent av arbetskraftsinvandrarna som fick arbetstillstånd från december 2008 till och med december 2011 (och alltså haft möjlighet att kvalificera sig för permanent uppehållstillstånd genom 4 års arbete inom undersökningens tidsram) har fått permanent uppehållstillstånd i Sverige. De har haft arbetstillstånd i både hög- och lågkvalificerade yrken.

Många arbetskraftsinvandrare kommer med anhöriga

Uppskattningsvis 40 procent av arbetskraftsinvandrarna kommer med anhöriga, och många av dem kommer med barn. En dryg tredjedel av de vuxna anhöriga arbetar, ofta deltid. En tredjedel av de anhöriga som arbetar har högkvalificerade arbeten. Mer än hälften av de anhöriga som fick sitt arbetstillstånd 2011 eller tidigare, och alltså kunnat kvalificera sig för permanent uppehållstillstånd under den period vi undersökt, har också fått det.

Ett mindre antal arbetskraftsinvandrare byter spår

Arbetskraftsinvandringssystemet är utformat för att möjliggöra spårbyte, dvs. att asylsökande som arbetat i väntan på besked kan söka arbetstillstånd om de får avslag på sin asylansökan. Eftersom mycket få asylsökande arbetar, är det få som överhuvudtaget kan utnyttja denna möjlighet. Men en hög andel av de som *har* arbetat under väntetiden söker sedan arbetstillstånd efter att ha fått avslag på sin asylansökan. Ungefär 6 procent av de folkbokförda arbetskraftsinvandrarna sedan 2009 har bytt spår åt andra hållet: de har kommit som arbetskraftsinvandrare, men därefter sökt och beviljats asyl som skyddsbehövande.

Bättre efterlevnad av centrala tillståndsvillkor, men samtidigt kvarvarande problem

Riksdagen har uttryckt att arbetskraftsinvandringssystemet ska utformas så att risken för missbruk i form av t.ex. skenanställningar minimeras och att oseriösa arbetsgivare hindras från att tillskansa sig konkurrensfördelar med systemets hjälp. Riksrevisionen har granskat om arbetskraftsinvandrarna kommer i arbete och om försörjningskravet på 13 000 kronor i månaden uppfylls. Dessutom har Riksrevisionen granskat vilken typ av arbetsgivare som kan kopplas till arbetstagare som inte alls kommer i registrerat arbete eller som har månadslöner under försörjningskravet.

De flesta arbetskraftsinvandrarna arbetar, men skenerbjudanden förekommer

De allra flesta arbetskraftsinvandrarna kommer i arbete. Över 90 procent av de folkbokförda arbetskraftsinvandrarna med gällande tillstånd 2014 hade ett registrerat lönearbete. Bara ett par procent hade bytt arbetsgivare. Av den tiondel folkbokförda arbetskraftsinvandrare som inte hade registrerat arbete 2014, hade tre procentenheter tillstånd att arbeta i högkvalificerade yrken där utstationering är vanligt – det gäller framför allt IT-yrken och civilingenjörer. Två procentenheter hade tillstånd i yrken med lägre kvalifikationskrav, utan att det finns spår av lönearbete i svenska register.

Nästan hälften av de som saknade löneinkomst under gällande tillståndstid 2014, 4 procentenheter, hade bytt spår och fått asyl. De allra flesta av dem hade inte arbetat alls under tillståndstiden. Det tyder på att det är vanligt att arbetskraftsinvandrare som byter spår till asyl inte har ett seriöst menat jobberbjudande som grund för sitt

arbetstillstånd. Med utgångspunkten att det också finns ett antal asylsökande personer utan ett seriöst arbetserbjudande som fått avslag eller fortfarande väntar på ett asylbeslut, bygger uppskattningsvis ett av tjugo tillstånd till folkbokförda arbetskraftsinvandrare på ett skenarbetserbjudande, det vill säga antingen ett erbjudande som arbetstagaren tror ska leda till arbete, eller ett erbjudanden där båda parter är införstådda med att så inte är fallet.

En tredjedel arbetskraftsinvandrare (exklusive bärplockarna) har inte folkbokfört sig, oftast för att deras tillståndtid är för kort för att de ska få folkbokföra sig. De är svårare att följa upp, eftersom deras inkomster inte finns i SCB:s register. Riksrevisionen kan dock konstatera att nästan 80 procent av ärendena kan kopplas till koncerner eller arbetsgivare i utlandet: arbetsgivare som kan utstationera arbetskraft. Utöver denna grupp tillkommer 7 procent ärenden som rör yrken av renodlad säsongskaraktär i trädgård och skog. Det är grupper som kan förväntas återfinnas bland de icke folkbokförda utifrån den bild som tecknas av arbetskraftsinvandringen i forskning och andra tidigare studier. Cirka 5 procent av de som inte är folkbokförda finns i yrkesgrupper med lägre kvalifikationskrav.

Försörjningskravet uppfylls allt oftare men i vissa yrkesgrupper finns problem

En knapp tiondel av de folkbokförda arbetskraftsinvandrare vars inkomster kan följas i SCB:s register nådde 2014 inte kravet att månadslönen ska vara minst 13 000 kronor. Denna grupp har minskat kontinuerligt, och mer än halverats sedan 2009.

I flera yrkesgrupper är problemen dock fortfarande stora. Bland anställda inom skönhetsvård, städare, slaktare, bagare, butiks- och kassabiträden samt tidningsutdelare var det 2012–2014 – efter det att dessa branscher började kontrolleras särskilt noga – fortfarande över 20 procent som hade en lön under försörjningskravet.

Svårt att bedöma om lönerna är tillfredsställande

Arbetskraftsinvandrarernas löner ska inte bara klara försörjningsvillkoret. Villkoren ska också vara på kollektivavtalsenlig nivå eller, när arbetet inte omfattas av kollektivavtal, följa praxis i yrket eller branschen. Riksrevisionen har inte haft uppgifter som visar om arbetsplatserna är kollektivavtalsanslutna. Även när arbetet omfattas av kollektivavtal är det inte alldeles enkelt att avgöra vad som är en kollektivavtalsenlig lön, annat än med noggrann granskning fall för fall. Innebörden av lagens krav när en arbetsplats inte har kollektivavtal är oklar. Inte heller har Migrationsverket gjort någon tydlig tolkning av vad kravet ska innebära. Det är därmed svårt att avgöra när kravet är uppfyllt också för Migrationsverkets handläggare. Dessutom är den faktiska löneinkomster per månad inte sällan ersättning för deltidsarbete. Det har av dessa skäl inte varit möjligt att dra några slutsatser om ifall arbetskraftsinvandrarernas löner är tillfredsställande utifrån svenska kollektivavtal och svensk praxis.

Ett fåtal arbetsgivare betalar systematiskt för lite till flera arbetskraftsinvandrare, många betalar för lite till en

År 2014 hade alltså ca 10 procent av de folkbokförda arbetskraftsinvandrarna en lön under försörjningskravet, och ungefär lika många hade inte någon registrerad lön alls. De arbetsgivare som kan knytas till arbetskraftsinvandrare som har lön under försörjningskravet, eller som inte har någon registrerad löneinkomst alls, utgjorde knappt 30 procent av arbetsgivarna (utländska bolag och koncerner som kan tänkas utstationera arbetskraft oräknade, eftersom uppgifter om löner är osäkra för dessa). Det speglar att lön under försörjningskravet eller frånvaro av inkomst i relativt hög utsträckning är enstaka fall som är utspridda på många arbetsgivare. Riksrevisionen har även sett tecken på att arbetsgivare missbrukar systemet mer systematiskt, men dessa arbetsgivare är få.

Andelen arbetsgivare som betalar för lite eller inte alls har minskat, framför allt mellan 2012 och 2013. De arbetsgivare som kan kopplas till utebliven lön eller lön under försörjningskravet återfinns ofta i de branscher som är föremål för Migrationsverkets särskilda kontroll.

Inte alltid goda förutsättningar för de arbetsgivare som vill anställa från tredje land

Tillståndsprocessen ska vara förutsebar, begriplig och skyndsam. Det är viktigt för de arbetsgivare som behöver rekrytera från tredje land men även för de ansökande arbetstagarna. Riksrevisionen bedömer dock att arbetsgivare i flera avseenden inte ges goda förutsättningar för att anställa arbetskraft från tredje land.

Vissa handläggningstider är orimligt långa

Skillnaderna i handläggningstider för arbetstillstånd har ökat under senare år. Skillnaderna mellan olika ärendekategorier ter sig större än vad som är motiverat av ärendenas olika karaktär. För vissa ärendekategorier är handläggningstiderna orimligt långa.

Skillnaderna har ökat som en följd av att handläggningen differentierats i flera särskilda spår, utifrån ärendenas olika karaktär. År 2011 infördes ett certifieringssystem för arbetsgivare där erfarenheten visat att kontroll- och kompletteringsbehoven är små. År 2012 infördes ett system med särskild kontroll i vissa branscher, där Migrationsverkets erfarenhet varit att kontrollbehoven är större och regelefterlevnaden sämre.

Handläggningstiderna för ärenden kopplade till certifierade företag har i huvudsak varit korta. Däremot har Riksrevisionen konstaterat ökande tidsskillnader mellan ärenden i certifieringssystemet och ärenden i samma bransch utanför certifieringssystemet (i det här fallet IT-branschen), som inte uppenbart är motiverade.

I de branscher där särskild kontroll görs – de s.k. kontrollbranscherna – är handläggningstiderna långa. Exempelvis var under perioden 2012–2015 medianhandläggningstiden för ett beviljande i städbranschen fem månader, dvs. för ärenden där underlagen varit tillfyllest och villkoren uppfyllda. Både handläggningstider generellt och skillnaderna mellan olika ärendekategorier har dessutom ökat. Även om det kan förklaras av omprioriteringar hos Migrationsverket till följd av den ökade flyktinginvandringen hösten 2015, är konsekvenserna problematiska för de arbetsgivare och arbetstagare som får vänta på tillstånd. Det är framför allt handläggningen av förlängningsansökningar som tar allt längre tid.

Riksrevisionen anser inte att det i sig är problematiskt att organisera handläggningen i olika spår. Differentiering kan förbättra förutsättningarna för effektiv handläggning. Men handläggningen i alla ärendekategorier ska ske skyndsamt i de delar som Migrationsverket självt kan påverka. Ökningen beror i hög grad på att ärenden blir liggande allt längre i väntan på hantering. Liggtiderna ökar mer utanför certifieringssystemet. Riksrevisionen bedömer att uppdelningen har lett till en prioritering av större företag i t.ex. IT-branschen framför små företag i samma bransch.

Förändrade regeltolkningar kan leda till oförutsebarhet

Regelverket har tillämpats olika, över tid men också mellan handläggare. Förändring av regelverkets tillämpning över tid kan inte alltid undvikas. Att Migrationsöverdomstolens avgöranden successivt påverkar kontrollprocessen är nödvändigt. Att både regeringen och Migrationsverket utvecklat sin syn på vilka krav som behöver ställas kan vara befogat. Regleringsbrevens krav på hårdare kontroll tycks inte bara lett till att Migrationsverket gjort grundligare utredningar utifrån regelverkets krav, utan även till att Migrationsverket skärpt tolkningarna av kraven som sådana. Sådana förändringar, särskilt när skärpningar sker av krav som ställs på arbetsvillkor under tidigare tillståndspår, leder till osäkerhet för systemets användare.

Det är en viktig utmaning för Migrationsverket att tydliggöra för arbetsgivare, arbetstagare och deras ombud vad som krävs när ny rättspraxis tillkommer och nya överväganden görs. Migrationsverket har också utvecklat de kommunikationskanaler genom vilka arbetsgivare och arbetstagare får information om de krav som ställs. Men fortfarande finns centrala krav i lagstiftningen med stort tolkningsutrymme, som spelar roll i beslut om tillstånd eller avslag. Det gäller särskilt kravet att arbetskraftsinvandrarernas löner ska följa kollektivavtal eller branschpraxis. Här handlar problemet inte om otydlig information utan om svårtolkade regler. Riksrevisionen menar att det behövs ett tydliggörande av hur Migrationsverket ska tillämpa reglerna för att likabehandling och förutsägbarhet ska kunna säkerställas.

Systemet är utformat för arbetsgivare med egna internationella nätverk

Arbetskraftsinvandringssystemet är utformat för de arbetsgivare som redan har identifierat en arbetstagare från tredje land som denne vill anställa. Riksrevisionen

konstaterar att de arbetsgivare som rekryterar från tredje land i hög utsträckning är sådana som kan antas ha tillgång till internationella nätverk. Utanför den krets av arbetsgivare som har koncerntillhörighet, eller vars företagsledning har utländsk bakgrund, är internationell rekrytering mer ovanligt. Det gäller särskilt mindre företag. Det är, mot denna bakgrund, inte förvånande att de prognoser som fanns för hur reformen skulle öka arbetskraftsinvandringen inte infriades.

Systemet för tillståndsgivning och kontroll har svagheter

Riksrevisionen har granskat hur kontrollen fungerar och vad som tar tid i handläggningen. Ett viktigt syfte har varit att utröna i vilken utsträckning tidsåtgången kommer sig av kontrollåtgärder som är nödvändiga för att systemets villkor ska respekteras och i vilken utsträckning handläggningen tar tid av andra skäl.

Riksrevisionen bedömer att kontrollsystemet i vissa delar har luckor eller ger dåliga förutsättningar för effektiv kontroll men att de kontroller som görs tycks haft en preventiv effekt på benägenheten att betala lön understigande försörjningskravet. Det bör emellertid finnas möjligheter att bibehålla eller till och med öka kvaliteten på kontrollen samtidigt som tidsåtgången per ärende minskar.

Brister i förutsättningar för Migrationsverkets kontroll

Riksrevisionen finner att förutsättningarna inte alltid finns för att den kontroll som Migrationsverket gör, med de verktyg som står till buds, ska bidra till att kraven uppfylls. Den kontroll av arbetsgivarnas ekonomiska omständigheter gör det främst möjligt att identifiera arbetsgivare som egentligen inte har en fungerande verksamhet, medan granskningen visar att företag som betalar under försörjningskravet inte sällan har ungefär samma typ av ekonomiska omständigheter som de företag som betalar över försörjningskravet. Särskilt kontrollen av lönekravet när arbetsplatsen saknar kollektivavtal har dåliga förutsättningar att fungera väl, eftersom det saknas riktlinjer för hur kravet ska tolkas. När det finns kollektivavtal är förutsättningarna bättre, liksom när försörjningskravet ska kontrolleras. I flera kontrollmoment finns en osäkerhet som sammanhänger med att den dokumentation som kan krävas in är av osäkert värde, t.ex. lönebesked och preliminära resultatredovisningar.

Kontrollen av arbetsgivarnas seriositet och arbetserbjudandets äkthet bygger på att bristande seriositet kan kopplas till arbetsgivare med uppenbart dålig ekonomi och begränsad verksamhet. Migrationsverkets handläggare behöver, för att utföra kontrollen, ha förmåga att avläsa vad som är en fungerande företagsverksamhet utifrån företagets ekonomiska redovisning. Riksrevisionen menar att det finns tecken på att kompetensnivån hos handläggarna är ojämn vad gäller bedömningen av den ekonomiska information som krävs in, och det är inte alltid uppenbart att den information som begärs in används.

Riksrevisionen noterar även att arbetskraftsinvandrarnas reella tjänstgöringsgrad inte kontrolleras för de arbetskraftsinvandrare som arbetar deltid på annat sätt än

att den uppgivna tjänstgöringsgraden är utgångspunkt för uträkning av heltidslönen när lönevillkoret ska bedömas.

Kvaliteten i handläggningen har ökat men också tidsåtgången

Riksrevisionen har i sin granskning funnit att kvaliteten i handläggningen av arbetskraftsinvandringsärenden utvecklats positivt. Tillståndsprövning sker numera mer systematiskt, vilket bl.a. resulterat i tydligare beslutsmotiveringar.

Ökningen av handläggningstiderna kan dock inte enbart förklaras av att handläggningsmoment som tillför kvalitet har tillkommit. En stor del av Migrationsverkets handläggarsatser handlar om att kräva in dokument. Migrationsverket har inte sällan svårt att få in dokumentation, till exempel om tidigare löner när förlängningsansökningar ska prövas. Riksrevisionen har i granskningen sett att det ibland krävs in dokument som saknas för en komplett ansökan, även om den information som finns från början innehåller uppgifter som enligt reglerna innebär att ansökan måste avslås. Det finns också exempel på att Migrationsverket skickar ett stort antal påminnelser med begäran om komplettering till sökanden som inte svarar. En stor del av handläggningstiden består av väntan på nästa handläggningstillfälle. Det leder inte sällan till nya kompletteringsbehov, med ytterligare fördröjning som följd. En stor del av Migrationsverkets handläggningsinsatser ägnas åt ärenden från kontrollbranscherna.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionens rekommendationer har tre utgångspunkter: att riksdagens uttalade mål för arbetskraftsinvandringsystemet ska uppfyllas, att myndigheternas hantering av enskilda ärenden ska präglas av skyndsamhet och likabehandling, att gemensamma resurser ska hushållas med och förtroendet för staten vårdas.

Rekommendation till regeringen

- Säkerställ att Migrationsverket har förutsättningar för att korta handläggningstiderna utan att det går ut över den nödvändiga kontrollen. I det sammanhanget bör regeringen överväga det förslag om att ge Migrationsverket direktåtkomst till vissa registeruppgifter hos Skatteverket som Utlänningsdatautredningen (dir. 2014:76) har lagt.

Rekommendationer till Migrationsverket

- Precisera hur kravet att arbetskraftsinvandrarernas löner ska motsvara kollektivavtal eller praxis för yrket eller i branschen ska tillämpas när arbetsplatsen inte har tecknat kollektivavtal, eller har ett sifferlöst avtal.
- Tillse att efterkontrollen är strategisk och får tillräckliga resurser, så att förstagångsärenden i branscher där lön under försörjningskravet är vanligt kontrolleras i rimlig utsträckning.

- Vidta åtgärder så att handläggningstiderna minskas och skillnaden i handläggningstider mellan olika ärendekategorier begränsas till vad som är skäligt utifrån den arbetsinsats som olika ärendekategorier kräver.
- Utveckla de rutiner som ska säkerställa att lika ärenden behandlas lika avseende den kontroll som genomförs, och arbeta med rutiner som hindrar att överflödiga kompletteringar begärs in.
- Säkerställ nödvändig bredd i handläggarorganisationen beträffande kompetens för att analysera den ekonomiska information som krävs in av företagen, så att informationen mer konsekvent kommer till användning i kontrollen.

1 Inledning

1.1 Reformens syften och behovet av granskning

Den 15 december 2008 trädde nya regler för arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES och Schweiz, det som kallas ”tredje land”, i kraft.¹ Syftet var att underlätta för arbetsgivare att anställa utomeuropeisk arbetskraft och därigenom motverka arbetskraftsbrist och upprätthålla arbetskraftsutbudet. Goda förutsättningar för arbetskraftsinvandring – ett effektivare och flexiblare system – skulle möjliggöra för Sverige att konkurrera om den internationella arbetskraften.

Den viktigaste förändringen var att den statliga arbetsmarknadsprövningen togs bort. Tidigare gjordes en myndighetsprövning av om kompetensen saknades på den svenska arbetsmarknaden.² Det äldre systemet utgick från att arbetskraftsinvandring skulle tillåtas i undantagsfall, inte som regel.³ Efter reformen är det arbetsgivarna som själva avgör när det finns behov av att rekrytera från tredje land. Sverige fick ett av de mest öppna arbetskraftsinvandringssystemen inom OECD, eftersom det varken är begränsat till vissa typer av yrken, har trösklar som indirekt begränsar möjligheten för vissa typer av yrken (t.ex. inkomsttrösklar⁴), eller begränsas av en fastställd invandringskvot (OECD 2011, s. 11).

Reformen utvärderades av OECD bara två år efter dess införande (2011). Vid den tiden hade de allra första arbetskraftsinvandringarna som kom efter reformen precis hunnit börja ansöka om förlängning i större skala. Därefter har systemet utvecklats både för att hantera långa väntetider vid tillståndsprövningen och för att hantera risker för missbruk av systemet. Både arbetsgivare och arbetstagare har haft tid att lära sig det nya regelverket. Riksrevisionen ser mot denna bakgrund ett behov av att granska hur systemet tagits i bruk och om reformens syften uppfylls i tillfredställande grad.

¹ Riksdagsbeslut 2008 med anledning av prop. *Nya regler för arbetskraftsinvandring* (prop. 2007/08:147, bet 2008/2009:SfU3, rskr 2008/09:37). Förarbeten i Ds 2007:27, SOU 2006:87 och 2005:50. Departementspromemorian presenterar i väsentliga delar alternativ till den parlamentariska utredningens förslag. Propositionen bygger i dessa delar på departementspromemorian.

² Före december 2008 fattade Migrationsverket beslut efter samråd med Arbetsförmedlingen, som i sin tur skulle höra berörda parter på arbetsmarknaden. Före januari 2008 avgjordes behovet av AMS och länsarbetsnämnderna (prop. 2007/08:147 s. 36, 2008/09:SfU3 s. 7, SOU 2006:87 s. 90ff).

³ SOU 2005:50 s. 201.

⁴ EU:s system med blåkort tillåter t.ex. bara arbetstagare som tjänar en och en halv gång landets medellön att arbetskraftsinvandra.

1.2 Granskningsfrågor och bedömningsgrunder

De frågor om arbetskraftsinvandringssystemet som ställs i denna rapport är följande:

1. Hur många och vilka arbetskraftsinvandrare har kommit och till vilka arbeten och arbetsgivare?
2. a) Motverkas oönskat bruk och missbruk i tillfredställande utsträckning?
b) Har de kontrollskärpningarna som gjorts haft önskad effekt?
3. Ges arbetsgivarna goda förutsättningar att anställa arbetskraft från tredje land?
4. Finns förutsättningar för att uppnå en tillståndsprövning som skyndsamt och effektivt kan hantera tillståndsärenden samtidigt som oönskat bruk och utnyttjande av systemet minimeras?

Reformen presenterades vid införandet som ett av flera instrument för att på kort och lång sikt motverka bristen på arbetskraft. Riksdagen ansåg att ökade möjligheter till arbetskraftsinvandring var en av flera helt nödvändiga åtgärder för att möta stigande behov av arbetskraft och därmed säkra utveckling, välbstånd och den svenska välfärden. I utskottsbetänkandet beskrevs den dittillsvarande arbetskraftsinvandringen, under 10 000 tillstånd år 2007, som låg. Det noterades att prognosen var 17 000 för år 2008 och 37 000 åren därefter, dvs. nästan en fyrdubbling.⁵

Riksdagen utgick också vid sitt beslut från att systemet skulle försörja arbetsmarknaden med kompetens som inte fanns på närmare håll. I de fall då rätt kompetens finns att tillgå i Sverige skulle arbetsgivare inte välja att rekrytera från tredje land, ansågs det, på grund av de svårigheter som tillkommer vid internationell rekrytering. Av det skälet befarades heller inga undanträngningseffekter. Systemets utformning motiverades utifrån ett aktuellt läge med brist i ett mer begränsat antal olika yrken, och en prognostiserad framtida mer generell brist. Det nya systemet skulle vara flexibelt nog att klara båda situationerna.⁶

Det gjordes inte några uttalanden om storleken på en förväntad ökning eller om vilken typ av yrkeskompetens som systemet närmare bestämt tog sikte på att öka inströmningen av. Fråga 1 har därför karaktären av en uppföljningsfråga: Hur många och vilka arbetskraftsinvandrare har kommit, vilken sorts arbeten har de och hos vilka arbetsgivare? Riksrevisionen gör även en bedömning av i vilken utsträckning systemet genererar ett inflöde av arbetskraft som svarar mot en brist på arbetsmarknaden.

⁵ Bet. 2008/09:SfU3, s. 16–17. Prognosen inkluderade säsongarbetare och ”övriga” (gästforskare, idrottare, au pairer, egna företagare m.fl.), men beräknade ökningarna sannolikt huvudsakligen hänförs till kategorin ”vanliga” arbetstillstånden.

⁶ Bet. 2008/09:SfU3, s. 10, 16.

Fråga 2a utgår från att det i förarbetena till riksdagens beslut 2008 slås fast att det nya systemet inte får underlätta för oseriösa arbetsgivare, och att Migrationsverket måste vara uppmärksam på skenanställningar.⁷ Vid riksdagens beslut 2014, om förbättrad kontroll i arbetskraftsinvandringssystemet, framhålls att det framkommit uppgifter om fall då reglerna för arbetskraftsinvandring har missbrukats, och att det är viktigt att motverka missbruk av reglerna och utnyttjande av utländsk arbetskraft.⁸

Fråga 2b avser att följa upp hur arbetskraftsinvandringen förändrats efter Migrationsverkets ökade kontrollinsatser i vissa branscher 2012, och efter de regeländringar som riksdagen beslutade om 2014, i den mån dessa hunnit få genomslag i det undersökta materialet.

Fråga 3 motiveras av riksdagens uttalade målsättning att öka arbetsgivarnas möjligheter att rekrytera genom arbetskraftsinvandring. Av utskottets betänkande framgår att det närmare bestämt var tillståndsprocessen för den arbetsgivare som identifierat en arbetstagare som hon eller han vill anställa som skulle underlättas. När myndigheternas behovsprövning slopades, menade riksdagen, skulle rekryteringar kunna gå bättre och snabbare. Ansvaret för att tillståndsprövningen utformas så att arbetsgivarna ges goda möjligheter att rekrytera är Migrationsverkets. Ansvaret för att Migrationsverket har förutsättningar för att lösa uppgiften är regeringens.

Fråga 4 är utformad för att tydliggöra att riksdagen avsett att skapa ett system som *både* hanterar tillståndsprövningen på ett sätt som svarar mot arbetsgivarnas och arbetsmarknadens behov av en rimligt snabb och förutsebar tillståndshandläggning och upprätthåller en tillfredställande hög kontrollnivå. Ansvaret för att arbetet styrs och organiseras på ett sätt som möjliggör både god kontroll och en välfungerande tillståndsprövning vilar på Migrationsverket. Ansvaret för att Migrationsverket ges tillräckliga förutsättningar för att åstadkomma både effektiv handläggning och god kontroll vilar på regeringen.

Arbetskraftsinvandringens omfattning och arbetsgivarnas möjligheter att rekrytera från tredje land kan dessutom påverkas av politiska beslut som styr tillgången på bostäder och skolor, antalet studenter från tredje land i Sverige, m.m. eller arbetsmarknadspolitikerna i stort. Denna granskning avgränsas emellertid till arbetskraftsinvandringssystemet som sådant och beslut som direkt syftar till att reglera arbetskraftsinvandringen från tredje land.

⁷ Prop. 2007/2008:147 s. 37.

⁸ Bet. 2013/14:SfU19 s. 10.

1.3 Disposition

Kapitel 2 beskriver arbetskraftsinvandringssystemet: regelverket, vem som ansvarar för vad och vad tidigare undersökningar av systemet kommit fram till.

I kapitel 3 beskrivs metodval och vilken typ av material analysen bygger på i de olika delstudierna.

I kapitel 4 beskrivs hur systemet tagits i bruk: de yrkesgrupper och arbetsgivare som använder systemet. Där beskrivs även omfattningen av s.k. spårbyte, dvs. när en arbetskraftsinvandrare byter uppehållsgrund till asylsökande, eller tvärtom.

I kapitel 5 beskrivs arbete och inkomster. Där undersöker vi i vilken utsträckning det verkar förekomma att arbetskraftsinvandrare inte arbetar, om arbetstagarnas månadslöner når upp till lagens krav om minst 13 000 kronor och vad som karakteriserar de arbetsgivare som kan kopplas till icke önskvärd användning av systemet.

I kapitel 6 undersöks om arbetsgivare ges goda möjligheter att rekrytera: handläggningstidernas utveckling, användningen av ett certifieringssystem för vissa arbetsgivare, samt begriplighet och förutsebarhet i tillståndsprövningen.

I kapitel 7, slutligen, granskas tillståndsprövningssystemet, avseende dess kapacitet att både upprätthålla god kontroll och hålla rimliga handläggningstider. Huvudfokus är Migrationsverkets handläggning.

2 Arbetskraftsinvandringsystemet

2.1 Regelverket

Migrationsverket beslutar om arbetstillstånd med stöd av 6 kap. utlänningslagen (2005:716). Tillstånd får ges om de erbjudna anställningsvillkoren inte är sämre än vad som följer av svenska kollektivavtal eller vad som är praxis inom yrket eller branschen.⁹ Den erbjudna anställningen ska göra det möjligt för sökanden att kunna försörja sig. Därför får bruttolönen inte heller, t.ex. på grund av deltidsarbete, understiga den gräns som enligt riksnormen berättigar till försörjningsstöd. Migrationsverket har gjort bedömningen att denna försörjningsgräns motsvarar 13 000 kronor i månaden, och Migrationsöverdomstolen har slagit fast att den tolkningen är rimlig och får godtas.¹⁰ Kravet att arbetstagaren ska kunna försörja sig själv, liksom kravet på att lön och andra villkor ska vara i nivå med kollektivavtal eller praxis, fanns även i det gamla systemet. Facket ska ha beretts möjlighet att yttra sig över arbetsvillkoren innan Migrationsverket fattar sitt beslut.

För att tillstånd ska beviljas för en arbetstagare från tredje land krävs dessutom att arbetstagare på den europeiska arbetsmarknaden först ska ha haft möjlighet att söka arbetet. Bestämmelsen följer av Sveriges åtaganden i EU och ska säkerställa det s.k. gemenskapsföreträdet, vilket säger att europeiska arbetstagare har företräde till arbeten på den gemensamma arbetsmarknaden.¹¹ Ett arbete ska därför, för att gemenskapsföreträdet ska anses ha respekterats, ha utannonserats i tio dagar på Platsbanken/Eures, eller via likvärdig tjänst där annonsen är tillgänglig i alla EU/EES-länder och Schweiz.¹²

Enligt utlänningslagen ska tillståndet under de två första åren knytas till en viss arbetsgivare och avse ett visst slag av arbete (6 kap. 2a §)). Efter två år kan arbetstagaren ansöka om två års förlängning – före reformen gällde 18 plus 6 månader. För att förlängning ska beviljas krävs att arbetsvillkoren under den första perioden har

⁹ Enligt Migrationsverkets tolkning kan förmåner som uttryckligen ingår i anställningsvillkoren och tas upp till förmånsbeskattning räknas in, liksom traktamenten för utlandstjänstgöring vid utstationering (Migrationsverket 2016b och Migrationsverkets rättsliga ställningstagande RCI 14/2014)

¹⁰ 6 kap. 2 § första stycket 1 UtL 2005:716, MIG 2015:11. Beloppsgränsen har legat fast sedan reformen genomfördes. Migrationsverket utgår från att den lön som ska prövas mot försörjnings och lönekrav ska komma från en (1) arbetsgivare (Migrationsverket 2016b).

¹¹ Principen härleds ur det europeiska rådets resolution av den 20 juni 1994 om begränsning av rätten till inresa och vistelse för tredje-landsmedborgare till medlemsländerna för anställning, se även förordning EEG nr 1612/68 och anslutningsfördraget av den 16 april 2003 vid EU:s utvidgning år 2004. Principen ses som politiskt men inte juridiskt bindande för medlemsländerna (se prop. 2007/08:147, s. 21). Innan reformen prövade Arbetsförmedlingen om gemenskapsföreträdet var uppfyllt i samband med att behovet prövades. Migrationsverket följde regelmässigt Arbetsförmedlingens bedömningar.

¹² Prop. 2007/08:147 s. 36, 6 kap. 2 § andra stycket UtL 2005:716, prop. 2013/14:227 s. 8, MIG 2015:6.

uppfyllts. Under de två år som kan beviljas efter en förlängningsansökan ska tillståndet knytas till ett visst slag av arbete, men inte till en viss arbetsgivare. Även om ansökan ska grundas på ett specifikt erbjudande om arbete har arbetstagaren alltså efter de första två åren möjlighet att byta arbetsgivare under tillståndstiden, om yrket är detsamma.¹³ Efter sammanlagt fyra år kan arbetstagaren ansöka om permanent uppehållstillstånd.¹⁴ En arbetskraftsinvandrare får redan från början ta med sig sin familj.¹⁵ Speciella tillstånd för säsongarbete togs bort, och tillstånd för säsongarbete prövas nu i det nya mer heltäckande systemet.¹⁶

Arbetstillstånd ska i de flesta fall sökas före inresan till Sverige. Studenter från tredje land som fått erbjudande om arbete undantogs dock i samband med reformen. Sedan tidigare fanns ett undantag från krav på arbetstillstånd för asylsökande under prövotiden. I och med reformen infördes möjligheten för den som under sin asylprövningsprocess haft ett arbete under minst sex månader, och dessutom hade ett löfte om fortsatt arbete i minst ett år framåt, att söka arbetstillstånd utan att lämna landet. Den arbetstagare som förlorat jobbet gavs också möjlighet att söka tillstånd för ett nytt jobb inom tre månader utan att lämna landet. Därutöver finns möjlighet för den som rest in i landet för att träffa en arbetsgivare att söka arbetstillstånd utan att resa ut igen. Denna möjlighet gäller i arbeten där bristen på arbetskraft är stor (5 kap. utlänningsförordningen 2006:97).

Även en utstationerad arbetstagare, dvs. den som är anställd hos en arbetsgivare utomlands men som under en kortare period tjänstgör i Sverige inom ramen för sin anställning, behöver arbetstillstånd om inte det särskilda undantag för specialister som rör sig inom en koncern kan tillämpas.¹⁷

2.1.1 Förändringar som genomförts efter reformen

Mot bakgrund av rapporter om missbruk beslutade riksdagen våren 2014 om vissa justeringar av regelverket fr.o.m. augusti 2014. Ändringarna innebar bl.a. att det infördes regler om att ett tidsbegränsat arbetstillstånd ska återkallas om villkoren inte är uppfyllda eller om arbetstagaren inte påbörjat sitt arbete inom fyra månader

¹³ Kravet på specifik arbetsgivare gäller i två år, och enl. rättspraxis, även vid förlängning innan två år gått, MIG 2016:10.

¹⁴ Det tidigare systemet medgav i återhållsamt tillämpad princip permanent uppehållstillstånd direkt till personer med kompetens som det antogs råda långsiktig brist på. Det nya systemet ger inte automatiskt permanent uppehållstillstånd (PUT) efter fyra år.

¹⁵ Prop. 2007/2008:147 s. 31, bet. 2008/09:SfU3 s. 11. Möjligheten överfördes utan närmare diskussion från det gamla till det nya systemet, förutom att man såg ett behov av att förtydliga vem som är anhörig (prop. 2007/2008:147 s. 31, bet. 2008/09:SfU3 s. 11).

¹⁶ Prop. 2007/2008:147 s. 34-35.

¹⁷ 5 kap. 2 § första stycket 10 UtlF.

från arbetstillståndets första giltighetsdag,¹⁸ att Migrationsverket fick möjlighet att kontrollera detta under gällande tillståndstid,¹⁹ att arbetsgivare blev skyldiga att informera Migrationsverket om vilka anställningsvillkor som gäller för utländska arbetstagare som har fått arbetstillstånd, och att Migrationsverket blev skyldigt att informera utländska arbetstagare om deras rättigheter. Samtidigt beslutades att den s.k. omställningsperioden, dvs. tiden för att söka nytt arbete om det gamla upphört, i vissa fall ska vara fyra månader i stället för tre och att permanent uppehållstillstånd provas för den som haft tillfälliga tillstånd i fyra av sju år i stället för fyra av fem år.²⁰

Sedan 1 juli 2014 ges något större möjligheter för studenter att stanna kvar i anslutning till studietiden för att söka arbete i Sverige och det har gjorts vissa justeringar för att göra det enklare att byta spår från asylsökande till arbetskraftsinvandrare, s.k. ”spårbyte”.²¹

I juni 2016 fattades ett beslut om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige som ska gälla i tre år från 20 juli 2016.²² Det gäller inte arbetskraftsinvandrarna direkt, men de tillfälliga bestämmelserna om anhöriginvandring påverkar även möjligheten för arbetskraftsinvandrarnas anhöriga att få permanent uppehållstillstånd efter fyra år. Den person med arbetstillstånd som en anhörig åberopar anknytning till måste då, enligt den tillfälliga lagen, kunna försörja både sig själv och den anhörige.²³ Den tillfälliga lagen ger dessutom en asyl- eller skyddsökande flykting, som får ett temporärt uppehållstillstånd och tillstånd att arbeta, möjlighet att söka permanent uppehållstillstånd om han eller hon har ett arbete som uppfyller villkoren för arbetskraftsinvandring. Samtidigt begränsas möjligheten för andra asyl- eller skyddsökande att få permanent uppehållstillstånd.²⁴

Förutom de förändringar som skett till följd av riksdagsbeslut har tillståndsprövningen förändrats efterhand inom Migrationsverket. En viktig förändring är införandet 2011 av det s.k. certifieringssystemet, som innebär att arbetsgivare med

¹⁸ 7 kap. 7 e § UtLL (2005:716). Det har också konsekvens för ansökan om förlängning och PUT, då villkoren för den föregående tillståndstiden anses behöva ha uppfyllts *varje månad*, se MIG 2015:11 och 2015:20.

¹⁹ 6 kap. 6 a § UtLF.

²⁰ Riksdagsbeslut 2014 med anledning av proposition *Åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring* (prop. 2013/14:227, bet. 2013/14:SfU19, rskr. 2013/14:338).

²¹ Bl.a. sänktes kravet på arbetade månader från sex till fyra, se prop.2013/14:213, bet. 2013/14:SfU13, rskr. 2013/14:337. Beslutet ingick i ett program för att underlätta cirkulär migration.

²² Riksdagens beslut 2016 med anledning av propositionen *Förslag om att tillfälligt begränsa möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige* (prop. 2015/16:174 bet. 2015/16:SfU16, rskr. 2015/16:303).

²³ Anhörigas rätt till uppehållstillstånd regleras i 9 § lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige som temporärt ersätter 5 kap. 3b § utlänningslagen (2005:716).

²⁴ Prop. 2015/16:174. I den mån de nya flyktinggrupperna konkurrerar om samma arbeten som de som byter spår från asylsystemet till arbetskraftsinvandringssystemet, kan den tillfälliga lagen förändra förutsättningarna för spårbyte.

minst 25 arbetskraftsinvandringsärenden om året kan ingå en särskild överenskommelse med Migrationsverket, där Migrationsverket utlovar snabb handläggning mot att de ansökningar som kommer in alltid är fullständiga och korrekta (Migrationsverket 2016c).²⁵ En annan viktig förändring var införandet 2011–2012 av särskilda kontrollrutiner i vissa branscher där problem med oseriösa ansökningar uppfattades vara stora (Migrationsverket 2015a).²⁶

2.1.2 EU:s blåkort

Det finns ett parallellt EU-system för arbetskraftinvandring från tredje land, s.k. blåkort. Blåkortsdirektivet antogs 2009 och infördes i svensk lagstiftning 2013. Det är ett särskilt uppehålls- och arbetstillstånd för högkvalificerad arbetskraft. Blåkort kan beviljas av Migrationsverket i de fall anställningstiden är minst ett år till den som har relevant och särskild kompetens för anställningen i form av högskoleutbildning (motsvarande 180 högskolepoäng) eller fem års motsvarande yrkeserfarenhet.²⁷ Blåkort utnyttjas dock i mycket liten utsträckning för arbetskraftsinvandring till Sverige, då det är kopplade till fler restriktioner än det svenska systemet och bara ger den fördelen att det är lättare att röra sig mellan EU-länder.

När blåkortsdirektivet införlivades i svensk lagstiftning infördes en möjlighet att överklaga arbetstillstånd. Den begränsades inte till beslut om blåkort, utan gavs för alla arbetstillståndsbeslut.²⁸ Tidigare var det bara möjligt att överklaga beslut om arbetstillstånd som innebar avvisning eller utvisning.

2.2 Vem ansvarar för vad?

Arbetskraftsinvandringssystemet består av lagar och andra föreskrifter för arbetskraftsinvandringen från tredje land, men också av den myndighetsorganisation som ansvarar för implementeringen av dessa regler och de fackförbund som har en roll vid tillståndsgivningen.

2.2.1 Myndigheter

Det förvaltningssystem som ska genomföra den beslutade politiken kan sägas ha tre funktioner: en främjande funktion, en tillståndsprovande funktion och en kontrollfunktion:

²⁵ Migrationsverket, verkschefens instruktion, VCI 3/2012.

²⁶ Migrationsverket, VCI 7/2011.

²⁷ Rådets direktiv 2009/50/EG av den 25 maj 2009 om villkor för tredje-landsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning, prop. 2012/13:148 *Genomförande av blåkortsdirektivet*, bet. 2012/13:SfU13, rskr. 2012/13:275.

²⁸ 14 kap. 3 § Utl (2005:716). Ändringen trädde i kraft 1 juli 2013. Möjlighet att överklaga krävs även av direktiv 2011/98/EU (prop. 2013/14:153, bet.. 2013/14:SfU14, rskr. 2013/14:216).

I främjande syfte har Svenska Institutet (SI) en roll för att säkerställa att den som är intresserad av att arbeta i Sverige hittar information. Det sker främst genom SI:s värdskap för webbportalen Working in Sweden. Portalen vidareutvecklades efter reformen för att främja arbetskraftsinvandringen, i ett samarbete mellan SI, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen (Arbetsförmedlingen 2012). SI fick också ett särskilt uppdrag att marknadsföra Sverige som arbetsdestination för tredje-landsmedborgare. Det upphörde emellertid 2013 medan uppdraget att förvalta portalen kvarstår (Svenska institutet 2013).

För tillståndsprövning i arbetsmarknadsärenden (i vilka arbetstillstånd ingår) ansvarar Migrationsverket. Myndigheten ansvarar också för att informera om tillståndsprövsprocessen. Utlandsmyndigheterna svarar för inhämtning och elektronisk registrering av foto, fingeravtryck och signatur (s.k. biometriska data), som ska lagras på det uppehållstillståndskort (UT-kort) som arbetstagaren i de flesta fall behöver. AB Svenska Pass producerar och levererar UT-korten, som lämnas ut vid utlandsmyndigheten i de fall då arbetstagaren inte kan resa in utan visum.

Arbetsförmedlingen bistår Migrationsverket med uppgifter om bristyrken – yrken där det råder liten konkurrens om jobben och stor konkurrens om arbetstagarna – som används när Migrationsverket beslutar om den "bristlista" med vars hjälp det avgörs om tillstånd kan sökas av en person som redan befinner sig i Sverige.²⁹ Arbetsförmedlingen är också ansvarig för Platsbanken och förmedling av annonser till den europeiska platsbanken Eures. Eures är en platsbank som Migrationsverket bedömt kan säkerställa att europeiska arbetstagare haft möjlighet att söka tjänsten.³⁰

Kontrollen sker i huvudsak i samband med Migrationsverkets tillståndsprövning, men myndigheten gör sedan 2014 även i viss mån efterkontroller. Flera andra myndigheter har dessutom ansvarsområden som gör att de kommer i kontakt med arbetstagare från tredje land, och kan bidra till kontroll av regelefterlevnaden. Skatteverket gör branschriktade skattekontroller och bedriver arbete mot skatteundandragande i företag. Arbetsmiljöverket bedriver tillsyn över arbetsmiljön och har i samband med det uppmärksammat den utländska arbetskraftens arbetsvillkor (Arbetsmiljöverket 2012). Myndigheten ska även bevaka frågan om utstationering (9 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare).

Polisens nationella operativa avdelning (NOA, f.d. Rikskriminalen) arbetar också med utredningar utifrån anmälningar om oegentligheter kopplade till arbetstillstånd som ibland kommer från andra myndigheter, t.ex. Migrationsverket. Ingen

²⁹ 5 kap 1 § utlänningsförordningen. Att söka inifrån landet är tillåtet när det är brist på en yrkeskategori, och det dessutom är förenat med olägenhet för arbetsgivaren att arbetstagaren lämnar landet. Att söka inifrån landet är därutöver tillåtet för f.d. studenter och f.d. asylsökande.

³⁰ Enligt regelverkets förarbeten kan annonsering även ske på annan plats som fyller samma funktion (prop 2007/2008:147 s. 36).

av dessa myndigheter har emellertid något direkt ansvar för att kontrollera fusk, missbruk eller utnyttjande kopplat till arbetskraftinvandringsystemet.

Justitiedepartementet är ansvarigt departement inom Regeringskansliet.

2.2.2 Fackets roll

I arbetskraftsinvandringsystemet finns två mekanismer som ska tillse att relationen mellan arbetskraftsinvandrare och deras arbetsgivare fungerar i den svenska arbetsmarknadsmodellen. För det första innebär regelverket att tillstånd bara får ges när lön och andra villkor inte är sämre än vad som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. För det andra har facket möjlighet att yttra sig över villkoren i avtalen innan tillståndsbeslut fattas.³¹ Facket har dock ingen vetorätt. I utlänningsförordningen stadgas att i ärenden av principiell betydelse eller större vikt ska arbetsmarknadens parter ges möjlighet att yttra sig (5 kap. 7 § UtlF).

Facket lyfts också i viss mån fram som en del i det system som ska säkerställa att villkoren uppfylls när arbetet väl påbörjats, i så måtto att det framhålls att villkorsbrott i samband med arbetskraftsinvandring antas kunna tas om hand av partsmodellen. I samband med att riksdagen 2014 fattade beslut om ökade möjligheter till kontroll lyftes det fram att rätten att stämma sin arbetsgivare vid avtalsbrott, och möjligheten att ta hjälp av en arbetstagarorganisation för att bevaka sin rätt, gäller för utländska arbetstagare precis som för andra. Arbetskraftsinvandrare från tredje land antogs dock behöva extra information om hur detta system fungerar.³²

2.3 Förändringar under utredning

I juli 2015 fattade regeringen beslut om en utredning, *Åtgärder för att stärka arbetskraftsinvandrarers ställning på arbetsmarknaden*.³³ Den började arbeta i januari 2016 och ska lägga sina förslag senast 15 december 2016. Utredningen har ett brett mandat men också uppdraget att överväga lagändringar, bl.a. krav på anställningsavtal och sanktioner mot arbetsgivare för att sätta hårdare press på oseriösa arbetsgivare och öka tryggheten för arbetstagarna. I uppdraget ingår även att överväga utökade kontroller av arbetsgivare och eventuella sanktioner mot arbetsgivare som missbrukar systemet.

I januari 2016 gav regeringen i uppdrag åt Arbetsmiljöverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Kommerskollegium, Konkurrensverket, Medlingsinstitutet, Migrationsverket, Skatteverket, Svenska institutet, Sveriges export- och invest-

³¹ Tidigare fanns även möjlighet för facket att yttra sig över behovet, enligt 5 kap 7 a §. utlänningsförordningen (2006:97).

³² Prop. 2013/14:227 s.24-25, bet. 2013/14:SfU19 s. 7.

³³ Dir. 2015:75, tilläggsdirektiv 2016:72.

ringsråd (Business Sweden), Tillväxtverket och Upphandlingsmyndigheten att, utifrån sina respektive uppdrag, analysera och lämna ett gemensamt förslag 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.³⁴ Uppdraget ska redovisas 31 januari 2017.

I ett remissbehandlat betänkande från utlänningsdatautredningen (dir. 2014:76) finns flera förslag om behandling av personuppgifter i den verksamhet som Migrationsverket, Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna bedriver enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Ett av förslagen är att Migrationsverket ska ges möjligheter till direktåtkomst av uppgifter från bl.a. Skatteverket.³⁵ Just detta förslag bereddes inte i den efterföljande propositionen, men förkastades inte heller.³⁶

I januari 2016 tillsattes en utredning med uppgift att se över ansvaret för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna, vilket även berör deras roll i arbetskraftsinvandringssystemet.³⁷ Utredningen ska lämna förslag om förbättringar och effektiviseringar i början av 2017.

2.4 Tidigare analyser av arbetskraftsinvandringssystemet

Det svenska systemet efter reformen 2008 har beskrivits som mycket ovanligt i internationellt perspektiv, på så sätt att det varken har restriktioner beträffande kvalifikationsnivåer eller antal arbetskraftsinvandrare, och inte heller finns det starka begränsningar av arbetskraftsinvandrarernas rättigheter. Det vanliga i höginkomstländer är att det antingen finns restriktioner av antal eller kvalifikationskrav. Öppenhet brukar också balanseras med begränsningar av rättigheter (Ruhs 2016).

OECD utvärderade reformen redan år 2011. De slutsatser som drogs då var att systemet var enkelt, snabbt och billigt för arbetsgivare, att invandringen inte hade ökat i någon större omfattning men att det kunde vara en effekt av en generell nedgång i ekonomin, att systemet inte hade stor betydelse på arbetsmarknaden annat än i ett fåtal branscher och yrken, att reformen gav helt nya typer av arbetsgivare och arbetstagare möjlighet att anställa och arbeta, att hälften av arbetskraftsinvandrarerna kom till andra yrken än bristyrken och att det inte syntes tecken på lönedumpning (OECD 2011 s. 11–15).

Många analyser har därefter antingen fokuserat på betydelsen av systemet för arbetsgivarna, arbetsmarknaden och samhällsekonomin eller på missbruk av systemet

³⁴ Regeringens beslut den 28 januari 2016 *Uppdrag om webbaserad information till utländska arbetstagare, arbetsgivare och egenföretagare som verkar eller avser att verka i Sverige* A2016/00159/ARM, se även prop. 2014/15:1 Utgiftsområde 8, s. 29-30, 2014/15:FiU10 s. 10.

³⁵ SOU 2015:73, *Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet*.

³⁶ Jfr prop. 2015/16:65, bet. 2015/16:SfU10, rskr. 2015/16:132.

³⁷ Dir 2016:5 *Ansvar för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna*.

och utnyttjande av utsatta arbetstagare. En del studier är rena forskningsprodukter, medan andra är forskningsrapporter som är beställda av intresseorganisationer eller egenproducerade av intresseorganisationer. Delegationen för migrationsstudier (Delmi) har publicerat antologin *Arbetskraft från hela världen. Hur blev det med 2008 års reform?* (2015) med bidrag från 13 forskare från olika discipliner.

2.4.1 Studier av reformens betydelse för arbetsgivare och samhälls- ekonomin

Flera rapporter riktar intresset mot reformens konsekvenser för arbetsgivarna. Några undersökningar beskriver att reformen framför allt bidragit till en ökning av arbetstillstånd till mindre företag, och för arbeten där det inte råder brist på arbetskraft, ofta i den privata tjänstesektorn (se t.ex. Arbetsförmedlingen 2012 och 2013, samt Emilsson 2014 s. 39–40, 60 i en studie för Fores). Andra har velat förstå svårigheter med att öka rekryteringen men också beskriva den betydelse som reformen och invandringen har för näringsliv och företag. Behovet av ingenjörer och programmerare har ökat kraftigt och arbetskraftsinvandring beskrivs som en viktig pusselbit för att lösa rekryteringsproblem (se t.ex. IT & Telekomföretagen 2015, Svenskt Näringsliv 2016 c). Stockholms Handelskammare (2014) påtalar att (säsongarbetarna undantagna) var femte arbetskraftsinvandrare är en indisk dataspecialist som kommer till Stockholms län. Även behovet av att rekrytera från tredje land till arbeten utan höga kompetenskrav, men som av olika skäl uppfattas som oattraktiva av den inhemska arbetskraften, har framhållits (Almega 2014 s. 14). Emilsson och Magnusson (2015) beskriver en tredjedel av arbetskraftsinvandrarna som högkvalificerad; Stockholms Handelskammare (2014) talar om hälften, säsongarbetarna oräknade.

Flera rapporter lyfter fram att politiken måste utgå från att det råder internationell konkurrens om högkompetent arbetskraft, där Sverige inte nödvändigtvis framstår som en attraktiv destination (Svenskt Näringsliv 2012, samt Lifvendahl m.fl. 2014 och Bevelander m.fl. 2014 i två studier för Fores). Arbetsförmedlingens, Migrationsverkets och Svenska institutets utredning (Arbetsförmedlingen 2012) uppmärksammar i en analys av systemet att myndighetsarbetet främst är inriktat på tillståndsprocessen medan ökad rekrytering från tredje land också kan kräva marknadsföring och matchningshjälp.

Arbetsförmedlingens uppföljande enkätundersökning med privata arbetsgivare visar att bristande språkkunskaper och svårigheten att hitta arbetskraft utomlands med kompetens som arbetsgivaren kan tolka utgör viktiga hinder, särskilt för mindre företag (Arbetsförmedlingen 2013). Magnusson och Osanami Törngrgen (2014) menar att de högkvalificerade invandrarna oftast stannar ganska korta perioder, och beskriver hur deras val att stanna påverkas av svårigheter med språk, svårigheter med att komma in i det svenska samhället, den livskvalitet som det svenska

arbetslivet innebär och de sociala och ekonomiska möjligheter som livet i det förra hemlandet erbjuder.

Eftersom invandringen av högkvalificerad arbetskraft generellt har ökat sedan 2008, liksom andelen tredje-landsmedborgare i gruppen ”professionella”³⁸, drar European Migration Network (EMN 2013) slutsatsen att reformen varit till nytta för svensk arbetsmarknad. Svenskt Näringsliv (2016b) visar att de företag som anställer arbetskraftsinvandrare är större, yngre, mer exportinriktade, mer produktiva och mer snabbväxande än andra jämförbara företag. I rapporten argumenterar man även för att detta är en effekt av rekryteringarna av arbetskraftsinvandrare. Ytterligare en rapport från Svenskt Näringsliv (2016c) visar att arbetskraftsinvandrarna genererar betydande skatteintäkter till statskassan.

Vid sidan av de studier som behandlar arbetskraftsinvandringssystemet specifikt finns många som handlar om vilken roll invandrad arbetskraft har på svensk arbetsmarknad och i näringslivet. Här finns både studier som på kort sikt visar på negativa men begränsade effekter på lönerna för grupper som konkurrerar med den invandrade arbetskraften (Engdahl 2015) och studier som visar på att invandrad arbetskraft gynnar handel med andra länder (Kommerskollegium 2015b, samt Hatzigeorgiou och Lodefalk 2015). Samtidigt visar t.ex. World Economic Forums kartläggning av internationell ekonomisk konkurrenskraft (2016 s. 26, 332) att Sveriges position försämras av att det råder stor brist på t.ex. ingenjörer och industrirelevant forskar-kompetens.

2.4.2 Studier av missbruk och icke avsett bruk

I OECD-rapporten påtalades ett behov av att följa upp om regler och villkor följs när arbetstagarna väl är på plats. Flera studier av missbruk och icke avsett bruk har gjorts därefter. Framför allt har de resulterat i beskrivningar av vilka *typer* av missbruk och icke avsett bruk av systemet som förekommer.

En typ av rapporter handlar om att det förekommer betalning i samband med arbetstillståndsärenden. Betalning för ett arbetserbjudande kan ske till en förmedlare i arbetstagarens hemland, till arbetsgivaren i Sverige eller till ett ombud i Sverige. Det som arbetstagaren betalar för kan vara ett arbete, och/eller en flykt- eller flytt-möjlighet. Det har hänt att arbetstagare med tillstånd försvunnit till en okänd tillvaro, kanske i något annat EU-land. I andra fall söker personer tillstånd på ett arbetserbjudande som inte är menat att leda till ett arbete, och sedan söker asyl. I ytterligare en sorts fall har människor trots sig ha betalat för ett arbetstillfälle, som sedan inte funnits (Vogiazidez och Hedberg 2014, Nordlund och Pelling 2013 i en studie från tankesmedjan Global utmaning, BRÅ 2015, Axelsson m.fl. 2015).

³⁸ Enligt ILO:s (International Labour Office) klassificering, se EMN 2013 s. 19.

Ytterligare en typ av problem gäller löner och villkor för dem som kommer i arbete. Här finns det beskrivningar såväl av fall när den lön som ges inte når upp till försörjningskravet, som fall där kravet på villkor i nivå med kollektivavtal eller praxis inte uppnås. Det tycks förekomma att arbetstagare betalar delar av sin egen lön, för att en villkorsenlig lön ska kunna registreras (BRÅ 2015, Pelling 2015, Vogiazides och Hedberg 2014, HRF 2012, se även LO 2013).

Ibland betonas det att de problem som finns inte behöver ses som specifika problem i arbetskraftsinvandringssystemet. Snarare, framhåller t.ex. Arbetsmiljöverket (2012), kan vi anta att arbetsgivare som försöker undanhålla skatt eller på andra sätt bryta mot lagar och regler för att vinna konkurrensfördelar ser ytterligare möjligheter i arbetskraftsinvandringssystemet att rekrytera arbetskraft som inte klagat på för låga löner eller på att villkor och arbetslivsregler inte uppfylls. BRÅ (2015) beskriver ett spektrum mellan arbetsgivare som griper enstaka tillfällen i flykten, och arbetsgivare som har närmare kontakter med organiserad brottslig verksamhet i syfte att tjäna pengar.³⁹ Det finns rapporter om organisatörer som inte själva är arbetsgivare men som förmedlar arbetstagare till olika företag mot en del i den summa som betalats för ett arbetserbjudande (Voigiazides & Hedberg 2014).

I många av dessa rapporter beskrivs arbetstagarna som utsatta till följd av ekonomiska och säkerhetsmässiga förhållanden i sina hemländer (se t.ex. Jörum 2015 om migration från Syrien). Det finns också beskrivningar av missbruk och icke avsett bruk som faller utanför den problembeskrivningen. Till exempel har relativt välbeställda personer kommit till Sverige som arbetstagare för vad som verkar vara helt fiktiva arbeten, konstruerade i syfte att på sikt ge permanent uppehållsrätt i Sverige. Här antas arbetstagaren ha stått för hela finansieringen av såväl sin egen lön som sociala avgifter, samtidigt som olika ombud som hjälpt till att organisera uppläggen också har fått betalt (LO 2013, jfr Migrationsverket 2016b).⁴⁰ I Människohandelsutredningens slutbetänkande 2016 dras slutsatsen att arbetskraftsexploatering förekommer samt att rättsläget för exploaterad arbetskraft är oklart och skyddet svagt.⁴¹

Försök att mer systematiskt kvantifiera problemen med missbruk av arbetskraftsinvandringssystemet är mer sällsynta. Svenskt Näringsliv (2013a) kvantifierar fall av avslöjat missbruk av systemet i bär- och skogsbranscherna under 2012, och finner att det är mycket ovanligt. Emilssons (2014 s. 47) drar slutsatsen att av de arbetskraftsinvandrare som kom 2009, och var registrerade som kvarvarande i landet

³⁹ Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket bedömer mer allmänt att den organiserade brottsligheten i ökad utsträckning kopplas till näringsverksamhet och att näringsverksamhetens tilltagande internationalisering på både på arbetstagarsidan och arbetsgivarsidan försvårar brottsbekämpning och skattekontroll (Ekobrottsmyndigheten 2013, Skatteverket 2015, intern riskanalys i sammanfattning).

⁴⁰ LO (2013) sammanfattar medierapporteringen kring ett antal uppmärksammade fall.

⁴¹ SOU 2016:70 *Ett starkt straffrättsligt skydd mot människohandel och annat utnyttjande av utsatta personer.*

2011, hade 40 procent en årsinkomst som understeg kravet för arbetstillstånd, dvs. 13 000 kronor i månaden.

Förekomsten av utnyttjande av arbetskraftsinvandrare inom bärbranschen har studerats av ett flertal forskare och i perioder också diskuterats flitigt i medier. Efter det mycket dåliga bäråret 2009, då många thailändska bärplockare hamnade i en svår ekonomisk situation, inleddes ett arbete för att "sanera branschen" och förbättra villkoren för plockarna. Sedan kravet på grundlön och vissa förändringar av tillämpningen av regelverket kring arbetskraftsinvandring infördes 2010 och 2011 är flera bedömares uppfattning att bärbranschen numera fungerar bättre, även om problem kvarstår. Bland kvarstående problem nämns förekomsten av dubbla avtal och alltför långa arbetspass (se t.ex. Wingborg 2014, Hedberg 2013 och 2015 samt Woolfson m.fl. 2012).

2.4.3 Studier av processen

Justitieombudsmannen (JO) har, efter klagomål på handläggningstider och svårigheter att komma i kontakt med Migrationsverket, granskat verkets handläggning, bl.a. vid en aktgranskning av 100 ärenden 2013 (JO 2014a, 2014b, 2014c). JO kritiserade 2014 myndigheten i båda dessa avseenden. JO informerade sig 2015 om åtgärdsarbetet, som då bedömdes ha potential utan att ännu helt ha nått målet (JO 2015). Även andra har lyft fram problem med långa väntetider (Svenskt Näringsliv 2012, 2015 och 2016b, Kommerskollegium 2015a, Almega 2014, Stockholms handelskammare 2014, Bevelander m.fl. 2014). Även fackets roll i prövningsprocessen har ifrågasatts, bl.a. för att det försenar handläggningen (Svenskt Näringsliv 2013a, Kommerskollegium 2015a, Timbro 2016).

Migrationsverket har också själv genomfört studier som haft som syfte att förbättra arbetstillståndsprocessen och främja arbetskraftsinvandring, bl.a. i samband med projektet *Ny väg in* i samarbete med Arbetsförmedlingen och tankesmedjan Global Utmaning. Projektet visade bl.a. att trots att Sverige har ett av världens mest öppna arbetskraftsinvandringssystem är det inte alltid känt bland migranter. Svenska myndigheter kan därför behöva utveckla sina kommunikationskanaler för att bättre nå ut med information till potentiella migranter. I projektet drogs också slutsatsen att bristen på information bidrar till att skapa en marknad för olika slags mellanhänder – ibland oseriösa sådana, som sätter ett högt pris på information och tjänster (Nordlund och Pelling 2013).

Timbro (2016) har undersökt uppmärksammade utvisningsbeslut i arbetstillståndsärenden som prövats i domstol. Timbros slutsats är att en stelbent regeltillämpning och otydlighet i kraven på lönen leder till rättsosäkerhet för individerna och bristande måluppfyllelse. Centrum för rättvisas (2016) undersökning av 450 överklagade utvisningsbeslut 2015–2016 visar att en dryg tredjedel av de överklagade besluten gällde att försörjningskravet inte uppfyllts, och en knapp femtedel vardera

att annonskravet inte uppfyllts, respektive att lön- och/eller försäkringsvillkoren inte uppfyllts.

Calleman (2015) har specifikt studerat möjligheterna att söka arbetstillstånd för personer som fått avslag på sin asylansökan. Hon har bl.a. ställt frågor om på vilka grunder ansökningar om arbetstillstånd avslås eller beviljas, samt om tillämpningen av regelverket är rättssäker/förutsebar för de sökande. Studien bygger bl.a. på en granskning av de 484 ansökningar om spårbyte som kom in till Migrationsverket 2013. Callemans slutsats är att utrymmet för godtycke är relativt stort, inte minst i bedömningen av vad som ska utgöra en godtagbar lön i förhållande till kollektivavtal. Frödin och Kjellberg (2015 s. 164) noterar förekomsten av s.k. informella spårbytare, dvs. personer som fått avslag på ansökan om spårbyte eller inte kunnat använda den möjligheten, men som rest ut i landet och sökt ett vanligt arbetstillstånd. I deras undersökning av restaurang- och städbranscherna i Stockholm är de informella spårbyterna dubbelt så många som de formella spårbyterna från asylsystemet.

2.5 Motstående bilder av systemet

Arbetsgivarna och deras intresseorganisationer (och några fackförbund) uttrycker starkt stöd för det rådande systemet som innebär att arbetsgivarna själva avgör när en rekrytering från tredje land behövs (se bl.a. Svensk Näringsliv 2012, Almega 2014, Sveriges Ingenjörer 2014, TCO 2010). LO-fack har uttryckt större skepsis mot reformen, även om man inte längre kräver en återgång till en myndighetsprövning av behovet.⁴² Arbetsmarknadens parter har analyserat reformen utifrån sina skilda utgångspunkter. När LO-fack å ena sidan och Svenskt Näringsliv å den andra sidan beskriver systemet, framträder antingen bilden av ett system med omfattande fusk och liten samhällsnytta eller bilden av ett för seriösa arbetsgivare oundgängligt system, där missbruket är marginellt och problemen handlar om att få till stånd en för arbetsgivarna fungerande tillståndsprocess. Även den övriga litteraturen anlägger i hög utsträckning ett perspektiv som handlar antingen om problem med missbruk och utnyttjande *eller* om värdet av systemet för seriösa arbetsgivare och för samhällsekonomin.

Det finns därför behov av ett samlat grepp, med utgångspunkten att reformen samtidigt kan vara oundgänglig för arbetsgivare och arbetsmarknad, och missbrukas för oönskade syften. Att försöka kvantifiera och sammanväga nytta och problem blir med en sådan ansats det väsentliga.

⁴² LO 2013 (Fusk och utnyttjande – om avregleringen av arbetskraftsinvandringen, Stockholm: LO).

3 Delundersökningar, metodval och data

Granskningens fyra delfrågor motsvaras av fyra delundersökningar, vilka beskrivs nedan. En mer detaljerad beskrivning av olika metodvägval finns i bilaga 3 (elektronisk bilaga).

3.1 Vilka är arbetstagarna och arbetsgivarna i systemet?

För att följa upp arbetskraftsinvandringssystemets bidrag till arbetsmarknaden gör vi en beskrivande analys av arbetskraftsinvandringens utveckling, både de arbetskraftsinvandrare som kommer och de arbetsgivare som använder systemet (kap 4). Vi utgår från Migrationsverkets ärendedatabas.⁴³ Den innehåller, förutom uppgifter om typ av tillstånd, även uppgift om t.ex. yrke och arbetsgivare. Uppgifter om de sökande och deras ärenden har matchats med inkomstuppgifter m.m. från Statistiska Centralbyråns (SCB:s) databaser Jobbregistret, LISA, RAKS och STATIV. För de arbetsgivare som förekommer i ansökningarna har vi fått uppgifter från företags Tabellen i SCB:s databas LISA, om t.ex. branschtillhörighet, ekonomi, storlek och kompetensnivå i personalstyrkan. Även för arbetsgivare som inte rekryterat arbetskraftsinvandrare har vi motsvarande uppgifter. Detta ger oss möjlighet att undersöka vad som kännetecknar de företag och arbetsgivare som använder systemet jämfört med dem som inte gör det.

När reformen genomfördes fanns en tanke att systemet skulle avhjälpa brist i yrken där kompetens var särskilt svår att hitta inom landets (eller EU:s) gränser.⁴⁴ Riksdagens bedömning var att arbetskraftsinvandringen skulle begränsas till situationer där rätt kompetens inte fanns inom landet, och att risken för undanträngning var liten. Vi beskriver därför till vilka yrken som arbetskraftsinvandrarerna kommer, och vilka kvalifikationsnivåer⁴⁵ det gäller. Vi karaktäriserar också arbetskraftsinvandringen med hjälp av begreppen ”bristyrken” och ”överskottsyrken”.⁴⁶ Av praktiska skäl använder vi Arbetsförmedlingens uppskattningar av brist och överskott, som

⁴³ Analysen inkluderar inte gästforskare, nyföretagare, idrotts- och kulturutövare eller internationellt utbyte (s.k. övriga arbetsmarknadsärenden).

⁴⁴ Bet. 2008/09:SfU3, s. 10, 16.

⁴⁵ När det gäller yrkenas indelning efter kvalifikationsnivå (hög-/låg-/medelkvalificerade yrken) har Riksrevisionen utgått från kvalifikationsnivåer enligt SSYK2012 (Standard för svensk yrkesklassificering). För närmare beskrivning se bilaga 3.

⁴⁶ Riksrevisionen anser inte att alla rekryteringar från tredje land till ett överskottsyrke därmed skulle kunna ersättas med inhemska. Utifrån målet att systemet ska motverka brist på arbetskraft kan det dock på aggregerad nivå anses vara viktigare att det fungerar för yrken där konkurrensen typiskt sett är liten, än för yrken där den typiskt sett är stor om varje arbete.

utgår från arbetsförmedlarnas uppskattningar av konkurrensen om olika sorters arbeten (Arbetsförmedlingen 2015a).⁴⁷ Frågan om målet att motverka brist uppfylls har inget enkelt ja eller nej-svar, eftersom riksdagsbeslutet 2008 är oprecist i fråga om vad förflyttningen av behovsbedömningen till arbetsgivarna närmare bestämt förväntades leda till, utöver en ganska vagt formulerad förväntan om fler personer, med kompetens som inte står att finna i Sverige.⁴⁸

Riksdagen utgår från att arbetskraftsinvandringssystemet ska möjliggöra cirkulär migration, dvs. periodvisa vistelser i Sverige, såväl som permanent uppehållstillstånd för arbetskraftsinvandrare. Riksdagen har också velat ge möjlighet till spårbyte från asylsystemet för dem som hunnit etablera sig på ett arbete i Sverige under provotiden. Därför följer Riksrevisionen upp hur möjligheten till permanent uppehållstillstånd och spårbyte utnyttjas, och hur tillståndstiderna i övrigt ser ut. Eftersom möjligheten att ta med sig sin familj setts som viktig för att locka arbetskraftsinvandrare till Sverige följer vi också upp hur vanligt det är.

Samtidigt har riksdagen, i beredningen av beslutet 2014 om ökade kontrollmöjligheter, uppmärksammat det starka beroendeförhållande som kan finnas mellan arbetstagare från tredje land och deras arbetsgivare, och den risk det innebär för att arbetstagare utnyttjas. Därför följer Riksrevisionen även upp arbetskraftsinvandringen med avseende på faktorer som kan påverka styrkan i det beroendeförhållande som arbetstagaren befinner sig i. Ursprung i ett land från vilket många söker sig av flyktingskäl och arbete i ett yrke där det råder stor konkurrens om jobben ökar sannolikheten för att arbetstagaren är i en beroendeställning, där behovet av att säkerställa att villkoren upprätthålls är särskilt stort.

Trots att bärplockarna utgör den största gruppen utomeuropeiska arbetskraftsinvandrare som kommer till Sverige kommer vi till stor del att utelämna dem från vår analys. Just på grund av att de är så många tenderar uppgifterna om dem och deras på flera sätt i jämförelse med andra arbetskraftsinvandrare särskilda omständigheter att färga resultaten, samtidigt som bärbranschen redan är mer granskad än andra.

3.2 Motverkas önskat bruk och missbruk?

Frågan om i vilken utsträckning det förekommer önskat bruk och missbruk av systemet är av naturliga skäl svår att besvara. I kapitel 5 ställer vi tre frågor som med varierande säkerhetsgrad kan ge indikationer på om det förekommer. Också här utgår vi från ovan beskrivna registerdata.

⁴⁷ Det finns en s.k. bristlista som Migrationsverket med Arbetsförmedlingens hjälp håller aktuell, där de yrken specificeras där arbetsmarknadsläget är sådant att ansökan kan göras inifrån landet, enligt 5 kap 1 § utlänningsförordningen.

⁴⁸ Granskningen möjliggör således inte slutsatser om vilken skillnad dagens arbetskraftsinvandringssystem gör på arbetsmarknaden, jämfört med om det utformats på annat sätt (eller inte funnits).

Den första frågan är: kommer de som får arbetstillstånd till ett arbete? Bakgrunden är att tidigare forskning förefaller ha klarlagt att så inte alltid har skett (se kapitel 2.4.2). Det återstår att klarlägga om det är ett omfattande problem. Riksrevisionen står, liksom tidigare granskare, inför avsevärda metodutmaningar när svaret på en sådan fråga ska sökas. För att få en uppfattning av om det finns skäl att misstänka att det är vanligt att ett tillstånd inte leder till arbete gör vi en bedömning av a) hur många arbetskraftsinvandrare som vi *kan* se spår av i svenska register på ett sätt som indikerar att de är i arbete, b) hur många vi ser spår av som visar att de *inte* är i arbete, och c) hur många vi inte ser spår av, utan att de mer uppenbara förklaringarna till detta föreligger.

Den andra frågan om önskat bruk och missbruk är: uppfyller arbetstagarnas månadslöner kravet att de ska tjäna minst 13 000 kronor? Här kan vi med större säkerhet bedöma om arbetskraftsinvandrarernas *registrerade* inkomster understiger gränsen, och hur antal och andel har förändrats. Vi undersöker också i vilka yrken det är mer vanligt med inkomster som understiger försörjningsgränsen.

Den tredje frågan som kan kopplas till önskat bruk och missbruk är: vilken typ av arbetsgivare kan kopplas till arbetstagare som inte kommer i arbete eller som inte får en månadsinkomst på minst 13 000 kronor? Vid samtliga undersökningar som avser att belysa missbruk och önskat bruk undersöks särskilt om de kontrollskärpningar som genomförts, framför allt den särskilda branschkontrollen som infördes 2012, åtföljts av förändringar i t.ex. ansökningsmönster och inkomstnivåer.

I fråga om de sammanvägda slutsatser om önskat bruk och missbruk vi kan dra bör det uppmärksammas att vissa typer av missbruk som tidigare analyser och forskning rapporterat om inte alls kan fångas in av vår analys. Det finns t.ex. rapporter om att en annan lön rapporteras in än den som i praktiken betalas ut, eftersom parterna vet att vad som rapporteras in får konsekvenser för möjligheten att fortsätta anställningsförhållandet. Det finns också rapporter om att arbetserbjudanden kostar pengar, från 20 000 till över 100 000 kronor (Vogiazides & Hedberg 2014, Pelling och Nordlund 2013). Vi kan inte heller uttala oss om ifall lönevillkoret uppfyllts. Vår analys av registerdata ger en pusselbit i beskrivningen av hur systemet fungerar, och den får värderas utifrån en medvetenhet om vad vi inte kan undersöka med dess hjälp.

3.3 Goda förutsättningar för arbetsgivarna?

I undersökningen av om reformen ger arbetsgivarna goda möjligheter att anställa arbetskraft från tredje land (kapitel 6) har vi valt ut ett par faktorer att undersöka: väntetider i tillståndsprovningen samt begriplighet och förutsebarhet. Det är faktorer som vi bedömer som helt centrala för ett välfungerande system. I analysen av väntetider utgår vi från Migrationsverkets ärendedatabas, från vilken vi fått uppgifter om alla beslutade arbetskraftsinvandringsärenden från och med december 2008

till och med december 2015. I analysen av tillståndsprövnings-processen utgår vi även från Migrationsverkets policydokument samt intervjuer med företrädare för Migrationsverket på olika nivåer.

Krav på förutsebarhet kan hämtas från regeringsformens krav på likabehandling och objektivitet.⁴⁹ Krav på rimliga väntetider och begriplighet följer av förvaltningslagens allmänna krav på handläggning av ärenden.⁵⁰ Utlänningsförordningen slår även fast att ett arbetstillståndsärende ska avgöras senast inom fyra månader från det att ansökan lämnades in, om det inte finns särskilda skäl eller om ansökan behöver kompletteras.⁵¹

Vårt material visar inte om en inlämnad ansökan har behövt kompletteras eller ej, och vi har inte heller möjlighet att bedöma om det finns särskilda skäl för en längre handläggningstid. Vi kan därför inte bedöma om Migrationsverket upp-fyller förordningens krav i enskilda ärenden. Utifrån reformens syften finns det emellertid skäl att förvänta sig att handläggning normalt sett ska gå betydligt fortare än den av förordningen stadgade maxtiden. Före reformen avgjordes 90 procent av ärendena inom tre månader och det fanns förväntningar på att reformen skulle innebära snabbare handläggning. Riksrevisionen gör därför en bedömning av om handläggningen generellt och i olika grupper av ärenden kan sägas svara mot förväntningarna i reformen och regelverkets anda i fråga om skyndsamhet och likabehandling. Hänsyn tas till svårigheter i handläggningen av vissa ärendetyper som skulle kunna utgöra särskilda skäl i utlänningsförordningens mening.

3.4 God kontroll *och* snabb handläggning?

I granskningen ställs till sist frågan om det finns förutsättningar för att myndigheternas handläggning kan vara både skyndsam *och* minimera oönskat bruk, missbruk och utnyttjande. För att beskriva hur tillståndsprövning och kontrollprocesser är organiserade, vid Migrationsverket och genom samarbeten med andra myndigheter, används flera typer av material: de registeruppgifter vi har om ärenden, intervjuer med tjänstemän och handläggare på olika nivåer, studier av handläggarmanualer och policydokument m.m. Vi har också gjort aktstudier av ett 50-tal beslut, med tyngdpunkten lagd på ärenden som kan antas vara svåra att handlägga, för att förstå de möjligheter och svårigheter som tillståndsprövning och kontroll står inför.

⁴⁹ 1 kap. 9 § regeringsformen (2011:109).

⁵⁰ Enligt 7 § förvaltningslagen (1986:223) ska varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Myndigheten ska sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt.

⁵¹ 4 kap. 21 b § utlänningsförordningen (2006:97) som trädde ikraft den 1 april 2014.

4 Vilka använder arbetskraftsinvandringssystemet?

4.1 Kapitlets syfte och innehåll

I det här kapitlet ska de arbetstagare som kommer via arbetskraftsinvandringssystemet beskrivas, liksom de arbetsgivare som använder det. Syftet med kapitlets analyser är att kunna presentera en så aktuell bild som möjligt av hur – till vad och av vem – arbetskraftsinvandringssystemet används, och vilket inflöde till arbetsmarknaden systemet har möjliggjort.⁵² Till vilka yrken och branscher kommer arbetskraftsinvandringarna närmare bestämt, i vilken utsträckning? Beskrivningen syftar också till att ge en bild av vilket slags migrationsmönster systemet ger upphov till.

Analyserna utgår från registerdata från Migrationsverkets ärendedatabas. Vi har uppgifter om alla ansökningar om tillstånd för arbetskraftsinvandring från tredje land, mellan december 2008 och december 2015. Registret innehåller uppgifter om ärendet, om sökanden men också om den arbetsgivare som ansökan gäller.⁵³ Vi har kopplat ytterligare data till de sökande vars tillstånd blivit beviljat, och till arbetsgivare som erbjudit arbete till arbetskraftsinvandrare, från olika SCB-register. I en elektronisk metodbilaga (bilaga 3) beskrivs datasetet och de metodologiska vägval som gjorts vid våra bearbetningar närmare. I bilaga 1 redovisas tabeller och diagram som inte presenteras i kapiteltexten.

4.2 Tillskott till arbetsmarknaden och arbetskraften

Sedan de nya reglerna trädde i kraft den 15 december 2008 har Migrationsverket beviljat drygt 130 000 arbetstillstånd till arbetstagare utanför EU/EES.⁵⁴ Omräknat till antal personer har drygt 80 000 personer (inkl. bärplockare) beviljats arbetstillstånd någon gång under perioden.⁵⁵ Många av dessa arbetstagare har alltså beviljats tillstånd mer än en gång. Per den sista december 2015 fanns det ca 20 000 personer i landet som hade ett gällande arbetstillstånd. Det motsvarar 0,45 procent av alla

⁵² Så aktuell som registerdata tillåter, vilket innebär eftersläpning på nästan ett eller två år, beroende på register.

⁵³ Datasetet benämns nedan *Migrationsverkets ärendedatabas* (2016). I datasetet ingår arbetstagare som ansöker från utlandet, men även sökanden som först vistats i Sverige som asylsökande eller studerande eller med besöksvisum, samt anhöriga till alla dessa grupper. Där ingår inte ansökningar från gästforskare, egenföretagare, artister, professionella idrottsutövare, au-pairer, praktikanter och deltagare i ungdomsutbyte, dvs. de kategorier som Migrationsverket redovisar som "övriga arbetsmarknadsärenden".

⁵⁴ T.o.m. 31/12 2015.

⁵⁵ Till och med 31/12 2015. Den årliga utvecklingen redovisas per kalenderår (dvs. ingen redovisning för dec 2008) medan totalen för hela perioden inkluderar även tillstånden utfärdade 15/12–31/12 2008.

anställda i Sverige (enligt SCB/Kortperiodisk sysselsättningsstatistik). På somrarna är antalet större, på grund av säsongarbetarna (se bilaga 1, diagram 16). I förhållande till det totala antalet beviljade uppehållstillstånd under samma period utgör arbetstillstånd utfärdade till arbetstagare utanför EU/EES ca 14 procent.⁵⁶

Det går inte att urskilja någon tydlig ökning i inflödet av arbetskraftsinvandrare vid tidpunkten för reformen. Redan från 2006 ökade antalet arbetskraftsinvandrare, efter att ha varit låg under flera år (se diagram 1). Ökningen av arbetstillstånd fortsatte sedan de närmast påföljande åren efter reformen fram till 2011 (exklusive bärplockare som fluktuerar mer än andra stora grupper). En del av ökningen mellan 2010 och 2011 bestod av ett ökat antal förlängningar, eftersom många av förstagångstillstånden hunnit gå ut. Sedan 2011 har inflödet legat på ungefär samma nivå – runt 15 000 nya (inklusive förlängningstillstånd, exklusive bärplockare) beviljade arbetstillstånd per år. I diagram 4 visas även som jämförelse ”övriga arbetsmarknadsärenden”, dvs. artister, idrottsutövare m.fl. som knappt fluktuerar alls. Denna grupp ingår inte i granskningen.

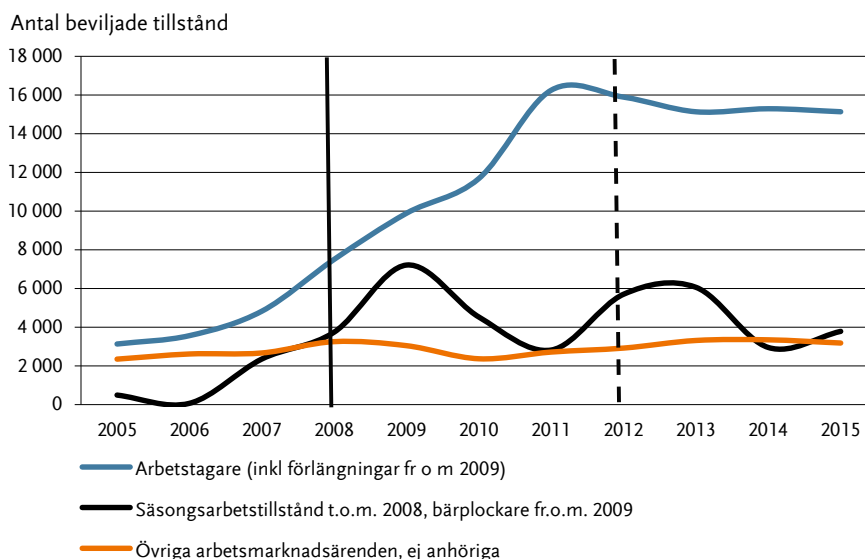
Andelen avslag ökade från mycket låga nivåer fram till 2012 och har därefter legat ganska konstant runt 20 procent (se bilaga 2, diagram 1). Ett system med särskilda krav i vissa branscher kom på plats i januari 2012, och brukar sättas i samband med denna utveckling (Migrationsverket 2013 s. 96). Andelen avslag är också störst bland ansökningar som avser arbete inom yrken som hör hemma inom dessa s.k. kontrollbranscher, men har ökat i alla typer av yrken (se bilaga 2, diagram 2).

Det finns olika uppfattningar om ifall själva reformen medfört att antalet arbetskraftsinvandrare ökat. Det har påtalats att antalet arbetskraftsinvandrare började öka redan innan reformen genomfördes. Åtminstone en del av ökningen efter reformen antas därför ha skett oberoende av den. En annan uppfattning är att ökningen började före reformens genomförande just därför att det fanns en kraftig politisk signal om att systemet skulle öppnas upp för att tillåta mer arbetskraftsinvandring, s.k. anteciperings (Vedung 2009). Klart är att det tidigare systemet med myndighetsprövning av behovet *både* kunde leda till mycket låg arbetskraftsinvandring, såsom var fallet i mitten av 2000-talet då nivån var ungefär en femtedel av dagens, *och* invandringsnivåer som i antal tillstånd räknat åtminstone når hälften av dagens nivåer, vilket var fallet året närmast före reformen.⁵⁷

⁵⁶ I det totala antalet uppehållstillstånd ingår, förutom arbetstillstånd, sådana som utfärdats p.g.a. skydd, anknytning och gäststudier, samt tillstånd utfärdade till medborgare i EU/EES, vilket krävdes t.o.m. 1/5-2014.

⁵⁷ Det finns inte något tydligt samband mellan konjunktursvängningar och arbetskraftsinvandringens omfattning på aggregerad nivå. Arbetskraftsinvandringen ökade starkt mellan 2006 till 2012 och under denna period genomgick Sveriges ekonomi högkonjunktur, finanskris och en delvis återhämtning (se exempelvis *Konjunkturläget augusti 2016*, Konjunkturinstitutet).

Diagram 1 Antalet beviljade arbetstillstånd (både förstagångs- och förlängningstillstånd), fördelat på olika kategorier av arbetsmarknadsärenden.



Källa: Migrationsverkets ärendedatabas (2016), statistik hämtad från Migrationsverkets hemsida, egna bearbetningar.

Anm.: I övriga arbetsmarknadsärenden ingår gästforskare, egenföretagare, artister, professionella idrottsutövare, au-pairer, praktikanter och deltagare i ungdomsutbyte, som inte berördes av reformen. Den svarta heldragna linjen markerar reformens första år, och den streckade linjen det år Migrationsverkets utökade kontroller inom vissa branscher infördes.

Det finns dock flera skäl att tro att reformen faktiskt gjorde skillnad. Anteciperings är ett vanligt fenomen (se t.ex. Bengtsson 2011) och en rimlig förklaring i det här fallet. Att det gamla systemet skulle ha gett samma kvantitativa utfall reformen för utan är osannolikt också eftersom helt nya grupper, i yrken där arbetskraftsbristen inte var uppenbar, kunde arbetskraftsinvandras. Reformen möjliggjorde en ökning genom att undanröja den myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen permanent, medan det gamla systemet byggde på spärar som kunde lättas men också återinföras genom myndighetsbeslut och politisk styrning utan förändring av lagstiftningen.⁵⁸

Det kan tilläggas att skillnaden mellan det gamla och det nya systemets bidrag till arbetsmarknaden underskattas när vi räknar *antal* tillstånd, eftersom de tillståndstider som det gamla systemet möjliggjorde var kortare. Samtidigt är, också med

⁵⁸ Att det tidigare systemet fungerat så är tydligt bl.a. beträffande bärplockare. År 2006 beslutade myndigheterna att inga tillstånd alls skulle ges för att behovet av arbetskraft borde kunna tillgodoses av EU-medborgare. Strax före reformen gavs tillstånd till bärplockare i en omfattning som motsvarar flera av ären efter den, se diagram 1.

dessa hänsyn tagna, ökningen blygsam utifrån de förhoppningar som fanns.⁵⁹ Bedömningen av hur systemet fungerar utifrån det inflöde till arbetsmarknaden som genererats kräver därför att bedömningen av det kvantitativa tillskottet kompletteras med en närmare undersökning av de arbetstagare som kommer och vad de kommer till.

4.3 Arbetstagarna i arbetskraftsinvandringssystemet

I detta avsnitt ska två frågor besvaras: Vilken sorts vakanser i termer av yrken och kvalifikationsnivåer har arbetsgivarna valt att fylla genom en rekrytering från tredje land? Hur stor andel av dessa rekryteringar sker i yrken som Arbetsförmedlingen bedömer som bristyrken?

4.3.1 Yrkesgrupper

Huvuddelen av arbetskraftsinvandrarna från länder utanför EU/EES kommer till ett begränsat antal yrken. De kommer till både högutbildade specialistyrken och till arbeten som inte kräver någon särskild utbildningsbakgrund.

Den enskilt största yrkesgruppen som arbetskraftsinvandrat till Sverige under 2009–2015 är bärplockare; en fjärdedel, totalt 33 000 tillstånd, av alla beviljade arbetstillstånd 2009–2015 har utfärdats till dem. De kommer till Sverige, huvudsakligen från Thailand, på korta tillstånd (3 månader) och det är vanligt att samma bärplockare kommer till Sverige år efter år (Hedberg 2015). Storleken på denna grupp har varierat från år till år och beror till stor del på tillgången på bär i Sverige men även på ändringar i handläggningsrutiner som gjorts under åren, och myndighetsbeslut i Thailand. I diagram 1 ovan framgår att antalet beviljade arbetstillstånd till bärplockare har varierat mellan 2 800 och 7 200 tillstånd per år, vilket utgjort mellan 15 och 45 procent av alla beviljade tillstånd per år. I denna rapport redovisas av ovan angivna skäl arbetskraftsinvandringen oftast exklusive bärplockare, eller med en separat beskrivning av denna grupp.⁶⁰

Den näst största yrkesgruppen bland arbetskraftsinvandrare är olika specialister inom IT-sektorn – nästan 30 000 tillstånd har utfärdats till IT-specialister (se tabell 1). Det motsvarar 30 procent av alla beviljade tillstånd under hela perioden, bärplockare undantagna. Bland IT-specialister utgör arbetskraftsinvandrarna ca 6 procent av alla anställda inom yrkesgruppen (gällande tillstånd 31 december 2014, se bilaga 1, tabell 10). En annan relativt stor yrkesgrupp är civilingenjörer. Till skillnad från många andra yrkesgrupper som framför allt ökade under åren närmaste efter reformen har dessa två högkvalificerade yrkesgrupper ökat i stort sett varje år.⁶¹ Högkvalificerade yrkesgrupper domineras av personer från Indien (nästan hälften

⁵⁹ Se t.ex. bet. 2008/09:SfU3 s. 16–17.

⁶⁰ Däremot ingår de företag som anställer säsongarbetande bärplockare i studien av arbetsgivarna nedan.

⁶¹ Kvalifikationsnivåer enligt SCB:s standardiserade svenska yrkesklassificering SSYK 2012.

av alla högkvalificerade arbetskraftsinvandrare, se bilaga 2, tabell 1). Många högkvalificerade kommer också från Kina (se även Emilson och Magnusson 2015 s. 110). Andra relativt högkvalificerade yrkesgrupper bland arbetskraftsinvandrarerna (med kortare högskoleutbildning) är ingenjörer och tekniker.

Den största arbetskraftinvandrargruppen i medelkvalificerade yrken – dvs. yrken som allra oftast kräver gymnasieutbildning – är kockar, följt av vårdare och personliga assistenter samt slaktare och bagare. Även bland kockar utgör arbetskraftsinvandrarerna ca 6 procent av alla anställda i yrket. Inom medelkvalificerade yrken är det vanligaste medborgarskapslandet Kina, följt av Turkiet och Syrien (se bilaga 2, tabell 1). Yrken som kräver låg utbildning domineras av köksbiträden och städare. Arbetskraftsinvandrarerna utgör drygt 2 procent av köksbiträdena på svensk arbetsmarknad (se bilaga 1, tabell 10). Inom lågkvalificerade yrken är bilden mycket mer varierad beträffande medborgarskap, men den största arbetskraftsinvandringgruppen kommer från Turkiet, följt av Pakistan och Irak (se bilaga 2, tabell 1).

Tabell 1 Antalet beviljade arbetstillstånd 2009–2015, förstagångs- och förlängningstillstånd, fördelat på yrkesgrupp.

Yrkesgrupp (SSYK2012)	Antal beviljade tillstånd 2009–2015	Andel av totalen exkl. bärplock	Andel kvinnor
IT	29 319	30 %	14 %
Kockar	8 994	9 %	16 %
Civilingenjörer	6 255	6 %	17 %
Köksbiträden	5 605	6 %	13 %
Städare	4 294	4 %	40 %
Ingenjörer och tekniker	3 776	4 %	14 %
Vårdare	2 225	2 %	56 %
Slaktare och bagare	2 101	2 %	8 %
Snickare	1 747	2 %	2 %
Trädgårdsodlare	1 495	2 %	33 %
Företagssäljare	1 440	1 %	34 %
Tidningsutdelare	1 288	1 %	3 %
Motorfordonsmekaniker	1 267	1 %	2 %
Butik och kassa	1 101	1 %	23 %
Skogsarbetare	1 069	1 %	5 %
Skönhetsvård	961	1 %	65 %
Grundskolelärare	903	1 %	61 %
Lagerpersonal	821	1 %	9 %

Forts på nästa s.

Yrkesgrupp (SSYK2012)	Antal beviljade tillstånd 2009–2015	Andel av totalen exkl. bärplock	Andel kvinnor
Universitetslärare	753	1 %	32 %
Marknadsförare	732	1 %	42 %
Läkare	654	1 %	34 %
Försäljnings- och marknadschefer	527	1 %	26 %
VD	379	0 %	12 %
Övrigt	18 379	19 %	27 %
Ingen yrkeskod	1 326	1 %	20 %
Totalt exkl. bärplockare	97 411	100 %	20 %
Bärplockare	33 084		11 %
Totalt inkl. bärplockare	130 495		18 %

Källa: Migrationsverkets ärendedatabas (2016), SCB/Yrkesregistret samt egna bearbetningar. Anm.: Yrkesindelningen i Migrationsverkets ärendedatabas grundar sig på en blandning av yrkeskoder från SSYK96 och SSYK2012 samt Migrationsverkets egna yrkeskoder. Med hjälp av bl.a. SCB:s översättningsnycklar mellan SSYK96 och SSYK 2012 har alla yrkeskoderna översatts till SSYK 2012 (3-siffernivå). För närmare beskrivning se bilaga 3.

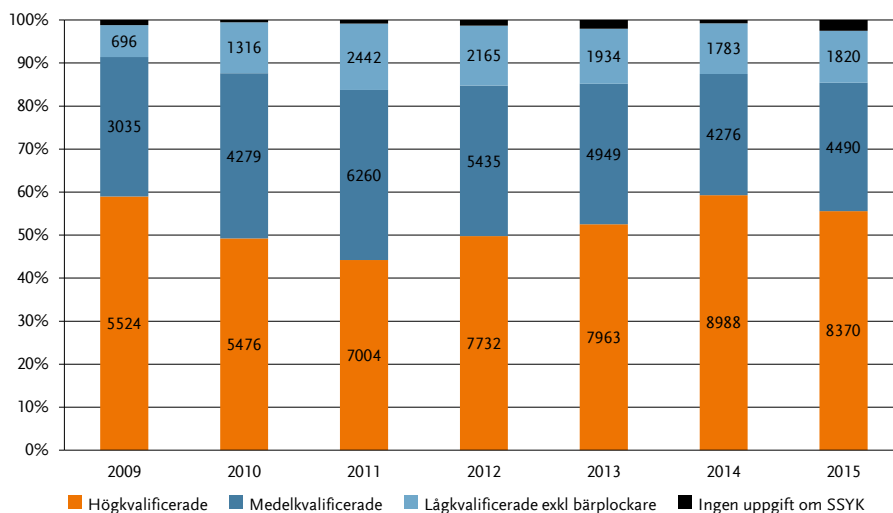
Vi kan konstatera att nästan 70 procent av alla arbetskraftsinvandrare finns inom 10 stycken yrkesgrupper, och 80 procent inom 20 yrkesgrupper (se tabell 1). Trots stor brist på personal i offentlig sektor (hälso- och sjukvård, vård och pedagogiskt arbete) används arbetskraftsinvandringsystemet i liten utsträckning där.⁶²

Uppsättningen yrkesgrupper är i stort sett stabil över tid. Däremot är utvecklingen olika inom olika yrkesgrupper. Antalet tillstånd som beviljats till arbetskraftsinvandrare inom högkvalificerade yrken, dvs. yrken som kräver högskolekompetens, har i stort sett ökat sedan 2011 och utgjorde 56 procent av alla beviljade tillstånd 2015 (se diagram 2).

⁶² En trolig orsak till det är att många av dessa yrken kräver legitimation och/eller goda kunskaper i svenska (European Migration Network 2010). Dock har cirka 650 läkare och 900 grundskollärare arbetskraftsinvandrat under de sju år som undersökts. Även om lärarna ofta jobbar på privata internationella skolor, och alla läkare inte heller nödvändigtvis arbetar i den offentligt drivna vården, handlar det i hög utsträckning om offentligt finansierad verksamhet och ett bidrag till en yrkeskår som huvudsakligen arbetar i offentlig sektor.

Diagram 2 Andel och antalet beviljade arbetstillstånd, fördelat på yrkets kvalifikationsnivå (SSYK2012), exkl. bärplockare. Andel visas i vänster axel och antal redovisas i staplarna.

Andel av beviljade tillstånd



Källa: Migrationsverkets ärendedatabas (2016), SCB/Yrkesregistret samt egna bearbetningar.

4.3.2 Brist- och överskottsyrken

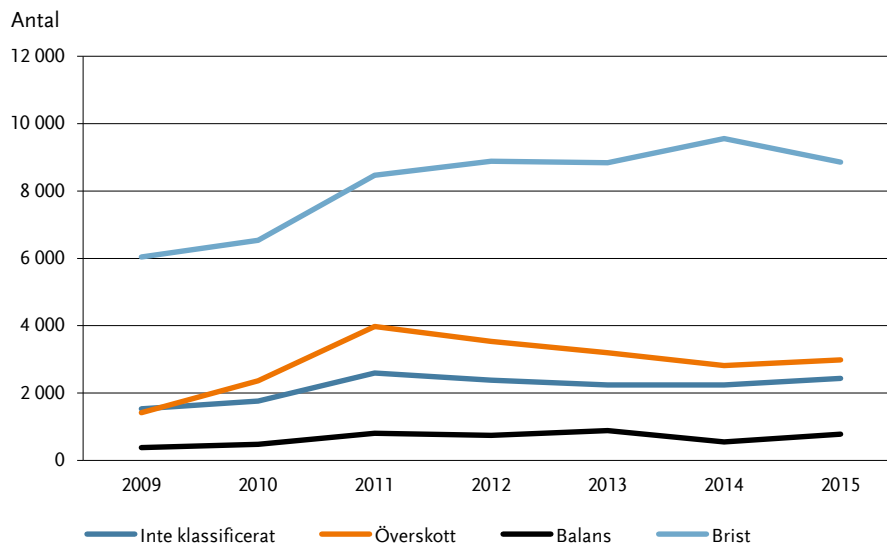
Under perioden 2009–2015 avsåg 6 av 10 beviljade tillstånd ett yrke som det enligt Arbetsförmedlingens bedömning råder brist på.⁶³ Flera av dessa grupper är relativt högt utbildade: IT-specialister, civilingenjörer, tekniker och ingenjörer. Men dit hör även flera yrkesgrupper med krav på enbart gymnasial utbildning: kokkar, olika yrken inom byggverksamhet och tillverkning samt transport- och maskinföraryrken.⁶⁴

Andelen tillstånd som har beviljats inom yrken där det bedöms finnas överskott på arbetsmarknaden låg runt 20 procent under 2010–2015 (se diagram 3 och bilaga 2, tabell 2). De flesta arbetskraftsinvandrarerna i denna kategori avser köks- och restaurangbiträden, städare, vårdbiträden och personliga assistenter samt yrken inom försäljning (butik och kassa), alltså arbeten med krav på kortare utbildning.

⁶³ Riksrevisionen har använt sig av ett medelvärde av AF:s bristindex för perioden våren 2010 – hösten 2015. Även om bristindex för respektive yrke kan variera något från år till år finns i stort sett alla yrkena kvar i samma kategori (brist/balans/överskott) under hela perioden 2010–2015.

⁶⁴ Klassificeringen i brist- och överskottsyrken kan diskuteras. Beroende på om arbetsgivaren letar efter nytexaminerade eller lång yrkeserfarenhet, eller regionala skillnader, kan det vara svårt att hitta arbetstagare i ett yrke som klassificerats som överskottsyrke och vice versa. Arbetsförmedlingens bristindex kan emellertid användas som ett riktmärke när utvecklingen beskrivs. Det är också känt att huvuddelen av arbetskraftsinvandrarerna kommer till Stockholmsområdet, där sannolikheten att lokal brist uppstår på grund av arbetsställets belägenhet är mindre.

Diagram 3 Antalet beviljade arbetstillstånd fördelade på brist- och överskottsyrken



Källa: Migrationsverkets ärendedatabas (2016) och Arbetsförmedlingen (2015a), egna bearbetningar. Anm.: Antal beviljade arbetstillstånd avser både förstagångs- och förlängningstillstånd exkl. bärplockare. Närmare beskrivning av indelning av brist- respektive överskottsyrken finns i bilaga 3.

Arbetskraftsinvandringen till sådana yrken som Arbetsförmedlingen klassificerar som överskottsyrken omfattar inga högkvalificerade yrkesgrupper⁶⁵, däremot några medelklassificerade och flera lågkvalificerade yrkesgrupper. Bland de medelklassificerade yrkesgrupperna finns även några överskottsyrken: försäljare inom fack- och dagligvaruhandel, vårdare (som inkluderar personliga assistenter) och yrken inom branschen *Personlig service* (som inkluderar nagelskulptörer). Det finns emellertid anledning att tro att både vårdarbeten och skönhetsvård rymmer arbeten där utbildningskrav inte alltid spelar roll.⁶⁶ Det finns alltså en tendens att arbetskraftsinvandrare kommer antingen till hög- och mellankvalificerade bristyrken, eller till lågkvalificerade överskottsyrken inom servicebrancher.⁶⁷ Bara bärplockarna bryter det mönstret.

⁶⁵ Förutom en mindre grupp marknadsförare som det enligt AF:s bristindex råder överskott på men som möjligen rekryterats för att fylla en nyckelfunktion för marknadsföringen utomlands.

⁶⁶ Se avsnitt 4.5.5 där det visar sig att de företag som använt arbetskraftsinvandringssystemet i dessa branscher är företag med lägre genomsnittlig utbildningsnivå än andra företag i samma bransch.

⁶⁷ Jfr Emilsson 2014 s. 59–60 som efter analys av arbetsställen och löner även drar slutsatsen att arbetskraftsinvandrare ofta gör enklare jobb, och därför klassificerar om dem som arbetande i överskottsyrken (restaurangbiträde är ett överskottsyrke). Även företag som anställer kockar har lägre utbildningsnivå bland personalen än andra företag i branschen, se 4.5.5.

Att invandringen efter 2011 minskar till sådana yrken som Arbetsförmedlingen bedömer som överskottsyrken bör betyda att risken för undanträngning av andra grupper på arbetsmarknaden har minskat, men Riksrevisionens granskning innefattar inte undanträngningseffekter.

4.4 Migration via arbetskraftsinvandringssystemet

Brist på den svenska arbetsmarknaden kan lösas antingen genom att arbetskraftsinvandrare kommer mer permanent till Sverige, eller genom att arbetskraften i högre utsträckning kommer till Sverige under korta perioder. Tidigare undersökningar har visat att arbetstagare i bristyrken såsom dataspecialister – och förstas bärplockare och andra säsongarbetare – stannar kortare tid och att lågkvalificerade arbetstagare i överskottsyrken stannar längre (t.ex. Emilsson och Magnusson 2015 s. 92).

4.4.1 Tillståndstider och förlängningar

Även om den erbjudna anställningen gäller tillsvidare får tillstånd bara ges för två år, både i förstagångs- och förlängningstillstånd.⁶⁸ Under reformens första år ökade tillståndstiderna. Sedan 2011 är ungefär hälften av tillstånden på maxtiden, två år (se bilaga 2, diagram 3). Den genomsnittliga tillståndstiden i vårt material (se bilaga 1, tabell 11) är fortfarande längre för lågkvalificerade yrken än för högkvalificerade yrken (i snitt 678 dagar år 2015 jämfört med 448 dagar). Men även de högkvalificerade har alltså ganska långa tillståndstider. Dessutom förlängs högkvalificerade arbetstagares tillstånd oftare, eftersom de både ansöker om och beviljas förlängning i högre grad (se bilaga 1, diagram 17).⁶⁹ Det är också relativt vanligt för högkvalificerade arbetskraftsinvandrare att ha flera förstagångstillstånd efter varandra, särskilt bland IT-specialister.⁷⁰

En inte obetydlig andel av arbetskraftsinvandrarerna i yrken med *lägre* kvalifikationskrav har en tillståndstid på den maximala tillståndstiden två år, utan att det resulterar i någon förlängning. Under perioden januari 2009–juni 2015 löpte ca 7 000

⁶⁸ Arbetstillstånd kan ges för fyra år sammanlagt. Om det finns särskilda skäl kan arbetstillståndstiden vara högst sex år.

⁶⁹ Under perioden 2009–2015 hade drygt 40 000 personer bara ett tillstånd i Sverige och nästan 24 000 hade minst två tillstånd. Det finns personer som hade flera förstagångstillstånd dvs. bytte arbetsgivare. Högkvalificerade arbetskraftsinvandrare stod bakom hälften av alla förlängningsansökningar, jämfört med 45 procent bland förstagångsansökningarna.

⁷⁰ Det blir aktuellt när det första tillståndet inte har varat i två år och arbetstagaren har en ny arbetsgivare.

minst tvååriga förstagångstillstånd ut inom yrkesgrupper med lägre kvalifikationskrav, där det inte uppenbart råder brist på arbetskraft (se bilaga 2, tabell 3).⁷¹

Det kan bero på att lågkvalificerad arbetskraft i överskottsyrken i mindre uträkning vill förlänga sina tillstånd än mer högkvalificerade yrkesgrupper, eller att det är vanligare med felrekryteringar i yrken med låga kompetenskrav än i yrken med höga. Det är i så fall oväntat utifrån vad som tidigare antagits om arbetskraftsinvandringen i litteraturen, där migration till lågkvalificerat arbete associeras med en vilja att migrera mer permanent, och högkvalificerat arbete kopplas till korta tillståndstider.

Eftersom det i mer än hälften av fallen då ett tillstånd för en arbetstagare med lägre kvalificerat arbete löper ut inte gjorts någon ansökan om förlängning, prövas inte heller vilka villkor de har haft, för de fall de inte väljs ut för efterkontroll. Det kan inte uteslutas att förlängning inte erbjuds för att villkoren då granskas i efterhand. Vissa iakttagelser pekar på att regelverket oftare överträds i denna grupp. När en ansökan om förlängning har skett är andelen avslag högre än för mer kvalificerade arbeten (se bilaga 2, tabell 3). I yrkesgrupper med lägre kvalifikationskrav, där det inte uppenbart råder brist på arbetskraft, är det också mest vanligt att de som fått tillstånd tjänar mindre än försörjningskravet på 13 000 i månaden (se vidare avsnitt 5.3).

Av de långa förstagångstillstånd som utfärdats för arbete i lågkvalificerade yrken,⁷² och för de medelkvalificerade yrkesbeteckningar som ovan snarare bedömdes vara kopplade till lågkvalificerat arbete, har 34 procent utfärdats till medborgare i de tio länder som under samma period genererat de största asylströmmarna till Sverige (se bilaga 2, tabell 4).

4.4.2 Permanent uppehållstillstånd

Vid prövning av permanent uppehållstillstånd (5 kap. 5 § utlänningslagen) är utgångspunkten att en person efter fyra år av arbete i Sverige fått en anknytning till Sverige och bidragit till samhällsutvecklingen på ett sätt som motiverar att permanent uppehållstillstånd ges. Prövningen tar sikte på om villkoren dittills uppfyllts och är inte beroende av om det finns ett nytt erbjudande om arbete. Tidigare skedde

⁷¹ Dessa personer har haft ett förstagångstillstånd som löpte ut före, eller vid, halvårsskiftet 2015. "Lägre kvalifikationsnivå" innebär lågkvalificerade yrkesgrupper och några medelkvalificerade yrkeskategorier där vi bedömer att det finns en betydande andel som arbetar med arbetsuppgifter som inte kräver någon specifik utbildningsbakgrund, jfr avsnitt 4.3.1. Följande yrkesgrupper ingår: köksbiträden, lagerpersonal, skönhetsvård, slaktare och bagare, snickare, städare, tidningsutdelare samt vårdare.

⁷² Exklusive bärplockare.

denna prövning framför allt mot försörjningskravet.⁷³ Nu prövas om de ursprungliga anställningsvillkoren uppfyllts.⁷⁴

De två åren närmast före reformen, 2007 och 2008, gavs permanent uppehållstillstånd till 533 respektive 796 personer (Migrationsverket 2008).⁷⁵ Under perioden 2009–2015 beviljades 7 100 personer som tidigare haft arbetstillstånd permanent uppehållstillstånd (PUT) i Sverige. Tillstånd enligt det nya regelverket kunde dock börja prövas först fyra år efter det att det nya regelverket trädde i kraft i december 2008, och hela 2 700 av de permanenta uppehållstillstånden härrör från 2015.⁷⁶

Det betyder att ca 25 procent av de arbetskraftsinvandrare (exklusive bärplockare) som kom under perioden december 2008–december 2011, och därför haft möjlighet att ansöka om permanent uppehållstillstånd efter fyra år, har fått permanent uppehållstillstånd i Sverige.⁷⁷

Den största gruppen bland de som beviljats permanent uppehållstillstånd, 12 procent, kommer från Kina, följt av medborgare i Indien, 11 procent, och Turkiet, 10 procent (Migrationsverkets ärendedatabas 2016). Av de arbetskraftsinvandrare som beviljades permanent uppehållstillstånd under perioden 2009–2014 (4 100 personer i åldrarna 25–64 år) hade de flesta ett förvärvsarbete år 2014.⁷⁸ Nio av tio hade sin huvudsakliga inkomstkälla från förvärvsarbete (se diagram 4).⁷⁹

⁷³ Migrationsverket 2016b.

⁷⁴ Migrationsverket 2016e, jfr kap 7.

⁷⁵ Migrationsverkets årsredovisning 2008 s.61. Reglerna, i dess lydelse före den 15 december 2008, medgav permanent uppehållstillstånd efter särskild prövning när det bedömdes finnas brist på den aktuella kompetensen som inte förväntades lösas ens på längre sikt.

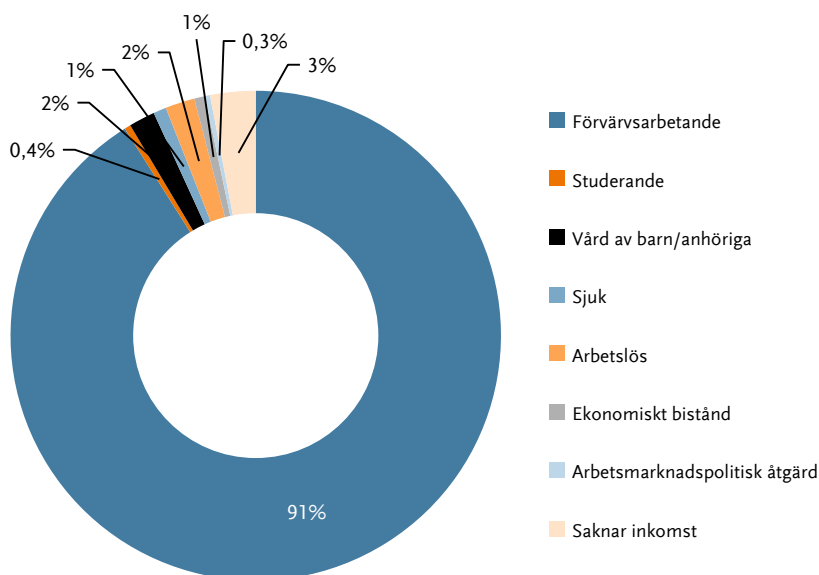
⁷⁶ Nästan 600 av de 7 100 permanenta arbetstillstånden beviljades under 2009–2011, vilket betyder att dessa PUT till stor del grundar sig på arbetstillstånd som beviljades innan reformen sjösattes. Först efter fyra år hade de första arbetskraftsinvandrarna i det nya systemet uppnått kvalifikationskraven för permanent uppehållstillstånd. De nya tillfälliga reglerna för anhöriginvandring, se kap 1, kan dock komma att påverka antalet som ansöker om PUT.

⁷⁷ De arbetskraftsinvandrare som beviljats arbetstillstånd (förstagångstillstånd) efter 2011 har teoretiskt sett inte ens haft behörighet (minst fyra års arbete i Sverige) att ansöka om PUT. Av de som fått arbetstillstånd 2009–2013 hade ungefär hälften (exklusive bärplockare, övriga icke folkbokförda inkluderade) fortfarande uppehållstillstånd av något slag, inklusive arbetstillstånd, år 2014 (se tabell 2, avsnitt 4.4.5).

⁷⁸ Eftersom vi tittar på inkomster här måste vi begränsa undersökningen till dem som fick permanenta uppehållstillstånd 2009–2014. Många permanenta uppehållstillstånd beviljades 2015.

⁷⁹ En högre andel arbetar i denna grupp än i befolkningen i stort och en lägre andel har ekonomiskt bistånd och olika ersättningar än i befolkningen i stort.

Diagram 4 Huvudinkomstkälla år 2014 för f.d. arbetskraftsinvandrare (25-64 år) som beviljats permanent uppehållstillstånd (PUT) efter 15 december 2008.



Källa: Migrationsverkets ärendedatabas (2016) och SCB/RAKS.

Nästan en fjärdedel av dem som har sin huvudsakliga inkomst från arbete (24 procent) tjänade mer än 480 000 kronor år 2014 (vilket är en betydligt högre andel än bland övriga svenska befolkningen). Av dem som har sin huvudsakliga inkomst från arbete, var det 11 procent som tjänade under 156 000 kronor, vilket betyder att deras genomsnittliga månadsinkomst legat under 13 000 kronor.⁸⁰

4.4.3 Arbetskraftsinvandrare som kommer med familj

Arbetskraftsinvandringssystemet möjliggör för arbetskraftsinvandrare att ta med sig sina anhöriga. Många tar också med partner och familj. Majoriteten av arbetskraftsinvandrarna kommer dock hit utan anhöriga, vilket sannolikt beror på att många arbetskraftsinvandrare själva är unga: ca 40 procent av alla som kom under 2009–2015 (exklusive bärplockare) var under 30 år.

⁸⁰ Av tabell 5 i bilaga 2, framgår att 13 procent hade en inkomst under 156 000 kronor och att 6 procent saknade inkomster från arbete. Av diagram 4 framgår att bland dem som har arbetsinkomster är 3 procent sådana som har arbetsinkomster, men en annan huvudsaklig inkomstkälla. Här utgår vi från att dessa hamnar på de allra lägsta inkomsterna och drar därför bort 3 procentenheter från kategorin "inkomst under 156 000kr". 10 procent av totalen – 11 procent av de med arbete som huvudsaklig inkomstkälla – är således personer som har sin huvudsakliga inkomst från arbete, med en årsinkomst under 156 000 kronor per år.

Sammanlagt har ca 50 000 personer beviljats uppehållstillstånd som anhöriga till arbetskraftsinvandrare. Det innebär att varje arbetskraftsinvandrare (exklusive bärplockarna) haft med sig ca 0,8 anhöriga. Mer än hälften av alla medföljande anhöriga är under 21 år.⁸¹ En dryg tredjedel av barnen är 3 år eller yngre. Om vi antar att barnen oftast kommer tillsammans med en vuxen anhörig innebär det att runt 40 procent av arbetskraftsinvandarna kan antas komma till Sverige med anhörig/familj.⁸²

Antalet beviljade tillstånd till anhöriga ökade mycket under 2009–2012 men har sedan dess legat på ungefär samma nivå. Andelen beviljade ansökningar har minskat och följer därmed samma trend som andelen beviljade arbetstillstånd till arbetstagare.⁸³ Nästan 9 200 anhöriga, motsvarande 56 procent av alla medföljande anhöriga som beviljades uppehållstillstånd under december 2008–december 2011, har fått permanent uppehållstillstånd, vilket kan jämföras med 25 procent bland arbetskraftsinvandarna. En dryg fjärdedel av beviljade permanenta uppehållstillstånd till anhöriga avser barn under 18 år.

Eftersom det inte går att se hur arbetskraftsinvandrare och anhöriga hör ihop i Migrationsverkets ärendedatabas, går det inte att göra särskilt exakta beskrivningar av vilka det är som tar anhöriga med sig. Men utifrån anhörigas ursprungsländer verkar det vara så att anhöriga invandrar både med arbetstagare i högkvalificerade bristyrken, och med arbetstagare i mindre kvalificerade överskottsyrken. Den enskilt största gruppen anhöriga kommer från Indien, totalt 22 procent av alla tillstånd som beviljades till anhöriga under 2009–2015. Andra stora grupper kommer från Syrien och Kina, 10 respektive 8 procent. Indien och Syrien är de två länder från vilka anhörigärendena har ökat mest (i absoluta tal) sedan reformen infördes.

De anhöriga innebär inte i sig något betydande tillskott till arbetskraftsmarknaden, även om de som fyllt 17 år får arbetstillstånd om tillståndstiden är längre än sex

⁸¹ Arbetstagare kan ta med sig barn som vid inresan är under 21 år och äldre barn om de är beroende av föräldern för sin försörjning (4 kap. 4 a § UtIF, Migrationsverket 2016b s.427–29).

⁸² Eftersom Migrationsverkets ärenderegister inte kopplar anhörigärenden till anknytningsperson är vi hänvisade till ganska grova uppskattningar. De 73 000 uppehålls- och/eller arbetstillstånd som beviljats till anhöriga avser cirka 49 500 anhöriga personer. Vi har vidare antagit att eftersom ungefär hälften av dem är barn, många mycket små, kommer de typiskt sett med ytterligare en anhörig vuxen och ibland ytterligare barn. Därför beräknas 49 500 anhöriga personer motsvara ca 25 000 familjekonstellationer att relatera till de 64 000 arbetskraftsinvandrare (exkl. bärplockare) som kommit.

⁸³ Med tanke på att anhörigtillstånd alltid är knutet till den s.k. anknytningspersonens tillstånd enligt 5 kap. 3 § utlänningslagen (2005:716), och eftersom prövningen av anhörigärenden begränsas till att kontrollera om det finns giltiga vigselbevis och födselattester, samt att personens pass inte är spärat i något register, är det förväntat att antal ansökningar och beviljanden följs åt.

månader. År 2014 hade en dryg tredjedel av dem en sysselsättning någon gång under året (se bilaga 2, diagram 4).⁸⁴

För hälften av alla anhöriga som får sin huvudsakliga inkomst från förvärvsarbete saknas uppgift om yrke (SCB/RAKS). Men bland den andra hälften, med yrkesuppgifter, är den största yrkesgruppen städare/hemservicepersonal/fönsterputsare (22 procent av alla med SSYK-uppgifter) följt av servitörer (11 procent) och universitets- och högskolelärare (5 procent). Totalt uppgick andelen anhöriga som arbetade inom yrken med höga kvalifikationskrav (av alla som får sin huvudsakliga försörjning från arbete och som har SSYK-kod) till 36 procent under perioden 2009–2014 (se bilaga 2, tabell 6).

De anhörigas förvärvsinkomster är ofta mycket låga, vilket kan bero på att de arbetar deltid eller har en låg timlön, eller en kombination. Också bland de anhöriga som är helårsanställda räknas en tredjedel som svagt etablerade, vilket innebär att de har en lön som är mindre än 60 procent av medianlönen i yrket⁸⁵ (se bilaga 2, tabell 7).

4.4.4 Spårbyte till arbetskraftsinvandringssystemet

Sedan 1992 har det funnits möjligheter för asylsökande att arbeta under prövotiden, genom undantag från kravet på arbetstillstånd, s.k. AT-und.⁸⁶ När de nya reglerna för arbetskraftsinvandring infördes den 15 december 2008 öppnades en möjlighet för personer som hade arbetat under väntan på ett asylbeslut, och sedan fått avslag, att ansöka om arbetstillstånd.⁸⁷ Kraven för att få arbetstillståndet beviljat är fler än för ”vanliga” förstagångstillstånd – en f.d. asylsökande måste, förutom att styrka att han eller hon haft en anställning hos samma arbetsgivare under de fyra senaste månaderna, också visa att anställningsvillkoren varit i nivå med svenska kollektivavtalen eller vad som är praxis i branschen eller inom yrket. Det måste också finnas ett anställningserbjudande på minst ett år framåt i tiden.

Under perioden 2009–2015 beviljades sammanlagt drygt 2 100 arbetstillstånd (föstagångstillstånd) till f.d. asylsökande, dvs. i genomsnitt 300 om året. Antalet var som högst 2009 och 2010 och har sedan dess minskat med en liten uppgång under det senaste året, vilket dock inte följer de ökade asylströmmarna till Sverige. Många av dessa tillstånd avser lågkvalificerade jobb. Nästan hälften av alla beviljade tillstånd (44 procent) avser arbete som städare eller köksbiträden. Den största gruppen,

⁸⁴ Sysselsättningsstatus och försörjning kan studeras på enbart folkbokförda anhöriga, ca 18 procent av alla medföljande anhöriga i arbetsför ålder saknar ett svenskt personnummer. År 2014 fanns drygt 900 anhöriga i arbetsför ålder som inte var folkbokförda.

⁸⁵ Etableringsgraden på arbetsmarknaden delas upp i två olika kategorier: ”Etablerad på arbetsmarknaden” och ”Svagt etablerad på arbetsmarknaden”. De som klassas som svagt etablerade på arbetsmarknaden är de som – med hänsyn taget till kön, ålder och utbildningsnivå – har en löneinkomst som är mindre än 60 procent av medianinkomsten. En inkomst på 60 procent av medianinkomsten används av SCB som en definition av relativ fattigdom (SCB 2015).

⁸⁶ Enligt 4 kap 3 a § Utlänningsförordning (1989:547), se prop. 2007/2008:147 s. 41.

⁸⁷ Prop. 2007/2008:147 s. 46-49, bet. 2008/09:SfU3 s. 13, bet. 2013/14:SfU13 s. 12–13.

16 procent av alla beviljade tillstånd, avser medborgare från Irak, följt av Mongoliet (10 procent) och Iran (7 procent). Beviljandegraden inom denna ansökningskategori är låg – enbart 53 procent av alla förstagsansökningar under 2009–2015 fick bifall (se bilaga 2, tabell 8).

Att få arbetstillstånd ges till före detta asylsökande beror på att så få arbetar under prövotiden – under 2012–2015 var det t.ex. sammanlagt bara knappt 2 000 av dem som varit undantagna från krav på arbetstillstånd för att arbeta som också arbetade (Migrationsverket 2016). Det betyder att en mycket stor andel av dem som använt sitt undantag från kravet på arbetstillstånd för att arbeta under asylprövningstiden är personer som därefter fått avslag på sin asylansökan och ansökt om spårbyte till arbetskraftsinvandringssystemet.

Riksrevisionens undersökning omfattar inte s.k. informella spårbyten.⁸⁸

4.4.5 Spårbyte från arbetskraftsinvandringssystemet

Det har visat sig att arbetskraftsinvandringssystemet också använts för spårbyte åt andra hållet, som en möjlig väg in till Sverige för personer som vill söka asyl. Riksrevisionen undersöker spårbyte från arbetskraftsinvandringssystemet till skyddsbehövande genom att följa kohorten arbetstagare som fick arbetstillstånd beviljat under perioden 2009–2014 och som blivit folkbokförda i svenska register. Det gör att vi kan följa dessa personers ”grund för bosättning”, dvs. den grund för deras rätt att vistas i landet som finns registrerad hos Migrationsverket.⁸⁹ På detta sätt kan vi se hur många som beviljats asyl i Sverige, men inte hur många som ansökt.

⁸⁸ Personer som fått avslag på asylansökan och inte kunnat byta spår inom systemet, utan rest ut ur landet och ansökt om arbetstillstånd.

⁸⁹ Grund för bosättning registreras av Migrationsverket och vidarebefordras till SCB, utifrån aktuellt gällande tillstånd för rätten att uppehålla sig i Sverige. Inom varje kategori ingår både tidsbestämda och permanenta uppehållstillstånd. Alla arbetskraftsinvandrare som fått sitt arbetstillstånd beviljat har inte ”arbetsmarknad, ej EU/EES-medborgare” som grund för bosättning i SCB:s mikrodatabas STATIV det året arbetstillståndet beviljades. Bland alla folkbokförda tredje-landsmedborgare som fick sitt arbetstillstånd beviljat någon gång under 2009–2014 är det 82 procent som har denna grund registrerad för det år tillståndet gavs, medan 14 procent inte har någon uppgift om grund för bosättning. Därtill har knappt 2 procent ”skyddsbehövande” som grund, medan resten har anhöriganknytning eller övrigt som grund för bosättning.

Drygt 73 procent av alla som hade arbetstillstånd och folkbokfördes under 2009–2014 hade fortfarande 2014 en registrerad grund för bosättning som ”arbetsmarknad, ej EU/EES-medborgare” (se tabell 2). Ca 14 procent av denna kohort hade år 2014 någon annan grund för bosättning än arbete. Det vanligaste bytet, motsvarande 6 procent av fallen, var att personen 2014 i stället var registrerad som ”skyddsbehövande”.

I förhållande till det totala antalet arbetskraftsinvandrare 2009–2014, dvs. även icke-folkbokförda arbetstagare exkl. bärplockare, är andelen lägre – ca 4 procent. Det förekommer att personen byter sin grund för bosättning flera gånger under sin vistelsetid i Sverige.

Tabell 2 Grund för bosättning (GFB) år 2014 för personer som fått arbetstillstånd (AT) beviljat 2009–2014, endast folkbokförda

Grund för bosättning	Samtliga med AT 2009–2014 uppdelat på GFB 2014	GFB 2014, andel
Arbetsmarknad EJ EU/EES-medborgare	26 314	73 %
Skyddsbehövande	2 042	6 %
Anhöriga till ej EU/EES-medborgare*	1 470	4 %
Studerande EJ EU/EES-medborgare	442	1 %
Anhöriga arbetsmarknad till ej EU/EES-medborgare**	394	1 %
Övriga tillstånd EJ EU/EES-medborgare	291	1 %
Konventionsflyktingar	143	0 %
Anhöriga till EU/EES-medborgare	99	0 %
Övrigt	185	1 %
Ingen registrerad grund för bosättning	4 552	13 %
Totalt: folkbokförda personer 2014 som fick AT beviljat 2009–2014	35 932	100 %

Källa: Migrationsverkets ärendedatabas (2016), STATIV/SCB.

*Här ingår bl.a. anhöriga till arbetskraftsinvandrare som fått permanent uppehållstillstånd.

**Här ingår personer som har uppehållstillstånd som anhörig till en arbetskraftsinvandrare.

4.5 Arbetsgivarna som använder arbetskraftsinvandrings-systemet

I det här avsnittet ska de arbetsgivare⁹⁰ som använder arbetskraftsinvandrings-systemet beskrivas närmare. Syftet är att, som ett led i uppföljningen av arbetskraftsinvandrings-systemet efter reformen, beskriva de verksamheter som velat använda möjligheten att anställa från tredje land: vilka branscher och typer av arbetsgivare det är.

Avsnittet handlar, när inget annat sägs, om de arbetsgivare som *erbjudit* ett arbete i ansökan om tillstånd, oavsett om alla, några eller inga av de ansökningar arbetsgivaren kan kopplas till sedan har beviljats. I de flesta fall har de också genomfört en sådan rekrytering. Vi återkommer nedan till skillnader och likheter mellan arbetsgivare vars tilltänkta arbetstagare inte får tillstånd, och de vars arbetserbjudande resulterat i arbetstillstånd.

4.5.1 Hur många och vilka arbetsgivare berörs av systemet?

Mellan december 2008 och december 2015 var det, med en försiktig uppskattning, sammanlagt över 20 000 arbetsgivare som använde systemet genom att erbjuda arbete till en arbetstagare från tredje land, och för minst 16 000 resulterade arbetserbjudandet i ett arbetstillstånd.⁹¹ Under framför allt de första åren fram till 2012 ökade både antalet arbetsgivare som erbjöd arbeten och andelen arbetsgivare som inte fick något positivt beslut. År 2009 var det 13 procent av arbetsgivarna vars erbjudande om arbete inte i något fall resulterade i ett positivt beslut. Två år senare,

⁹⁰ Med arbetsgivare avses företag eller annan organisation som anställt minst en arbetstagare enligt RAMS sysselsättningsdefinition.

⁹¹ Sannolikt är siffran i underkant. De identifierade arbetsgivarna i Migrationsverkets ärendedatabas (2016) uppgår till ca 19 500, men det finns en större mängd ärenden där organisationsnummer inte kan utläsas eller matchas med ett känt organisationsnummer (löpnummer) i databasen LISA:s företagspopulation. Om de företag som vi inte har kunnat identifiera har använt systemet i genomsnitt lika ofta som de företag vi har identifierat, och under förutsättning att dubbla registreringar och andra fel är lika vanligt förekommande bland de identifierade som bland de oidentifierade, uppgår antalet unika företag snarare till knappt 25 000.

2012, gällde det 24 procent av arbetsgivarna och 2015 var det 31 procent (se bilaga 1, tabell 12).⁹² År 2015 fanns 6 847 identifierbara arbetsgivare på en eller flera under året avgjorda ansökningar om arbetstillstånd, och 4 699 av dem fick minst en ansökan beviljad.

Arbetsgivarna som försökt anställa med hjälp av arbetskraftsinvandringssystemet sedan reformen 2008 utgör ungefär 2,5 procent av de aktiva arbetsgivarna i riket.⁹³ Andelen arbetsgivare som använt systemet är alltså inte alldeles obetydlig. Dessutom inkluderar gruppen – som till 97 procent består av privata bolag – ekonomiskt betydelsefulla företag. Den samlade nettoomsättningen år 2013 för de företag som använde systemet mellan 2009 och 2013 utgjorde ca 30 procent av företagspopulationens samlade nettoomsättning (se bilaga 1, tabell 13). En femtedel av de arbetsgivare som använder arbetskraftsinvandringssystemet tillhör kategorier där utstationering är vanligt, dvs. att en arbetstagare är stationerad i Sverige under tillståndstiden men har en anställning och får sin lön i ett annat land. Det gäller utländska bolag (1 procent av användarna), arbetsgivare med utländsk koncern tillhörighet (som utgör 6,5 procent), och svenska företag med koncern tillhörighet, (11,9 procent). Det är inte bara de stora utlandskontrollerade företagen som använt arbetskraftsinvandringssystemet, även om över hälften av dem 2009–2013 hade en personalstyrka på 50 personer eller fler. Var tionde hade 5 eller färre anställda.

Knappt 2 procent av arbetsgivarna som använder systemet är ideella föreningar, stiftelser eller trossamfund, medan 1 procent utgörs av statliga myndigheter, landsting och kommuner. Dock använde alla landsting använt systemet någon gång från 2009 till 2013, liksom 35 procent av alla kommuner och 26 procent av de statliga enheterna (myndigheter och statliga affärsverk).

Ungefär 60 procent av arbetsgivarna som erbjöd arbetskraftsinvandrare jobb 2009–2013 finns i större städer och deras kranskommuner (se bilaga 2, tabell 9). Sedan tidigare vet vi att de arbetsgivare som rekryterar arbetskraftsinvandrare är starkt

⁹² Analysen i följande avsnitt bygger på uppgifter från Migrationsverkets ärendedatabas (2016) där de företag och organisationer som förekommer i arbetstillståndsärenden från och med 2009 kopplas till de företag som finns i LISA-databasen med hjälp av organisationsnummer. I LISA ingår företag som har minst en sysselsatt (dvs. en individ har fått en inkomst som överstiger ett visst gränsvärde) under respektive år. Antalet arbetsgivare från Migrationsverkets register som hade ett organisationsnummer mellan 2009 och 2013 och återfinns i företagspopulationen i LISA någon gång mellan 2009 och 2013 är 14 082, varav 11 599 fått åtminstone 1 beviljad ansökan. De arbetsgivare vi har uppgifter om som möjliggör en analys är alltså färre än de arbetsgivare vi kan identifiera (se not 91) på grund av eftersläpning i registren. Vid jämförelser av företagsekonomiska uppgifter avses endast följande juridiska former (andel företag med uppgifter om företagets ekonomi inom parentes): Fysiska personer (85 %), handels- eller kommanditbolag (76 %), aktiebolag exkl. finansiella företagen (93 %) samt utländska juridiska personer (27 %). Detta innebär att 94,3 procent av företagspopulationen i den ekonomiska analysen utgörs av fysiska personer och aktiebolag.

⁹³ Antalet unika arbetsgivare med minst en sysselsatt i riket mellan 2009–2013 uppgår till 728 000. Här utesluter vi i jämförelsepopulationen arbetsgivare med en omsättning under 30 000 kr/år, för att jämförelsepopulationen inte ska innehålla rena hobbyverksamheter och vilande företag.

koncentrerade till Stockholmsområdet (Stockholms Handelskammare 2014, Bevelander m.fl. 2014, s. 45).

4.5.2 Branschskillnader

I avsnitt 4.2 framträder ett antal avgränsade yrkesgrupper som dominerande bland arbetskraftsinvandrarerna. Detta mönster är inte lika tydligt i en branschanalys av arbetsgivarna. Med en grov branschindelning⁹⁴ ser vi att systemet används av en liten andel av arbetsgivarna i alla branscher. Undantaget är hotell- och restaurangbranschen där 16 procent (17 procent av restaurangerna och 5 procent av hotellen) använt systemet – dvs. erbjudit arbete till arbetskraftsinvandrare – någon gång sedan reformen. Branscher där andelen arbetsgivare som använder systemet närmar sig 5 procent är *Offentlig förvaltning* och *Uthyrning, fastighetservice, resetjänster och andra stödtjänster* där bl.a. städning ingår (se bilaga 1, tabell 13).

Finfördelar vi indelningen i branschgrenar och undersöker hur många arbetsgivare som använde systemet 2013 ser vi att det är 12 procent av arbetsgivarna inom *Restaurang* som under ett och samma år använde systemet. Inom *Öppna sociala insatser för personer med funktionshinder* har 13 procent av arbetsgivarna (totalt 910 stycken) använt systemet, liksom 9 av 13 arbetsgivare inom *Tidningsdistribution* och 9 av 90 arbetsgivare inom *Trådlös telekommunikation*. I stort utgörs de branschrischer där minst var tionde arbetsgivare använt arbetskraftsinvandringssystemet dock av mycket avgränsade segment inom tillverkning och industri, där antalet arbetsgivare som erbjudit arbete till arbetskraftsinvandrare inte är större än en handfull (se bilaga 1, tabell 14).

I flera fall är dock den mindre andel arbetsgivare som använder arbetskraftsinvandringssystemet ekonomiskt dominerande. När vi tittar på användarnas nettoomsättning på branschnivå ser vi att inom *Utvinning av mineral, Tillverkningsindustrin, Information och kommunikation, Hotell och restaurang* samt *Vård och omsorg* stod den mindre andel arbetsgivare som någon gång använt systemet för 80, 53, 51, 40 respektive 38 procent av branschens nettoomsättning år 2013 (se bilaga 1, tabell 13).

4.5.3 Stora skillnader i antal arbetserbjudanden

Ovan har vi beskrivit användningen av arbetskraftsinvandringssystemet i termer av hur många arbetsgivare som använt systemet, oavsett om var och en anställt en eller

⁹⁴ Branschindelningarna har gjorts utifrån avdelningsnivån i Svensk Näringsgrensindelning (SNI 2007). Vissa ytterligare aggregeringar har gjorts: Avdelning D och E har slagits ihop och R, S, T och U har slagits ihop. Även avdelning K och L har slagits ihop. I de fall analysen berör ekonomiska variabler avses dock endast avdelningen L (Fastighetsverksamhet) då företagsekonomiska nyckeltal inte finns tillgängliga för avdelning K (Finans- och försäkringsverksamhet). Denna grova indelning används i exempelvis Arbetskraftsundersökningarna (AKU). En förteckning över vilka branscher de olika bokstavsbezeichnungarna står för finns i bilaga 3).

hundra personer. Här beskriver vi hur många arbetskraftsinvandrare arbetsgivarna anställer, och hur det varierar mellan branscher.

Det är vanligast att en arbetsgivare som löser ett rekryteringsbehov med hjälp av en arbetskraftsinvandrare gör det vid en eller högst två rekryteringar samma år. Samma företag anställer sällan en eller fler arbetskraftsinvandrare *varje* år. De flesta har bara använt systemet för en enda rekrytering sedan reformen genomfördes.⁹⁵

De arbetsgivare som endast erbjuder en arbetskraftsinvandrare arbete under ett givet år har ungefär samma fördelning över branscher som totalpopulationen. De innehåller dock en något större andel arbetsgivare som verkar inom branscherna *Handel*, där det alltså finns andra företag än de bärgrossister som anställer många bärplockare, *Hotell och restaurang*, där de stora arbetskraftsinvandrarkategorierna kock och restaurangbiträde återfinns, samt *Personliga och kulturella tjänster*, där den bland arbetskraftsinvandrare inte obetydliga yrkeskategorin skönhetsvård återfinns (se bilaga 2, tabell 10).

Endast runt 1 procent av arbetsgivarna under 2015 erbjöd ett arbete till fler än 30 arbetskraftsinvandrare (se bilaga 2, tabell 10). Tillsammans anställer dessa procent arbetsgivare runt hälften av alla arbetskraftsinvandrare. Här ingår arbetsgivare som anställt strax över 30, men också de som anställt över 1 000 arbetskraftsinvandrare samma år.

Bland dem som anställer över 30 arbetskraftsinvandrare dominerar branscherna *IT- och kommunikation* (36 procent), *Jordbruk, skogsbruk och fiske* (12 procent, inom vilken skogsbolag och vissa bärplockningsföretag ingår), *Tillverkning* (12 procent), *Verksamhet inom Juridik, ekonomi, vetenskap och teknik* (11 procent).

I två branscher som kan kopplas till stora yrkesgrupper bland arbetskraftsinvandrarna, IT-yrken och restaurangyrken, används arbetskraftsinvandringsystemet helt olika. I IT-branschen är det några få arbetsgivare som anställer väldigt många utan att det är en märkbart större andel av arbetsgivarna som använder arbetskraftsinvandringsystemet. Det motsatta gäller för arbetsgivare inom *Hotell- och restaurang* som utgör en stor andel av användarna totalt sett, men endast utgör ca 3 procent av de arbetsgivare som anställer fler än 30 arbetskraftsinvandrare per år. När vi undersöker i vilka branscher där arbetskraftsinvandrarna år 2013 utgjorde ett betydande

⁹⁵ Under perioden 2009–2015.

inslag i arbetskraften i branschen (se tabell 3), fanns båda dessa med bland de där andelen var som högst, dvs. mellan 4–6 procent.

Tabell 3 Branschnischer med högst andel arbetskraftsinvandrare i förhållande till antalet sysselsatta i branschen under november 2013

Branschnisch (SNI2007 Detaljgrupper)	Andel AKI* av sysselsatta	Antal sysselsatta
Tidningsdistribution (53203)	6,3 %	7 953
Dataprogrammering (62010)	6,2 %	43 511
Utgivning av dataspel (58210)	5,7 %	2 004
Diverse övrig finansförmedling (64999)	5,6 %	927
Annan slutbehandling av byggnader (43390)	5,5 %	543
Odling av grönsaker (köksväxter) på friland (01133)	5,3 %	663
Konsumenttvätt (96012)	4,8 %	1 156
Tillverkning av kommunikationsutrustning (26300)	4,4 %	18 900
Restaurangverksamhet (56100)	4,4 %	108 498
Lagning av skodon och lädervaror (95230)	3,8 %	556
Datakonsultverksamhet (62020)	3,5 %	46 830
Webbportaler (63120)	3,5 %	1 941
Annan naturvetenskaplig och teknisk forskning och utveckling (72190)	2,8 %	12 960
Reparation av andra hushållsartiklar och personliga artiklar (95290)	2,7 %	631

Anm.: AKI avser i denna tabell antal aktiva tillstånd under november månad. Sysselsatta avser antal sysselsatta i branschnischen enligt RAMS, dvs. under november månad. I de fall en bransch är beroende av säsongarbetskraft kommer det inte fångas upp i denna tabell om tillståndet inte täcker november månad.

Källa: Migrationsverkets ärendedatabas (2016) och SCB/LISA.

4.5.4 Stora och små företag

Majoriteten av arbetsgivarna som använder arbetskraftsinvandringssystemet, 97 procent, är privata företag. I följande avsnitt (4.5.4–4.5.7) utgår beskrivningen bara

från dem, eftersom uppgifter om antal anställda och ekonomi inte finns, eller inte kan jämföras med andra aktörer, för övriga verksamhetsformer.⁹⁶

Nästan hälften av de företag som använt arbetskraftsinvandringssystemet har inte mer än 5 anställda.⁹⁷ Ändå är denna kategori underrepresenterad eftersom storlekskategorin utgör 86 procent av företagen i allmänhet (se tabell 4). Hela 14 procent av dem som använder systemet har över 50 anställda jämfört med 1,4 procent i företagspopulationen i stort.

Tabell 4 Andel av arbetsgivarna som använt systemet, samt andel av alla beviljade tillstånd, fördelat på företagsstorlek år 2013

	Mikroföretag (1–5)	Små företag (6–50)	Stora företag (fler än 50)
Andel av alla arbetsgivare	46 %	38 %	17 %
Andel av alla beviljade tillstånd	24 %	35 %	41 %

Källa: Migrationsverkets ärendedatabas (2016) och SCB/LISA.

Anm.: Storleksdefinitionen för mikroföretag och små företag skiljer sig något mot hur SCB kategoriserar företag. Ofta används terminologin mikroföretag för under 10 anställda, små företag 10–49 anställda och stora företag med 50 eller fler anställda.

Mikroföretagen (här definierat som företag med 1–5 anställda)⁹⁸ anställer inte bara enstaka arbetskraftsinvandrare och storföretagen inkluderar inte alla de ”storanvändare” som beskrevs i föregående avsnitt. Mikroföretag och små företag anställer 24 respektive 35 procent av alla arbetskraftsinvandrare och de stora företagen anställer de resterande 41 procenten (se tabell 4). Några få små grossistföretag inom branschen *Handel* som anlitat ett mycket stort antal säsongarbetande bärplockare påverkar emellertid starkt mikroföretagens andel av tillstånden.

Av de mikroföretag (1–5 anställda) som använde systemet under 2013 tillhör en stor andel av arbetsgivarna hotell- och restaurangbranschen (43 procent). Över 80 procent av de mikroföretag som använde systemet under 2013 fanns i sådana branscher som Migrationsverket kontrollerar särskilt.

⁹⁶ Här görs samma begränsning av de juridiska ägarformerna som ovan, jfr fotnot 92. När vi jämför med företag i riket undantar vi från jämförelsepopulationen sådana företag som har en omsättning på mindre än 30 000 kronor per år. Dessa begränsningar gäller också för de uppgifter under 4.5.1 och 4.5.2 som rör nettoomsättning. Observera även att jämförelsegruppen bara inkluderar företag som varit arbetsgivare någon gång under 2009–2013.

⁹⁷ Andelen är 49 procent under 2009–2013, men 46 procent 2013.

⁹⁸ Indelningen görs i 1–5 anställda, 6–49 anställda respektive mer än 50 anställda. Storleksdefinitionen för mikroföretag och små företag skiljer sig något mot hur SCB kategoriserar företag. Ofta används ”mikroföretag” för under 10 anställda, medan ”små företag” har 10–49 anställda. Här drar vi gränsen lägre för att så många av användarna är riktigt små.

4.5.5 Utbildningsnivå

Bland arbetsgivarna som någon gång erbjudit arbete till arbetskraftsinvandrare finns både företag med en högre genomsnittlig utbildningsnivå i personalen (eftergymnasial utbildning) och företag med lägre utbildningsnivå i personalen (enbart förgymnasial utbildning) jämfört med företag som inte använt systemet (se tabell 5).

Tabell 5 Personalens genomsnittliga utbildningsnivå år 2013 hos arbetsgivare som använt arbetskraftsinvandringsystemet någon gång mellan 2009 och 2013 (AKI) jämfört med utbildningsnivån i andra företag (ej AKI), efter storlek

	Låg (förgymnasial)		Medel (gymnasial)		Hög (eftergymnasial)	
	AKI-företag	Ej AKI-företag	AKI-företag	Ej AKI-företag	AKI-företag	Ej AKI-företag
Mikro (1–5 anställda)	30 %	18 %	38 %	50 %	32 %	33 %
Små (6–50 anställda)	22 %	15 %	44 %	59 %	34 %	26 %
Stora (över 50 anställda)	12 %	13 %	43 %	57 %	45 %	31 %
Samtliga	25 %	17 %	41 %	51 %	34 %	32 %

Källa: Migrationsverkets ärendedatabas (2016) och SCB/LISA.

Anm.: Observera att genomsnittet avser företagets personalsammansättning oavsett storlek på företaget. Särskilt i kategorin "samtliga" ska därför jämförelsen mellan AKI och ej AKI göras med försiktighet, eftersom distributionen över storlek i AKI- respektive ej AKI-företag skiljer sig åt.

Skiljer vi på företag av olika storlek ser vi att det framför allt är mikroföretagen (upp till 5 anställda) som har lägre utbildningsnivå jämfört med andra företag. Bland mikroföretag som använt arbetskraftsinvandringsystemet var i genomsnitt 30 procent av de anställda bara förgymnasialt utbildade år 2013 jämfört med 18 procent bland företagen som aldrig använt systemet. Samtidigt är andelen mikroföretagen med hög utbildningsnivå bland de anställda lika stor som bland de som inte använt systemet. Gruppen små företag som använt arbetskraftsinvandringsystemet (6–50 anställda) inkluderade fler företag med låg utbildningsnivå, men även fler med hög utbildningsnivå. De stora (med mer än 50 anställda) har tvärt om oftare en hög utbildningsnivå jämfört med företag som inte anställer arbetskraftsinvandrare. Hela 45 procent av personalen i de stora företag som anställt arbetskraftsinvandrare har eftergymnasial utbildning jämfört med 31 procent bland andra företag i denna storlekskategori.

Att företag med låg utbildningsnivå är överrepresenterade beror på att det är vanligare med arbetskraftsinvandring i branscher med låg genomsnittlig utbildningsnivå än i branscher med hög utbildningsnivå. I ett fåtal branscher är det dessutom så att företag som använder arbetskraftsinvandringsystemet har betydligt lägre ge-

nomsnittlig utbildningsnivå jämfört med andra företag i samma bransch.⁹⁹ Det gäller branschen *Personliga och kulturella tjänster* (som inbegriper skönhetsvård och reparationsarbeten), *Vård och omsorg* och *Hotell- och restaurang*.

Bland de arbetsgivare inom *Byggverksamhet*, *Utvinning av mineral*, *IT- och kommunikation*, *Transport* och *Verksamhet inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik* som använt systemet finns en betydligt högre andel med hög utbildningsnivå på personalen jämfört med arbetsgivare i motsvarande branscher som inte använt systemet (se tabell 6).

Tabell 6 Skattad skillnad i utbildningsnivå uttryckt i procentenheter i företag som använde arbetskrattsinvandringsystemet under 2009–2013 jämfört med företag som inte använde systemet, i olika branscher med och utan kontrollvariabler

Branscher (baserat på SNI2007)	Förgymn. utb.		Gymnasial utb.		Eftergymn. utb.		N för AKI
	Utan kontrl	Med kontrl	Utan kontrl	Med kontrl	Utan kontrl	Med kontrl	Med kontrl
Byggverksamhet	-0,2	2,8***	-15,6***	-17,1***	15,8***	14***	3 974
Energi och miljö	-2,6	3*	-6,2***	-4,5**	8,8***	-0,3	172
Finans- försäkrings och fastighetsverks.	0,3	4,6***	-11,6***	-9,7***	11,3***	5,9***	816
Handel	3,8***	6,8***	-16,3***	-16,5***	12,6***	9***	8 565
Hotell och restaurang	11,5***	13,2***	-11,9***	-13,9***	0,4**	0,2	19456
Information och kommunikation	-2,1***	-1,6***	-11,4***	-12,9***	13,5***	12,7***	3 183
Jordbruk, skogsbruk o fiske	-8,6***	-1,4	0	-8,5***	8,7***	8,3***	1 268
Offentlig förvaltning m.m.	-0,8	-1,8	3,9	5,8	-3,1	-4,2	47
Personliga och kulturella tjänster	18,3***	18,3***	-15,6***	-16,1***	-2,7***	-5***	2640
Tillverkning	-1,4***	1,6***	-9,7***	-11,6***	11,1***	8,2***	3919
Transport	-9,2***	-2***	-6,2***	-8,1***	15,4***	10,3***	1627
Uppgift saknas	-4,3	5,3	-5,6	-5,7	9,8**	0,2	87

Forts. på nästa s.

⁹⁹ Som framgår av tabell 5 ovan samvarierar storleken på företaget med utbildningsnivån. Därför skattas även regressionser där vi tar hänsyn till företagsstorlek och andra faktorer som kan påverka resultaten.

Branscher (baserat på SNI2007)	Förgymn. utb.		Gymnasial utb.		Eftergymn. utb.		N för AKI
	Utan kontrl	Med kontrl	Utan kontrl	Med kontrl	Utan kontrl	Med kontrl	Med kontrl
Utbildning	0,4	0,8	-7,7***	-11,4***	7,2***	5,6***	458
Uthyrning, fastighetservice, resetjänster och andra stödtjänster	4,2***	6,1***	-11,2***	-11,6***	7***	4,2***	4368
Utvinning av mineral	-11,1***	2,2	-5,2	-18,7***	16,3***	13,1***	44
Verksamhet inom Juridik, ekon., vetenskap och teknik	-0,4	-0,4*	-11,2***	-13,3***	11,6***	10,2***	3788
Vård och omsorg	12,3***	8,3***	11,5***	-1,6**	-23,8***	-12,7***	1698

Källa: Migrationsverkets ärendedatabas (2016) och SCB/LISA.

Anm.: Separata linjära modeller för branscher skattas för andelen förgymnasialt utbildade, för gymnasialt utbildade och för eftergymnasialt utbildade där AKI (förekomst i en arbetskraftsinvandringensansökan hos MV). En modell utan kontroller skattas först, där koefficienten motsvarar skillnaden i medelvärde mellan AKI-företag och andra företag under perioden 2009–2013. Sedan kompletteras denna skattning med en modell där vi i jämförelsen kontrollerar för eventuella skillnader mellan AKI-företag och andra företag i antal sysselsatta (logaritmerad), fixa årseffekter och regioneffekter (SKL:s indelning).

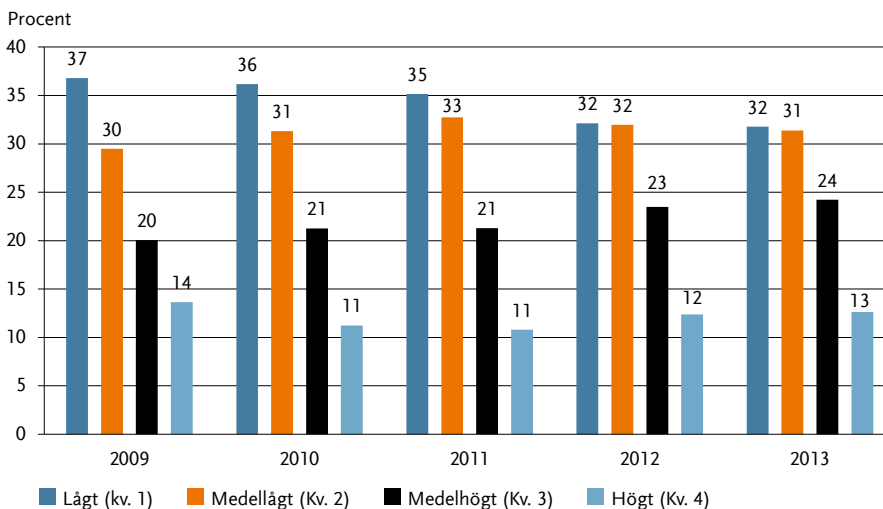
*** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,1$. Beräknade med robusta standardfel.

I genomsnitt har de arbetsgivare som anställt arbetskraftsinvandrare med korta tillstånd också en högre utbildningsnivå bland de anställda än de som anställer på tillstånd som är ett år eller längre. Om vi utesluter bärplockarna (som kommer på korta tillstånd) från analysen förstärks det mönstret ytterligare.

4.5.6 Ekonomi

I jämförelsen med svenska företag generellt är det färre företag som använder arbetskraftsinvandringssystemet som har ett högt eller medelhögt rörelseresultat per anställd. Mellan 2009 och 2013 blev överrepresentationen av företag med lågt rörelseresultat något mindre. Detta mönster förklaras i hög utsträckning av vilka branscher och storlekskategorier som vanligen använder arbetskraftsinvandringssystemet (se diagram 5 på nästa sida). När vi jämför de företag som använder systemet med liknande företag med avseende på bransch och storlek är det dock fortfarande så att de företag som har allra högst rörelseresultat per anställd är underrepresenterade i nästan alla branscher (se bilaga 1, diagram 18). Hur stora dessa skillnader är varierar dock kraftigt mellan branscherna (se bilaga 2, tabell 11).

Diagram 5 Andel AKI-företag per varje kvartil av genomsnittligt rörelseresultat per anställd beräknat från samtliga företag inom respektive år



Anm.: Hela företagspopulationen i LISA-databasen har för varje år delats upp i fyra kvartiler baserat på rörelseresultat per anställd. Därefter beräknas hur stor andel av AKI-företagen som hamnar inom respektive kvartil.

Källa: Migrationsverkets ärendedatabas (2016), SCB/LISA samt egna bearbetningar.

Ett system för arbetskraftsinvandring kan vara särskilt viktigt för expanderande företag och branscher. Mellan 2009 och 2013 var i genomsnitt 66 procent av de arbetsgivare som använt arbetskraftsinvandringssystemet företag med en ökande nettoomsättning. En enkel regressionsanalys visar att användarföretag består av ca 9 procentenheter fler växande företag, jämfört med övriga liknande företag.¹⁰⁰

Företagen som använt systemet har dessutom en högre tillväxttakt i nettoomsättningen än andra företag. Skillnaden i tillväxtfördelning illustreras av diagram 6 på nästa sida. Jämfört med andra företag, kontrollerat för antal sysselsatta och branschtillhörighet, är skillnaden i mediantillväxttakt 4,3 procentenheter (4,8 utan kontroll) mellan grupperna. Störst är skillnaden inom *Bygg, Vård och omsorg* och *Personliga och kulturella tjänster* (se bilaga 2, tabell 12).¹⁰¹

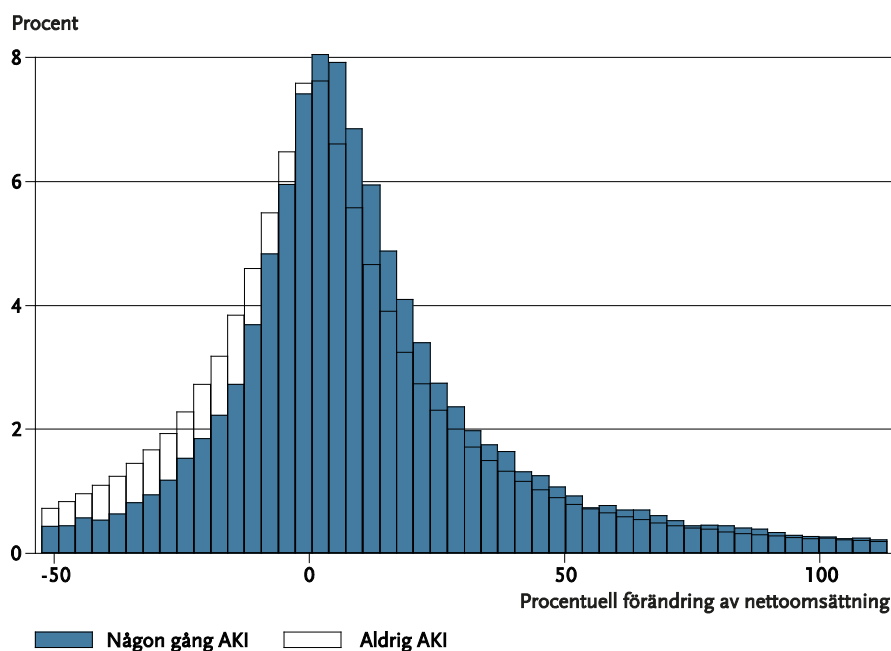
Om ett företag växer eller inte kan också beskrivas utifrån uppgifter om ifall antalet anställda i företaget ökar eller minskar. Bland de arbetsgivare som kan knytas till

¹⁰⁰ Kontroll har skett för år, bransch och storlek.

¹⁰¹ Uppdelat på varje bransch blir alla skattningar positiva, men vissa insignifikanta: Energi och miljö, Fastighetsverksamhet, Jordbruk, skogsbruk och fiske samt Utvinning av mineraler. För samtliga branscher med signifikanta resultat är de företag som erbjudit arbete till arbetskraftsinvandrare (AKI) mer snabbväxande än övriga företag. Även inom transport, handel, IT och Hotell och restaurang är AKI-företag mer snabbväxande. I övriga 6 branscher är resultaten inte signifikanta.

ansökningar om arbetstillstånd är andelen vars personalstyrka växer 45 procent, vilket är mer än två och en halv gånger mer än bland övriga företag (se bilaga 2, tabell 13). Även om få företag anställer arbetskraftsinvandrare för att fylla kvantitativt betydande luckor är det alltså många företag med växande personalstyrka som använder systemet. Nästan 30 procent av användarna har dock en minskande personalstyrka, vilket också är dubbelt så stor andel som bland övriga företag. De företag som minskar finns främst bland mikroföretagen i gruppen.

Diagram 6 Fördelning av årlig procentuell förändring av nettoomsättning för företag som använt arbetskraftsinvandringssystemet och företag som inte använt systemet



Källa: Migrationsverkets ärendedatabas (2016), SCB/LISA samt egna bearbetningar.
Anm.: Observationer mellan 5:e och 95:e percentilen.

4.5.7 Nätverk i andra länder

En faktor som tidigare lyfts fram som viktig för möjligheten att rekrytera i tredje land är tillgång till sociala nätverk som sträcker sig in i det land man vill rekrytera i. Med redan etablerade goda kontakter i ett land utanför EU/ESS och Schweiz kan rekryteringen bli mindre resurskrävande. Därför har man antagit att rekrytering från tredje land är vanligare bland företagare som själva har invandrat, eller har släktband via föräldrarna, som ger ingångar till andra länders arbetsmarknader (jfr OECD 2011 s. 88–89 och Åslund m.fl. 2014). Det kan antas vara särskilt avgö-

rande för små företags möjligheter att rekrytera utomlands att ha tillgång till internationella nätverk. En utländsk bakgrund (född utanför Sverige, eller född i Sverige men med båda föräldrar födda utanför Sverige) kan ge sådana kontaktytor.

Att den operativa företagsledaren har utländsk bakgrund är betydligt vanligare bland de arbetsgivare som använt systemet jämfört med de som inte gjort det. Analysen visar att sannolikheten att ett företag rekryterar arbetskraftsinvandrare är 3,8 procentenheter högre om den operativa företagsledaren har utländsk bakgrund jämfört med en svensk bakgrund (se bilaga 1, tabell 14).¹⁰² Faktum är att nästan 70 procent av de företag som använt systemet har en operativ företagsledare med utländsk bakgrund (varav ca 60 procentenheter själva är utrikes födda), jämfört med 16 procent av de arbetsgivare som inte använt systemet (se bilaga 1, tabell 15).

Resultatet speglar i hög grad att arbetskraftsinvandringssystemet ofta används i branscher där det överlag är vanligt att företagsledningen har utländsk bakgrund. Men också inom branscherna har bakgrunden betydelse. Kontrollerar vi för olika företagskaraktäristika såsom näringsgren, storlek och personalsammansättning finns det fortfarande ett samband, men mindre. Att en företagsledare med utländsk bakgrund använder systemet är mer än dubbelt så vanligt än att så sker bland företag där den operativa företagsledaren har svensk bakgrund.¹⁰³ Det är också vanligare att använda systemet om en hög andel av personalen i företaget är utrikes född.¹⁰⁴ Nätverk i andra länder tycks vara en mycket viktig faktor vid rekrytering från tredje land.

4.6 Sammanfattning

Trots att det fanns en förväntan om att arbetskraftsinvandringsreformen skulle föra med sig en större kvantitativ ökning än vad som sedan blev fallet, ska systemets betydelse för arbetsmarknaden och arbetsgivarna inte underskattas. Även om arbetskraftsinvandringarna bara utgör 0,5 procent av alla anställda är de i flera yrkesgrupper ett kvantitativt betydande inslag. Inom restaurang- dataprogrammering och datakonsultbranscherna är ungefär var tjugonde arbetstagare en arbetskraftsinvandrare. Då reformen utformades mot bakgrund av en förväntad mer generell arbetskraftsbrist är det värt att notera att 25 procent av arbetskraftsinvandringarna som

¹⁰² Genomsnittlig s.k. margineffekt beräknad från en logistisk regression. Den obetingade sannolikheten för att använda systemet ett givet år för en företagare är 1 procent (se bilaga 2, tabell 14, modell 1).

¹⁰³ Det skiljer då 0,49 procentenheter mellan andelen företag med en operativ företagsledare med utländsk bakgrund som använder systemet och övriga företags användning av systemet (se bilaga 2, tabell 14, modell 2). Eftersom systemet överhuvudtaget används av få arbetsgivare är detta fortfarande en skillnad på 67 procent.

¹⁰⁴ Sannolikheten för att ett företag använder systemet är 2,3 procentenheter större om en klar majoritet (över 75 procent) av de anställda är utrikes födda jämfört med om andelen utrikes födda i personalen understiger 25 procent. Om andelen utrikes födda i stället ligger mellan 25 och 75 procent är det 1,3 procent högre sannolikhet med motsvarande jämförelsegrupp (se bilaga 2, tabell 14, modell 2).

fått arbetstillstånd sedan december 2008 (och över 50 procent av deras medföljande anhöriga) fått permanent uppehållstillstånd i Sverige.

Systemet används av en inte obetydlig andel av arbetsgivarna. Runt 2,5 procent av alla arbetsgivarna har rekryterat, eller försökt rekrytera, minst en arbetskraftsinvandrare sedan reformen genomfördes. Dessa företag står för en tredjedel av de svenska företagens samlade omsättning, och stora företag är överrepresenterade. Jämfört med liknande företag som inte rekryterar arbetskraftsinvandrare är de i högre grad även företag som växer.

Trots att större företag är överrepresenterade bland arbetsgivarna är det många mikroföretag som också använder systemet, kanske överraskande många om vi utgår från att en rekrytering från arbetsmarknader utanför EU/ESS är resurskrävande. En möjlig förklaring till att så ändå sker är att de som rekryterar har nära kontakter med ett annat land, genom att de själva eller deras föräldrar har invandrat. Nästan 70 procent av de arbetsgivare som erbjöd anställning till arbetskraftsinvandrare 2013 har utländsk bakgrund. Det säger möjligen samtidigt också något om hur svårt det kan vara för den som inte har nära personliga kontakter i ett annat land att rekrytera på en utländsk arbetsmarknad. Det tycks inte nödvändigtvis vara så att företag med stark ekonomi köper tjänster som möjliggör rekryteringar. Även om andelen med lågt rörelseresultat per anställd minskar har företagen som anställer arbetskraftsinvandrare inte uppseendeväckande god ekonomi. Dock är de oftare växande. De är vanligare bland företag som erbjuder arbete till arbetskraftsinvandrare både att utbildningsnivån hos personalen är högre än i jämförbara företag och att den är lägre.

Vi kan också konstatera att den trend med ökande inströmning av arbetskraft till lågkvalificerade överskottsyrken som fanns under reformens första år har brutits. Nu gäller 60 procent av de beviljade tillstånden bristyrken och över hälften av tillstånden gäller yrken som räknas som högkvalificerade.

Fast gruppen har minskat kommer nästan var femte arbetstagare till arbeten i överskottsyrken med lägre kvalifikationskrav.¹⁰⁵ En stor andel av arbetskraftsinvandrarerna i denna kategori kommer med maximal tillståndstid, utan att arbetet sedan resulterar i en förlängning. Därmed kontrolleras också mer sällan om det första arbetet uppfyllt villkoren. Utifrån vad som är känt om vad som driver internationell migration till lågkvalificerat arbete i rika länder bedömer vi att det finns risk att denna grupp inkluderar fall där migrationsviljan hos arbetstagarna utnyttjas till villkor som inte klarar granskning. En tredjedel av arbetskraftsinvandrarerna som kommer till lågkvalificerade arbeten i överskottsyrken kommer från länder med stor asylinvandring till Sverige. I ljuset av att det innebär en högre risk att de arbeten de erbjuds och utför inte uppfyller regelverkets villkor, finns det skäl att ägna särskild uppmärksamhet åt denna grupp.

¹⁰⁵ Avser följande yrken: städare, köksbiträden, tidningsutdelare, trädgårdsodlare, vårdare, skönhetsvård och lagerarbetare.

5 Kommer alla till arbete och lön över försörjningskravet?

5.1 Kapitlets syfte och innehåll

I det här kapitlet undersöks arbetskraftsinvandarnas arbete och löner. Vi undersöker i vilken utsträckning registerdata indikerar att det finns problem med löner under försörjningsvillkoret eller inga löner alls, samt i vilka branscher och yrkesgrupper sådana problem i så fall finns.

Olika strategier för att utnyttja regelverket har uppmärksammats, vilket resulterat i förbättrad kontroll och regelskärpningar: först 2012 då Migrationsverket började kontrollera vissa branscher särskilt, och sedan 2014 då riksdagen bl.a. införde möjligheter till efterkontroll. Därför undersöker vi hur förekomsten av löner under försörjningsgränsen och avsaknad av registrerat lönearbete har utvecklats, särskilt efter den kontrollskärpning som infördes i januari 2012.¹⁰⁶ Vi undersöker även vilka arbetsgivare som kan kopplas till arbetstagare som inte finns i registrerat arbete, eller som har lön under 13 000 kronor i månaden, utan att vi kan se någon uppenbar förklaring till det. Vi beskriver löner och försörjning utifrån SCB:s registrerade inrapporterade inkomstuppgifter.¹⁰⁷

Vi kan inte dra slutsatser om huruvida lagens krav uppfylls avseende kravet att lönen ska följa kollektivavtal eller praxis i branschen, eller om arbetstagarna får den lön som står i erbjudandet om arbete.

Bärplockarna ingår inte i analysen av arbetstagarnas arbete och inkomster, eftersom vi med de begränsade data vi har om gruppen inte kan bidra till vad som redan är känt om deras löner och villkor.

5.2 En väg till arbete?

I det här avsnittet försöker vi uppskatta i vilken omfattning arbetskraftsinvandring leder till verkliga arbeten. Vi undersöker först hur många arbetskraftsinvandrare vars arbete inte lämnat spår i registren för att sedan diskutera vad som kan ligga bakom. Då det finns flera andra möjliga förklaringar till ett bortfall än missbruk

¹⁰⁶ De kontroller som införts till följd av 2014 års beslut har tagit ganska lång tid att utveckla, och har inte nödvändigtvis fått genomslag i de registeruppgifter vi har. Om efterkontrollen: se kapitel 7.3.2.

¹⁰⁷ Materialet innebär felkällor av två typer. För det första kan uppgifter om arbetets utsträckning i tid vara mindre exakt än uppgifterna om inkomst. För det andra kan vi med denna typ av material inte undersöka vissa typer av missbruk som rapporterats (se vidare avsnitt 3.2), t.ex. om den rapporterade lönen är lägre än den faktiskt utbetalade lönen, eller om det förekommer svarta inkomster vid sidan av de inrapporterade.

eller oönskat bruk av systemet är en viktig del av en sådan analys att försöka värdera i hur stor del av fallen det finns rimliga och sannolika förklaringar till frånvaron av inkomst och i hur stor del det finns skäl till oro för att systemet används på oönskat sätt.

Vi har uppgifter om sysselsättning och inkomst bara för personer som är folkbokförda, vilket är ungefär två tredjedelar av arbetskraftsinvandarna, bärplockarna undantagna.¹⁰⁸ Arbetstagare med tillstånd som är kortare än ett år är inte kvalificerade för att få folkbokföra sig.¹⁰⁹ Anmälan om folkbokföring görs personligen på egen begäran. Gruppen folkbokförda arbetskraftsinvandrare innefattar alltså de personer som har ett tillstånd på över ett år, som kommit till Sverige och som själva folkbokfört sig hos Skatteverket.

Även om vi bara har inkomst- och sysselsättningsuppgifter om de folkbokförda försöker vi också avslutningsvis uppskatta i vilken utsträckning det finns risk för att systemet använts för andra syften än arbete i den grupp som inte är folkbokförd. Resultaten för de båda grupperna är inte direkt jämförbara.

5.2.1 Andel i registrerat arbete

Av de folkbokförda arbetskraftsinvandarna har ca 90 procent ett registrerat lönearbete någon gång under året, de flesta hela året (se diagram 7).¹¹⁰ Att det ingår en mindre mängd personer som börjat och/eller slutat sitt arbete under det år tillståndet gäller (avgången, nyanställd etc., se diagram 7) kan bero på att tillstånd söks med viss tidsmarginal.¹¹¹

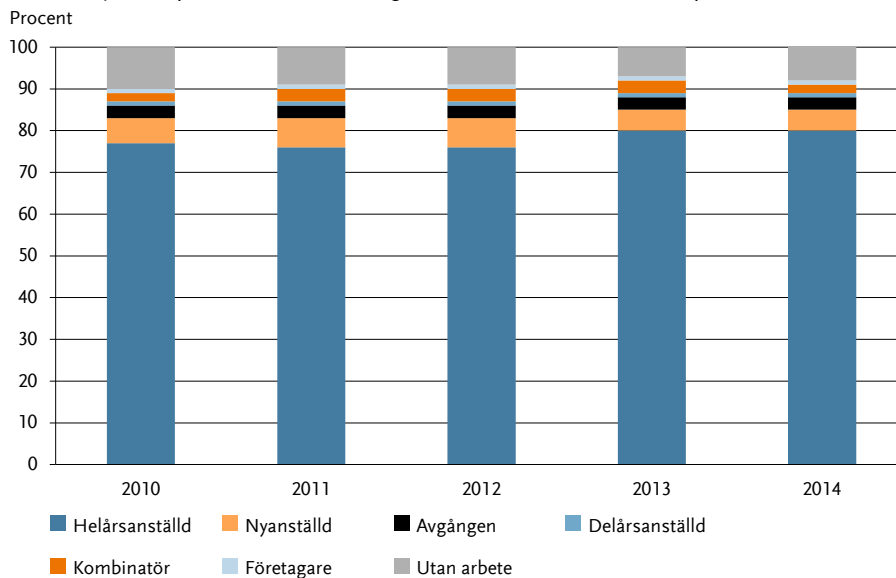
¹⁰⁸ Beräkningen av andelen folkbokförda görs för tillstånd som började gälla senast den 30 juni 2015 eftersom det kan ta några månader innan personen skaffar sig ett personnummer.

¹⁰⁹ Folkbokförd ska den vara som stadigvarande ska vistas i landet ett år eller mer, 3 § folkbokföringslagen (1991:481). I själva verket finns det närmare 10 000 personer som arbetat i Sverige med tillstånd som varat kortare tid än 12 månader men ändå har ett svenskt personnummer. Bland dem kan finnas personer som haft svenskt personnummer från tidigare vistelser i Sverige och personer som bytt spår till något annat än arbete. Dessutom finns 6 900 personer (motsvarande cirka 7 400 tillstånd) som har ett arbetstillstånd på ett år eller mer, men ändå inte har något personnummer och därmed inte förekommer i SCB:s register (tabell 15 i bilaga 2). Att gränsen för folkbokföring i praktiken inte är absolut följer av att de som invandrat själva anmäler att de ska folkbokföras hos Skatteverket.

¹¹⁰ Andel av arbetstagare med gällande arbetstillstånd under hela kalenderåret 2014.

¹¹¹ Cirka 10 procentenheter arbetar bara en del av året. Att en mindre andel försörjer sig som egna företagare är utifrån regelverket mer anmärkningsvärt (1 procent har enbart sådana inkomster, och 2 procent har inkomster både från eget företagande och från anställning).

Diagram 7 Arbetskraftsinvandrares (20–64 år) arbetsmarknadsstatus under sin tillståndsperiod (endast tillstånd som gäller under ett helt kalenderår)



Källa: Migrationsverkets ärendedatabas (2016) och SCB/ RAKS.

Anm.: Personen räknas som helårsanställd om dennes arbetsgivare har lämnat kontrolluppgifter på denna person varje månad under ett helt kalenderår. En "kombinator" har både varit företagare och haft lönearbete under samma år.

Totalt 9 procent av de folkbokförda hade 2014 inte något registrerat arbete. Andelen utan registrerat arbete har varit ganska stabil. Ungefär hälften av dem hade inga registrerade inkomster alls (se bilaga 2, diagram 5). Den andra hälften hade sin huvudsakliga inkomstkälla i form av transfereringar, framför allt ekonomiskt bistånd. Den andel arbetskraftsinvandrare vars huvudsakliga försörjning kommer från ekonomiskt bistånd har ökat de senare åren. Biståndet går nästan uteslutande till personer som bytt spår, från arbetskraftsinvandringssystemet till asylsystemet.¹¹²

5.2.2 Spårbytare

Bland de folkbokförda med arbetstillstånd 2014 hade 4 procentenheter (av de 9 som saknar inkomst från arbete) sin registrerade grund för bosättning som "skyddsbehövande" eller "konventionsflykting" (se bilaga 2, tabell 16).¹¹³ De är alltså spårbytare som kommit till Sverige som arbetskraftsinvandrare och sedan fått asyl i Sverige (se även avsnitt 4.4.5).

¹¹² Spårbyterna utgör 97 procent av alla arbetskraftsinvandrade vars huvudsakliga inkomstkälla är ekonomiskt bistånd.

¹¹³ Däremot återfinns mycket få från andra kategorier spårbytare här.

I avsnitt 4.4.5 beskrevs att 6 procent av de folkbokförda arbetskraftsinvandrarerna som kommit 2009–2013 år 2014 hade bytt spår till asyl, och beviljats uppehållstillstånd som skyddsbehövande eller konventionsflykting. De allra flesta som under gällande tillståndstid beviljats asyl och inte arbetade 2014 har inte heller tidigare år haft inkomst från arbete. Majoriteten av de spårbytare som kommer till Sverige med ett arbetstillstånd och beviljas asyl har alltså inte arbetat alls.¹¹⁴ Det tyder på att deras tillstånd ofta bygger på skenarbetserbjudanden, det vill säga antingen ett erbjudande som arbetstagaren tror ska leda till arbete, eller ett erbjudanden där båda parter är införstådda med att så inte är fallet.

Arbetskraftsinvandrare som sökt asyl, men som inte beviljats status som skyddsbehövande eller konventionsflykting (som väntar på beslut eller fått ett avslag) syns inte i vårt material. De som har ett seriöst arbetserbjudande och arbetar finns bland dem med registrerat arbete ovan.¹¹⁵ De som saknar ett seriöst menat arbetserbjudande kan finnas i den grupp som folkbokfört sig på grundval av sitt arbetstillstånd, som saknar registrerad försörjning och inte är anställd i en koncern (se 5.2.3). De kan också återfinnas i den grupp som saknar personnummer (se 5.2.4). Andelen arbetstillstånd som grundas på ett arbetserbjudande som inte är seriöst kan mot denna bakgrund uppskattas till ca 5 procent i gruppen folkbokförda.¹¹⁶ Ytterligare ett mindre antal som inte har ett seriöst arbetserbjudande finns sannolikt bland arbetskraftsinvandrare som saknar personnummer.¹¹⁷

5.2.3 Inga registrerade inkomster

Runt fem procent av de folkbokförda arbetskraftsinvandrarerna med gällande tillstånd går 2014 inte att spåra i svenska register. Tre procentenheter av dem hade ett

¹¹⁴ Det finns få andra spårbytare i den grupp som har ett gällande tillstånd. Det tyder på att de som t.ex. byter spår från arbetstagare till anhörig typiskt sett gör det när de inte längre har ett gällande arbetstillstånd själva., se bilaga 2, tabell 16.

¹¹⁵ Personer från länder som inte regelmässigt innebär asylrätt söker enligt Migrationsverkets handläggare ofta asyl först när en ev. förlängningsansökan inte beviljas runt (intervjuer Migrationsverket, 2015-11-27).

¹¹⁶ Vi utgår då från att de om sökt och fått asyl under gällande tillståndstid istället för att arbeta inte haft ett seriöst arbetserbjudande. Teoretiskt sett kan det också vara så att arbetserbjudandet varit seriöst, men att arbetstagaren vid ankomsten valt bort att arbeta. Vi tror dock att om det skulle ha rapporterats av svenska arbetsgivare om det vore vanligt att arbetsgivare gick miste om efterfrågad arbetskraft på detta sätt. Vi utgår också från att alla asylsökande som kommer utan ett seriöst arbetserbjudande inte får asyl, så att gruppen utan ett seriöst erbjudande är något större än den framträder i vårt material.

¹¹⁷ Gruppen som beviljats asyl och inte arbetat utgör 4 procent. Ytterligare 2 procent som är folkbokförda i Sverige och saknar inkomst kan också ha tillstånd som inte grundas på ett seriöst arbetserbjudande.

yrke inom vilket utstationering inom koncern är vanligt förekommande.¹¹⁸ Det är IT-specialister och civilingenjörer samt olika chefsbefattningar. Deras löner betalas möjligen i hemlandet, även om deras arbetsgivare då ändå borde lämna kontrolluppgift till Skatteverket.¹¹⁹ Att inkomster saknas kan också bero på att de har åkt hem i förtid. Det är enligt Migrationsverket relativt vanligt förekommande att utstationerade inte arbetar hela tillståndstiden (Migrationsverket 2016b s. 25).

Ytterligare drygt 2 procentenheter saknar registrerad inkomst (i RAKS/SCB), utan att våra data och förkunskaper om hur arbetskraftsinvandringen ser ut ger någon indikation om varför. De har arbetstillstånd i yrken utanför de högkvalificerade segment där arbetsgivare med koncernstillhörighet är vanlig och lönen kan tänkas betalas utomlands – de är framför allt kockar, köksbiträden, vårdare, städare, slaktare och bagare. Sannolikt finns i gruppen personer som sökt asyl men ännu inte fått besked. Gruppen kan också inkludera arbetskraftsinvandrare som lämnat sitt arbete och landet av olika skäl, eller som försörjer sig genom anhöriga, besparingar eller arbete som betalas svart.

5.2.4 Arbetskraftsinvandrare utan personnummer

Även om vi inte har några inkomstuppgifter om den tredjedel arbetskraftsinvandrare som saknar personnummer beskriver vi här vilken typ av arbeten de kommer till.¹²⁰ Utifrån tidigare beskrivningar av hur arbetskraftsinvandringssystem används förväntar vi oss att denna grupp ska domineras av två kategorier: utstationerade och säsongarbetare. Utstationering sammanhänger ofta med avgränsade arbetsinsatser och kortare tillståndstider som inte berättigar till folkbokföring. I säsongsyren understiger arbetsperioderna per definition ett år, och berättigar därmed inte till folkbokföring. Mer generellt är det att förvänta att yrkesgrupper där arbetslivet har specialist- och uppdragskaraktär är vanliga i denna kategori.

Sammanlagt är det knappt 80 procent av de ärenden som saknar personnummer som är knutna till utländska arbetsgivare eller till svenska koncerner som kan ha verksamheter i andra länder (se diagram 8). Över hälften av tillstånden som gavs till

¹¹⁸ Utstationerad är den vars arbetsgivare är etablerad i ett annat land än Sverige och har skickat arbetstagaren hit för att arbeta under en *begränsad tid* (vad detta mer exakt är definieras inte i lagen). I sex månader har en sådan person begränsad skattskyldighet Sverige. Den som är anställd i ett företag som saknar filial i Sverige är också efter en sådan period ansvarig för att betala in sin egen skatt direkt till Skatteverket. Utländska bolag med verksamhet i Sverige betalar in skatt åt sin arbetstagare (Skatteverket 2016 s. 15). Sedan 16 januari 2012 gäller i de s.k. kontrollbranscherna att en utländsk arbetsgivare ska ha en filial i Sverige (Migrationsverket VCI 7/2011).

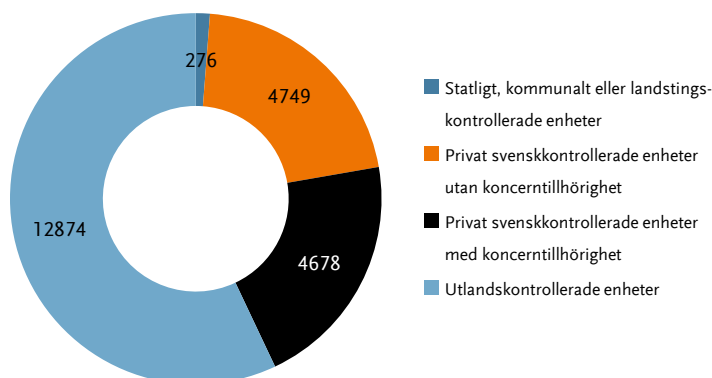
¹¹⁹ Det är Skatteverkets uppfattning att det inte är ovanligt att utländska arbetsgivare vars arbetstagare själva betalar sin skatt inte lämnar inkomstuppgifter till Skatteverket (e-postkommunikation med Skatteverket 2016-10-17).

¹²⁰ För att ge en rättvisande bild av gruppen urskiljer vi alla beviljade ärenden under 1 januari 2009 till 30 juni 2015, men bara beviljade ärenden med tillståndsperiod under 1 år (=inte berättigad till personnummer) under 1 juli 2015 till 31 december 2015.

personer utan personnummer från 2009 till halvårsskiftet 2015 gäller arbete inom IT-sektorn, där utstationering är vanligt. Drygt 80 procent av alla tillstånd till IT-specialister utan personnummer gäller arbete på utlandskontrollerade företag och ytterligare 15 procent arbeten på svenskkontrollerade bolag med koncerntillhörighet (se bilaga 2, tabell 17 och tabell 18). Även bland civilingenjörer, tekniker och ingenjörer är det relativt stora andelar som inte folkbokfört sig, och som i mycket stor omfattning arbetar på utlandskontrollerade företag eller svenskkontrollerade bolag med koncerntillhörighet (runt 90 procent av alla tillstånd till civilingenjörer, tekniker och ingenjörer utan personnummer kan kopplas till sådana koncerner).¹²¹

Säsongsarbetarärenden (exklusive bärplockare) utgör ca 7 procent av de utan personnummer 2009–2015, och är till övervägande del kopplade till privata svenska arbetsgivare utan koncerntillhörighet (se bilaga 2, tabell 17).

Diagram 8 Beviljade arbetstillstånd utan personnummer 1/1 2009–30/6/2015, typ av arbetsgivare (ägarkontroll)



Källa: Migrationsverkets ärendedatabas (2016), SCB/LISA.

Anm: Alla beviljade arbetstillstånd under 1 januari 2009–30 juni 2015 har inte kunnat matchas med uppgifter om arbetsgivarens ägarkontroll eftersom dessa uppgifter sträcker sig till år 2013.

Runt 10 procent av dem som inte är folkbokförda kommer till arbeten hos en svensk arbetsgivare utan koncerntillhörighet i medelkvalificerade yrken. I flera av dessa kan vi tänka oss att begränsade uppdrag inte är ovanligt, t.ex. bland kockar eller mekaniker.¹²²

Cirka 5 procent av ärendena utan personnummer är kopplade till yrken med lägre kvalifikationskrav i yrkesgrupper där den absoluta majoriteten av arbetsgivarna saknar en koncerntillhörighet och där det är ovanligt att arbetet har uppdragskaraktär

¹²¹ De flesta av dessa ska betala skatt, och uppgifter om detta finns hos Skatteverket, men eftersom de inte har personnummer vidarebefordras inte uppgifterna till SCB.

¹²² Också här ska det finnas kontrolluppgifter hos Skatteverket, men de vidarebefordras inte till SCB och finns därför inte i vårt datamaterial.

(se bilaga 2, tabell 17 och tabell 18). Det rör sig om t.ex. köksbiträden och städare som har rekryterats av svenska arbetsgivare till arbeten som ska vara mindre än ett år (vilket i så fall förklarar varför de inte folkbokförts) eller så är det personer med längre tillstånd som ändå inte låtit folkbokföra sig. Till antalet motsvarar kategorin ca 150 beviljade ärenden per år (år 2013–2015). I den här gruppen kan det finnas sådana arbetstagare som inte haft ett seriöst arbetserbjudande, och som sökt asyl men fått avslag. Den kan också inkludera personer som av olika andra anledningar inte kommit till Sverige för att påbörja det erbjudna arbetet.

5.3 Uppfylls försörjningskriteriet?

I det här avsnittet undersöker vi om arbetskraftsinvandrarnas löner når 13 000-kronorsgränsen, vilket är den lön som krävs för att den som ansöker om arbetstillstånd ska anses kunna försörja sig på den anställning som erbjudits (6 kap. 2 § första stycket 1 UtLL).¹²³ Beloppsgränsen har varit densamma sedan reformen genomfördes. I detta avsnitt använder vi Jobbregistret för att undersöka om löneinkomst från den arbetsgivare som angetts i ansökan klarar försörjningskravet.

År 2014 var det 80 procent av arbetskraftsinvandrarna med gällande tillstånd vars lön från den arbetsgivare som står i tillståndsansökan uppfyllde försörjningskravet, medan knappt 9 procent hade en lön som inte gjorde det.¹²⁴ Ytterligare 11 procent hade inte någon registrerad lön alls från arbetsgivaren på tillståndet (se avsnitt 5.2). Sedan 2009 har andelen arbetstagare vars månadsinkomst från den arbetsgivare som står på tillståndet inte når upp till 13 000 kronor mer än halverats.¹²⁵ Det är en

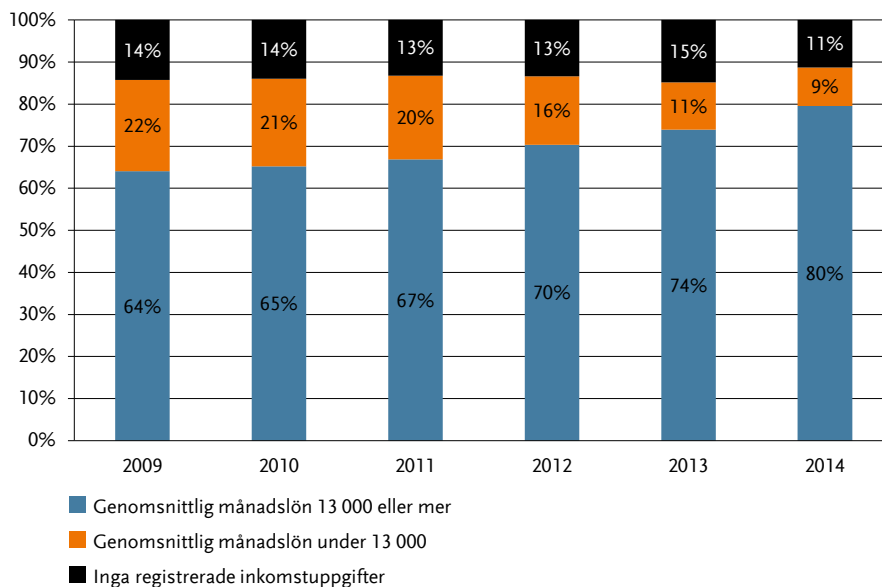
¹²³ Migrationsverket har utgått från riksnormen för beräkning av skäligena kostnader för försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (4 kap 3 § socialtjänstlagen och 2 kap. 1 § socialtjänstförordningen) med tillägg av ett schablonbelopp för boende, hushållsel, resor till och från arbetet, hemförsäkring samt avgift till fackförening och a-kassa. Migrationsöverdomstolen har godtagit beräkningsmodellen i MIG 2015:11.

¹²⁴ Vi betraktar observationer där tillståndstiden börjar eller slutar under mätperioden, liksom kortare tillståndsperioder mitt under året, som mer osäkra. Därför viktar vi varje observation med antal månader på tillståndet för innevarande år. Viktningen innebär att den angivna procentsatsen mäter andelen utan registrerad lön av dem med giltigt tillstånd vid varje given tidpunkt (i genomsnitt) under 2014. Utan denna viktning stiger andelen personer som hade ett giltigt tillstånd under 2014 men inte hade en registrerad lön till ca 15 procent, medan andelen med för låg lön är lika. Det är alltså vanligt att registrerad inkomst saknas när tillståndperioden under ett givet år är kort, vilket kan sammanhånga med att det är i början eller slutet av en tillståndsperiod. Om lönen är för låg eller inte hänger däremot inte på samma sätt ihop med tillståndsperiodens längd under året.

¹²⁵ Eftersom gränsen för vad som anses möjligt att försörja sig på inte har justerats upp, medan de genomsnittliga lönerna stigit, har det i en mening blivit lättare att nå över 13 000-kronorsgränsen över tid. Men den högre andel som 2014 nådde över 13 000-kronorsgränsen är bara till liten del en effekt av generellt höjda lönenivåer. Vi kan illustrera det genom att se hur stor del av arbetstagarna som skulle klara försörjningsgränsen 2014 om den hade följt den genomsnittliga löneökningstakten i Sverige. Tankeexperimentet visar att ytterligare drygt 3 procentenheter skulle hamnat under gränsen (ett sådant hypotetiskt gränsvärde hade varit 14 639 år 2014). Även under sådana omständigheter skulle alltså andelen med för låga löner nästan ha halverats.

betydligt större minskning än minskningen av den grupp som saknar registrerad inkomst trots gällande tillstånd (se diagram 9).

Diagram 9 Arbetskraftsinvandrares inkomster från den arbetsgivare som angetts i ansökan



Källa: Migrationsverkets ärendedatabas (2016), SCB/Jobbregistret

Anm.: Månadsinkomsterna har beräknats med hjälp av tidsmarkeringarna i kontrolluppgifterna. De har också viktats med tillståndstiden. Det har gjorts för att en kortare tillståndstid under ett år antas öka sannolikheten för mätfel.

Skillnaden blir marginell, både i andel utan inkomst och i andel med för låg inkomst i förhållande till gränsvärdet, när vi inkluderar inkomster från alla arbetsgivare (se bilaga 2, tabell 19). Byte av arbetsgivare är alltså ovanligt. Det kan finnas andra befogade förklaringar till varför den genomsnittliga månadslönen inte nått gränsen på 13 000 kronor, såsom sjukdom eller föräldraledighet.¹²⁶ Det kan också handla om att arbetskraftsinvandrare inte får tillräcklig lön av skäl som systemet inte godtar.¹²⁷

¹²⁶ Föräldraledighet eller/och sjukskrivning godtas oavsett längd, förutsatt att det kan styrkas med utdrag från Försäkringskassan (Migrationsverket 2016b s. 37). Andelen med huvudsaklig inkomst från sjukförsäkringssystemet är 0 procent, medan andelen med huvudsaklig försörjning från föräldraförsäkring uppgår till 1 procent.

¹²⁷ Enligt information på Migrationsverkets hemsida gäller att villkoren ska ha varit uppfyllda "varje månad under alla perioder som du har haft tillstånd för arbete i Sverige" (citerad 2016-09-22). Det grundas på två avgöranden i Migrationsöverdomstolen, MIG 2015:11 och MIG 2015:20, som i sin tur vilar på den nya regel i 7 kap 7e § utlänningslagen som trädde i kraft 20 augusti 2014. Bedömningen tycks ha skiftat. I *Handbok för migrationsärenden* (Migrationsverket 2016b s. 37 och 52–55) beskrivs en mindre strikt tidigare tillämpning.

Tabell 7 Arbetskraftsinvandrares genomsnittliga månadsinkomster från den arbetsgivare som angetts i ansökan, totalt för 2012–2014, fördelad på SSYK

	Andel utan inkomster*	Andel med inkomster 1-13 000	Andel över gränsvärdet (lägst till högst)	Genomsnittlig månadslön för de med inkomster
Skogsarbetare	9 %	56 %	35 %	14 565
Skönhetsvård	8 %	35 %	56 %	13 883
Ingen yrkeskod	15 %	22 %	63 %	19 054
Städare	8 %	27 %	65 %	16 589
Trädgårdsodlare	11 %	23 %	66 %	16 878
Slaktare o bagare	11 %	22 %	67 %	16 658
Butik/kassa	11 %	22 %	68 %	16 704
Köksbiträden	8 %	21 %	71 %	16 798
Motorfordonsmekaniker	11 %	18 %	71 %	18 935
Kockar	9 %	20 %	71 %	17 430
Tidningsutdelare	4 %	24 %	72 %	15 651
Snickare	8 %	15 %	77 %	23 002
Vårdare	8 %	14 %	77 %	21 068
Övrigt	8 %	13 %	79 %	26 593
Företagssäljare	7 %	8 %	84 %	35 491
Lagerpersonal	7 %	8 %	85 %	23 102
IT	9 %	4 %	87 %	38 375
Ingenjörer, tekniker	7 %	5 %	88 %	36 229
Marknadsförare	7 %	5 %	88 %	40 803
VD	7 %	4 %	89 %	124 476
Försälj- och marknadschefer	7 %	2 %	90 %	93 707
Civilingenjörer	6 %	3 %	92 %	39 686
Universitetslärare	3 %	5 %	92 %	36 264
Läkare	2 %	2 %	96 %	45 585

Källa: Migrationsverkets ärendedatabas (2016), SCB/Jobbregistret.

Anm.: Månadsinkomsterna har beräknats med hjälp av tidsmarkeringarna i kontrolluppgifterna och sedan viktats med tillståndstiden då kortare tillståndstid antas öka sannolikheten för mätfel.

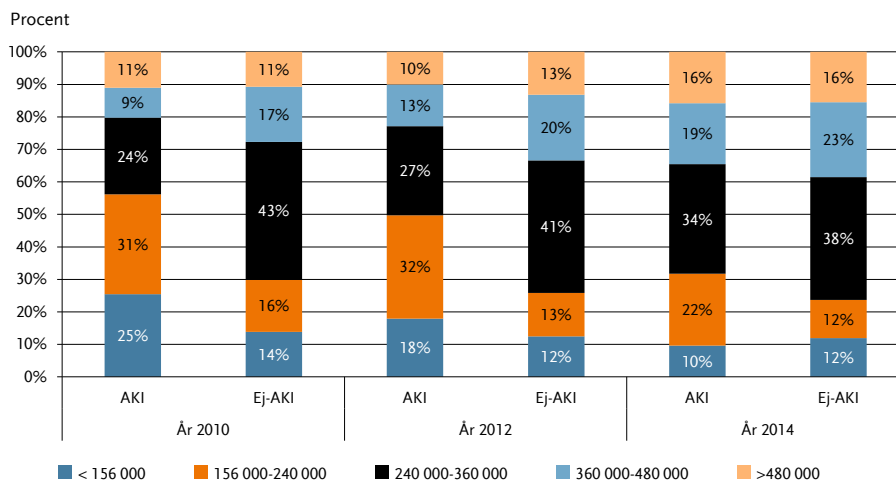
Andelen som inte når upp till gränsvärdet varierar dock mycket mellan olika yrkesgrupper (se tabell 7 på föregående sida). De yrkesgrupper där högst andel har en genomsnittlig månadslön under 13 000 kronor under 2012-2014 – dvs. åren efter den särskilda kontrollen införts – omfattar små yrkesgrupper (skogsarbetare och trädgårdsodlare) i säsongsarbeten. Där finns också flera andra yrkesgrupper där andelen personer med en månadslön under 13 000 kronor är över 20 procent: skönhetsvård, städare, slaktare/bagare och butik/kassa, restaurangbiträden och tidningsutdelare. Även med hänsyn taget till att våra mätmetoder kan överdriva den verkliga andelen med för låg lön något är det inte obetydliga siffror, särskilt eftersom försörjningskravet utgör en lägstanivå och det därutöver finns krav på lön i enlighet med kollektivavtal eller branschpraxis som ofta ställer högre krav på inkomsten.¹²⁸

5.3.1 Försörjningskravet och arbetskraftsinvandrarernas inkomstnivåer

Försörjningskravet aktualiseras, om regelverket följs, främst när arbetskraftsinvandrarerna har en tjänstgöringsgrad under 100 procent. En heltidslön i nivå med kollektivavtal eller branschpraxis är högre än 13 000 kronor i månaden i alla branscher och yrken. År 2013 var det t.ex. bara 10 % av samtliga köksbiträden på arbetsmarknaden som hade en månadsheltidslön under 17 300, vilket ger en årslön på drygt 200 000 kronor (SCB:s lönestatistik). Att en tredjedel av alla arbetskraftsinvandrare har en årslön under 240 000 kronor (20 000 kronor per månad) 2014 tyder på att tjänstgöringsgrader under 100 procent är vanligt, om det är så att lönerna uppfyller lönekravet (se diagram 10 på nästa sida).

¹²⁸ Det problem som framför allt kan uppkomma är att personer inte arbetar under hela perioden som indikeras av tidsmarkeringarna i kontrolluppgiften, som bygger på uppgifter från arbetsgivarens, så att vi slår ut årsinkomsten på för många månader. Däremot spelar det ingen roll för beräkningen att tillståndstiden ibland överstiger den tid som arbetsgivarna rapporterat att personen arbetat, vilket är vanligt i säsongsarbete, eftersom månadsinkomsten är beräknad genom att löneinkomsten delas med antalet månader arbetsgivaren rapporterat att arbetstagaren arbetat.

Diagram 10 Arbetskraftsinvandrares (helårsanställda män och kvinnor i åldrarna 25–64 år) årsinkomster från lönearbete jämfört med övriga arbetskraftens årsinkomster år 2010, 2012 och 2014

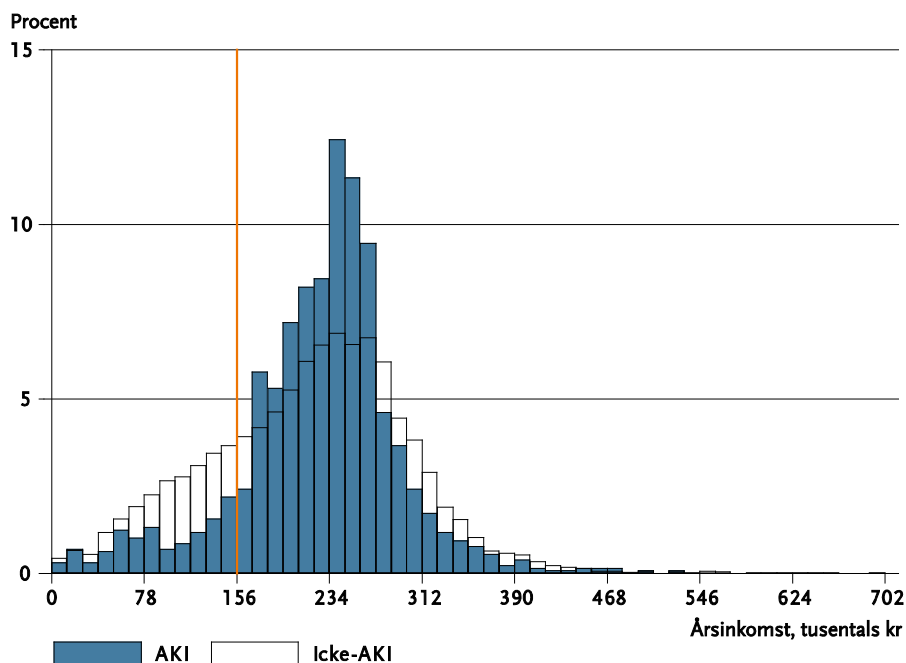


Källa: Migrationsverkets ärendedatabas (2016) och SCB (LISA och RAKS)

Det verkar också som om försörjningsgränsen påverkar inkomstnivån i vissa yrkesgrupper, t.ex. för restaurangbiträden. När vi undersöker hur lönerna fördelar sig på olika nivåer visar ansamlingen strax ovanför 13 000-kronorsgränsen (gränsen motsvarar en årsinkomst på 156 000, se diagram 11) att försörjningskravet har avsevärd betydelse för hur arbetskraftsinvandrade köksbiträdens tjänstgöringsgrad och inkomstnivå avgörs. I jämförelsegruppen "ej arbetskraftsinvandrade köksbiträden" speglar en jämnare inkomstfördelningskurva en jämnare fördelning av tjänstgöringsgrader. Liknande mönster i hur försörjningskravet styr tjänstgöringsgrad och inkomster för arbetskraftsinvandrare är tänkbara i andra yrken där arbetskraftsinvandrare ofta är anställda för deltidsarbete.¹²⁹

¹²⁹ Även när vi undersöker alla arbetskraftsinvandrares inkomster över alla år syns ansamlingar ovanför 13 000-kronorsnivån (bilaga 2, diagram 6).

Diagram 11 Fördelning av mäns årsinkomster (löneinkomster) bland arbetskraftinvandrande och icke-arbetskraftsinvandrande köksbiträden (SSYK2012=914) år 2014, alla helårsanställda¹³⁰



Källa: Migrationsverkets ärendedatabas (2016), SCB (LISA och RAKS)

5.3.2 Arbetsgivarna som använder systemet för icke avsedda syften

De arbetstagare som fått en lön som understiger 13 000-kronorsgränsen, de som lämnat sin tilltänkta arbetsplats för en annan, de som egentligen kom hit för att söka asyl och de som av oklar anledning saknar löneuppgifter trots att de har ett tillstånd som gäller i över ett år och inte verkar jobba för en internationell koncern – ungefär 15 procent av de folkbokförda arbetskraftsinvandrarerna, se avsnitt 5.2 och 5.3 – har alla en arbetsgivare som erbjudit dem jobb.¹³¹ På ett eller annat sätt har dessa rekryteringar misslyckats. Ibland kan avsikten ha varit att använda systemet för annat än dess syften. I det här avsnittet undersöker vi arbetsgivare som kan kopplas till dessa fall.

¹³⁰ Arbetskraftsinvandrande köksbiträden har något högre medelinkomst än medelinkomsten för yrkesgruppen, sannolikt på grund av att deltidsarbete med låg tjänstgöringsgrad är vanligare på arbetsmarknaden i stort än bland arbetskraftsinvandrarerna.

¹³¹ Med reservation för att det finns vissa belagda fall av s.k. kapning, där en arbetsgivares uppgifter denne ovetande använts för att formulera ett arbetserbjudande. Möjligheten att lyckas med det har de senaste åren beskrivits, se avsnitt 7.2.

5.3.3 Vilka arbetsgivare kan vi undersöka?

När vi undersöker vilka arbetsgivare som betalar under försörjningskravet eller inte alls urskiljer vi arbetsgivare som finns på tillstånd som gäller i över 11 månader. Därför ingår inte arbetsgivare till säsongsarbetare, för vilka det finns en rimlig förklaring till att inkomstuppgifter saknas. Vi har dessutom tagit bort arbetsgivare som ingår i internationella koncerner, både svenska och utländska, eftersom det i dessa fall finns skäl att anta att frånvaro av inkomstuppgift ofta beror på att lönen betalas i ett annat land.¹³²

Liksom tidigare är vi hänvisade till att undersöka de arbetsgivare för vilka organisationsnummer finns registrerat. Ekonomiuppgifter finns bara om företag. Vi använder Jobbregistret för att koppla arbetstagarens löneinkomster till rätt företag och företagspopulationen i databasen LISA för uppgifter om företagets ekonomi.¹³³ Eftersom vi vill undersöka de löneinkomster som betalas i olika branscher ingår bara sådana observationer där bransch kan bestämmas och där minst en arbetstagar har ett personnummer som finns med i LISA-registret.¹³⁴

5.3.4 Hur vanligt är det att arbetsgivare betalar lön under försörjningskravet eller rekryterar arbetstagar som inte kommer i arbete?

Andelen av de undersökta arbetsgivarna som betalade sina anställda arbetskraftsinvandrare under försörjningskravet, eller som av någon anledning inte alls varit arbetsgivare till den arbetskraftsinvandrare vars tillstånd man sponsrat, har minskat efter de första åren, framför allt mellan 2012 och 2013. År 2013 utgjorde de arbetsgivare som i samtliga fall (kan vara ett enda) betalade under försörjningskravet eller inte alls ungefär 20 procent (se tabell 8 beräkning a).¹³⁵ De allra flesta av dessa arbetsgivare anställde bara en arbetskraftsinvandrare, vilket gör att det i mycket få fall kan ses som tecken på ett systematiskt missbruk på arbetsgivarnivå.

¹³² Det är inte uteslutet att det kan finnas arbetsgivare som betalar för lite även i denna kategori, men vi bedömer det svårt att mäta rättvisande.

¹³³ Företagen i databasen LISA består av de företag som har minst en sysselsatt respektive år. Företagsekonomiska nyckeltal (nettoomsättning, rörelseresultat m.m.) finns endast för aktiva icke-finansiella företag som bedriver näringsverksamhet i Sverige.

¹³⁴ Troligtvis kan det finnas en viss underrepresentation av mikroföretag, då dessa företag i lägre utsträckning återfinns i LISA:s företagsregister det år som beslut på ansökan till Migrationsverket togs. Bland dem utan organisationsnummer kan det även finnas fler som bara fått avslag. Gruppen arbetsgivare som anställer arbetstagar som inte ansöker om personnummer kommer att representeras av färre ärenden, men också av färre arbetsgivare i den utsträckning det finns arbetsgivare som enbart rekryterar personer utan personnummer. Finns det fortfarande arbetsgivare som använder sig av rena luftupplägg, utan att det finns ett riktigt registrerat företag bakom, skulle de i så fall inte komma med i analysen. Med nuvarande kontrollsystem bedömer vi att det är ett mindre problem.

¹³⁵ De som betalat någon arbetskraftsinvandrare under försörjningskravet eller inte alls utgjorde 30 procent.

Det är överhuvudtaget ovanligt med arbetsgivare som anställt två eller fler arbetskraftsinvandrare under en tvåårsperiod. I denna mindre grupp utgjorde de som 2013 betalade alla sina arbetskraftsinvandrare för lite eller inte alls ca 7 procent, jämfört med knappt 9 procent året innan (se tabell 8, beräkning c). Knappt 4 procent av den ytterst begränsade skara arbetsgivare som hade minst två arbetskraftsinvandrare både 2012 och 2013, betalade för lite eller inte något alls till samtliga arbetskraftsinvandrare (se tabell 8, beräkning d).¹³⁶ Mer systematiskt missbruk av systemet på arbetsgivarnivå är alltså ovanligt, men förekom i ett fåtal fall fortfarande efter införandet av den särskilda branschkontrollen 2012.

Tabell 8 Andel företag som betalade för lite eller inget alls till samtliga arbetskraftsinvandrare (AKI) respektive är fördelat på antal arbetskraftsinvandrare per företag

Andel företag där villkoren inte uppfylls för någon AKI					
Antal AKI hos företaget under respektive kalenderår	2009	2010	2011	2012	2013
(a) 1 eller fler	32 %	31 %	28 %	25 %	20 %
(b) 2 eller fler	12 %	22 %	15 %	14 %	8 %
Andel företag där villkoren inte uppfylls för någon AKI två år på rad					
Antal AKI hos företaget under respektive kalenderår	-	2010	2011	2012	2013
(c) 1 eller fler, för andra året på rad	-	17 %	14 %	9 %	7 %
(d) 2 eller fler, för andra året på rad	-	8 %	2 %	4 %	4 %

Källa: Migrationsverkets ärendedatabas (2016), SCB/LISA samt egna bearbetningar.

Anm.: Tabellen har beräknats för tillståndstider som överstiger 11 av 12 kalendermånader under respektive år och exkluderar arbetsgivare som ingår i internationella koncerner, både svenska och utländska. Beräkningarna b, c och d har en betydligt mindre nämnare än beräkning a. För år 2013 var nämnaren i b, c och d ca 26, 44 respektive 9 procent av nämnaren i beräkning a.

5.3.5 Vilka arbetsgivare betalar under 13 000 kronor per månad eller rekryterar arbetstagare som inte kommer i registrerat arbete?

Jämför vi branschsammanställningen mellan å ena sidan dem som betalat under försörjningskravet till *hälften eller fler* av de arbetskraftsinvandrare de rekryterat, och å andra sidan en grupp med arbetsgivare som betalat löner över försörjningskravet till *mer än hälften* av de arbetskraftsinvandrare de rekryterat, syns följande:

¹³⁶ Våra data fångar inte in fall där samma personer leder flera bolag som använder arbetskraftsinvandrare, vilket enligt våra intervjuer och observationer på Migrationsverket förekommer.

De branscher som har högst andel arbetsgivare som betalade löner under försörjningskravet till arbetskraftsinvandrare mellan 2009 och 2013 är branscherna *Personliga och kulturella tjänster* (inkluderar skönhetsvård), *Uthyrning, fastighetservice, resetjänster och andra stödtjänster* (inkluderar städ), *Hotell- och restaurang* och *Byggnadsverksamhet*. Mest sällsynt är det i *Offentlig förvaltning, Tillverkningsindustrin* samt *Energi- och miljöbranschen*. Även i IT-branschen, inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik, i utbildningssektorn samt inom finans, försäkring och fastigheter är det ovanligare att betala löner under försörjningskravet eller att erbjuda ett arbete utan att arbetet sedan kommit till stånd fast tillstånd beviljats.

En jämförelse mellan de två grupperna visar också att de arbetsgivare som till övervägande del betalat lön över försörjningskravet hade en högre årlig mediantillväxttakt – 8 procent jämfört med 4 procent under perioden 2009–2013. Medianrörelseresultat per anställd låg under motsvarande period på ungefär samma nivå. Det finns också en betydande storleksskillnad mellan grupperna vad gäller antalet anställda. De arbetsgivare i vårt material som vid åtminstone hälften av anställningstillfällena betalade för låg lön hade i genomsnitt ca 15 procent av personalstorleken jämfört med de arbetsgivare som betalade löner över försörjningskravet.

Ett mycket litet antal kunde enligt undersökningen ovan sägas använda systemet för systematiskt och konsekvent missbruk, antingen i form av löner under försörjningskravet eller i form av tillstånd som inte leder till anställningar.¹³⁷ Tillsammans utgör arbetsgivare inom *Hotell- och restaurang* (40 procent) och *Uthyrning, fastighetservice, resetjänster och andra stödtjänster* (16 procent) mer än hälften av de som betalat ut löner under försörjningskravet eller inte alls betalat samtliga arbetskraftsinvandrare under två eller flera år. Ytterligare 30 procent finns i fyra branscher: *Bygg, Handel, Personliga tjänster* och *Transport*. Alla är branscher som Migrationsverket kontrollerar särskilt sedan 2012.

5.4 Sammanfattning

Av de folkbokförda arbetstagarna är det över 90 procent som har ett registrerat lönearbete. Av de resterande 9 procenten är 3 procentenheter anställda inom en koncern – framför allt i IT-yrken och civilingenjörer – och kan antas få sin lön i utlandet eller ha åkt hem i förtid. Fyra procentenheter är arbetstagare som inte arbetat alls utan bytt spår till asyl. Det tyder på att deras tillstånd grundats på sken-erbjudanden. Varför resterande två procentenheter saknar inkomst är oklart. Gruppen utan registrerad lön har minskat marginellt över tid.

Den tredjedel arbetskraftsinvandrade arbetstagare som inte folkbokför sig, oftast för att de stannar för kort tid i landet för att *få* folkbokföra sig, är det svårare att följa

¹³⁷ De arbetsgivare med 2 eller fler AKI som under två eller fler år betalat för lite till, alternativt inte varit arbetsgivare till, samtliga arbetstagare som beviljats arbetstillstånd för att arbeta hos denne.

upp. Vi kan dock konstatera att nästan 80 procent av ärendena kan kopplas till koncerner och eller arbetsgivare i utlandet: arbetsgivare som kan utstationera arbetskraft för avgränsade uppdrag. Utöver denna grupp tillkommer 7 procent ärenden som rör yrken av renodlad säsongskaraktär i trädgård och skog: två grupper som vi förväntar oss att finna bland de icke folkbokförda, utifrån den bild som tecknas av arbetskraftsinvandringen. Mellan 5 och 10 procent av fallen gäller dock ärenden i yrkesgrupper med mellanhöga- eller låga kvalifikationskrav, där det inte är självklart varför de nyrekryteras från tredje land av svenska arbetsgivare på tillstånd som gäller i under ett år eller varför de inte skulle folkbokföra sig när de har längre tillstånd. I den här gruppen, eller i den grupp som folkbokfört sig utan att sedan ha en registrerad inkomst, finns sannolikt personer som sökt men inte fått asyl och vars tillstånd inte grundas på ett seriöst menat arbetserbjudande.

Ungefär 10 procent av dem som hade lön 2014 uppfyllde inte kriteriet om att ha en månadslön på minst 13 000 kronor. Denna grupp har mer än halverats sedan 2009. I vissa yrkesgrupper är dock problemen fortfarande avsevärda: bland skönhetsvårdare, städare, slaktare, bagare, personal i butik och kassa, köksbiträden och tidningsutdelare har lönen understigit försörjningskravet för mer än 20 procent av arbetskraftsinvandrarerna i yrket, också efter det att den särskilda branschkontrollen infördes i januari 2012.

År 2013 var det ca 20 procent av de undersökta arbetsgivarna som betalade samtliga arbetskraftsinvandrare under försörjningskravet eller som inte alls varit arbetsgivare till en arbetskraftsinvandrare som beviljats tillstånd för arbete hos arbetsgivaren. Till övervägande del rör det sig om enstaka fall – mer generellt är de flesta arbetsgivare som använt systemet sådana som gjort det för att anställa en arbetsgivare en gång. Att arbetsgivare kan kopplas till mer är ett fall av lön under försörjningskravet eller till mer än en arbetstagare som inte kommit i registrerat arbete, är mer sällsynt. I ett fåtal fall kan vi i materialet se att arbetskraftsinvandringssystemet har missbrukats mer systematiskt av arbetsgivare, även efter kontrollskärpningen i januari 2012.

6 Goda förutsättningar för rekrytering?

6.1 Kapitlets syfte och innehåll

I kapitel 6 och 7 behandlar vi tillståndsprövningen och kontrollen hos Migrationsverket. I detta kapitel granskas hur arbetskraftsinvandringssystemet fungerar för arbetsgivarna framför allt med avseende på handläggningstider, men också förutsebarhet och likabehandling.

Problematiken med långa handläggningstider för arbetstillståndsärenden har uppmärksammats på flera håll (Svenskt Näringsliv 2012 och 2015, Almega 2014, Kommerskollegium 2015a, Stockholms handelskammare 2014). JO påtalade i sin granskning av handläggningstiderna i arbetstillståndsärenden under 2011–2013 att tillståndsprövningen innebär avsevärd påverkan på enskilda, och att det därför är av stor vikt att ärenden avgörs inom rimlig tid (JO 2014a). Regeringen har i regleringsbrev under ett flertal år uppmanat Migrationsverket att vidta åtgärder för att förkorta och minska variationerna i handläggningstiderna.¹³⁸

Långa handläggningstider kan innebära att rekryteringar inte blir av. Långa väntetider är inte bara ett problem vid den initiala ansökan. Om en förlängningsansökan lämnats in i tid har arbetstagaren till dess att ansökan avgjorts rätt att vistas och arbeta i Sverige även om den första tillståndstiden löpt ut.¹³⁹ Men utan nya giltiga handlingar kan det vara svårt för arbetstagaren att lämna landet, både privat och i tjänsten, eftersom återresan från många länder kräver giltigt UT-kort eller visering (Kommerskollegium 2015c, Stockholms handelskammare 2014, Svenskt Näringsliv 2016b).

Ansökningsproceduren behöver dessutom vara begriplig för såväl arbetsgivare som ansökande arbetstagare. Utslaget ska vara förutsebart och bedömning ska ske utifrån samma utgångspunkter, dvs. lika fall ska behandlas lika, i enlighet med regeringsformens krav.¹⁴⁰

En fungerande tillståndsprövningsprocess räcker dock inte för att rekryteringar från tredje land ska framstå som en lösning när det uppstår en vakans och rätt kompetens inte finns på närmare håll. Arbetsgivaren måste allra först hitta potentiell arbetskraft i tredje land. Detta steg i rekryteringsprocessen ligger i dagsläget i hög grad utanför arbetskraftsinvandringssystemet men vissa främjande inslag finns. Denna del av systemet berörs kortfattat i slutet av kapitlet.

¹³⁸ Se t.ex. regleringsbrev för budgetåren 2013–2015 avseende Migrationsverket.

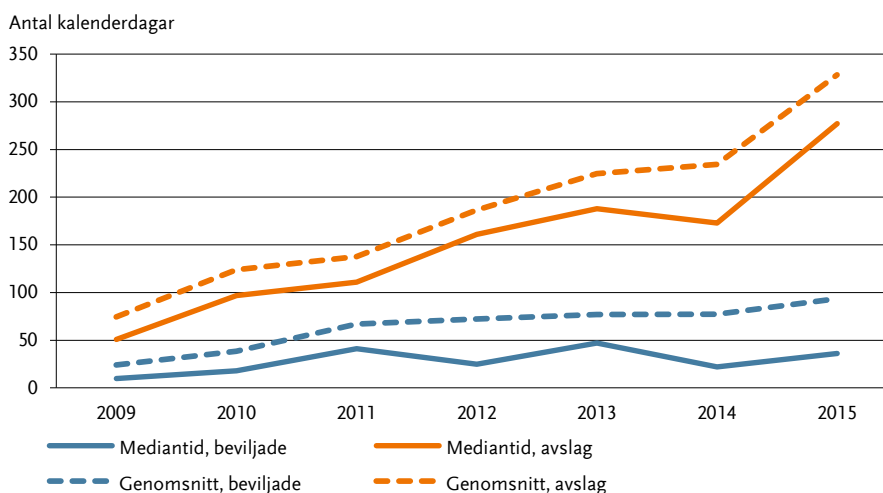
¹³⁹ 5 kap. 2 § 6 p. UtIF (2006:97).

¹⁴⁰ 1 kap. 9 § RF (1974:152).

6.2 Handläggningstidernas utveckling

De första åren efter reformen 2008, liksom åren närmast före reformen, avgjordes ca 90 procent av ärendena inom tre månader (Migrationsverket 2007 och 2010). År 2016 tom. november hade 67 procent av förstagångstillstånden hanterats inom 3 månader, och bara 36 procent av förlängningsärendena (Migrationsverket 2016d). Den genomsnittliga handläggningstiden¹⁴¹ för arbetstillståndsärenden år 2015 uppgick till 140 dagar (nästan fyra månader) vilket är mer än en fyrdubbling jämfört med år 2009. Variationen har också blivit större. I ena änden finns det många sökande som får beslut på sin ansökan inom några dagar samtidigt som det i andra änden finns sökande som får vänta på sitt beslut väldigt länge, ibland uppemot två år.¹⁴² Det är framför allt handläggningstiderna för ärenden där avslag meddelats som blivit betydligt längre (se diagram 12).

Diagram 12 Utveckling av handläggningstider (antal kalenderdagar) 2009–2015, arbetstillstånd (inkl. bärplockare)



Källa: Migrationsverkets ärendedatabas (2016).

¹⁴¹ Med handläggningstid avses den tid det tar från att ansökan om arbetstillstånd har registrerats på Migrationsverket till dess att ett beslut om ärendet har fattats. Till det kommer tiden för produktion av UT-kort, ca 2–3 veckor. I de allt färre fall ansökan inkommer på papper tillkommer också några dagar för inskanning av ansökan i det elektroniska handläggningssystemet.

¹⁴² De uppgifter om handläggningstider Riksrevisionen räknat fram med Migrationsverkets ärendedatabas som grund är något längre än de uppgifter Migrationsverket själv räknar fram. Det beror på att mindre kategorier av ärenden med extrema handläggningstider behandlats på olika sätt. Det beror också på att Migrationsverket men inte Riksrevisionen räknar ansökningar om permanent uppehållstillstånd till "förlängningar".

En förklaring som Migrationsverket anger till utvecklingen av handläggningstiderna är ändrade kontrollrutiner. En annan förklaring till de stigande handläggningstiderna från och med 2010–2011 är att de mer tidkrävande förlängningsansökningarna från de första sökandena då började komma (Migrationsverket 2012). I förlängningsärenden ska inte bara erbjudandet granskas utan även om lönevillkor och andra villkor varit uppfyllda under föregående tillståndsperiod.¹⁴³ Ärendebalansen började stiga vid denna tid, dvs. det var fler ärenden som kom in än som avgjordes. Migrationsverket brukar också lyfta fram att flera av de allra äldsta ärendena är mycket komplicerade, och därför tar lång tid, vilket påverkar de genomsnittliga handläggningstiderna (Migrationsverket 2015a). För att fånga in utvecklingen av den stora stocken av ärenden, denna grupp förutan, använder vi nedan i huvudsak medianhandläggningstider.

Kontrollen har utvecklats succesivt. År 2011 införde Migrationsverket särskilda krav på bärbranschen, som bl.a. innebar att företagen måste kunna visa att det fanns medel att betala bärplockarna med, även om bärskörden skulle slå fel (se även Callleman och Herzfeld Olsson 2015, Hedberg 2015). Den 16 januari 2012 infördes skärpta regler för ytterligare ett antal branscher: hotell- och restaurang, städ, bygg m.fl.¹⁴⁴ Kontroller hade gjorts tidigare, men de utökade och mer systematiska rutinerna har inneburit att ärenden i dessa branscher nu alltid ska granskas mer ingående, och att arbetsgivaren alltid ska bifoga dokumentation för att styrka betalningsförmåga m.m. Varje nytt krav på företagen innebär samtidigt en risk för den som ska lämna uppgifterna gör misstag. Har rätt dokument inte lämnats in måste de krävas in. Migrationsverkets problem med ofullständiga ansökningar har varit betydande, vilket har påverkat handläggningstiden (Migrationsverket 2014b och 2015b).

Att handläggningstiden ökade ett par år efter reformen medförde ett ökat behov av att särskilja olika ärendekategorier med olika utredningsbehov. Den 1 oktober 2012 sjösatte Migrationsverket ett certifieringssystem som gav vissa arbetsgivare (oftast stora företag med många ansökningar) en garanterat snabb handläggning mot att det certifierade företaget, som åtar sig hantera arbetstagarens ansökan, kunde garantera att den är korrekt ifylld, att arbetserbjudandet innehåller all nödvändig information och att alla nödvändiga dokument finns med.¹⁴⁵

¹⁴³ Det är svårare än att granska om ett *erbjudande* uppfyller villkoren. Efter Migrationsöverdomstolens dom gäller att villkoren ska ha varit uppfyllda under alla månader föregående tillståndsperioder. Förlängningsansökan ska innehålla dokument som visar att lön och försäkringar har varit uppfyllda varje månad som utlänningen haft tillstånd för arbete i Sverige.

¹⁴⁴ Städ (SNI 81290, 81210), Hotell och restaurang (SNI 55101, 56), Bygg (SNI 41200, 421, 42990, 43), Handel (SNI 471-478), Jord- och skogsbruk (SNI 0113, 012, 02102), Bilverkstad (SNI 452), Service (SNI 9602, 9604), Bemanning (SNI 782), se Migrationsverket VCI 7/2011. "Särskilda utrednings- och beviskrav rörande vissa branscher samt nystartade verksamheter".

¹⁴⁵ Migrationsverket VCI 3/2012. Ett fackligt yttrande är dock inte obligatoriskt, eftersom arbetsgivaren eller ombudet inte kan styra över om facket väljer att yttra sig.

Resultatet blev en diversifiering i tre ärendegrupper: de i särskilt kontrollerade branscher, de certifierade och en "restpost" av "vanliga" ärenden. Bland dessa "vanliga" ärenden finns ansökningar från branscher som Migrationsverkets handläggare bedömer skulle kunna vara eventuella nya kontrollbranscher, och därför lägger betydande utredningsinsatser på. Där finns också ärenden kopplade till arbetsgivare i branscher som uppfattas som mer problemfria, men där arbetsgivaren anställer för få arbetskraftsinvandrare på ett år för att själv bli certifierad och inte vill köpa rekryteringstjänster av certifierade ombud. Migrationsverket särskiljer även f.d. studenter, f.d. asylsökande och personer som beviljats visum för att besöka sin ev. arbetsgivare i Sverige, och de handläggs av särskilda handläggare på vissa enheter.

6.2.1 Olika handläggningstider i olika ärendekategorier

Handläggningstiderna varierar mellan olika yrkesgrupper, och har utvecklats olika efter kontrollskärpningen i januari 2012.¹⁴⁶ Medianhandläggningstiden har blivit längre både vid beviljanden och avslag i de yrkesgrupper som typiskt sett hör hemma i de s.k. kontrollbranscherna, med undantag för snickare, som ofta finns i byggbranschen. Flera andra yrkesgrupper har vunnit på diversifieringen. Handläggningen går betydligt snabbare för flertalet vid beviljning i yrkesgrupperna civilingenjör, ingenjör och tekniker samt för IT-yrken. Mediantiden för beviljanden i IT-ärenden efter kontrollskärpningen är anmärkningsvärda två dagar. Även avslag går snabbare för civilingenjörer, ingenjörer och tekniker efter 2011. Den ökade väntetiden som följer av ökad kontroll har alltså, genom att den kombinerats med ökad diversifiering i handläggningen, i huvudsak belastat handläggningstiderna för arbetstagare och arbetsgivare i kontrollbranscher. Det betyder också att hälften av de städare som fått tillstånd efter 2012 – alltså ärenden där villkoren bedömts vara uppfyllda utifrån ingivet material – väntat uppemot fem månader eller mer på ett positivt beslut (se bilaga 1, tabell 16). Generellt sett är handläggningstiderna betydligt längre för förlängningsansökningar än för förstagångsansökningar. År 2015 uppgick medianhandläggningstiden till 92 dagar för alla avgjorda förlängningsärenden och 38 dagar för alla avgjorda förstagångsärenden (se bilaga 2, tabell 20).

Särskiljer vi handläggningstiderna på förstagångs- respektive förlängningsärenden i och utanför de s.k. kontrollbranscherna ser vi att ökade handläggningstider framför allt drabbar förlängningsärenden i kontrollbranscher. När den särskilda kontrollen infördes bröts trenden med stigande handläggningstider i arbetstillståndsärenden utanför certifieringssystemet. Samtidigt ökade medianhandläggningstiden för

¹⁴⁶ Såsom kontrollskärpningen beskrivs av Migrationsverket skedde inte självklart någon dramatisk brytpunkt i ärendehantering före och efter detta datum. Även innan ansökningsprocessen ändrades fanns ett ökat fokus på kontroll. Datomet då den särskilda kontrollen i vissa branscher infördes, och utökad dokumentation därför började krävas från arbetsgivare i dessa branscher, utgör ändå den rimligaste gränsen när vi ska försöka jämföra handläggningstider före och efter kontrollskärpningen.

beviljade förlängningstillstånd i de särskilt kontrollerade branscherna med 182 dagar mellan 2012 och 2015. Motsvarande ökning för beviljade förstagångstillstånd inom kontrollbranscher var bara 6 dagar (se diagram 13). Att ökningen framförallt sker i förlängningsärenden speglar också en prioritering från Migrationsverkets sida, då arbetsgivarnas behov av snabb hantering av förstagångstillstånd anses vara större (Migrationsverket 2015b).

Under 2015 ökade handläggningstiderna för i stort sett för alla ärendekategorier, och blev långa också för ärenden utanför kontrollbranscherna. Framför allt skedde en ökning under hösten. I december 2015 tog det över en månad efter det att ett "vanligt" arbetstillståndsärende registrerats hos Migrationsverket tills det överhuvudtaget kunde öppnas av en handläggare. De ärenden där en komplettering efterfrågats i ett tidigare skede, och som väntade på att börja handläggas på nytt, var vid samma tidpunkt minst ett år gamla (observation och intervju Migrationsverket 2015-11-27).

Enligt Migrationsverket (Migrationsverket, 2015b) beror de fortsatt ökade handläggningstiderna under det senaste året till stor del på den avbetning av äldre ärenden som skett.¹⁴⁷ Den 1 januari 2015 var 3838 arbetstillståndsärenden öppna (föstagångstillstånd), och 42 procent av dem hade inkommit före 1 maj 2014.¹⁴⁸ Bland de äldsta öppna ärendena finns, enligt uppgifter i årsredovisningen, även förlängningsansökningar där den sökande finns i landet och riskerar utvisning (Migrationsverket, 2015b s. 73).¹⁴⁹ Även de stora asylströmmarna under hösten sägs ha påverkat hanteringen av arbetsmarknadsärenden.

I den mån prioritering av de äldsta ärendena och utlåning av personal förklarar ökningen kan handläggningstiderna tänkas sjunka till 2014 års nivåer igen. Men det har också funnits starkare signaler från regering och Migrationsverkets ledning att kontroll ska prioriteras, medan handläggningstider tidigare år haft högsta prioritet, vilket också kan ha påverkat utvecklingen (regleringsbrev 2012–2016, intervjuer Migrationsverket 2015-11-27). För kategorier som brukar beskrivas som mer utredningskrävande, förlängning i branscher med särskild kontroll och förlängning för

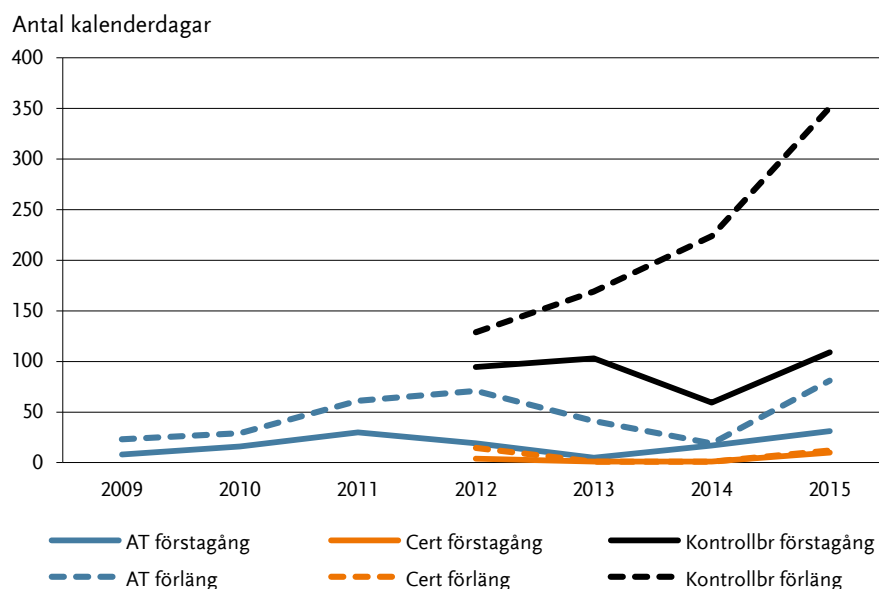
¹⁴⁷ De olika enheterna har särskilda arkivteam, eller avsätter vissa dagar till arbete med äldre ärenden.

¹⁴⁸ Många av dessa hörde till kategorin "kontrollbranscher" (1035 stycken) men även 600 "vanliga" ärenden ingår. Den genomsnittliga liggtiden för öppna ärenden vid samma tid var 230 dagar, alltså uppemot åtta månader (Migrationsverket 2015b). Att 320 stycken ansökningar från f.d. asylsökande med lagakraftvunnet utvisningsbeslut var öppna vid årets slut, fastän den sammanlagda inströmningen på ett år i jämförelse är låg (620) antyder att väntetiderna åtminstone för vissa av dessa ärenden var betydande (Migrationsverket 2014a och b s. 116).

¹⁴⁹ Som följd av prioriteringen av de äldsta ärendena hade, enligt verkets egna uppgifter, de öppna äldre arbetsmarknadsärendena (äldre än åtta månader) i slutet av året minskat med i storleksordningen 15–20 procentenheter, samtidigt som det totala antalet öppna arbetsmarknadsärenden ökat (Migrationsverket, 2015b s. 71). Uppgifterna om minskningen av de allra äldsta öppna ärendena inkluderar även s.k. övriga arbetsmarknadsärenden, dvs. även egna företagare, gästforskare, internationellt utbyte m.m. samt anhöriga till dessa kategorier.

f.d. asylsökande, började handläggningstiderna stiga redan 2014 (för kontrollbrancher: se diagram 13).

Diagram 13 Utveckling av handläggningstider (median) 2009–2015 för olika ärendekategorier, beviljanden



Källa: Migrationsverkets ärendedatabas (2016).

6.3 Certifieringssystemet

Certifieringssystemet som prövades i liten skala innan det infördes 1 oktober 2012 har varit Migrationsverkets sätt att lösa en situation där tillståndsprövningar från för Migrationsverket kända arbetsgivare med mycket litet utredningsbehov, som skulle kunna avklaras med en enstaka snabb arbetsinsats, fick vänta väldigt länge på grund av tidigare inkomna ansökningar med kompletterings- och utredningsbehov (Migrationsverket 2014b, intervju Migrationsverket 2015-03-20). Direktcertifierade arbetsgivare, med nödvändighet stora eftersom det krävdes en volym på minst 25 tillståndsansökningar per år för att bli certifierad,¹⁵⁰ fick alltså en egen kö, och därmed kortare och inte minst garanterade handläggningstider. Vid sidan av de arbetsgivare som själva hade många ärenden gavs denna möjlighet också till företag som inte kom upp i denna volym: de kunde ansöka genom ett direktcertifierat ombud. Ombuden är oftast s.k. re-locationföretag¹⁵¹ som säljer sina tjänster till andra

¹⁵⁰ I början var kravet på minst 50 ansökningar men gränsen justerades ner i början av 2013 (Migrationsverkets årsredovisning 2012).

¹⁵¹ Företag som bistår andra arbetsgivare med regeltolkning, tillståndshantering, bostadsfrågor m.m. i samband med rekryteringar och förflyttningar över landgränser.

arbetsgivare, och därför har tillräckligt många ansökningar för att kvalificera sig till certifiering. År 2015 fanns det runt 25 direktcertifierade organisationer, inklusive certifierade ombud, och flera hundra undercertifierade arbetsgivare kopplade till de certifierade ombuden (Migrationsverket 2015 e-postkommunikation). Att en kort handläggningstid kan utlovas bygger på att ansökan är komplett. Prövningen är fortfarande individuell och utgår från samma krav som andra ärenden.

6.3.1 Rapporterade problem med certifieringssystemet

Det pågår en översyn om certifieringssystemet behövs, eller om det behöver omformas. Sedan den 1 december 2014 kan inga nya arbetsgivare ansöka om att få bli certifierade. Migrationsverkets argument har varit att systemet spelat ut sin roll eftersom en komplett ansökan utanför certifieringssystemet, i och med den nya elektroniska ansökningsprocessen, går lika fort som ett ärende i certifieringssystemet.¹⁵² Flera aktörer upplever dock certifieringen som ett bra stöd för företag som anställer många arbetskraftsinvandrare och har behov av en snabb tillståndsprocess (Kommerskollegium 2015a s. 5, intervju med Almega 2015-06-08, intervju med Teknikföretagen 2015-05-04).

Andra är kritiska och ser certifieringssystemet som ett sätt för vissa företag att "smita förbi kön" eftersom det finns en garanterad handläggningstid inom certifieringssystemet. De stora arbetsgivarna, som har många egna ansökningar, kan göra det utan att betala för det, medan de små måste betala för den möjligheten.¹⁵³ Det uppges kosta mellan 2000 och 25 000 kronor att anlita ett certifierat ombud. Det har också framhållits att certifierade ombud inte accepterar alla företag som kunder, av omsorg om sin certifiering (Kommerskollegium 2015a).¹⁵⁴ Det kan drabba seriösa arbetsgivare från branscher där det finns problem med oseriösa företag. Även JO uppmärksammade i december 2014 certifieringen, utifrån en oro att certifierade ärenden prioriteras framför andra likvärdiga ärenden, dvs. sådana där ansökan är komplett. JO drog då slutsatsen att även om skillnaden i handläggningstid mellan ärenden som är kopplade till certifierade företag och andra liknande ärenden relativt sett var stor, var handläggningstiden i båda grupperna mycket kort i antal dagar, varför det inte fanns anledning att rikta kritik mot systemet på den grunden (JO 2014a).¹⁵⁵ Sedan JO granskade frågan har väntetiderna i tillståndsprovningen ökat.

¹⁵² Intervju med Migrationsverket 2015-03-20.

¹⁵³ Intervju med Sveriges Ingenjörer 2015-05-04, intervju med Almega 2015-06-08.

¹⁵⁴ Den arbetsgivare som vid mer än enstaka tillfällen levererar ansökningar som inte uppfyller villkoren mister sin certifiering, Migrationsverket VCI 3/2012 s. 3. Det finns dock ingen formell spärr som hindrar företag i kontrollbranscher från att använda certifieringssystemet.

¹⁵⁵ JO betonade dock att handläggningen av vissa grupper av ansökningar inte får prioriteras på bekostnad av handläggningstiden för andra grupper, om det inte kan motiveras med objektivt godtagbara skäl (JO 2014a).

Riksrevisionen har därför undersökt skillnaden i handläggningstid för yrkesgrupper inom IT/data mellan ansökningar som är kopplade till certifierade företag och företag som inte är det.

6.3.2 Skillnader i handläggningstider i och utanför certifieringssystemet

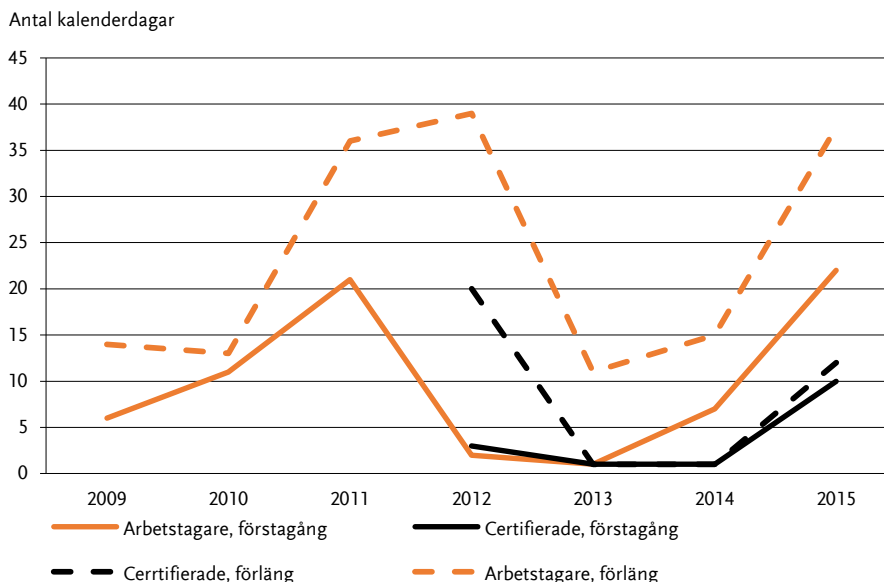
Att det finns olika handläggningsprocesser för olika ärendetyper, och därmed olika "köer", behöver inte vara ett problem i sig. Skillnaderna i handläggningstider mellan dessa köer bör dock kunna hänföras till tidsåtgången för de olika moment som krävs för att handlägga ärendena. Det är rimligt att det tar längre tid för en ofullständig ansökan i en typ av ärende där myndigheten beslutat att det krävs mer kontroll, än för en fullständig ansökan utanför kontrollbranscherna. Viss skillnad mellan liknande ärenden i och utanför certifieringssystemet kan också vara acceptabel med hänvisning till att det krävs ett ytterligare handläggningsmoment när verket ska kontrollera att ansökningen är fullständig och bestämma i vilket "spår" den ska handläggas (jfr. JO 2014a om skillnader i handläggningstider mellan webbansökningar och pappersansökningar).

Vi ser inte i vårt material om ärenden är kompletta eller ej. Men genom att vi jämför IT-ärenden med avseende på medianhandläggningstid, dvs. den tidsgräns inom vilken hälften av ärendena klaras av, kommer den mer tidskrävande hälften av ärendena – som tar lång tid på grund av kompletteringar och utredningar – i liten grad påverka jämförelsen. Att vi enbart tittar på beviljade ansökningar innebär också att många fall med svåra utredningslägen sorteras bort.

Vi noterar att medianhandläggningstiden för förstagsärenden både inom och utanför certifieringssystemet under 2012 och 2013 följdes åt på en mycket låg nivå, medan skillnaderna i antal dagar ökade under påföljande år (se diagram 14). År 2013 var skillnaden i väntetid (median) 10 dagar mellan ett icke-certifierat förlängningsärende och ett certifierat. År 2015 hade skillnaden växt till 25 dagar – nästan fyra veckor – utan att det finns skäl att tro att det är själva handläggningen som tar allt längre tid i grupp. Även om väntetiden för ansökningar kopplade till certifierade arbetsgivare och ombud också ökade 2015 finns en risk att andra grupper får "betala" i väntetid för att certifierade arbetsgivare ska kunna hanteras snabbt, eftersom certifieringen innebär att Migrationsverket utlovat en handläggning inom 5 dagar vid kompletta ansökningar.¹⁵⁶ Under hösten 2015 kunde inte Migrationsverket hålla den utfästelsen, men handläggningstiderna för ärenden från certifierade företag var fortfarande korta (intervju Migrationsverket 2015-10-02).

¹⁵⁶ Migrationsverket VCI 3/2012.

Diagram 14 Handläggningstider (median) för beviljade ansökningar för IT-specialister, uppdelad på förstags- och förlängningsansökningar och ärendekategorier (om ansökan lämnats in via certifieringssystemet eller via ordinarie systemet)



Källa: Migrationsverkets ärendedatabas(2016), egna bearbetningar

6.3.3 Användning av ombud, i och utanför certifieringssystemet

Att det finns certifierade ombud innebär en möjlighet för arbetsgivare som inte själva rekryterar tillräckligt många från tredje land för att själva kunna certifieras att både få praktisk hjälp med ansökningen och ta del av den tidsgaranti som certifieringssystemet erbjuder. Användandet av ombud har ökat mycket under senare år (se bilaga 2, tabell 21). Under 2015 var ett certifierat ombud inblandat i 18 procent av alla arbetstillståndsärenden.

I många ärenden, framför allt i kontrollbranscher, används dock ombud som inte är certifierade. Ett skäl för att använda icke-certifierade ombud kan vara att certifierade ombud inte åtar sig ärenden i alla branscher, eller att certifierade ombud uppfattas som för dyra, men att arbetsgivare eller arbetstagare ändå har behov av hjälp med ansökningsproceduren.

En av poängerna för arbetsgivaren att anlita ett certifierat ombud är att en kort handläggningstid garanteras. År 2015 uppgick medianhandläggningstiden för alla beviljade arbetskraftsinvandringsärenden till 36 kalenderdagar, och motsvarande siffra för beviljade ärenden med ett inblandat ombud var 14 dagar. Men den kortare medianhandläggningstiden gäller bara för certifierat ombud. I en jämförelse av handläggningstiderna för ansökningar där det finns ett ocertifierat ombud och ansökningar där inget ombud är inblandat, är skillnaderna i handläggningstider små.

Ansökningar via certifierade ombud har lika hög beviljandegrad (runt 98 procent) som ansökningar kopplade till arbetsgivare som själva är certifierade. Däremot är beviljandegraden betydligt lägre för ansökningar med icke-certifierade ombud. Dessa har i många ärendekategorier till och med lägre beviljandegrad än ansökningar utan något ombud (se bilaga 2, tabell 22). För företag i kontrollbranscher verkar ombuden således inte fylla samma funktion som re-locationföretagen fyller för arbetsgivare utanför kontrollbranscherna: att genom att erbjuda kunskap om villkor och ansökningsregler säkerställa att ansökan behandlas snabbt och fyller kraven för beviljande.

6.4 Begriplig och förutsebar tillståndsprövning?

Ansökande arbetstagare och arbetsgivare behöver ett begripligt och användarvänligt ansökningssystem där det är lätt att ansöka på rätt sätt, och där information om regler, tillståndprocessen och ärendehantering finns att tillgå.

Migrationsverket har arbetat med flera reformer för att förbättra kontakten med arbetsgivare och arbetstagare under ansökningsproceduren. I början av 2015 slutförde Migrationsverket digitaliseringen av sin ärendehantering. Webb-ansökningssystemet guidar ansökaren steg för steg genom processen och ska göra det svårt att göra fel. Sedan april 2015 är de flesta ansökningarna elektroniska (det fåtal som lämnas in i pappersform på utlandsmyndigheter skannas in för att kunna hanteras elektroniskt).¹⁵⁷ Andra underlättande åtgärder är *Min Sida* på Migrationsverkets webbplats, som infördes i december 2013, och den *integrerade kundtjänsten*, som infördes under 2015. På *Min sida* kan sökanden bl.a. följa sitt eget ärende, och den integrerade kundtjänsten innebär att när man ringer till Migrationsverket får man direkt prata med en handläggare som kan föra ärendet framåt och hålla ordning på alla kontakter som tagits (intervju med Migrationsverket 2015-03-20, Migrationsverkets årsredovisning 2013 s. 95).

Andelen kompletta ansökningar kan ses som ett mått på om ansökningssystemet är begripligt. Sådana uppgifter finns dock bara för elektroniska ansökningar. Elektroniska ansökningar är samtidigt utformade för att öka andelen kompletta ansökningar. Problemen med ofullständiga ansökningar kan därför antas vara mindre där än bland pappersansökningar. Andelen kompletta elektroniska ansökningar fördubblades 2013–2015, från 32 procent till 64 procent (Migrationsverket 2015b s. 81, 2014 s. 117–118 och 2013 s. 91 och 94). Den utvecklingen tyder på att det blivit mycket lättare att göra rätt, samtidigt som ofullständiga ansökningar fortsätter att vara ett betydande problem.

¹⁵⁷ Intervju med Migrationsverket 2015-10-02. År 2015 gällde dock bara 59 procent av de fattade besluten elektroniska ansökningar eftersom det elektroniska ansökningssystemet inte var fullt utbyggt det första kvartalet och eftersom ett betydande antal beslut fattades i äldre ärenden där andelen pappersansökningar var större (Migrationsverket 2015b s. 81).

Olika kontor och olika handläggare ska behandla lika ärenden lika, och lika ärenden ska behandlas lika vid olika tidpunkter, om regelverket och omständigheterna är detsamma. Det är en fråga om rättvisa men har också implikationer för ärendehanteringens förutsebarhet. Här gör vi två iakttagelser.

För det första beskriver handläggare på Migrationsverket att det finns ett inte obetydligt utrymme för bedömningar i handläggningen där handläggaren kan vara mer och mindre grundlig. I vilken utsträckning utredning sker beror då på den enskilde handläggarens vilja, kompetens och möjlighet utifrån de tidsramar som ges. Erfarna handläggare ser tecken på att ett företags ekonomi och tidigare historik i arbetskraftsinvandringssystemet kan behöva utredas mer grundligt, tecken som mindre erfarna handläggare inte alltid ser (intervjuer Migrationsverket 2015-11-27). Det är skillnader som även kan urskiljas i det 50-tal akter vi har undersökt. Sådana skillnader är inte bara problematiska för att de försämrar förutsebarheten i systemet, utan också ur ett likabehandlingsperspektiv.

Vid sidan av sådana mycket person- och situationsbundna variationer i kontrollen framstår det, för det andra, som om det också finns en förändring mot höjda krav över åren.¹⁵⁸ Även om kontrollen rent formellt har förändrats vid vissa tidpunkter – 2012 och 2014 – har kontrollen i praktiken utvecklats mer succesivt allteftersom Migrationsverket identifierat olika problem och anpassat sina rutiner efter dem. Rättspraxis har också fått återverkan på kontrollen.¹⁵⁹ Migrationsverkets ledning har därutöver reagerat på politiska styr signaler, där behovet av kortare handläggningstider och utökad kontroll har betonats olika över tid, vilket påverkat hur arbetet organiserats. Tidvis har handläggarna upplevt att kontrollen inte får ta tid, för att handläggningstiderna ska hållas nere för nytillkomna ärenden (intervjuer Migrationsverket 2015-11-27).¹⁶⁰

6.5 Hitta arbetskraft i tredje land

För att arbetsgivare ska kunna lösa sin brist på arbetskraft genom rekrytering i tredje land behöver de kunna hitta arbetskraft i tredje land att rekrytera. Systemet är utformat för att arbetsgivare som identifierat en potentiellt intressant kandidat till ett arbete där bristen på yrkeskompetensen är stor, ska kunna träffa denne först, och sedan bestämma sig för att erbjuda ett arbete. Arbetssökande i dessa yrken kan

¹⁵⁸ Skillnader märks t.ex. i bedömningen av permanenta uppehållstillstånd där tidigare bara försörjningskravet beaktades, samtidigt som sex månader utan lön kunde accepteras (Migrationsverket 2016b s. 54) medan det tillståndsgrundande erbjudandet nu ska ha uppnåtts alla månader (intervjuer Migrationsverket 2015-11-27 och Migrationsverkets remissvar på denna rapport 2016-12-02).

¹⁵⁹ Domstolsavgöranden med konsekvenser för bedömningen är t.ex. Migrationsöverdomstolens dom MIG 2015:11, 2015:6 och 2016:10.

¹⁶⁰ När vi i avsnitt undersöker hur sannolikheten att få avslag påverkas av olika faktorer som rör ansökan och karaktären på arbetsgivaren, så är den faktor som starkast påverkar sannolikheten för avslag ifall beslutet fattades före eller efter 2012, särskilt för vissa branscher (bilaga 2, tabell 26).

därför resa in på visum, för att sedan ansöka om arbetstillstånd på plats i landet (5 kap. 18 § och 6 kap. 4 § utlänningslagen). Det finns dock inga givna marknadsplatser dit den arbetsgivare kan vända sig som inte kan lösa sitt behov av arbetskraft i Sverige eller i närområdet (Arbetsförmedlingen 2012). Det är också få som använder möjligheten att först träffa en potentiell arbetstagare som rest in på visum. Under 100 arbetstagare om året får sitt tillstånd på detta sätt.¹⁶¹

Hittills har mycket få främjandeinsatser gjorts inom ramen för arbetskraftsinvandringssystemet. Många rapporter påpekar att Sverige är ett litet land som kan ha svårt att locka till sig efterfrågad arbetskraft i konkurrens med andra länder (se t.ex. Bevelander P m.fl. 2014 och Lifvendahl m.fl. (2014) , Svenskt Näringsliv 2012 och 2013). Det främjande arbete som förekommit har i stort sett begränsats till att Svenska institutet m.fl. fick i uppdrag att utveckla webbplatsen Working in Sweden. I användarundersökningar har relevanta annonser och matchningsverktyg efterfrågats (intervju Svenska institutet 2015-03-19).

Att så många som 70 procent av de arbetsgivare som använder systemet har utländsk bakgrund, och att det är flera gånger vanligare med rekryteringar från tredje land i den gruppen än bland dem som saknar utländsk bakgrund (se avsnitt 4.5.7) tyder på att personliga nätverk i andra länder, eller mer generellt erfarenhet av internationella kontakter, är mycket viktiga faktorer för förmågan att rekrytera. Företag med stort behov av utlandsrekryteringar, som saknar sådana kontaktvägar, får i stället bygga upp egna kontaktnät från grunden om de har resurser till det (intervju med företaget 2015-06-11). Mindre företag måste hitta andra sätt.

6.6 Sammanfattning

Tillståndprocessen ska vara förutsebar, begriplig och framför allt rimligt snabb. När systemet var nytt var handläggningstiderna också korta. Sedan dess har de mer tidskrävande förlängningsärendena tillkommit, kontrollen utökats – och handläggningstiderna succesivt blivit längre. Problemen med långa handläggningstider förvärrades under senhösten 2015 och våren 2016 på grund av flyktingtillströmningen som drog resurser från arbetstillståndshanteringen. Men även innan dessa effekter slog igenom är vår bedömning att tillståndstiderna i vissa ärendekategorier varit ett problem.

Utöver maxtidangivelsen 4 månader för en fullständig ansökan där inga kompletteringar behövs, finns inget uttalat mål för vad som är en rimlig handläggningstid. Men det är rimligt att tänka sig att ett ärende normalt ska hanteras på kortare tid än maxtiden, och snabbare än vad som var fallet när reformen genomfördes för att

¹⁶¹ Genomsnitt 2009–2015 (Migrationsverkets ärendedatabas 2016). Avslagsfrekvensen är hög i denna kategori: bara 58 procent av ansökningarna har beviljats.

effektivisera systemet. Vi konstaterar att fem månader för ett positivt beslut till städare (mediantid perioden 2012-2015), utöver den tid som produktionen av UT-kort m.m. tar, är en lång tid.¹⁶² I juli 2016, vilket vår registerstudie inte täcker, var beräknad tid för ett förstagångsbeslut i en kontrollbransch sex till nio månader enligt Migrationsverkets webbplats. År 2015 bedömde Migrationsverket självt att verket inte alltid levde upp till kravet på skyndsamt handläggning (Migrationsverket 2015a s. 80). Problemen kan inte enbart härledas till omprioriteringar till följd av ett ökat antal flyktingar i systemet. Också i den mån flyktingtillströmningen är förklaringen behöver dess följdverkningar hanteras. "Vanliga" ärenden där kompletteringar krävts och inkommit hade hösten 2015 legat ett år när handläggningen återupptogs.¹⁶³

Att skillnaden mellan olika ärendekategoriernas handläggningstider blivit större än vad som är uppenbart motiverat av ärendenas karaktär gäller inte bara kontrollbranscher jämfört med andra branscher. Exempelvis har vi sett ökande skillnader mellan IT-ärenden i och utanför certifieringssystemet.

Certifieringssystemet och särskiljandet av branscher med ett större kontrollbehov har inneburit att handläggningstiderna under flera år kunnat hållas nere för kategorier av arbetsgivare där erfarenheten visat att kontroll- och kompletteringsbehoven är relativt små, och handläggningen därför kräver färre aktiva timmar. Under hösten 2015 och våren 2016 ökade dock även handläggningstiderna för dessa ärenden. Arbetskraftsinvandringssystemet, såsom det ser ut idag, klarar i flera ärendekategorier inte av att hantera tillståndsärenden på rimlig tid. De skillnader som finns mellan olika ärendekategorier är för stora. Tillståndsprcessen fungerar dåligt för alltför många enskilda arbetsgivare och deras arbetstagare.

Det finns dessutom indikationer på att regelverket inte alltid tillämpats lika, över tid och mellan handläggare. Att både regeringen och Migrationsverket utvecklat sin syn på vilken typ av kontroller som behövs kan visserligen vara befogat. Att Migrationsdomstolens avgöranden succesivt påverkar kontrollprocessen är nödvändigt. Det är emellertid en utmaning för Migrationsverket att tydliggöra för arbetsgivare, arbetstagare och ombud vad som krävs när ny lagpraxis tillkommer och nya överväganden görs. Om bedömningar och kontrollnivåer i likartade ärenden skiftar mellan olika handläggare är det olyckligt ur ett likvärdighetsperspektiv. Att det interna arbetet i Migrationsverket utformas med sikte på att minimera detta är viktigt. Vi återkommer till frågan i kapitel 7.

¹⁶² Jfr Sveriges ingenjörer 2013-02-11, som talar om en rimlig maxtid på 3 månader. Andra talar om att max 1 månad för "enkla" och kompletta ärenden och max 2 månader för ärenden med större utredningsbehov vore rimligt (Svenskt Näringsliv 2015).

¹⁶³ När komplettering krävs finns en standardfrist på 14 dagar för inkomna handlingar. Att skillnaderna mellan kompletta ärenden och ärenden där någon komplettering krävts blivit så stora kan bero på att det finns ett förordningskrav på handläggningstiden för kompletta ärenden, men inte för andra.

7 Valfungerande kontroll på rimlig tid?

7.1 Kapitlets syfte och innehåll

Det här kapitlet handlar om hur Migrationsverkets kontroll av villkoren fungerar, och i viss mån om andra myndigheters bidrag till kontrollen av regelverket. Syftet är att granska vad som närmare bestämt fungerar och inte fungerar i kontrollen, och vad som närmare bestämt tar tid. På grundval av denna kunskap ska sedan möjligheten att *både* åtgärda problemen med långa handläggningstider *och* behovet av att bibehålla eller förbättra kontrollen, bedömas. Därför är det av särskilt intresse att undersöka om det finns enskilda moment som tar mycket tid utan att fungera särskilt bra, och om kontrollmoment inte fungerar bra på grund av hur kontrollverktygen är utformade.

Eftersom vi inte kunnat mäta uppfyllandet av t.ex. lönevillkoret så kan vi inte undersöka kontrollen av just det villkoret i relation till hur det uppfyllts över tid. För samtliga kontrollmoment för vi dock en diskussion om vad kontrollen *kan* uppnå för direkta effekter, givet hur verktygen är utformade och givet förutsättningarna. Om det är så att effekten av kontrollen främst är preventiv och indirekt kan vi också anta att uppfyllandet av olika villkor samvarierar.

Materialet för detta kapitel utgörs av Migrationsverkets ärendedatabas och olika SCB-register¹⁶⁴, intervjuer med tjänstemän på olika nivåer i Migrationsverket, observationer på Migrationsverket, Migrationsverkets *Handbok i Migrationsärenden* och olika policydokument. Dessutom har vi granskat 46 akter i tillståndsärenden som var aktuella hösten 2015. Akterna har valts strategiskt för att bidra kvalitativt till vår förståelse av handläggningen i olika ärendetyper (se vidare bilaga 3 Metodbilaga).

7.2 Migrationsverkets kontroller – förutsättningar och verktyg

Myndigheterna ska säkerställa att lagens krav uppfylls och verka för att användningen av systemet svarar mot dess syfte. Det görs bl.a. genom kontroll av de villkor som ska uppfyllas för att tillstånd ska beviljas. Kontrollen kan för det första verka direkt, genom att försök till villkorsöverträdelser upptäcks och förhindras. Kontroll kan också verka preventivt, så att den som annars skulle använda systemet på oönskat sätt avskräcks. Den preventiva effekten bygger på att den direkta kontrollen uppfattas som någorlunda effektiv.

¹⁶⁴ Se kapitel 5 och 6. I analysen av de arbetsgivare som kan kopplas till avslag är bortfallet mindre än i analysen av arbetsgivarna i kapitel 4.5, eftersom vi inte behöver relatera uppgifterna till arbetstagare med personnummer. De övriga begränsningarna som beskrivs i föregående kapitel kvarstår.

Tabell 9 Kontrollmoment som Migrationsverket (MV) utför vid olika kontrollstationer

Kontrollstation	Förstagångstillstånd	Förlägnings-tillstånd	Efter-kontroll	PUT
MOMENT				
Betald avgift	Kontroll behövs ej vid elektronisk ansökan, i övrigt enkel kontroll av kvitto	Som vid förstagångsansökan	-	
Giltiga resehandlingar	Kontroll av passkopia**	Samma som vid förstagångstillstånd	-	
Erbjudande om arbete finns	(Kontroll att erbj. finns.) Vid misstanke: kontroll att erbj. kommer från behörig företrädare för arbetsgivaren	Samma som vid förstagångstillstånd	-	-
Gemenskapsföreträdet respekterat	Utannonsering tio dagar på godkänd plats: kontroll om det <u>angetts</u> att så skett, vid behov kontroll av att det faktiskt skett	Samma som vid förstagång OM förlägningsansökan avser en anställning, annars inte	-	-
Försörjningskravet uppfyllt	Kontroll att den erbjudna lönen är minst 13 000 kr/mån	Samma som vid förstagångstillstånd, samt kontroll av historik	Kontroll av historik	Kontroll av historik
Facket har beretts möjlighet att yttra sig	Kontroll om utlåtande finns, annars kontaktas facket av MV	Samma som vid förstagångstillstånd	-	-
Lön i nivå m. kollektivavtal el. praxis Om positivt utlåtande fr facket	MV bedömer i enlighet med fackets bedömning	Som vid förstagång, samt historik. (Om avvikelser, se nedan)	Kontroll av historik. (Om avvikelser, se nedan)	Kontroll av historik. (Om avvikelser, se nedan)
Lön i nivå m. kollektivavtal el. praxis Om negativt/ inget utlåtande fr facket	MV bedömer villkoren i erbjudandet	MV bedömer villkoren i erbjudandet samt historik	Kontroll av historik	Kontroll av historik

Forts. på nästa s.

Kontrollstation	Förstagångstillstånd	Förlängnings-tillstånd	Efter-kontroll	PUT
MOMENT				
Försäkrings-skydd och övr. villkor i nivå m. kollektivavtal el. praxis	Kontroll att det upp-givits att försäkringar ska tecknas	Historik: kontroll av försäkringsbe-sked	Som vid förläng-ning	Som vid för-längning
Arbetsgivarens seriositet	Alltid i kontroll-branscher, vid behov övriga: betalnings-förmåga, historik tidi-gare arbetskraftsin-vandrare m.m.	Alltid i kontroll-branscher, vid be-hov övriga: betal-ningsförmåga m.m.	Som vid förläng-ning	-
Tillstånd har sökts före inre-san	Undersöks enbart när det finns särskilda skäl att misstänka att den sökande vistas i Sverige	-	-	-
Anknytning* (gäller bara an-höriga)	Kontroll av att vigsel-bevis, dokument som visar samboskap, fö-delsebevis, ev. övr. dokument.**	-	-	Prövning av reguljär an-knytning, annat: re-gelverk ak-tualiseras
Arbetstagarens allmänna van-del, juridiska hinder	Kontroll i MBR och SIS samt register över pågående mi-grationsärenden, ev. under andra identite-ter	Som vid första-gångstillstånd		Som vid för-längning

Källa: Migrationsverket (2016a), intervjuer: Utlandsmyndigheten New Delhi 150511, UD 150506.
Anm.: PUT: permanent uppehållstillstånd, MBR: Misstanke- och belastningsregistret, SIS: Schengen information system.

*Anhörig till arbetstagare ses som en reguljär anknytning enligt 5 kap. 3 och 3a §§ UtIL först vid ansökan om permanent uppehållstillstånd.

**Utlandsmyndigheten (UM) tar biometri för produktion av, och lämnar ut, UT-kort. UM kan i princip bistå Migrationsverket med viss utredning (görs sällan).

Den kontroll som sammantaget sker i arbetskraftsinvandringssystemet är summan av de kontrollinsatser som görs av myndigheterna, framför allt Migrationsverket. För bästa effekt bör således vart och ett av kontrollmomenten vara utformade så att de har förutsättningar för att nå sitt särskilda syfte, samtidigt som alla de olika kontrollmomenten ska fungera tillsammans och täcka det kontrollbehov som finns.

I det här avsnittet går vi först igenom de olika kontrollmomenten var för sig. Migrationsverket sköter de flesta, men i några moment, som rör hanteringen av s.k. UT-kort, har Utlandsmyndigheten en roll. Kontrollmomenten sammanfattas i tabell 9. Den sammanfattar de kontroller som Migrationsverket gör, så som det beskrivs i handböcker och intervjuer med handläggare.¹⁶⁵

Särskild uppmärksamhet ägnas de kontroller som är specifika för arbetskraftsinvandringssystemet, och som går utöver kontroll av mindre betydande formkrav (som att personen som ansöker måste ha ett pass med viss giltighetstid). Genomgången ska ge svar på om kontrollen, i de enskilda momenten, har förutsättningar för att fylla sitt syfte och om det finns svårigheter förknippade med att utföra kontrollen. När de enskilda kontrollmomenten granskats återkommer vi till frågan om kontrollsystemets förutsättningar ur ett helhetsperspektiv.

7.2.1 Kontroll av anställningserbudandet

Det ska finnas ett erbjudande om arbete för att tillstånd ska kunna beviljas (6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen (2005:716)). Anställningserbudandet är en blankett som fylls i av arbetsgivare och utgör en del av ansökan. Migrationsverket kontrollerar dock vid behov att erbjudandet faktiskt kommer från en behörig person hos den uppgivna arbetsgivaren, t.ex. genom kontrollerande telefonsamtal. Bakgrunden är fall där Migrationsverket upptäckt att tillstånd söktes av obehöriga personer i en ovetande arbetsgivares namn. Flera LO-förbund skickar sedan flera år inte tillbaka arbetserbudanden till ombud utan enbart till arbetsgivaren direkt (intervjuer HRF 2015-05-26, Fastighets 2015-12-02).

Sedan maj 2014 krävs ett bank-id eller motsvarande för att kunna använda det elektroniska ansökningssystemet, vilket ska göra det möjligt att spåra vem som står bakom erbjudandet (intervju Migrationsverket 2015-03-20). Handläggarna kan också jämföra bifogade kontaktuppgifter med officiella uppgifter om arbetsgivaren. Förutsättningarna för att denna typ av missbruk ska kunna stävjas med de verktyg som Migrationsverket har till sitt förfogande tycks vara relativt goda. Att undersöka om arbetserbudandet är allvarligt *menat* är snarare en fråga för seriositetskontrollen, se nedan.

¹⁶⁵ Dessa kontroller har lagreglerad grund, men tabellens syfte är inte att åskådliggöra vad som står i lagar och regler.

7.2.2 Kontroll för att säkra gemenskapsföreträdet

Migrationsverket kontrollerar att det arbete tillståndet gäller har varit utannonserat i tio dagar på Platsbanken och Eures eller motsvarande europatäckande annonsplats.¹⁶⁶ Syftet är att säkerställa att medborgare i EU/ESS och Schweiz givits möjlighet att konkurrera om arbetet i fråga. Grunden för kontrollen är att utlänningslagen stipulerar att tillståndsgivningen ska vara förenlig med Sveriges åtagande inom EU (6 kap 2 § andra stycket utlänningslagen (2005:716)), vilket enligt förarbetena syftar på principen om gemenskapsföreträde.¹⁶⁷ Riksdagen har slagit fast att villkoret om företräde kan antas vara uppfyllt om EU-medborgare haft möjlighet att söka arbetet i fråga, och förarbetena nämner tio dagar som en rimlig tid.¹⁶⁸

Kravet gäller förstagångstillstånd, när arbetstagaren inte är utstationerad inom ramen för en redan etablerad anställning. Migrationsverket efterfrågar redan i anställningserbjudandet det identifikationsnummer som en platsannons får i Platsbanken/Eures, och med hjälp av detta nummer kan det kontrolleras att annonsen varit införd. Om längre tid förflutit mellan annons och kontroll kan det ibland vara svårt att hitta annonsen (intervju Migrationsverket 2015-04-22). Annars är kontrollen relativt enkel, eftersom innehållet i annonsen inte prövas.¹⁶⁹

Den praxis som Migrationsverket utvecklat innebär avslag om det i tillståndsansökan uttryckligen uppges att annonsering inte skett. Det blir också avslag om det vid stickprov inte kan styrkas att tio dagars annonsering skett på godkänd plats. Om den som söker tillståndet däremot inte svarat på frågan om annonsering, och arbetsgivaren först vid förfrågan annonserar på korrekt sätt, kan tillstånd beviljas (Migrationsverket 2016b s. 19).

De kontroller som görs av huruvida ett arbete verkligen annonserats nämns av Migrationsverkets handläggare som ett exempel på att benägenheten att kontrollera skiljer sig åt mellan handläggarna (jfr kapitel 3).¹⁷⁰ Även om kontrollen skulle bli mer konsekvent är det dock inte säkert att det skulle bidra till att säkerställa att europeisk arbetskraft får reell möjlighet att konkurrera om jobben i fråga. För det krävs att arbetsgivare ser annonsering på internationella marknadsplatser som ett bra sätt att hitta arbetstagare, och – eftersom annonsen för den europeiska marknaden inte får vara för gammal – att det är rimligt att tänka sig att en lämplig arbetstagare från

¹⁶⁶ Praxis har ändrats från att annonskravet gäller tio arbetsdagar till tio kalenderdagar (MIG 2015:6).

¹⁶⁷ Prop. 2007/08:147 s. 59 f, bet. 2008/08:SfU3, rskr. 2008/07:37.

¹⁶⁸ Prop. 2007/08:147 s.37, bet. 2008/08:SfU3, rskr. 2008/07:37.

¹⁶⁹ Annonsen kan vara på svenska och mycket vagt formulerad, utan att det tas till intäkt för att gemenskapsföreträdet inte uppfyllts. Däremot kan en annonsformulering vara en del i en bredare utredning av vilken typ av jobb och lön det är som erbjuds (intervjuer Arbetsförmedlingen 2015-05-07, Migrationsverket 2015-11-27).

¹⁷⁰ Formuleringen i Migrationsverket 2016b s.19 är att kontroll ska ske av att arbetsgivaren angett uppgifter om att annonsen legat ute i minst tio dagar och "vid behov" också kontrollera det.

tredje land kan hittas som ett andrahandsalternativ relativt snabbt efter det att ett försök till europeisk rekrytering har misslyckats.

Den som inleder den inte okomplicerade processen att anställa från tredje land, påpekas det från flera håll, gör emellertid nästan alltid det med en särskild arbetstagare i åtanke (Kommerskollegium 2015a, Arbetsförmedlingen 2015). När det är ett alternativ att söka arbetskraft i Europa är annonsering på platsbank inte det givna verktyget (Arbetsförmedlingen 2013, Svenskt Näringsliv 2016a). När annonsering sker är det enligt Kommerskollegiums företagsenkät (Kommerskollegium, 2015a) för att tillfredsställa regelverket, inte för att på det sättet eftersöka arbetskraft. Kontroll och bättre regelefterlevnad av annonseringskravet påverkar i så fall inte europeiska arbetstagares möjlighet att konkurrera om arbetena i fråga.¹⁷¹

Det är alltså oklart om kontrollen har förutsättningar att fylla sitt syfte. När regler med begränsade förutsättningar att fylla sitt huvudsyfte får stora återverkningar på tillståndsbeslut för enskilda är det i sig ett problem. Det gäller särskilt när tillämpningen kan uppfattas slå orättvist eftersom regelefterlevnaden bara kontrolleras i vissa fall och praxis dessutom ändras.¹⁷²

7.2.3 Kontroll av försörjningskravet

Migrationsverket kontrollerar att månadsinkomsten är minst 13 000 kronor i månaden (6 kap 2 § 1 st utlänningslagen). Om den framtida erbjudna lönen uppfyller kravet prövas både när ansökan om förstagångstillstånd och ansökan om förlängningstillstånd prövas. Om villkoret har uppfyllts under den föregående tillståndsperioden undersöks vid ansökan om förlängningstillstånd och permanent uppehållstillstånd. Sedan 2014 kan Migrationsverket även undersöka om villkoret är uppfyllt vid s.k. efterkontroller under gällande tillståndstid (7 kap 7e § utlänningslagen, 6 kap. 6a § utlänningsförordningen).

Såsom Migrationsverket utifrån lagstiftningen och domstolsavgöranden tolkat regelverket ges mycket litet tolkningsutrymme för handläggarna i fråga om beloppsgränsen. Prövningen av om den erbjudna framtida lönen uppfyller villkoret utgår från den månadsinkomst som anges i det anställningserbjudande som i det nya e-ansökningssystemet infogas av arbetsgivaren direkt i arbetstagarens ansökan.

¹⁷¹ Arbetsförmedlingens och Migrationsverkets handläggare uppfattar att annonser ibland är utformade med syftet att *slippa* ansökningar (intervjuer Arbetsförmedlingen 2015-05-07, Migrationsverket 2015-11-27). Företrädare för Arbetsförmedlingen uppfattar det som ett problem att Platsbanken innehåller annonser som finns där av formella skäl och inte för att arbetsgivaren söker arbetskraft och vill ha ansökningar (Arbetsförmedlingen 2015-05-07). Annonskravet fyller dock det politiska syftet att hjälpligt anpassa det svenska systemet till EU-överenskommelsen om gemenskapsföreträde, då ett formellt krav på utannonsering i Europa möjliggör att det svenska systemet till formen anpassas till en politiskt viktig EU-princip. Det innebär att det inte är självklart att annonskravet bara kan tas bort.

¹⁷² Riksrevisionen har inte undersökt avslagsskäl systematiskt, men det förefaller inte vara helt ovanligt med avslag för att annonskravet inte uppfyllts (Centrum för rättvisa, 2016).

Prövningen är oftast enkel.¹⁷³ De något mer komplicerade frågor som kan uppkomma handlar om inräknade traktamenten, bostadsförmåner osv. För detta finns en relativt välutvecklad praxis (Migrationsverket 2016b s. 21–25). Att prövningen görs mot en generell beloppsgräns snarare än utifrån individuella försörjningsmöjligheter eller med hänsyn till fallspecifika omständigheter ger förutsättningar för förutsebarhet och mindre omfattande utredningsinsatser än vad som annars skulle vara fallet.

Först vid efterhandsbedömning vid en förlängningsansökan eller efterkontroll finns förutsättningar för att säkerställa att villkoret faktiskt uppfyllts. Prövningen av om lönen under föregående tjänstgöringsperiod nått försörjningskravet sker med hjälp av kontrolluppgifter och lönebesked. I denna kontroll är emellertid förutsättningarna för effektiv kontroll inte alltid goda. Migrationsverket ska nämligen dels få in uppgifter för alla relevanta perioder, dels avgöra om de bifogade dokumenten kan godtas. Kontrolluppgifter från Skatteverket betraktas som relativt säkra, men kan inte fås för den allra aktuellaste perioden och kan inte alltid utgöra ett tillräckligt underlag för att räkna ut den anställdes lön för varje enskild månad och arbetsgivare (kontrolluppgifterna avser totalen för hela kalenderåret). Månadsvisa lönebesked kan ha mycket skiftande utformning, och det kan vara svårt att dra gränsen för vad som ska godtas som bevis för att en viss månadslön utbetalats (intervjuer Migrationsverket 2015-10-26). Migrationsverkets möjligheter att säkerställa att uppgifter om utbetalda löner är korrekta är därför inte ideala när uppgifterna rör tidigare men näraliggande perioder. Förutsättningarna skulle förbättras med direktåtkomst till uppgifter från Skatteverket (se Migrationsverkets 2016f).

Den beslutade regeländring sommaren 2014 som tillåter kontroller av arbetsvillkoren under gällande tillståndstid, och som säger att arbetstillståndet ska återkallas om förutsättningarna för det inte längre är uppfyllda (7 kap 7e § utlänningslagen) innebär att försörjningskravet också i efterhand tillämpas mer strikt.¹⁷⁴ Tidigare accepterades vissa avvikelser om inkomstnivån i genomsnitt klarade försörjningskravet. Gränsen utgör nu mer än tidigare en tydlig absolut miniminivå och ges funktionen av ett golv snarare än riktvärde i efterhandsbedömningen. Praxisändringen ökar kraven på fullständig dokumentation av tidigare lön.

7.2.4 Kontroll av att facket haft möjlighet att yttra sig

Migrationsverket säkerställer att facket bereds möjlighet att yttra sig över villkoren för ett erbjudet arbete (5 kap. 7a § utlänningsförordningen). Det är i första hand

¹⁷³ Förutsatt att det inte finns diskrepanser mellan löneuppgifterna på de två blanketterna, vilket dock inte kan inträffa i det nya e-ansökningssystemet.

¹⁷⁴ Regeländringen har tolkats så att eftersom en kontroll under gällande tillståndstid som visar att villkoren inte är uppfyllda vid denna tidpunkt ska leda till indraget tillstånd, ska också villkoret ha varit uppfyllt alla månader vid kontroller av tidigare tillståndstidperioder inför ett förlängningstillstånd, (MIG 2015:11). jfr not 127.

arbetsgivaren som ska skaffa yttrandet från facket och bifoga det i anställningserbjudandet. Migrationsverket kontrollerar i ett första steg om ett yttrande finns med. Migrationsverket har ingen synpunkt på om det ska vara en lokal eller central facklig representant. Om ett yttrande inte finns remitterar Migrationsverket erbjudandet till relevant fackförbund på central nivå, med en standardsvarstid på 14 dagar. Ibland finns ett ställningstagande från en facklig organisation att yttranden inte avges när kollektivavtal saknas. Då sker ingen remittering. Fackets yttrande sker på grundval av yrkesuppgifter, uppgifter om lön etc. som finns på den del av ansökningsblanketten som fungerar som ett formellt arbetserbjudande.

Att säkerställa fackets möjlighet att yttra sig möter få hinder. Om fackets yttrande inte finns på ansökan innebär det bara att Migrationsverket handläggare får efterfråga yttrandet – och att ansökan därför tar längre tid att behandla.¹⁷⁵

Kravet att facket ska beredas möjlighet att yttra sig innebär att det i vissa ärenden finns behov av kompletteringar. Den sökande rör inte alltid i dessa fall själv över om ansökan är komplett eller ej (det är i första hand arbetsgivarens ansvar att inhämta ett fackligt yttrande, och facket kan också vara mer och mindre benäget att svara). Under perioder när handläggningsresurserna inte räcker till för alla inkommande ärenden är risken stor att liggtiderna blir långa för ärenden som kräver komplettering, för att resurser koncentreras på inkommande ärenden där beslut kan fattas direkt. Det lagstadgade kravet om handläggningstid gäller kompletta ärenden, vilket sannolikt förstärker en sådan prioritering. Det är i så fall en negativ bieffekt av kontrollen, och försvårar inte själva kontrollens möjlighet att fylla sitt syfte.

7.2.5 Kontroll av lönekravet

Både när ansökan om förstagångstillstånd och förlängningstillstånd prövas ska Migrationsverket kontrollera att den erbjudna framtida lönen inte är sämre än vad som gäller enligt kollektivavtal, eller sämre än praxis i yrket och branschen när kollektivavtal saknas (6 kap. 2 § 1 st utlänningslagen 7 kap. 7e § utlänningslagen, 6 kap. 6a § utlänningsförordningen). När ansökan om förlängningstillstånd och permanent uppehållstillstånd behandlas prövas om lönevillkoret har uppfyllts under tidigare tillståndspår. Liksom för flera andra villkor kan Migrationsverket sedan sommaren 2014 även undersöka om lönevillkoret är uppfyllt vid s.k. efterkontroller under gällande tillståndstid. Även för lönekravet innebar förändringen av utlänningslagen 2014 och migrationsöverdomstolens praxisgrundande dom 2015:11 att Migrationsverket ändrade tillämpningen så att lönevillkoret antogs behöva ha varit uppfyllt varje månad under föregående period vid en förlängningsansökan eller efterkontroll.

¹⁷⁵ I aktstudien förekommer flera sådana fall men inga där fackets utlåtande dröjer på ett sätt som avsevärt fördröjer processen.

Underlagen för Migrationsverkets bedömning är desamma som vid kontrollen av försörjningskravet, dvs. själva erbjudandet om lön vid förhandskontrollen samt kontrolluppgift och lönebesked vid efterhandskontrollen. Osäkerheten beträffande de dokument som används för kontroll i efterhand är densamma som när försörjningskravet ska bedömas. Till skillnad från när försörjningskravet ska bedömas är det dessutom i vissa fall förenat med avsevärda svårigheter att sätta en nivå på vad som ska betraktas som tillräcklig lön.

När det finns kollektivavtal som omfattar arbetstagaren, eller då facket tillstyrker att lönen motsvarar kollektivavtalsenliga villkor, bedömer Migrationsverket typiskt sett också att lönen är tillräcklig. Fackets medverkan i processen fungerar därmed som hjälp för att urskilja de okomplicerade fallen, där "inte ens facket" har något att invända om villkoren.

Flera LO-fack menar att hörsamheten mot fackets krav ibland är så stor att det finns skäl att tro att arbetsgivaren mest har behov av att kunna sätta rätt belopp på ansökan: När en arbetsgivare skickat in ett arbetserbjudande för bedömning, och lönen bedömts vara för låg, så kan det omgående komma ett nytt erbjudande på av facket accepterad nivå för tillstyrkande (intervjuer LO/HRF/Byggnads 2015-05-26 och Fastighets 2015-12-02). Fastighetsfacket menar vidare att det förekommer att arbetsgivare tecknar hängavtal just inför en anställning av en arbetskraftsinvandrare, och vill framhålla att facket har små möjligheter att följa upp om hängavtal följs (intervju Fastighets 2015-12-02). Migrationsverkets prövning utgår från det belopp som står på ansökan, oavsett om beloppet i skedet innan har justerats upp efter kontakt med facket.

När det inte finns kollektivavtal och facket bedömer att villkoren inte är uppfyllda, eller när facket inte yttrat sig alls, gör Migrationsverkets handläggare en egen bedömning.¹⁷⁶ Av proposition 2013/14:227 (s.20) framgår att även regeringen ser svårigheter i bedömningen av vad som ska betraktas som lön i nivå med kollektivavtal eller branschpraxis. Även Migrationsverkets handläggarhandbok lyfter fram att "det är svårt att ange hur Migrationsverkets bedömning av lön och villkor ska gå till" (Migrationsverket 2016b s. 26). Handläggaren hänvisas till att med vägledning av olika, ofta sifferlösa avtal och tillgänglig lönestatistik t.ex. från SCB, avgöra vad som är den lägsta acceptabla lönen för yrkesgruppen i fråga när det gäller personer som redan är bosatta här.

Eftersom det är vanligt i branscher där arbetskraftsinvandrare finns att arbetsplatser saknar kollektivavtal, liksom det är vanligt att facket inte uttalar sig om sådana arbetserbjudanden, är det vanligt att handläggare måste avgöra vad som är en tillräcklig lön under sådana omständigheter. Förutsättningarna för att Migrationsverkets handläggare under dessa omständigheter ska kunna göra enhetliga bedömningar

¹⁷⁶ Rent formellt gör de alltid en egen bedömning, men den bedömningen går i linje med fackets när facket tillstyrker att villkoren är tillräckliga.

av godtagbara lönenivåer är inte goda. Förutsättningarna för att Migrationsverket vid förlängningsprövning ska kunna försäkra sig om att uppgifter om aktuell lön är korrekta (efter senaste kontrolluppgift) är inte heller ideala.

I bedömningen av om lönen uppfyller lönevillkoret tas hänsyn till den tjänstgöringsgrad som uppgivits vid eventuellt deltidsarbete, så att den lön som bedöms mot lönekravet är den lön som arbetskraftsinvandraren skulle ha haft om han eller hon haft en tjänsteomfattning på 100 procent. Riksrevisionen konstaterar att vid deltidsarbete, vilket inte är ovanligt, kontrolleras inte den faktiska tjänstgöringsgraden på annat sätt än via uppgifter på arbetserbjudandet på förhand och eventuella uppgifter på lönebeskedet i efterhand. Det finns inte, på motsvarande sätt som med kontrolluppgifterna från Skatteverket på inkomstens storlek, några dokument som kan ge säkrare besked om dessa uppgifters riktighet. Eftersom slutsatsen att lönekravet uppfylls för många arbetskraftsinvandrare med låga inkomster är beroende av att den uppgift om deltid som uppges är korrekt, så är det ett problem.

7.2.6 Kontroll av försäkringsskydd och övriga villkor

Vid förstagångsansökningar kontrollerar Migrationsverket att arbetsgivaren uppgivit att den avser att göra avsättningar för tjänstepension eller teckna försäkringar i samma utsträckning som görs för andra arbetstagare.¹⁷⁷ Har det inte kryssats i frågar Migrationsverket ofta om det finns en avsikt att teckna en försäkring. Även det berörda facket ges möjlighet i sitt yttrande att bedöma om arbetstagarens försäkringsvillkor är i linje eller sämre än de villkor som följer av kollektivavtal eller praxis. Vid förlängningsansökan, efterkontroll och ansökan om permanent uppehållstillstånd ska arbetsgivaren kunna visa försäkringsbevis för arbetstagaren (intervju/observation Migrationsverket 2015-11-27). Kontrollen grundas på samma lagrum som kontrollen av lönenivån. Även försäkring ska ha funnits alla månader vid kontroll i efterhand.

Frågan om försäkring finns, eller om arbetsgivaren avser teckna en, framstår i hög grad som en fråga med ett tydligt svar. Förutsättningarna för att i efterhand kunna pröva om villkoret uppfylls bör vara jämförelsevis goda. Ett problem som Migrationsverket behöver hantera i kontrollen är dock att det inte alltid är lätt för arbetsgivaren att teckna de försäkringar som behövs för utländska arbetstagare. I handboken anges att handläggaren kan förutsätta att tillräckliga försäkringar finns när det finns kollektivavtal (Migrationsverket 2016b s. 26–27). Fackets möjlighet att bevaka att försäkringsskyddet är tillfyllest uppges dock vara begränsad när det är fråga om hängavtal (intervju Fastighets 2015-12-02).

¹⁷⁷ Avsättningar för pension görs normalt inte för personer under 25 år och sjukförsäkringar kan inte nödvändigtvis tecknas för personer över 65 år. Det krävs därför inte heller för arbetskraftsinvandrare. Om en person inte vill att avsättningar görs för pension ska lönen överstiga villkorsgränsen med motsvarande belopp för att möjliggöra för t.ex. motsvarande fondsparande.

Kontrollen av avsikten att teckna en tillståndsgrundande försäkring har snarast karaktären av ett informativt styrmedel.

7.2.7 Kontroll av arbetsgivarens och arbetserbjudandets seriositet

Migrationsverket gör sedan 2012 regelmässigt en bredare utredning av arbetserbjudandets och arbetsgivarens seriositet i de s.k. kontrollbranscherna (Migrationsverket VCI 7/2011 och Migrationsverket 2015a). Kontrollen utgår från reformens förarbeten där det sägs att Migrationsverket ska vara observant på att det inte förekommer skenanställningar.¹⁷⁸ Regeringen har också betonat vikten av systematisk kontroll mot missbruk av systemet i regleringsbrev (Migrationsverkets regleringsbrev 2011–2015).

Den särskilda branschkontrollen innebär att viss granskning görs regelmässigt, som annars bara sker vid behov, och att tillståndsansökan i berörda branscher därför regelmässigt ska innehålla dokument som möjliggör en sådan fördjupad granskning. Det är alltså inga andra krav som gäller för dessa branscher. Om arbetsgivaren i ”kontrollbranscher” tidigare har anställt tredje-landsmedborgare ska de bifoga företagets skattekontoutdrag för de tre senaste månaderna. För att visa att arbetsgivaren har förutsättningar att uppfylla lönevillkor ska arbetsgivaren bifoga årsredovisning/ bokslut, balans- och resultatrapporter från innevarande räkenskapsår samt uppgift om likvida medel eller checkkrediter och ev. ingångna kontrakt som påverkar storleken på tillgångarna (Migrationsverket 2015a). Handläggarna använder också t.ex. Infotorg eller motsvarande för att få uppgifter om företagets omsättning, antal anställda, soliditet osv. Genom Infotorg eller motsvarande kan även uppgifter om företagsledarens eventuella övriga företagsengagemang (intervjuer/observationer Migrationsverket 2015-11-27).

På grundval av denna dokumentation gör Migrationsverkets handläggare i huvudsak tre typer av bedömningar. För det första bedöms om villkoren har uppfyllts för eventuella tidigare anställda arbetskraftsinvandrare. I vanliga ärenden görs en rutinmässig kontroll av om det tidigare har upptäckts något oönskat bruk av systemet i samband med tidigare ärenden. I de ärenden som är föremål för särskild kontroll används insända uppgifter om utbetalda löner, tecknade försäkringar och redovisningar av arbetsgivaravgifter för tidigare anställda arbetskraftsinvandrare för att säkerställa att villkoren har uppfyllts i tidigare fall (Migrationsverket 2015a). För företagsledare som har ledande positioner i flera företag, vilket är information som kan hittas via t.ex. Infotorg, kan även tidigare ärenden i dessa andra företag undersökas. Det kan vara vanligare att företagare återkommer med oseriösa erbjudanden än att företag gör det (intervjuer Migrationsverket 2015-11-27, jfr avsnitt 6.4.3).

¹⁷⁸ Prop. 2007/08:147 s. 37, se även prop. 2013/14:227.

För det andra bedöms om det finns ekonomiskt utrymme för den anställning som erbjuds. Här kan Migrationsverket inte göra några sofistikerade företagsekonomiska bedömningar. Det som huvudsakligen bedöms är om det finns tillräckligt med likvida medel för löneutbetalningar de närmsta månaderna. Arbetets art kan vägas in – en frisör kan t.ex. själv antas dra in medel till en verksamhet på ett sätt som den som städar frisörsalongen inte gör. Det kan, enligt Migrationsverkets handläggarhandledning, räcka med en översiktlig bedömning om det framgår att det är en etablerad arbetsgivare som bedriver löpande och seriös verksamhet.

För det tredje gör handläggarna en allmän sammanvägd bedömning utifrån de uppgifter som finns. Det kan gälla arbetets art – t.ex. om det är det rimligt att ha en administratör på 100 procent till en hantverksrörelse med två anställda och låg omsättning? Det kan också gälla dokumentens utseende – ser lönebeskeden riktiga ut? Eller så kan det gälla arbetsplatsens lokalisering – är det rimligt med en vanlig lägenhet som bas för den typ av verksamhet som beskrivs? Den senare typen av analys, som mynnar ut i att flera mindre självklara tecken antyder för handläggaren att ”något är konstigt”, kan snarare fungera som underlag för att granska arbetsgivaren noggrannare än som självständigt underlag för ett beslut om avslag (intervjuer och observationer på Migrationsverket 2015-11-27).

För att säkerställa att det rör sig om ett seriöst menat arbetserbjudande kan även omständigheter som främst rör arbetstagaren beaktas: om dennes utbildning verkar passa för arbetet, om det finns motstridiga uppgifter i handlingarna, om den sökande har förekommit tidigare i andra typer av ärenden och fått avslag (Migrationsverket 2015a). Sådana analyser förstärker möjligheten att identifiera försök till missbruk av systemet främst i sådana fall där de som lämnar uppgifterna inte har tillräcklig kännedom om den typ av verksamhet som arbetserbjudandet gäller för att kunna formulera ett trovärdigt erbjudande.

Kontrollens inriktning ger således bäst förutsättningar för att förhindra skenanställningar och missbruk när det handlar om a) företag som har så dålig ekonomi att det inte går att anställa någon, b) företag som egentligen inte har någon egentlig verksamhet, c) arbetsgivare som tidigare använt systemet på oönskat sätt, eller d) när erbjudandet är uppenbart osannolikt i verksamheten i fråga. Seriositetskontrollen är alltså, så länge det inte handlar om arbetsgivare som missbrukar systemet i stor skala, bättre rustad för att hitta mindre sofistikerade skenerbjudanden än arbetsgivare som vinner konkurrensfördelar genom att inte ge arbetskraftsinvandrare villkorsenlig lön. De senare är svåra att urskilja. Även om vi konstaterade att de företag där försörjningskravet inte uppfylls i genomsnitt var mindre och mer sällan växande, konstaterade vi ovan också att de i huvudsak var ganska lika andra företag

som använder systemet (se bilaga 2, tabell 23, tabell 24 och tabell 25).¹⁷⁹ Inte heller är verktygen avpassade för att hitta systematiskt utnyttjande av systemet via olika arbetsgivare, i den mån det förekommer.

De verktyg som används i den särskilda kontrollen kräver i högre grad än andra kontroller viss särskild kompetens. Studien av Migrationsverkets akter ger exempel på att handläggarna inte alls bedömer ekonomisk information från företag med lite mer komplicerad ekonomi, medan de ibland gör bedömningar av utrymme för nyanställningar i enklare verksamheter. Här syns även exempel på skillnader i huruvida den ekonomiska information som finns om verksamheter med liknande begränsad ekonomi faktiskt används, vilket får betydelse för om arbetstillstånd beviljas eller ej.¹⁸⁰

7.3 Kontrollsystemet som helhet

Eftersom ovanstående genomgång visar att det finns enskilda kontrollmoment där förutsättningar för att syftet ska nås inte är så goda, kan vi konstatera att det också finns svagheter och luckor när vi lägger ihop de kontroller som görs och betraktar kontrollsystemet som en helhet. Inte minst kan de dåliga möjligheterna att på ett konsekvent sätt bedöma systemet mot lönekravet lyftas fram, liksom svårigheten att med hjälp av de kontrollverktyg som handläggarna har identifiera sådana oseriösa arbetserbjudanden som *inte* är kopplade till företag med en mycket begränsad ekonomi. Även de generella svårigheterna att granska villkoren vid förstagångstillstånd bör nämnas – den luckan har dock nu delvis åtgärdats genom införandet av ett system för efterkontroll.

Bilden av förutsättningarna för kontrollen måste också relateras till utfallet. I den mån utfall kan mätas hjälper det oss att förstå hur kontrollen fungerar i praktiken och vad som kan och behöver förbättras. I detta avsnitt undersöker vi ett av de utfall som kontrollen är tänkt att påverka: regelefterlevnaden av försörjningskravet. Vi väljer försörjningskravet eftersom det är centralt och mätbart, samtidigt som förutsättningarna för att uppnå god kontroll av det villkoret ovan bedömdes vara relativt goda. Vi undersöker om det finns kontrollmoment och kontrollstationer som kan

¹⁷⁹ Migrationsverkets handläggare konstaterar t.ex. att ekonomisk kontroll inte kan göras för assistansarbete, eftersom det där alltid finns tillräcklig ekonomi om det finns ett biståndsbeslut, samtidigt som det är en bransch där missbruk av systemet förekommit (intervjuer Migrationsverket 2015-11-27, BRÅ 2015).

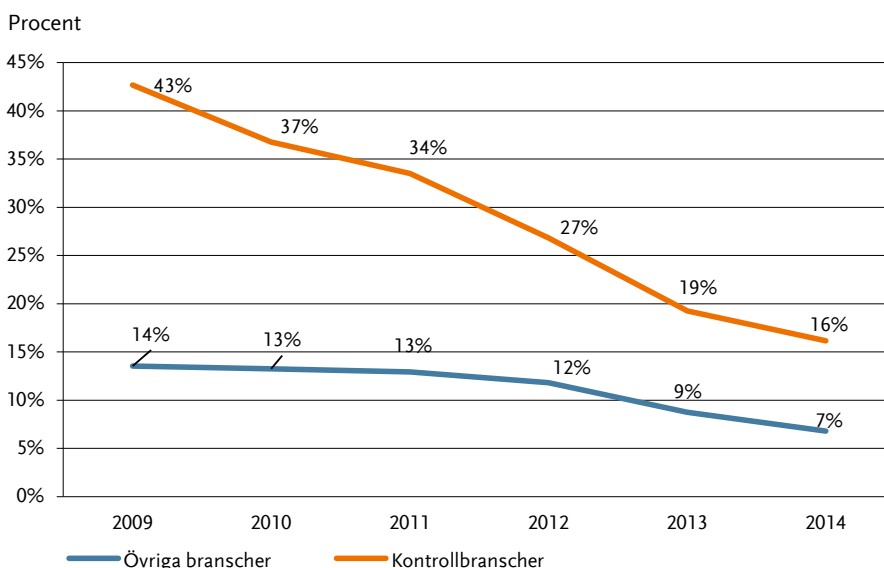
¹⁸⁰ Akt nr 10, 14 och 15/ aktstudien 2015. Akt 10 och 15 beskriver ärenden där den ekonomiska informationen förbigås: i ett nystartat dotterbolag till ett utländskt företag och i ett mindre företag med begränsad ekonomisk aktivitet. Ärendena i akt 14 och 15 ter sig mycket lika. I det förra används ekonomiuppgiftrena för slutsatsen att det inte finns utrymme för en anställning, i det senare ges tillstånd utan analys av den ekonomiska informationen, fastän motsvarande argument som i akt 14 skulle ha resulterat i ett avslag.

kopplas till en förbättrad regelefterlevnad och om kontrollen främst tycks ha en preventiv effekt eller om den leder till att fler fall identifieras där förutsättningarna för att villkoren ska uppfyllas är dåliga.

7.3.1 Tillståndskontrollen och försörjningskravets uppfyllande

Diagram 15 visar att andelen arbetstagare som inte nådde upp till gränsvärdet på 13 000 kronor har minskat, framför allt i de branscher där den särskilda kontrollen införts (jfr kapitel 5). De kontrollmoment som direkt tar sikte på efterlevnaden av försörjningskravet är dels den direkta kontrollen av om arbetstagarna erbjuds och får minst 13 000-kronor i lön, dels på den särskilda branschkontrollen av vissa arbetsgivare, seriositetskontrollen.

Diagram 15 Andel arbetskraftsinvandrare med månadsinkomst under 13 000 kronor (exkl. de som inte hade några inkomster alls).



Källa: Migrationsverkets ärendedatabas (2016) och SCB/Jobbregistret.

Det första som kan konstateras är att minskningen av andelen som inte når över försörjningskravet långt ifrån bara beror på att Migrationsverket identifierar fler ansökningar med dåliga förutsättningar för att försörjningskravet ska uppfyllas och därför ger allt fler avslag. Andelen arbetstagare vars lön når över försörjningskravet har ökat mer dramatiskt än andelen avslag.

Inte heller är det uppenbart att det är själva kontrollen av löner och villkor som är huvudskälet till den förbättrade efterlevnaden av försörjningskravet: Trots att förutsättningarna för effektiv kontroll av försörjningskravet bedömdes vara som bäst vid förlängningskontrollen, och förbättringar i kontrollen främst skett där, har regelefterlevnaden ökat mest bland de arbetstagare som har förstagångstillstånd. Fram till

och med 2012 var det både i det som senare blev kontrollbranscher och övriga branscher betydligt vanligare att lönen underskred försörjningskravet bland dem som hade förstagångstillstånd än bland dem som hade förlängningstillstånd, utan att det direkt går att koppla till att fler fastnade i kontrollen vid förlängningsansökningarna.¹⁸¹

Om det är den allt noggrannare kontrollen av försörjningskravet som direkt påverkat regelefterlevnaden borde den ha ökat mest där den kontrollen fungerar bäst, dvs. för vid förlängningar. Där kontrolleras den faktiska löneinkomsten medan kontrollen vid förstagångsansökningar gäller ett hypotetiskt erbjudande. Andelen med för låg lön har dock sjunkit betydligt mer bland dem som har förstagångstillstånd än bland dem som har förlängningstillstånd. Sedan 2013, då de som fick tillstånd 2012 kommit i arbete, är det nästan lika vanligt i båda grupperna.

Den största kontrollförstärkningen i den initiala kontrollen är den särskilda kontrollen av arbetsgivarna i vissa branscher. Den kontrollen antogs ovan ha lika goda förutsättningar för att fungera vid förstagångskontrollen som vid förlängningskontrollen. I så fall bör det finnas en skillnad före och efter januari 2012, då den särskilda branschkontrollen infördes.

Här finns tecken på att den utökade kontrollen av arbetsgivarna har haft effekt, samtidigt som även denna effekt till stor del tycks verka preventivt. Andelen ärenden som fick avslag ökade i ett ganska distinkt brott från en låg till en något högre nivå mellan 2011 och 2012, då den utökade kontrollen infördes (se bilaga 2, diagram 1). Samtidigt fördubblades andelen arbetsgivare som inte fick något arbetstillstånd beviljat, och det är i hög utsträckning små företag i kontrollbranscher som får avslag. Mellan 2011 och 2013 (då den ökade kontrollen av arbetsgivarna vid tillståndsprövningen kan antas ha fått fullt genomslag bland de aktiva tillstånden) minskade också andelen arbetstagare med lön under försörjningskravet snabbare (7,5 procentenheter per år). Minskningen var även snabbare än tidigare i övriga branscher (2 procentenheter per år) vilket skulle kunna vara en spridningseffekt av att behovet av bättre kontroll av arbetsgivarna uppmärksammades mer generellt inom myndigheten.¹⁸² Men andelen med för låg lön i kontrollbranscherna minskade redan innan kontrollskärpningen infördes med i genomsnitt 4,5 procentenheter per år, vilket kan jämföras med utvecklingen i övriga branscher där minskningen var mer blygsam, 0,5 procentenheter per år (se diagram 15).

Den utökade branschkontrollen kan dock inte heller vara hela förklaringen till att andelen med för låg lön minskar, och i den mån den utökade kontrollen har effekt

¹⁸¹ Över 90 procent av dem som sökte fick arbetstillstånd i alla kategorier, med undantag för de som sökte förstagångstillstånd i det som sedan blev kontrollbranscher.

¹⁸² En striktare kontrollrutin vid tillståndsprövningen sedan 2012 fick rimligen inte bara effekt på andelen med för låg lön under 2013, utan även under ett par efterföljande år, då de som fick tillstånd under en mindre strikt regim succesivt lämnade systemet.

verkar den åtminstone delvis indirekt och preventivt. Mellan 2012 och 2014 sjönk antalet ansökningar om förstagångstillstånd till den lägsta nivån sedan reformen genomfördes (Migrationsverket 2012 och 2014b), och det var framför allt ansökningar i kontrollbranscherna som minskade.

När vi jämför de som får och inte får tillstånd är det oklart om Migrationsverket i högre utsträckning sorterar ut företag med begränsad ekonomi, vilket kontrollen är inriktad på. Bland de företag vi kan undersöka är de som får avslag av Migrationsverket ganska lika de som får tillstånd, när vi tittar på sådana ekonomiska faktorer som Migrationsverkets branschkontroll också utgår från (soliditet, kassalikviditet och rörelseresultat). En viss tendens är dock att det efter 2012 är ekonomiskt mindre solida företag som får avslag (se bilaga 2, tabell 26).¹⁸³

Det som skiljer de företag som efter Migrationsverkets kontroll i ökande utsträckning drabbats av avslag från de som inte gjort det är alltså i hög utsträckning något annat än att de har en tydligt sämre ekonomi. Det stämmer också med iakttagelsen ovan att de som inte betalar över försörjningskravet i hög utsträckning liknar de företag som betalar. Samtidigt är otillräcklig ekonomi den indikator på oseriösa avsikter som Migrationsverkets utökade branschkontroll ger handläggarna bäst möjlighet att urskilja. Också det tyder på att det inte är precis just de verktyg som används, kalibrerade på just detta sätt, som fungerar. Snarare kan det vara en mer generell ovilja från oseriösa företag att lämna från sig en omfattande dokumentation om sin ekonomi till myndigheter.

7.3.2 Vilka möjligheter ger efterkontrollen?

Under 2015 inleddes Migrationsverkets arbete med efterkontroller. Den sköts av en särskild enhet i Stockholm. Efterkontrollen kan bidra till att hantera problemet att förstagångstillstånd kontrolleras i liten utsträckning. Införandet av möjligheten till efterkontroll kan ses som ett strategiskt och direkt komplement till den reguljära kontrollen.

Kontrollen bygger dels på stickprov, dels på att ärenden som Migrationsverket av olika anledningar fattat misstanke mot utreds närmare. Det kan t.ex. inträffa att ett ärende avslås på grund av att ett erbjudande inte uppfattas som seriöst samtidigt som det framgår att arbetsgivaren redan har andra arbetskraftsinvandrare anställda, som handläggaren då uppmärksammar efterkontrollsenheten på (intervju Migrationsverket 2015-11-27). Efterkontrollen görs oftast på gällande förstagångstillstånd, då den ger en möjlighet att undersöka regelfafterlevnaden i praktiken under dessa

¹⁸³ Sambandet är svagt. En viktig begränsning i analysen är att den sorts företag som den utökade kontrollen framför allt förbättrat förutsättningarna för att hitta, dvs. företag med mycket liten eller ingen ekonomisk verksamhet, torde i mindre utsträckning än övriga företag ha ekonomiuppgifter i SCB:s register. Kontrollen kan ha blivit bättre på att identifiera arbetsgivare utan egentlig verksamhet, utan att det syns i vårt material: det är närmast per definition företag med få anställda som inte måste redovisa sin verksamhet hos Bolagsverket.

tillstånd, vilket inte annars finns (medan en sådan kontroll regelmässigt redan görs vid förlängningar). Även efterkontrollen kan antas ha en preventiv effekt vid sidan av den direkta. Efterkontrollen har, efter en initial utvecklingsfas i liten skala, fått större omfattning först 2016, varför resultatet av efterkontrollen inte syns i våra registeruppgifter.

Över 90 procent av de kontrollerade arbetsgivarna svarar när Migrationsverket begär information och dokumentation vid efterkontroll. Den typ av dokument som begärs in är som regel aktuella lönespecifikationer, försäkringsbekräftelse samt påskrivet intygande på heder och samvete att lämnade uppgifter är korrekta. Under 2016 beslutades fram till oktober om återkallande i 60 procent av de 125 ärenden som prövades, 29 procent återkallades inte och 11 procent avskrevs för att tillståndsperioden ändå gått ut. De öppna efterkontrollsärenden som i oktober 2016 väntade på beslut var fler än de efterkontrollsärenden som det fattats beslut om under året (Migrationsverket 2016). Andelen avslag tyder på att träffsäkerheten i efterkontrollen är god, men den extra nytta de tillför bygger på att det är möjligt att prioritera efterkontroller i sådan utsträckning att ärendena hinner prövas innan tillstånden går ut.

I aktstudien har vi undersökt åtta av de sist beslutade efterkontrollsärendena i december 2015. De två fall som passerade efterkontrollen utan att några avvikelser upptäcktes rörde utstationerade arbetstagare i branscher med hög andel bifall, vars ursprungliga beslut fattades inom fyra dagar från registreringen (akt 52 och 53). Av övriga hörde alla utom en till kontrollbranscher eller ärendekategorier med många avslag. I fyra av fallen rörde det sig om avvikelser från tydliga krav: det saknades uppgifter om lön vissa månader, någon hade underskridit försörjningskravet åtminstone en månad, eller försäkringsbevis saknades. I två av fallen var det viktigaste eller enda grunden för initierandet av ett återkallande att den faktiska lönen inte nådde upp till den tillståndsgrundande lönen.

Också efterkontrollen är, för att fungera optimalt, beroende av tydligt formulerade villkorskriterier som inte ändras mer än nödvändigt. Efterkontrollen motsvarar i stort sett kontrollen bakåt vid en förlängningsansökan, med samma möjligheter och svagheter.

7.4 Vad är det som tar tid?

Den beskrivna utvecklingen ger skäl att tro att Migrationsverkets intensifierade kontrollinsatser under åren kan ha bidragit, direkt och ännu mer indirekt genom kontrollens preventiva effekt, till att minska antalet arbetskraftsinvandrare som har en registrerad lön under försörjningsgränsen. Samtidigt framstår det som om den intensifierade kontrollen har inneburit att tillståndsprövningen blivit alltmer tidskrävande, med långa handläggningstider som följd (se avsnitt 6.2).

7.4.1 Aktiv handläggning, handläggningshinder och tidsspillan

Studier av akter, intervjuer med Migrationsverkets handläggare och observationer av handläggningsarbete på Migrationsverket under 2015, leder Riksrevisionen till slutsatsen att utifrån de verktyg och det regelverk som står till handläggarnas förfogande görs ofta en grundlig ärendegranskning. Våra undersökningar bekräftar samtidigt att flera av de svagheter som konstaterades i granskningen av kontrollens förutsättningar också leder till problem i handläggningen. Granskningen av akterna visar dessutom en variation i underlagens kvalitet som inte bara handlar om de verktyg som myndigheten har, utan även om hur de används.

Handläggarna beskriver svårigheter att avgöra vilken typ av lönespecifikationer m.m. som ska godkännas, t.ex. när de får in dokument som inte tycks härröra ur något löneadministrationssystem. Inte minst för att det också kan vara ganska många dokument, är det vanligt att dokument saknas.

I de granskade akterna i tillståndsärenden kan vi iaktta att Migrationsverkets handläggare, när något saknas, i flera fall har skickat ett flertal förfrågningar om samma komplettering, med nya tidsfrister. Samma information kan utan framgång efterfrågas upp till fem gånger utan att Migrationsverket går till beslut på den information myndigheten fått. Även när det i den information som lämnats framgår att villkoren inte är uppfyllda, efterfrågas ändå kompletterande information. Det framstår som om det finns utrymme att efterfråga färre kompletteringar. En förklaring till att handläggarna strävar efter att underlaget ska vara komplett, även efter det att avgörande information lämnats, är att handläggaren förutser överklaganden och därför vill vara förberedd med ett komplett underlag (intervju Migrationsverket 2015-11-27).

Ibland kan begäran om kompletteringar också bidra till att den sökande får en felaktig bild av ärendets status. I en av akterna, som rör ett förlängningsärende, lämnas en ansökan in där det från början framgår att sökanden inte uppfyllt försörjningskravet alla månader. Sökanden ges möjlighet att yttra sig över detta. Möjligheten att yttra sig över den för låga inkomsten är dock i beslutet en mindre del av en längre text där andra kompletterande uppgifter krävs in. Att ansökan står och faller med om det finns godtagbara omständigheter som kan förklara den tidigare för låga inkomsten står sannolikt inte klart för mottagaren av texten, som inkommer med de efterfrågade kompletteringarna men inte använder det som kan framstå som den mindre pressande erbjudna möjligheten att yttra sig över villkoren, varpå avslag och utvisningsbeslut följer.

Det tar mycket tid att kräva in alla kompletteringar. Samtidigt finns i aktstudien exempel på att dokument inte begärts in, när beslut om beviljanden fattas. Vi ser också exempel på att information begärs in, och sedan inte verkar användas. Det gäller framför allt information om företagets ekonomi.

Vi ser också att avsevärda delar av handläggningstiden i de studerade fallen går åt till att antingen inkräva eller vänta på dokument. I många fall är den längsta delen av handläggningstiden ren liggtid, efter det att den sökande skickat in kompletterande handlingar. Det händer att väntetiden i sig genererar behov av nya kompletteringar, eftersom insända dokument inte längre är aktuella.

7.4.2 Grundlighet och besluts kvalitet

Att den granskning som Migrationsverkets handläggare gör tar tid, särskilt i de goda exempel vi iakttagit, är självklart. I det begränsade material vi har tycker vi oss också se en utveckling från mycket kortfattade standardbeslutstexter, till beslut som bättre tydliggör skälen till avgörandet. De efterkontrollärenden vi undersökte i december 2015 avsåg tillstånd som hade beviljats under första halvan av 2014. I de nyare ärendena vi granskade, från andra halvan av 2015, var det oftare tydligt att någon slags analys gjorts t.ex. utifrån bifogade ekonomiuppgifter, medan de åtta från 2014 framstår som mer hastigt och mindre grundligt behandlade. Våra intervjuer med handläggare bekräftar bilden av att det också speglar en förändring i inställning som myndigheten har till kontroll och grundlighet i relation till snabbhet (intervjuer och observationer Migrationsverket 2015-11-27 och 2015-10-02).

Även om det finns möjligheter att göra kontrollen mer grundligt i vissa fall finns det också gränser för hur grundlig det går, eller är meningsfullt att vara, med de kontrollverktyg som står handläggarna till buds. Det inträffar inte sällan att handläggare uppfattar att de ärenden de behandlar inte verkar vara i linje med lagstiftningens målsättning, men att de inte kan ha synpunkter på det såsom regelverket är utformat (intervjuer/observationer Migrationsverket 2015-11-27). När styrningen av en sådan organisation betonar kontroll kan resultatet bli att en kontrollskärpning tar sig uttryck som högre krav snarare än grundligare och mer systematisk kontroll. Exempel på krav som höjts under den senaste tiden har nämnts: den tidigare lönen vid permanent uppehållstillstånd, som nu måste vara högre än tidigare för att ansökan ska beviljas, och kravet på den tidigare lönen vid förlängningstillstånd, där den tillståndsgrundande lönen nu används som riktlinje.

7.5 Bidrar andra myndigheter och facket till att villkoren upprätthålls?

Det finns i viss mån andra aktörer som är delaktiga i arbetet att upprätthålla arbetskraftsinvandringssystemets villkor.

7.5.1 Andra myndigheter

Arbetsmiljöverket, som bl.a. ansvarar för utstationerad arbetskraft och för arbetsplatsinspektioner av arbetsmiljön, har under senare år koncentrerat resurser mot osund konkurrens i arbetslivet från företaget som varken kan eller vill följa regelverk

av olika slag, och därmed skaffar sig konkurrensfördelar på andra företags bekostnad (Arbetsmiljöverket (AMV) 2012, 2014 och 2015 s. 7–8). Arbetsmiljöinspektörer ser sådant som de uppfattar vara arbetskraftsinvandrare med otillfredsställande arbetsvillkor i samband med inspektioner på denna typ av företag. De har dock inte centrala arbetsvillkor som lön och försäkringar på sitt ansvarsområde, och inga verktyg för att ta hand om den sortens observationer i det egna dagliga arbetet. Saminspektioner med Skatteverket pekas ut som en möjlighet att göra tillsyn ur flera synvinklar samtidigt (intervju AMV 2015-05-05).

Skatteverket gör skattekontroller. De har sin uppmärksamhet riktad mot det kontrollerade företaget, och om det betalas korrekt skatt utifrån de löner som betalas ut. Om de anställda som det eventuellt inte betalas skatt för är arbetskraftsinvandrade eller ej noteras inte särskilt. Skatteverkets kontroller kan förstås ändå ha en allmän preventiv effekt mot svartarbete, vilket även främjar även regelefterlevnaden i arbetskraftsinvandringssystemet när Skatteverkets strategiska kontroller riktas mot verksamhet där arbetskraftsinvandrare finns. Skattemyndigheten har även mer generell uppmärksammat problemet med att det lämnas felaktiga kontrolluppgifter, men omfattningen är ännu oklar. Det är ett problem som kopplas till fusk med olika välfärdssystem, där arbetskraftsinvandringssystemet ingår som en del (intervju Skatteverket 2015-05-08). Bland andra BRÅ (2015) har påpekat den viktiga funktion som kontrolluppgifter från Skatteverket har i all kontroll av hur offentliga system för bidrag används, och det höga bevisvärde sådana uppgifter tillmäts. Om kontrolluppgifter inte är att lita på är det ett stort problem också för kontrollen av arbetskraftsinvandringssystemet.

Migrationsverket anmäler misstänkta brott till polisen. Polisen kontrollerar bara arbetstillstånd om det finns en misstanke om brott, inom ramen för en förundersökning eller när någon annan myndighet begärt handräckning som kräver en sådan kontroll. Anmälda misstänkta brott utreds i den utsträckning man anser att utredningsarbetet kan leda till åtal och fällande domar. Polisen uppger samtidigt att det är svårt att få resultat i denna typ av ärenden. Ett rättsfall 2009, där tingsrätten i Halmstad avgjorde att den som använder legala tillstånd inte kan dömas för människohandel, har gjort att polisen prioriterat ner anmälda fall där det misstänks att arbetstillstånd har sålts eller använts för migrationssyften snarare än för rekrytering (intervju NOA 2015-11-26 och 2015-03-18).¹⁸⁴

Om det är så att det förekommer mer systematiskt missbruk av systemet bland andra aktörer än arbetsgivare – det finns rapporterade fall om ombud som använder olika arbetsgivare men omfattningen är oklar – så kan de sällan hittas genom Migrationsverkets kontrollverksamhet. Samtidigt är det en typ av verksamhet som sällan utreds av polisen när misstänkta fall anmäls eftersom straffvärdet är så lågt.

¹⁸⁴ Tingsrättens dom 26 juni 2008 B-2307-6, Halmstads tingsrätt.

7.5.2 Facket

Flera fackförbund visar kontinuerligt intresse för arbetskraftsinvandringssystemet. Några har uppmärksammat olika upplägg för fusk, vilket kan vara till hjälp när myndigheterna utformar kontrollen (HRF 2012, LO 2013, intervju Fastighets 2015-12-02). Facket antas också bidra till att arbetsvillkoren i systemet upprätthålls. I riksdagsbeslutet 2014 framhölls att arbetskraftsinvandrarernas intressen, liksom andra arbetstagares, kunde tillgodoses i det vanliga partssystemet. Samtidigt är det svårt för fackförbunden både att organisera arbetskraftsinvandrarerna och att följa upp arbetskraftsinvandrarernas arbetsvillkor. Svårigheterna att följa upp om arbetsvillkoren följs beror både på att arbetskraftsinvandrarerna är utspridda på många arbetsplatser och på att de i flera yrken – det gäller t.ex. städare – kan vara svåra att lokalisera till en arbetsplats. Facket har ett centrum för papperslösa (FCP) som ibland kommer i kontakt med arbetskraftsinvandrare, men bara efter det att deras anställningar upphört (intervjuer med Fastighets 2015-12-02, FCP 2015-12-02 och LO/HRF/Byggnads 2015-05-26).

Fackets intressen och arbetskraftsinvandrarernas intressen sammanfaller inte heller nödvändigtvis i enskilda fall. Få arbetskraftsinvandrare driver fall till Arbetsdomstolen (AD), och de gör det i stort sett aldrig under pågående anställning. Byggnads har under 2016 tvistat i AD med ett byggföretag om löner till bl.a. arbetskraftsinvandrare.¹⁸⁵ Byggnads har där argumenterat för att kvalificerade utländska arbetstagare ska ha lön motsvarande den som enligt kollektivavtal ges till den med svenskt yrkesbevis, vilket Migrationsverket också hävdade i enskilda ärenden med följderna att åtminstone en arbetskraftsinvandrare fått ansökan om permanent uppehållstillstånd avslagen. När arbetskraftsinvandrare överklagar Migrationsverket beslutar handlar det ofta om att ifrågasätta Migrationsverkets bedömningar att arbetskraftsinvandrarernas inkomster varit för låga eller försäkringsskydd för dåligt (Centrum för rättvisa 2016).

7.5.3 Samarbeten och den sammantagna kontrollen

Det finns olika samarbetsforum etablerade mellan myndigheter och arbetsmarknadsorganisationer där frågor av betydelse för arbetskraftsinvandringssystemet behandlas, och i huvudsak främjar informations- och erfarenhetsutbyte (intervju Arbetsmiljöverket 2015-05-05, intervju Nationella samordnaren mot prostitution och människohandel 2015-11-26, intervju Skatteverket 2015-05-08). För den direkta kontrollen av regelefterlevnaden i arbetskraftsinvandringssystemet spelar andra myndigheters insatser en mer begränsad roll.

Det mest institutionaliserade samarbetet tycks finnas runt bärplockarna: en stor grupp arbetstagare kopplade till en liten grupp företag, som därmed utgör en tydlig part i en diskussion (intervju Migrationsverket 2015-04-22). Det görs dock ibland

¹⁸⁵ Arbetsdomstolens dom 2016-09-14, nr 55/16, mål nr A 71/14 och 72/14.

lokalt samordnade arbetsplatsinspektioner, där polisen, Skatteverket och Arbetsmiljöverket samarbetar i olika konstellationer. I samband med sådana inspektioner kontrolleras ibland även arbetstillstånd. Hur arbetstillstånd erhållits kan då ibland också komma att utredas.

7.6 Sammanfattning

Genomgången ovan av hur kontrollerna är utformade visar att beträffande kontroller av arbetsvillkoren – försörjningskrav, lönekrav och krav på försäkringar – varierar förutsättningarna för god kontroll. Förutsättningarna för en fungerande kontroll mot lönekravet när arbetsplatsen inte är kollektivavtalsansluten bedömdes vara mindre goda eftersom det saknas riktlinjer för hur kravet ska tolkas. Det problemet handlar om förutsättningar saknas för en enhetlig bedömning, vilket är en annan typ av problem än när uppgifter om sakförhållanden inte går att få fram. Även om det finns fall där arbetskraftsinvandrares lön uppenbart strider mot alla tänkbara tolkningar av "praxis" är kravet så vagt att kontrollen både skulle kunna godkänna uppseendeväckande låga löner och avslå vad som framstår som höga löner utan att det är självklart att någotdera är fel utifrån lagens krav. Att lönen är villkorsenlig hänger vid deltidsarbete dessutom på att den angivna tjänstens omfattning överensstämmer med verkliga tjänsteomfattningen. Det kontrolleras inte. Här är problemet snarare att det finns små möjligheter att skaffa sig säker information om sakförhållandet.

I fråga om flera andra krav är förutsättningarna bättre. Slutsatsen att utformning av t.ex. kontrollen av försörjningskravet och av kravet på försäkringar bör ge förutsättningar för att säkerställa att arbetsvillkoren uppfylls gäller dock i huvudsak om villkoren prövas i en förlängningsansökan eller vid en efterkontroll. Det tycks även finnas förutsättningar för att kontrollen av arbetsgivarnas seriositet och arbetserbjudandets äkthet ska kunna fylla sitt syfte när det är fråga om skenanställningar i vad som kan kallas "skenverksamhet". Att den kontrollen fungerar bygger också på att Migrationsverkets handläggare har förmåga att avläsa vad som är en fungerande företagsverksamhet utifrån företagets ekonomiska redovisning. Det är i så fall en typ av kontroll som har förutsättningar att fungera både vid förstagångsansökningar och vid förlängningsansökningar.

Kontrollen tycks också ha lett till att efterlevnaden av försörjningskravet förbättrats betydligt, inte minst genom en preventiv effekt som förändrat inflödet till systemet i de särskilt kontrollerade branscherna.

Ingen av de andra myndigheter som kommer i kontakt med arbetsgivare som missbrukar systemet har något särskilt ansvar för att analysera läget för arbetstagare från tredje land, eller hur företag som bryter mot regler eller undanhåller skatt utnyttjar just personer med arbetstillstånd.

Referenslista

Almega (2014). *Kompetensinvandring – Så hotar motståndet svensk ekonomi.*

Andersson Joonas, Wadensjö E (2011). *Rekrytering av utländsk arbetskraft: invandrades arbetsmiljö och anknytning till arbetsmarknaden i Sverige.* LCI Studies Rapport 2011:1, Stockholm University.

Arbetsförmedlingen (2012). *Arbetsförmedlingens åiterrapportering – Strategi för ökade informationsinsatser om arbetskraftsinvandring från tredjeland.*

Arbetsförmedlingen (2013). *Utlandsrekrytering och arbetskraftsinvandring – Resultat från en enkätundersökning bland arbetsgivare.*

Arbetsförmedlingen (2015a). *Var finns jobben? Bedömning till och med första halvåret 2016 och en långsiktig utblick.*

Arbetsförmedlingen (2015b). *Nettoinvandring, sysselsättning och arbetskraft - utmaningar för morgondagens arbetsmarknad.*

Arbetsmiljöverket (2015). *Årsredovisning 2015.*

Arbetsmiljöverket (2012). *Förstudie om hur Arbetsmiljöverket kan arbeta vidare med frågan om utländska företag och arbetstagare,* Rapport 2012:5.

Arbetsmiljöverket (2014). *Strategi mot osund konkurrens i arbetslivet.* 2014-06-11.

Axelsson L m.fl. (2014). *Chinese restaurant workers in Sweden: Policies, patterns and social consequences,* IOM.

Axelsson L m.fl (2015). *On waiting, work-time and imagined futures: theorising temporal precariousness among Chinese chefs in Sweden's restaurant industry.* Geoforum.

Bengtsson, M. (2011). *Anteciperande förvaltning – Tjänstemäns makt i kommunala processer om vindkraft,* Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.

Bevelander P m.fl.(2014). *Världens öppnaste land – arbetskraftsinvandring efter reformen 2008,* Studie 2014:1, Fores/Malmö högskola.

Brottsförebyggande rådet (2015). *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet,* Rapport 2015:8.

Calleman (2015). *"Byta spår" – ett nålsöga mellan asyl och arbete,* i Calleman & Herzfeld Olsson (red.) *Arbetskraft från hela världen.* Delmi Rapport 2015:9 (sid. 290 -331).

Centrum för rättvisa (2016). *Arbetskraftsinvandrades rättslöshet i Sverige – en rapport om utvisningar med bristfälligt lagstöd.*

DELM I (2015). Calleman, C. och Herzfeld Olsson, P. (red.), *Arbetskraft från hela världen: hur blev det med 2008 års reform? Delegationen för migrationsforskning (Delmi) Rapport 2015:9.*

Ekobrottsmyndigheten (2014). *Ekobrottsmyndighetens lägesbild, 2014.*

Emilsson och Magnusson (2015). *Högkvalificerad arbetskraftsinvandring till Sverige*, i Calleman & Herzfeld Olsson (red.) *Arbetskraft från hela världen*. Delmi Rapport 2015:9 (sid. 72-113).

Emilsson, H (2016). *Recruitment to Occupations with a Surplus of Workers: The Unexpected Outcomes of Swedish Demand-Driven Labour Migration Policy*, *International Migration*, Vol. 54 (2).

Engdahl, M (2015). *Invandringens arbetsmarknadseffekter. Lärdomar från den internationella litteraturen och svenska resultat* Delmi Rapport 2016:6.

European Migration Network (2010). *Satisfying Labour Demand through Migration*.

European Migration Network (2013). *Attracting highly qualified third-country nationals to Sweden*.

Frödin och Kjellberg (2015). *Arbetskraftsinvandring från tredje land i restaurang- och städbranscherna*, i Calleman & Herzfeld Olsson (red.) *Arbetskraft från hela världen*. Delmi Rapport 2015:9 (sid. 150-199).

Hatzigeorgiou, A. och M. Lodefalk (2015). *Utlandsfödda kan främja företagets export av tjänster*, *Ekonomisk Debatt*, årgång 43, nr 6, s. 28-38.

Hedberg, C (2013). *Grapes of Wrath? Power Spatialities and Aspects of Labour in the Wild Berry Global Commodity Chain*, *Competition and Change* 17(1):57-74.

Hedberg, C (2015). *Thailändska bärplockare – hushållsstrategier på en global arbetsmarknad*, i Calleman & Herzfeld Olsson (red.) *Arbetskraft från hela världen*. Delmi Rapport 2015:9 (sid. 114-149).

Hertzberg Olsson och Calleman (2015). *Inledning” samt ”Avslutande reflektioner*, i Calleman & Herzfeld Olsson (red.) *Arbetskraft från hela världen*. Delmi Rapport 2015:9 (sid. 2-39 samt 500-526).

Hotell och restauranganställdas förbund (2012). *Till vilket pris som helst? En uppföljning av arbetskraftsmigranternas villkor i hotell- och restaurangbranschen*.

IT & Telekomföretagen (2015). *En rapport från IT- och telekomföretagen. Akut och strukturell kompetensbrist i it- och telekomsektorn*.

Justitieombudsmannen (2014a). *Kritik mot Migrationsverket för långa handläggningstider i tillståndsärenden och för att regeringsformens krav inte har beaktats när webbsökningar prioriterats*, Beslutsdatum 2014-12-17, Dnr 5497-2013.

Justitieombudsmannen (2014b). *Kritik mot Migrationsverket för bristande service och tillgänglighet samt för felaktiga beslut*, Beslutsdatum 2014-12-17, Dnr 3549-2013.

Justitieombudsmannen (2014c). *Inspektion av Migrationsverkets arbetstillståndsenhet i Stockholm den 26-27 november 2013*, Beslutsdatum 2014-02-07, Dnr 6302-2013.

Justitieombudsmannen (2015). *Besök vid Migrationsverkets huvudkontor i Norrköping den 15 april 2015*, Protokoll 2015-08-17, Dnr 2132-2015.

- Jörum Lundgren, Emma (2015). *Valet och vägen – En intervjustudie med syriska asylsökande i Sverige*, Delmi, Rapport 2015:8.
- Kommerskollegium (2015a). *Företagens synpunkter på svenska regler för arbetskraftsinvandring – sammanställning*, PM 2015-04-20 Dnr. 3.2.3-2013/00999-16.
- Kommerskollegium (2015b). *How Cross-Border Movement of Persons Facilitates Trade. The Case of Swedish Exports* Rapport 2015:2.
- Kommerskollegium (2015c). *Trade Costs of Visas and Work Permits. A Trade Facilitation Perspective on Movement of Persons* Rapport 2015:5.
- Lifvendahl m.fl.(2014). *Jakten på det nya kapitalet – Sverige i den globala konkurrensen om kompetens*, Rapport, Fores.
- LO (2013). *Fusk och utnyttjande – om avregleringen arbetskraftsinvandringen*, LO.
- Magnusson och Osanami Törngren (2014). *Migration och integration av högkvalificerade arbetskraftsinvandrare*, i Bevelander m.fl. (red) *Världens öppnaste land: arbetskraftsinvandring efter reformen 2008*. Fores Studie 2014:1.
- Migrationsverket (2007). *Årsredovisning 2007*.
- Migrationsverket (2008). *Årsredovisning 2008*.
- Migrationsverket (2010). *Årsredovisning 2010*.
- Migrationsverket (2012). *Årsredovisning 2012*.
- Migrationsverket (2013). *Yttrande rörande förslaget om åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring (Ds 2013:57)*, 2013-11-12.
- Migrationsverket (2014a). *Yrkesgrupper-2014 ÅR. Rådata om arbetskraftsrelaterade ärenden från Migrationsverket*.
- Migrationsverket (2014b). *Årsredovisning 2014*.
- Migrationsverket (2015a). *Tillstånd för arbete - särskilda utredningskrav rörande vissa branscher samt nystartade verksamheter* ur Handbok för migrationsärenden, från Migrationsverkets hemsida mars 2015.
- Migrationsverket (2015b). *Årsredovisning 2015*.
- Migrationsverket (2016a). *Handbok för migrationsärenden*, citerad från Migrationsverkets hemsida oktober 2016.
- Migrationsverket (2016b). *Arbetsstillstånd för arbete* i Handbok för migrationsärenden, citerad från Migrationsverkets hemsida oktober 2016.
- Migrationsverket (2016c). *Tillstånd för arbete – certifiering av arbetsgivare* i Handbok för migrationsärenden, citerad från Migrationsverkets hemsida oktober 2016.
- Migrationsverket (2016d). *Inkomna och avgjorda arbetsmarknadsärenden på Migrationsverket innevarande år*, aktuellt utdrag ur Migrationsverkets ärendedatabas, per e-post 2016-12-01.

Migrationsverket (2016e). *Permanent uppehållstillstånd i Handbok för migrationsärenden*, aktuellt utdrag per e-post från Migrationsverket 2016-12-07.

Migrationsverket (2016f). *Remissvar till utlänningsdatautredningen dir.2014:76*.

Nordlund, V och Pelling, L (2013). *Den nya vägen in– ett migrantperspektiv*. Global Utmaning.

OECD (2011). *Recruiting Immigrant Workers: Sweden*, OECD Publishing.

Pelling (2015). *Fristad i Sverige– Om skyddsökande arbetskraftsinvandrares villkor*, i Calleman & Herzfeld Olsson (red.) *Arbetskraft från hela världen*. Delmi Rapport 2015:9 (sid. 244-289).

Ruhs, M (2014). *Immigration and Labour Market Protectionism, Protecting local Workers' Preferential Access to the National Labour Market*, i Costello, C. och M. Freedland (red) *Migrants at Work: Immigration & Vulnerability in Labour law*. Oxford University Press.

Ruhs, M. (2016). *Theorizing labour immigration policies* i Freeman och Mirilovic red. *Handbook of Migration and Social Policy*. Elgar, Cheltenham UK.

SCB (2015). *Dokumentation av RAKS 1993 (2003) – 2013*, Enheten för företags- och registerbaserad sysselsättning vid SCB, 2015-04-01.

Skatteverket (2015). *Sammanställning. Taktisk Risk - arbetskraftsinvandring*. Översänd till Riksrevisionen per e-post 150527.

Skatteverket (2016). *Skatteavdrag och arbetsgivaravgifter – för anställda i Sverige och utomlands SKV 401 utgåva 22*. Januari 2016.

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

SOU 2005:50. *Arbetskraftsinvandring till Sverige, befolkningsutveckling, arbetsmarknad i förändring, internationell utblick (två delar)*.

SOU 2010:63. *EU:s direktiv om sanktioner mot arbetsgivare*.

Stockholms Handelskammare (2014). *Arbetskraftsinvandringen är avgörande för Stockholmsjobben*, Analys 2014:2.

Svenska Institutet (2013). *Årsredovisning 2013*.

Svenskt Näringsliv (2012). *Kampen om talangerna: En politik för ökad invandring av högkvalificerad arbetskraft*.

Svenskt Näringsliv (2013a). *Utmaningar kring regelverket för arbetskraftsinvandring från tredje land. Slutrapport pilotstudie inom gröna näringarna samt bärplockning avseende år 2012*.

Svenskt Näringsliv (2014). *Utbildningsfällan*.

Svenskt Näringsliv (2015). *Kartläggning av underliggande orsaker till Migrationsverkets långa handläggningstider avseende arbetstillstånd*.

Svenskt Näringsliv (2016a). *Rekryteringsenkäten 2016. Rekrytering– när teknikutveckling och digitalisering förändrar jobben.*

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

Svenskt Näringsliv (2016c). *Värdet av internationell kompetens – Arbetskraftsinvandringens bidrag till produktion och välfärd.*

Sveriges Ingenjörer/Peter Larsson (2014). *World Wide Work, från facket som är för arbetskraftsinvandring*, Arbetet, debattartikel 2014-07-01.

Sveriges Ingenjörer/Peter Larsson (2013). *Gräddfil för de stora men väntan för de små*, Newsmill, debattartikel 2013-02-08.

TCO (2010). *Så kan reglerna för arbetskraftsinvandring vårdas och förbättras*. PM.

Timbro/Hultman, F (2016). *Människorna mellan stolarna. Så kan Sverige sluta utvisa människor som gör rätt för sig*, Timbro.

Vogiazides, L. och Hedberg, C. (2014). *Människohandel för tvångsarbete och exploatering av arbetskraft i Sverige: Exempel från restaurang- och bärbranschen*. Rapport, Adstringo.

Wadensjö (2015). *Arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES – ekonomiska förklaringar och ekonomiska effekter*, i Calleman & Herzfeld Olsson (red.) *Arbetskraft från hela världen*. Delmi Rapport 2015:9 (sid. 40-71).

Vedung, E. (2009). *Utvärdering i politik och förvaltning*, Studentlitteratur, Lund.

Wingborg (2014). *Villkoren för utländska bärplockare säsongen 2014*. Arena Idé.

Woolfson m.fl. (2012). *Forced Labour and Migrant Berry Pickers in Sweden*. *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol. 28(2), s. 147–167.

World Economic Forum (2016). *The Global Competitiveness Report 2016–2017*. Insight report.

Åslund m.fl. (2014). *Seeking Similarity: How Immigrants and Natives Manage in the Labor Market*, *Journal of Labor Economics* . Vol. 32, No. 3 (July 2014), pp. 405-441.

Intervjuer

Almega, 2015-06-08

Arbetsförmedlingen, 2015-05-07

Arbetsmiljöverket, 2015-05-05

Fackligt Centrum för Papperslösa, 2015-12-02

Fastighets, 2015-12-02

Företag 1, 2015-05-13

ETT VÄLFUNGERANDE SYSTEM FÖR ARBETSKRAFTSINVANDRING?

Företag 2, 2015-06-11

Företag 3, 2015-06-16

Justitiedepartementet, 2015-03-11

LO/HRF/Byggnads, 2015-05-26

Länsstyrelsen samordnare mot prostitution och människohandel, samt NOA, 2015-11-26

Migrationsverket, 2015-03-20

Migrationsverket, 2015-04-22

Migrationsverket (möte/intervju), 2015-10-02

Migrationsverket, 2015-10-26

Migrationsverket, observation av handläggning och intervjuer, tre handläggare 2015-11-27

Migrationsverket, 2016-04-12

Polisens Nationella Operativa Avdelning, 2015-03-18

Skatteverket, 2015-05-08

Svenska Institutet, 2015-03-19

Svenskt Näringsliv, 2016-05-17

Sveriges Ingenjörer, 2015-05-04

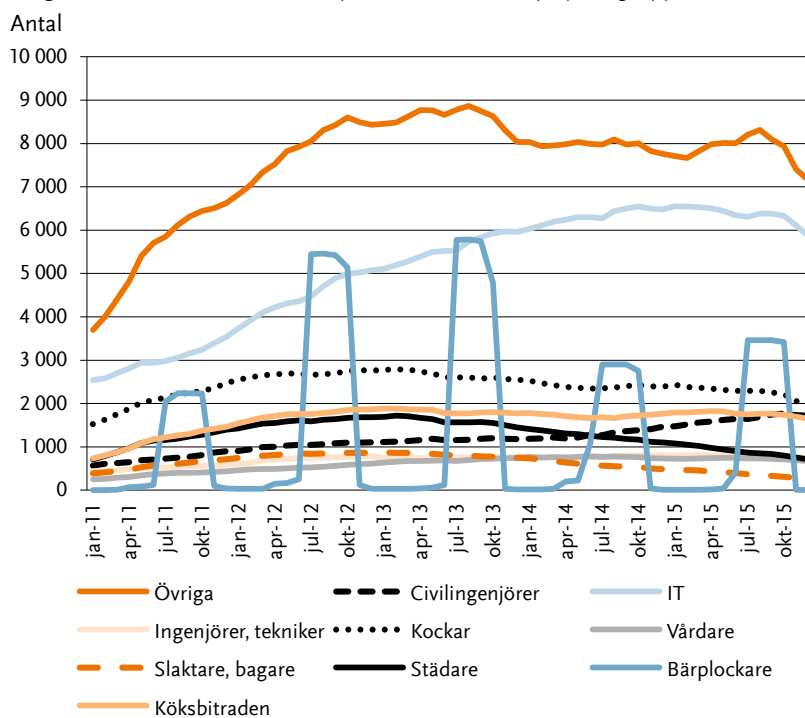
Teknikföretagen, 2015-05-12

Unionen, 2016-02-18

Utlandsmyndigheten i New Delhi, 2015-05-11

Utrikesdepartementet, 2015-05-06

Bilaga 1. Kompletterande tabeller och diagram

Diagram 16 Antal aktiva tillstånd per månad fördelat på yrkesgrupper.

Källa: Migrationsverkets ärendedatabas (2016) och SCB/Yrkesregistret.

Tabell 10 Yrkesgrupper med störst andel arbetskraftsinvandrare (AKI) i förhållande till det totala antalet anställda (16–64 år) inom yrkesgruppen, 2014.

Yrkesgrupp (SSYK2012)	Antal AKI med gällande tillstånd den 31 dec 2014	Anställda 16-64 år efter Yrke (SSYK 2012), år och kön	Andel AKI av alla anställda
Kockar och kallsköror	2 313	37 220	6,2 %
Slaktare, bagare m.fl.	459	7 436	6,2 %
IT-arkitekter, systemutv m.fl.	6 170	101 543	6,1 %
Skönhets- och kroppsterapeuter	215	7 154	3,0 %

Forts. på nästa s.

Yrkesgrupp (SSYK2012)	Antal AKI med gällande tillstånd den 31 dec 2014	Anställda 16-64 år efter Yrke (SSYK 2012), år och kön	Andel AKI av alla anställda
Snabbmatspersonal, köks- och restaurangbiträden m.fl.	1 675	68 912	2,4 %
Civilingenjörsyrken	1 377	83 636	1,6 %
Städare och hemservicepersonal m.fl.	1 041	70 619	1,5 %
Tidningsdistr., vaktmästare och övr. servicearbetare	470	38 426	1,2 %
Skogsarbetare	42	3 466	1,2 %
Ingenjörer och tekniker	766	93 243	0,8 %
Övriga	7 575	3 702 901	0,2 %
Totalt	22 103	4 214 556	0,5 %

Källa: Migrationsverkets ärendedatabas (2016), SCB/Yrkesregistret.

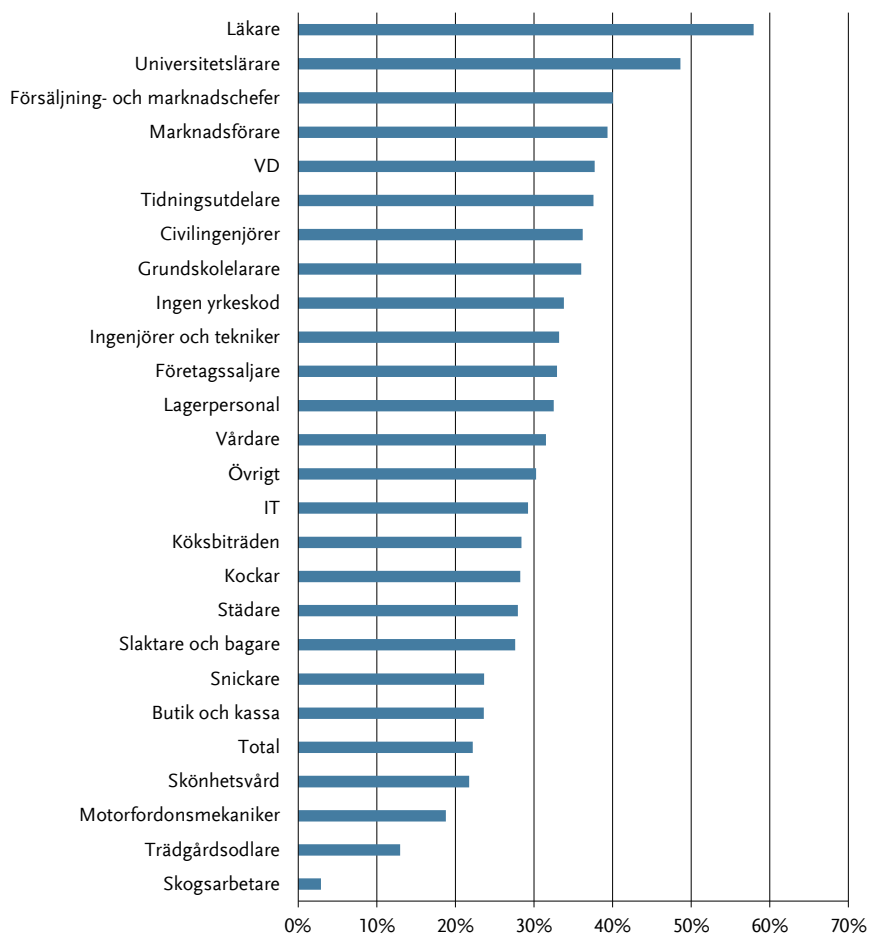
Anm.: SCB/yrkesregistret avser antal anställda förvärvsarbetande under mätmånaden november. Jämförelsetalen från Migrationsverkets ärendedatabas avser antal gällande tillstånd 31 december.

Tabell 11 Genomsnittliga tillståndstider (antalet dagar) per tillstånd, uppdelad på yrkesgrupper efter kvalifikationsnivå, exkl. bärplockare

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Lågkvalificerade	629	655	669	662	665	669	678
Medelkvalificerade	512	567	604	603	581	605	576
Högkvalificerade	347	397	466	494	484	468	448
Ingen uppgift om SSYK	398	379	538	616	336	583	364
Total	422	493	552	557	536	531	512

Källa: Migrationsverkets ärendedatabas (2016), SCB/Yrkesregistret samt egna bearbetningar.

Diagram 17 Andel beviljade förlängningar av totala antalet beviljade tillstånd, exkl. bärplockare



Källa: Migrationsverkets ärendedatabas (2016), SCB/Yrkesregistret samt egna bearbetningar.

Tabell 12 Antal arbetsgivare fördelat över antal beviljade tillstånd fr.o.m. december 2008 t.o.m. december 2015

Beslutsår									
Antal beviljade tillstånd	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
0	2	295	351	741	1 736	2 064	1 795	2 148	9 132
1	17	1 371	2 462	3 763	3 908	3 427	3 331	3 285	21 564
2–9	8	559	959	1 670	1 514	1 342	1 365	1 278	8 695
10–19	2	31	43	71	60	70	79	60	416
20–29	0	12	13	24	18	21	16	20	124
30 eller fler	0	22	35	43	65	62	53	56	336
Totalt	29	2 290	3 863	6 312	7 301	6 986	6 639	6 847	40 267
Andel arb.givare med bara avslag		13 %	9 %	12 %	24 %	30 %	27 %	31 %	23 %

Källa: Migrationsverkets ärendedatabas (2016).

Tabell 13 AKI-arbetsgivares relativa storlek inom respektive bransch mätt som andel av nettoomsättningen och andel av arbetsgivarna (procent). Genomsnitt mellan 2009 och 2013.

Branscher (baserat på SNI2007)	Andel av nettoomsättningen	Andel av arbetsgivarna
Byggverksamhet	21	1,3
Energi och miljö	32	2,3
Finans-, försäkrings-, och fastighetsverksamhet	2	0,9
Handel	24	2,3
Hotell och restaurang	40	15,7
- Hotell- och logiverksamhet		4,9
- Restaurang-, catering- och barverksamhet		17,1
Information och kommunikation	51	2,2

Forts. på nästa s.

Branscher (baserat på SNI2007)	Andel av nettoomsättningen	Andel av arbetsgivarna
Jordbruk, skogsbruk och fiske	2	0,4
Offentlig förvaltning m.m.		4,6
Personliga och kulturella tjänster	9	1,1
Tillverkning	53	2,1
Transport	18	1,4
Utbildning	17	1
Uthyrning, fastighetservice, resetjänster och andra stödtjänster	33	4,4
Utvinning av mineral	80	2,4
Verksamhet inom Juridik, ekonomi, vetenskap och teknik	35	0,9
Vård och omsorg	38	1,9
Total	33	2,1

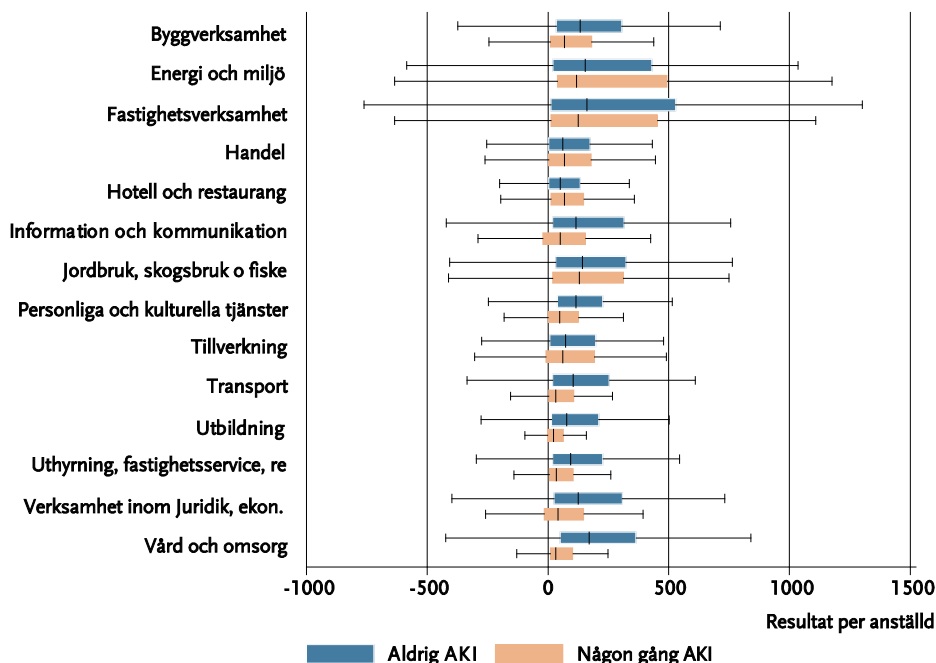
Källa: Migrationsverkets ärendedatabas (2016), SCB/LISA samt egna bearbetningar.

Tabell 14 Branschnischer där minst 10 procent av arbetsgivarna erbjudit arbete till arbetskraftsinvandrare under 2013.

Branschnisch (SNI2007 Detaljgrupper)	Andel AKI*-arb. givare	Antal arb. givare i branschen
Tidningsdistribution 53203	69 %	13
Tobaksvarutillverkning 12000	30 %	10
Tillverkning av kraftpapper och kraftpapp 17123	20 %	10
Framställning av järn och stål samt ferrolegeringar 24100	19 %	32
Partihandel med tobak 46350	18 %	33
Beredning och hållbarhetsbehandling av fjäderfäkött 10120	17 %	12
Tillverkning av luftfartyg, rymdfarkoster o.d. 30300	14 %	21
Tillverkning av motordrivna handverktyg 28240	14 %	14
Tillverkning av lastbilar och andra tunga motorfordon 29102	14 %	28
Trådlös telekommunikation 61200	14 %	90
Framställning av oljor och fetter 10410	13 %	15
Tillverkn. av andra oorganiska baskemikalier 20130	13 %	24
Öppna sociala insatser för pers. med funk.hinder 88102	13 %	910
Restaurangverksamhet 56100	12 %**	17 663
Övrig tillverkning av papper och papp 17129	12 %	43
Tillverkn. av hushålls- och hygienartiklar av papper 17220	12 %	17
Styckning av kött 10112	11 %	46
Tillverkning av lagad mat och färdigrätter 10850	11 %	53
Petroleumraffinering 19200	11 %	18
Tillverkning av rälsfordon 30200	11 %	19
Tillverkn. av optiska instr. och fotoutrust. 26700	10 %	39

Källa: Migrationsverkets ärendedatabas (2016), SCB/LISA samt egna bearbetningar.

Anm.: * AKI avser arbetskraftsinvandrare. Andel anges bara när antalet arbetsgivare är fler än 1
 ** Anledningen till att andelen AKI-företag i restaurangverksamhet i denna tabell är lägre än vad som tidigare angivits beror på att denna tabell sammanställer uppgifter för 2013 medan den högre siffran anger den genomsnittliga andelen över 2009 till 2013.

Diagram 18 Fördelning av rörelseresultat per anställd över branscher, 2009-2013

Källa: Migrationsverkets ärendedatabas (2016), SCB/LISA samt egna bearbetningar.

Anm.: Varje låda innehåller den mittersta hälften av materialet för varje grupp. Kanterna på lådorna markerar den undre och övre kvartilen medan strecket i lådan markerar medianen.

Strecken som löper ut från lådan och avslutas med små vertikala streck (s.k. whiskers) beräknas som 1,5 gånger avståndet mellan de yttre kvartilerna, alla värden utanför dessa markeringar betraktas som utliggare och har inte ritats ut i låddiagrammet. Låddiagrammet visar exklusive branschen Utvinning av mineraler då antalet företag vi har uppgifter om understiger 20 samtidigt som standardavvikelsen är tre gånger större än i övriga branscher vilket gör övriga branschers variation svårare att tyda.

Tabell 15 Andel av företag med en operativ företagsledare med utländsk bakgrund uppdelat på företag som använt respektive inte använt arbetskraftsinvandringssystemet för ett angivet år.

	2009	2010	2011	2012	2013	Genomsnitt
AKI	62,5 %	69,9 %	69,7 %	70,2 %	68,4 %	68,9 %
Ej AKI	15,7 %	16,1 %	15,8 %	16,2 %	16,8 %	16,1 %

Källa: SCB och Migrationsverkets ärendedatabas (2016).

Tabell 16 Handläggningstider (antalet kalenderdagar) för ärenden (inkl. förlängningar) inom ett urval yrkesgrupper (med fler än 2 000 tillståndsansökningar 2009–2015) före och efter den 16 januari 2012, SSKY2012.

Yrkesgrupp (SSYK2012)	Beviljade						Avslag	
	Efter 2012			Före 2012			Efter 2012	Före 2012
	Median, handläggningstid	Antal ansökningar	Andel ansökningar med handläggningstid >90 dagar	Median, handläggningstid	Antal ansökningar	Andel ansökningar med handläggningstid >90 dagar	Median, handläggningstid	Median, handläggningstid
Städare	144	1 961	64 %	86	2 327	49 %	267	147
Slaktare/ bagare	141	803	66 %	84	1 296	48 %	184	129
Köksbitr.	121	3 163	61 %	87	2 441	48 %	215	121
Kockar	120	4 220	60 %	83	4 772	45 %	166	158
Vårdare	116	1 379	58 %	74	851	43 %	228	142
Snickare	64	847	45 %	62	895	41 %	163	165
Bär- plockare	39	18 510	2 %	9	14 575	0 %	64	44
Civiling.	11	3 675	12 %	26	2 589	13 %	72	166
Ing och tekniker	6	2 208	11 %	23	1 906	12 %	117	254
IT	2	18 794	6 %	16	10 514	7 %	125	82
Total	29	74 117	21 %	24	56 368	21 %	169	136

Källa: Migrationsverkets ärendedatabas (2016).

I december 2008 infördes nya regler för arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES och Schweiz (tredje land). Syftet var att underlätta för arbetsgivare att anställa utomeuropeisk arbetskraft och därigenom motverka arbetskraftsbrist och upprätthålla arbetskraftsutbudet. Goda förutsättningar för arbetskraftsinvandring skulle möjliggöra för Sverige att konkurrera om den internationella arbetskraften.

Riksrevisionen har granskat hur arbetskraftinvandringssystemet har tagits i bruk efter reformen, hur tillståndsprövningen fungerat utifrån arbetsgivarnas behov och om kontrollsystemet har förutsättningar för att komma till rätta med missbruk av systemet. Granskningen visar att arbetskraftsinvandrarna utgör ett betydande inslag i ett mindre antal yrkesgrupper och branscher. Arbetsgivarnas förutsättningar för att kunna rekrytera arbetskraft i tredje land är emellertid inte tillräckligt goda, bland annat eftersom handläggningstiderna för flera ärendetyper är orimligt långa.

De långa handläggningstiderna är delvis ett resultat av att den kontroll som ska förhindra missbruk av systemet har byggts ut. Granskningen ger också skäl att tro att denna kontroll har lett till att systemets villkor i flera avseenden uppfylls i allt högre grad. Samtidigt finns det fortfarande problem, både med arbetserbjudanden som inte är tänkta att leda till ett arbete och löner under det så kallade försörjningskravet. Det gäller särskilt i branscher där lågkvalificerade yrkesgrupper dominerar.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-426-1

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

WWW.RIKSREVISIONEN.SE