



LUND UNIVERSITY

Remissyttrande: Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring (SOU 2021:5)

Selberg, Niklas

2021

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
Selberg, N. (2021, apr.). Remissyttrande: Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring (SOU 2021:5).

Total number of authors:
1

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00



LUNDS
UNIVERSITET

Rektor

BESLUT

2021-04-22

Dnr V 2021/278

1(2)

Justitiedepartementet
Enheten för migrations- och asylpolitik
ju.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över betänkandet Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring (SOU 2021:5), Ju 2021/00432

Lunds universitet har anmodats att yttra sig över betänkandet Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring (SOU 2021:5).

Sammanfattning

Universitetet yttrar sig dels generellt som statlig arbetsgivare nedan, dels genom att bifoga juridiska fakultetsstyrelsens yttrande i sin helhet, se bilaga. Överlag är universitetet positivt till förslagen, men hade önskat mer i vissa hänseenden vilket utvecklas nedan samt i det bifogade yttrandet från juridiska fakultetsstyrelsen.

6.4 Övervägande och förslag

Ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd är universitetet positivt till. Det framgår dock att begreppet heltäckande sjukförsäkring ska ha samma innebörd som i redan existerande bestämmelser i utlänningslagen. Här vill universitetet framhålla att det bör närmare klargöras vad detta innebär i praktiken då en försäkring i princip aldrig är heltäckande och syftet är att utläningen inte ska belasta de offentliga finanserna. Det faktum att Skatteverket och Migrationsverket har olika definition av vad som avses med en heltäckande sjukförsäkring medför oklarheter och riskerar därför att begränsa kompetensinvandring.

Det föreligger även viss oklarhet hur det nya uppehållstillståndet ska tillämpas i de fall där även 5 b kap. 7–8 § § utlänningslagen (2005:716) är tillämplig. Ska en forskare eller en student som fått uppehållstillstånd under ett år efter slutförd forskning eller slutförda studier därefter ha möjlighet att från sitt hemland och i direkt anslutning till det tidigare tillståndet kunna få uppehållstillstånd enligt den nya regleringen under ytterligare nio månader? Det är önskvärt att detta tydliggörs, även om det troligen inte kommer höra till vanligheten.

8.1 Möjlighet att byta grund för uppehållstillstånd

Universitetet ser positivt på förslagen och särskilt att tillåta byte från arbetstillstånd till uppehållstillstånd för forskning. Det kommer att underlätta rörligheten mellan akademien och näringslivet och förenkla universitets och högskolors samverkansuppdrag.

Oaktat utredningsuppdraget anser universitetet att personer som har arbetstillstånd även ska kunna söka tillstånd för studier, såsom utbildning på forskarnivå inifrån landet. Tidigare studenter som efter avslutade studier på avancerad nivå fått arbetstillstånd tvingas idag lämna landet när de blir antagna till forskarutbildning i syfte att kunna ansöka om nytt tillstånd, vilket riskerar motverka studier för högre utbildning som kan komma Sverige tillgodo. För att ytterligare tillse att internationell kompetens blir kvar i landet samt göra regleringen mer överskådlig vore det önskvärt att samtliga spårbyten skulle kunna ske inifrån landet.

9.5.4 Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete bör inte återkallas vid ringa fall eller om återkallelsen med hänsyn till omständigheterna inte framstår som rimlig

Detta anser universitetet är ett förslag i rätt riktning. Mot bakgrund av rådande pandemi har dock problem uppmärksammats vad gäller inom vilken tid en anställning måste påbörjas för att inte återkallelse av tillstånd ska kunna ske. Även problematiken kring förvaltningsrättsliga anställningsbeslut (inom staten) och civilrättsliga anställningsavtal medför att anställningsavtal samt anställningsbeslut många gånger villkoras och tecknas långt innan anställningen kan påbörjas. Detta medför att dessa ärenden inte omfattas av möjligheten att underlåta att återkalla tillståndet på grund av ringa fel, utan får istället bedömas utifrån proportionalitetsprincipen. Universitetet ifrågasätter om det föreligger ett behov av denna dubbla konstruktion.

13.3 Möjlighet att söka en D-visering inifrån landet

Universitetet är positivt till förslaget. Även här vill universitetet, oaktat utredningens uppdrag, framföra att även studerande, doktorander och forskare har behov av att kunna söka en D-visering inifrån landet. Även dessa grupper råkar ut för långa handläggningstider och kan behöva resa ut och in i landet igen under den tid som deras ansökan handläggs hos Migrationsverket.

10.4 Alternativt förslag: Anställningsavtalet ska bifogas med ansökan

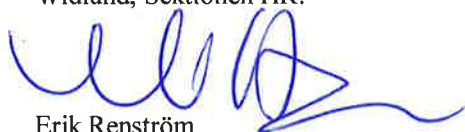
Universitetet vill här påtala vikten av att avvakta utredningen Vissa frågor om statligt anställas rättsställning, Dir 2020:120 för att säkerställa att detta alternativ inte hindrar myndigheters kompetensförsörjning.

Övriga synpunkter

Universitetet anser att det bör tydliggöras att en arbetsgivare får erbjuda en utlänning en ny anställning under den tid utlänningen inväntar nytt beslut från Migrationsverket, om ansökan ingivits inom föreskriven tid. Det framgår av lagstiftningen att utlänningen får fortsätta arbeta under handläggningstiden (5 kap. 3 § utlänningsförordningen (2006:97)), men det saknas samma tydlighet vad gäller arbetsgivarens möjlighet att anställa under den tid då den sökande de facto inte har ett giltigt arbetstillstånd, se 6 kap.13 a § utlänningsförordningen.

Beslut

Beslut om att avge detta yttrande har fattats av undertecknad rektor i närvaro av förvaltningschef Susanne Kristensson efter hörande av representant för Lunds universitets studentkårer och efter föredragning av senior arbetsrättsjurist Kristine Widlund, Sektionen HR.



Erik Renström

Kopia

ju.ema@regeringskansliet.se.

Juridiska fakultetsstyrelsen
Universitetslektor Niklas Selberg

Lunds universitet
Rektor

Remiss: Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring (SOU 2021:5)

Juridiska fakultetsstyrelsen, som anmodats att yttra sig över rubricerat betänkande, Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring, får härmed avge följande yttrande, som utarbetats av universitetslektor Niklas Selberg. Remissvaret innehåller synpunkter på de analyser av gällande rätt, problembeskrivning samt lagförslag som lämnas i betänkandet.

1. Övergripande synpunkter

Den sammantagna bilden av utredningens förslag är att de utgör små steg i riktning mot en *stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare*. Det krävs emellertid ytterligare åtgärder innan en adekvat skyddsnivå uppnåtts för denna grupp vidkommande. Eftersom arbetskraftsmigranter är en särskilt sårbar grupp arbetstagare står särlösningar för just dem inte i strid med den svenska modellen för arbetsmarknadsrelationer. Fler och andra analyser och lagförslag än de som presenteras i det aktuella betänkandet krävs härvidlag och ytterligare beredning av frågan vore välkommet. Det är angeläget att skyddsmekanismer för arbetskraftsmigranter utvecklas mot bakgrund av en förståelse för de mekanismer som verkar på arbetsmarknaden och hur dessa är reglerade mellan parterna. Den stundtals valhända hanteringen av civil-/arbetsrätt som förekommer i betänkandet pekar på behovet av att migrationsrättslig och arbetsrättslig kompetens samverkar i denna fråga.

De övriga remitterade förslagen antingen tillstyrks eller tillstyrks med mindre ingripande ändringsförslag eller med begäran om förtydliganden och fördjupande motivering, t.ex. i relation till internationell rätt.

2. Uppehållstillstånd för högkvalificerade personer för att söka arbete eller undersöka möjligheterna att bedriva näringsverksamhet (kap. 6)

En ny form av tidsbegränsat uppehållstillstånd för den som vill söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att bedriva näringsverksamhet bör införas.

Givet betänkandets problembeskrivning är definitionen av högkvalificerad person alltför snäv. För det första: gruppen högkvalificerade personer är större än gruppen högutbildade (enligt betänkandets definition). Definitionen av personkretsen som kan komma ifråga för det nya uppehållstillståndet bör därför breddas till att avse också personer som är högkvalificerade men inte högutbildade. Det är i och för sig inte efterfrågan på någon viss arbetskraft på den svenska arbetsmarknaden som avgör vad som är en högkvalificerad men inte högutbildad person. För det andra: tröskeln för vad som definieras som högutbildad (tillika högkvalificerad, enligt betänkandets synsätt) har lagts för högt. Globalt sett är befolkningsandelen med högre utbildning så liten att generella, konstnärliga, respektive yrkesexamina på grundläggande nivå bör ingå i kategorin högkvalificerade.

Att inte ha möjlighet att ta med sig sin familj får antas göra det avsevärt mindre attraktivt att undersöka förutsättningarna för arbete respektive näringsverksamhet i Sverige. Beslutet att försöka etablera sig i Sverige får i förekommande fall antas fattas gemensamt i familjen. Det bör därför föreskrivas om uppehållsrätt för familjemedlemmar så dessa kan skaffa sig direkta erfarenheter av Sverige som kan ligga till grund för egna åsikter om förutsättningarna för att migrera hit (jfr s. 113).

3. Regler om uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet (kap. 7)

Förslaget att kodifiera förutsättningarna för uppehållstillstånd bör genomföras.

Utredningens genomgång (s. 118) av avslagsbeslut antyder att Migrationsverket överbetonar språkkunskapers betydelse för att bedriva näringsverksamhet. I den fortsatta beredningen av ärendet kan finnas anledning att överväga om inte reglerna bör utgå från ett antagande om att språkkunskaper idag är mindre betydelsefulla för bedrivande av näringsverksamhet. Det finns gott om möjligheter att kompensera för brister i de egna svenskkunskaperna genom tolkar/översättare och andra servicetjänster för företagare. Engelska är ett utbrett arbetsspråk i näringslivet av idag. En affärsplan bör således inte anses som orealistisk endast p.g.a. bristande språkkunskaper. Reglerna om uppehållstillstånd för näringsverksamhet måste inte acceptera och utgå från att det i svenskt samhälls- och näringsliv kan förekomma språkrav som kan gränsa åt indirekt diskriminering p.g.a. etnisk tillhörighet (jfr 2 kap. 10 § diskrimineringslagen [2008:567] och AD 2002 nr 128). Eftersom ändringar i utlänningslagen görs kan rättstillämpningen styras genom uttalanden i förarbetena utan att fråga blir om förbjuden lagstiftning genom förarbeten.

4. Möjlighet att byta grund för uppehållstillstånd (kap. 8)

Förslaget och kodifieringen bör genomföras.

5. Överväganden och förslag för att förhindra kompetensutvisningar (s. 147ff)

5.1. Maximal tillståndstid

Problembeskrivningen avseende maximal tillståndstid för tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete är riktig. Förslaget att ta bort denna begränsning

är adekvat för att motverka de problem som identifierats. Förslaget bör genomföras. Effekten att det blir enklare/snabbare för arbetskraftsmigranten att kvalificera sig för permanent uppehållstillstånd samt status som varaktigt bosatt välkomnas.

5.2. Nyreglering av förlängningsansökningar

Förslaget om ny bestämmelse om förlängningsansökningar kan antas minska förekomsten av kompetensutvisningar såsom dessa definierats i lagstiftningsärendet. Kodifieringen kan antas öka förutsägbarheten i systemet. Att bedömningen ska vara framåtsyftande och annars avse den närmaste tillståndspanoden samt vara mer nyanserad än vad som följer av befintlig rättspraxis utgör framsteg i jämförelse med den hittillsvarande rättstillämpningen.

Förlängning ska enligt förslaget inte få ske om tillståndet förvärvats på bedrägligt sätt. Denna regel föreslås gälla generellt. Det betyder att arbetstagararen alltså får bära ansvaret för brister som är hänförliga till arbetsgivarens agerande. Förslaget innebär inte att arbetstagararen får incitament att belysa brister i arbetsvillkoren och försöka utkräva det denna kan ha rätt till enligt avtal. Tvärtom har arbetstagararen ett intresse av att dölja den bristande överensstämelsen mellan arbetsvillkoren och de nivåer som gäller för beviljande av det aktuella tillståndet. Det kan inte uteslutas att det är möjligt att definiera de situationer i vilka arbetstagararen faktiskt varit aktiv i tillskapandet av arbetsrelationen och reservera avslag på förlängningsansökningar till endast dessa fall. Det är endast i de situationer där arbetstagararen varit drivande i att försöka kringgå villkoren för beviljande av arbetstillstånd som det är rimligt att denne ska bära ansvaret (träffas av den enda rättsföljden av det skedd) för att villkoren inte når upp till nivåerna i UtIL 6:2. I de fall arbetsgivaren har påtvingat arbetstagararen otillräckliga villkor alternativt inte respekterat formellt tillräckliga villkor bör arbetstagararen inte förlora arbetstillståndet. Detta sätt att sanktionera arbetskraftsmigrationsreglerna drabbar den enskilde arbetstagararen mycket hårt. Samtidigt innebär det att den som

ansvarar för bristerna inte drabbas av någon sanktion och kan fortsätta att anställa arbetskraftsmigranter som sedermera utvisas p.g.a. brister i ersättningen. Detta skapar inte något incitament att upphöra anställa arbetskraftsmigranter på sämre villkor än vad som annars förekommer i Sverige för det aktuella arbetet – tvärtom. Rättsläget skadar enskilda arbetstagare och hotar lönenivåerna i Sverige genom underbudskonkurrens. Denna utgångspunkt saknas i betänkandets analyser och bör uppmärksammas i den fortsatta beredningen av ärendet.

5.3. Underlåta återkallelse

Förslaget att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete inte ska återkallas vid 1) ringa fall eller 2) då återkallelsen med hänsyn till omständigheterna inte framstår som rimlig, utgör en verksam åtgärd mot kompetensutvisningar och bör genomföras. För att tillgodose de förekommande anspråken på att hindra kompetensutvisningar förefaller definitionen av ringa fall emellertid ha konstruerats alltför snävt. De exempel som ges antyder att ett mer inkluderande synsätt är befogat för att reformen ska ge betydande resultat.

Det föreslås att en proportionalitetsbedömning ska avgöra när det finns behov av att underlåta återkallelse trots att bristerna inte varit ringa (s. 160). I utredningens framställning underbetonas systematiskt arbetsmigrantens intresse av att inte förlora sin rätt till arbete och vistelse i Sverige och tvingas återvända till medborgarskapslandet eller annat land denne har rätt att vistas i. Detta arbetstagarens intresse måste ges en ökad vikt i proportionalitetsbedömningen för att denna ska vara meningsfull eller ens utgöra en proportionalitetsbedömning. Det är centralt att denna bedömning utgår från att det ifråga om arbetskraftsmigration förekommer tre intressebärare: allmänintresset av ordnade förhållanden på arbetsmarknaden, arbetsgivaren och arbetstagaren. Den sistnämndes intressen har historiskt underbetonats till arbetsgivarens fördel.

Utredningen lanserar sitt förslag om proportionalitetsbedömning utan att ta ställning till hur förslaget förhåller sig till den lagfästa proportionalitetsprincip som förekommer i bestämmelser om återkallelse av arbetstillstånd i EU:s sekundärrätt på arbetskraftsmigrationsrättens område (artikel 9.5 i direktiv 2014/36 och artikel 8.6 i direktiv 2014/66). I dessa EU-rättsliga bestämmelser föreskrivs en proportionalitetsbedömning mot bakgrund av de specifika omständigheterna i det enskilda fallet. Det bör klargöras om avsikten med föreliggande lagstiftningsärendet är att anknyta till EU-rätten på den här punkten, eller om förslaget är att en annan bedömning ska ske – och i så fall måste likheter och skillnader i relation till EU-rätten utvecklas. Det framstår som rimligt att alla typer av arbetskraftsmigranter blir föremål för likartad proportionalitetsbedömning.

Det bör avslutningsvis tydligt framhållas att allmänna civilrättsliga medel står till buds för den arbetskraftsmigrant som inte erhållit ersättningar m.m. som arbetsgivaren avtalsvägen åtagit sig att utge, men inte utgivit. Sedvanlig nationell arbetsrättslig lagstiftning och kollektivavtal sätter gränserna för de avtalsförändringar som är möjliga för arbetskraftsmigranter och deras arbetsgivare.

6. Skydd för arbetstagare som inte kan få förlängt uppehållstillstånd (s. 162ff)

Några direkta förslag på renodlade åtgärder till skydd för arbetstagare som inte kan få förlängt uppehållstillstånd presenteras inte i betänkandet. Det slås vidare fast att det saknas behov av sådana åtgärder. Utredningen redovisar inte hur den sammanfattningsvis dragit slutsatsen att de föreslagna åtgärderna är tillräckliga för att skydda arbetstagare som inte kan få förlängt uppehållstillstånd. Inte heller slutsatsen att det skulle saknas behov av sådana åtgärder motiveras.

Arbetstagare som inte kan få förlängt uppehållstillstånd är en utsatt och skyddsvärd grupp. Det föreligger behov av skyddsmekanismer för denna grupp. Att utveckla sådana för den aktuella kategorin migranter är en angelägen och komplicerad rättslig frågeställning. Det ligger i samtliga (d.v.s. svenska medborgare och utlänningar) arbetstagares och laglydiga arbetsgivares intresse att denna problematik får en tillfredsställande lösning. Utredningens insatser härvidlag är otillräckliga och ytterligare beredning krävs. Om inte huvudbetänkandet förmår redovisa relevanta analyser och förslag på detta område bör ytterligare en utredning tillsättas (jfr SOU 2016:91, DS 2018:7, SOU 2020:46 och SOU 2021:5) där civil-/arbetsrättslig kompetens tillåts bli tongivande.

7. Åtgärder för att stärka arbetskraftsinvandrares ställning på arbetsmarknaden (kap. 10)

7.1. Allmänna synpunkter

Utredningens bedömningar avseende förutsättningarna för och behovet av användning av företagsbot som sanktion (s. 196f, s. 204f) är riktiga.

Att döma av det magra resultat som redovisas i betänkandet har utredningen lagt upp sitt arbete med att identifiera åtgärder för att stärka arbetskraftsinvandrares ställning på arbetsmarknaden alltför snävt. Utredningen relaterar framförallt redan befintliga analyser och förslag utan att själv lämna något särskilt kreativt eller slagkraftigt förslag. På detta område föreligger ett akut och omfattande behov av skyddsåtgärder och ytterligare beredning framstår som behövlig. Det är en grannlaga uppgift att utveckla sådana. Om inte slutbetänkandet förmår redovisa ytterligare underlag bör en ytterligare utredning tillsättas (se strax ovan).

Ingetdera alternativet som lanseras för att stärka arbetskraftsinvandrares ställning framstår som tillräckligt verkningsfullt. I alla händelser är utfallet

av respektive modell beroende av omfattningen och intensiteten i Migrationsverkets tillsyn i relation till de aktuella arbetsgivarna. Sannolikt är det problem som avses lösas med tillsynen avsevärt mer utbrett och komplicerat än vad utredningen utgått från och därför också mer kostnadskrävande (s. 197, s. 247-249). Om utredningens förslag ska bli effektivt är direkt avhängigt mängden ökade resurser till Migrationsverket. En ökad resurstilldelning är därför önskvärd.

7.2. Vitessanktionerad uppgiftsskyldighet och straffsanktionerad anmälningsskyldighet (s. 179ff)

En brist i *utredningsförslaget* om en vitessanktionerad uppgiftsskyldighet och en straffsanktionerad anmälningsskyldighet är att detta endast förefaller avse uppgifter om vilka arbetsvillkor och inte material som direkt visar vilka arbetsvillkor som faktiskt tillämpats och som arbetstagaren faktiskt kommit i åtnjutande av.

Utredningsförslaget synes vidare vara avpassat för fall där arbetsvillkoren av "misstag" från arbetsgivarens sida varit otillräckliga (s. 181), men detta är sannolikt långt ifrån alltid fallet i verkligheten. Utredningen förklarar inte hur man kommit till slutsatsen att det inte skulle vara ändamålsenligt och effektivt att bifoga anställningsavtalet till ansökan. Det är endast de arbetsgivare som förelagts lämna in uppgifter om anställningsvillkor som omfattas av skyldigheten att anmäla förändringar till Migrationsverket (s. 192). För de som inte initialt förelagts på detta sätt bortfaller då skyldigheten informera om förändringar.

Omfattningen på den föreslagna tillsynen av arbetsgivarna framstår som otillräcklig. Oavsett hur många arbetsgivare som blir föremål för den föreslagna uppgifts- och anmälningsskyldigheten drabbar brister (som inte är ursäktliga enligt utredningens övriga förslag) i arbetsvillkoren alltjämt den part som inte har ansvar för att de uppstår; arbetstagaren. Detta definieras

som nämnts strax ovan över huvud taget inte som ett problem av utredningen, och någon lösning presenteras därför inte. Detta är en brist i utredningens förslag. Arbetstagaren har alltså inte något incitament att komma till rätta med brister i arbetsvillkor och detta är ett grundläggande hinder mot effektiv tillsyn i arbetskraftsmigrationssystemet – utöver att det leder till att sanktioner drabbar den underordnade parten i arbetsrelationen.

Att arbetstagare som till följd av uppgifts- och anmälningsskyldigheten inser att arbetsvillkoren de arbetar under kommer att leda till att de framgångsrikt försöker byta arbetsgivare är verklighetsfrämmande. Denna tankegång kan därför inte utgöra motiv för några nya regler på området.

7.3. Anställningsavtal som grund för arbetstillstånd (s. 198ff)

Det alternativa förslaget utvecklas inte på ett adekvat sätt och därför blir jämförelsen mellan den lösning som föreslås och den som endast övervägs inte helt rättvisande.

Ett sätt, som utredningen inte lyfter fram, att göra alternativförslaget mer relevant är att förkorta Migrationsverkets handläggningstid för arbetstillstånd.

Att arbetsgivaren är bunden av ett anställningsavtal under en lång tid i anslutning till tillståndshandläggningen beskrivs som en sådan allvarlig nackdel för arbetsgivaren som också utgör ett argument mot att anställningsavtal ska bifogas ansökan om arbetstillstånd. Ett bindande anställningsavtal är emellertid inte oföränderligt. Vid ändrade förutsättningar för endera parten kan parterna tillsammans besluta om ändringar i avtalet, så länge som de håller sig inom ramarna för ansökan om arbetstillstånd och arbetsrättslig lagstiftning samt kollektivavtal. Eftersom arbetstagarens samtycke krävs för att ändringar i avtalet ska kunna komma till stånd kommer det initiala avtalet i praktiken fungera som en miniminivå för avtalsrelationen inom ramen

för UtIL 6:2 – arbetstagaren kommer kunna gå med på förändringar denne kan acceptera (d.v.s. uppfatta som om inte förbättringar så i alla fall neutrala ändringar) inom dessa ramar. Det initiala avtalet utgår utgångspunkten för förhandlingar. Kan enighet inte nås om avtalsförändringarna gäller de ursprungliga villkoren. De avtalsrättsliga ogiltighetsgrunderna är vidare tillämpliga och kan innebära att avtalet inte kan göras gällande enligt dess lydelse eller anses helt ogiltigt. I anställningsskyddslagstiftningen finns regler om under vilka förutsättningar anställningsavtal får avslutas. Sammanfattningsvis ger den civilrättsliga regleringen av anställningsförhållandet – inom ramen för UtIL 6:2 – möjligheter för flexibilitet för arbetsgivaren. Utredningen underbetonar denna aspekt när den avfärdar alternativet att låta ett bindande anställningsavtal ligga till grund för arbetstillstånd.

Att anställningsavtal kan ingås muntligen är inget relevant argument mot att föreskriva att arbetstillstånd ska bygga på ett skriftligt anställningsavtal. Eftersom anställningserbjudandet måste lämnas skriftligt i tillståndsärendet och dessutom måste upprättas utöver avtalet innebär krav om att avtalet ska bifogas ansökan inte någon extra administrativ börda för arbetsgivarna – tvärtom.

Reglerna i anställningsskyddslagen som innehåller arbetsgivarens informationsskyldigheter – LAS 6 c § – innebär att anställningsavtal i praktiken kommit att i hög grad standardiseras och blir enklare att pröva innehållsmässigt. Nivåerna i det initiala anställningsavtalet är alltid över gränsen i UtIL 6:2. Eftersom avtalskonstruktionen ger arbetstagaren veto mot oönskade avtalsförändringar, dvs. ur arbetstagarens perspektiv försämrade villkor, minskar behovet av anmälningsskyldighet för arbetsgivaren om avtalsförändringar. Om arbetstagaren skulle ges en rätt till ersättning från arbetsgivaren på de nivåer som föreskrevs i anställningserbjudandet eller –avtalet förstärks denna effekt och behovet av anmälningsskyldighet avseende avtalsförändringar minskar.

7.4. Ställningstagande

Om utredningens förslag ska bli effektivt krävs sannolikt att fler arbetsgivare granskas än det antal som utredningen utgår ifrån. Förslaget utgör i och för sig ett steg i riktning mot en stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare. Utredningsförslaget är en förstärkning av det system som förekommer idag. Det förefaller som om arbetsgivare i dagens system kan underbetala arbetstagare trots tillsynsåtgärder och bedömning vid ansökan om förlängning. Arbetstagarens ställning i relation till arbetsgivaren måste stärkas för att myndighetstillsyn ska bli mer effektiv. Rätt till ersättning enligt anställningserbjudandet är ett centralt led i detta.

Ett sätt att förstärka förslagets slagkraft vore att i Migrationsverkets tillsyn flytta fokus från avtalshandlingar och skriftlig information om anställningsvillkor (LAS 6 c §) över till närmare analys av material som visar vilka ersättningar och villkor som faktiskt betalats ut respektive tillämpats. Mot bakgrund av tillämpliga civilprocessuella och civilrättsliga regler utgör inte detta en tung börda på arbetsgivarna. Enligt allmänna civilprocessuella utgångspunkter bör den som har lättast att säkerställa bevisning bära bevisbördan. Den som påstår att betalning skett har bevisbördan för detta påstående. Enligt den materiella arbetsrättens regler har arbetsgivaren ett starkt incitament av att kunna presentera bevisning kring anställningsförhållandet. Om arbetsgivaren inte kan styrka att avtal ingåtts om tidsbegränsad anställning ska anställningen anses vara tillsvidare (jfr LAS 4 §). Arbetsgivaren ska under skadeståndsansvar förse arbetstagaren med skriftlig information om en mängd aspekter av anställningsavtalet (jfr LAS 6 c § och 38 §). Informerar arbetsgivaren inte, får denne bevisbördan för anställningsavtalets innebörd såvitt gäller de frågor som omfattas av LAS 6 c § (jfr AD 2016 nr 22, AD 2012 nr 44). Det krävs således av andra regler att arbetsgivaren kan styrka betalning och dessutom har arbetsgivaren incitament att kunna presentera bevisning kring anställningsavtalet. Om arbetsgivaren inte lyckas styrka att betalning skett i enlighet med de nivåer som krävs för ett tillåtet arbetstillstånd får tillståndet anses otillåtet, och i det läget bör antingen anställningserbjudandets nivåer eller de andra mer förmånliga nivåer som arbetstagaren

lyckas styrka, ligga till grund för talan i domstol om ekonomiskt skadestånd till arbetstagaren avseende den summa som skulle utgått till arbetstagaren om anställningen fått fortgå på anställningserbjudandets villkor. En civilrättslig tvist kan således inledas i ljuset av att arbetsgivaren i relation till Migrationsverket inte förmått styrka betalning och nivåer. Förutsättningarna för en uppgörelse kan då vara goda. Möjligen bör även allmänt skadestånd utgå. Arbetskraftsinvandraren får en omställningstid för att söka ny anställning innan rätten till vistelse upphör. Dessa är principer som kan ligga till grund för en kraftigt stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare, samtidigt som arbetsgivaren inte betungas med något som inte redan följer av regler utanför migrationsrätten. Gängse civilrättsliga regler och civilprocessuella utgångspunkter som gäller för arbetsgivare får genomslag i migrationsrätten. Arbetsgivaren hålls inte ansvarig för något annat än det erbjudande om anställning en gång utfärdat till en person som rest till Sverige för att arbeta.

Det alternativa förslaget har i alla händelser behandlats styvmoderligt av utredningen. Särskilt möjligheten att i olika avseenden göra anställningserbjudandet bindande (jfr SOU 2020:46) har underskattats. Det bör kunna gå att konstruera ett system där avvikelser från erbjudandet som är mer förmånliga för arbetstagaren beaktas. Villkoren i erbjudandet blir ett golv samtidigt som flexibilitet uppåt är möjligt.

7.5. Rätt till ersättning från arbetsgivaren vid återkallelse av arbetstillstånd (s. 203f)

Utredningen nämner det redan föreliggande lagförslaget om rätt till ersättning från arbetsgivaren vid återkallelse av arbetstillstånd (Ds 2018:7, jfr SOU 2016:91, s. 120ff) och den kritik som ska ha riktats mot det under remissrundan. Vidare avfärdar betänkandet förslaget utan varken närmare förklaring eller försök till vidareutveckling av det. Frågan förtjänar fördjupande analyser och ytterligare överväganden. Det är en brist i betänkandet att frågan hanterats så översiktligt. Ytterligare beredning krävs för att skapa

ett sådant underlag som skulle krävas för att slutligt avfärda lösningen med rätt till ersättning för arbetstagaren.

Sannolikt är en rätt till ersättning från arbetsgivaren vid återkallelse av arbetstillstånd en av de mest verkningsfulla åtgärderna som kan tänkas för att stärka arbetskraftsmigranters ställning. Grunderna för ett sådant system kan vara följande. Om arbetstillståndet återkallas p.g.a. att villkoren understiger de som föreskrivs i Util 6:2 blir arbetsgivaren ersättningsskyldig för åtminstone de inkomster som arbetskraftsmigranten skulle ha uppburit om tillståndet inte återkallats. Utöver ren ekonomisk förlust kan ett allmänt skadestånd enligt gängse arbetsrättsliga utgångspunkter också diskuteras. Utredningens avfärdande av denna lösning är inte underbyggt med tillräckliga skäl. De allmänna domstolarnas farhågor i remissrundan är svårförståeliga. Det är erbjudandet som ska ligga till grund för beräkningen av ersättningen. Varje mål som innehåller avtalsbrott som grund för talan inbegriper den här typen av beräkningar – som alltså är vanligt förekommande och alldeles vardagliga. I Arbetsdomstolens praxis finns dessutom mycket ledning av hur just arbetsvillkor omsätts i ekonomisk förlust och yrkanden om ekonomiskt skadestånd. Tanken att ekonomiskt skadestånd inte skulle ligga i linje med arbetsrättsliga skadestånd är likaledes svårförståelig. Uppsägningar från arbetsgivarens sida som saknar saklig grund (LAS 7 §, jfr 18 §) har rättsföljden ekonomiskt (och allmänt) skadestånd (LAS 38-39 §§). Sedan frågan senast utreddes ordentligt och remissbehandlades har en rätt till ersättning för arbetstagare vid återkallelse av arbetstillstånd kommit att införas för säsongsanställda i lagen (2018:318) om rätt till ersättning när ett tillstånd för säsongsarbete återkallas. I detta lagstiftningsärende, som har sin bakgrund i EU-rätten (artikel 17.2 i direktiv 2014/36/EU), finns exempel på hur den här typen av ersättningsskyldighet kan konstrueras (jfr prop. 2017/18:108, s. 99–103).

Det krävs sannolikt tillfälligt uppehållstillstånd (med undantag för krav om arbetstillstånd) för att den enskilde ska kunna driva en sådan process som

beskrivs ovan. Motsvarande reglering förekommer redan i migrationsrätten – UtIL 5:15, 5:15 d 2 p – vad gäller de som driver processer med stöd av lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige (jfr direktiv 2009/52/EG) och vissa brottsoffer (direktiv 2004/81/EG om uppehållstillstånd för människohandelsoffer, människohandelskonventionen SÖ 2010:8, Istanbulkonventionen SÖ 2014:13).

Sammanfattningsvis är utredningens behandling av frågan om rätt till ersättning från arbetsgivare vid återkallelse av arbetstillstånd alltför knapphändig. Ytterligare beredning krävs här. Sannolikt är det befogat att införa ett sådant system, men det krävs alltså ytterligare underlag för att ta slutlig ställning och utveckla konkreta lagförslag.

7.6. Ytterligare förslag

Utredningen lämnar inte några ytterligare förslag på temat om att stärka arbetskraftsinvandrares ställning. Det är en brist som inte låter sig botas i remissrundan. Här kan endast mycket kortfattat nämnas ett par uppslag.

Det borde vara möjligt att utveckla system som underlättar för arbetskraftsinvandrare att med civilrättsliga medel driva in avtalsbaserade ersättningar de kan ha rätt till från arbetsgivare. Eftersom migrantarbetstagare är en särskilt sårbar grupp på arbetsmarknaden står förstärkande särlösningar för just dem inte i strid med antagandena bakom den svenska modellen för arbetsmarknadsrelationer. Ett ombudsmannasystem eller ett utökat uppdrag för Migrationsverket kan övervägas i sammanhanget.

En lösning i sammanhanget kan övervägas i vilken arbetskraftsinvandrare med direkt lagstöd kan begära åtminstone de nivåer på arbetsvillkor som förekommer i kollektivavtal som arbetsgivaren är bunden av. En förlaga till en

sådan lösning finns i 21 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagarare.

Om en arbetsgivare vid upprepade tillfällen haft arbetskraftsinvandrare anställda som fått se sina arbetstillstånd bli föremål för återkallelse eller nekade förlängning bör stängas av under en viss tid från möjligheten att anställa arbetskraftsmigranter (jfr UtL 6 c:6).

De särskilda avgifter som ska betalas av en arbetsgivare som anställer personer som saknar rätt att vistas och arbeta i Sverige kan användas för den arbetsgivare som vid flera tillfällen haft arbetskraftsinvandrare anställda som fått se sina arbetstillstånd bli föremål för återkallelse eller nekade förlängning (jfr UtL 20:12). Detta tillgodoser det rimliga intresset av vinsteliminering i sanktionssystemet kring arbetskraftsmigration.

Arbetskraftsmigranter som väckt talan mot förutvarande eller nuvarande arbetsgivare bör garanteras uppehålls- och arbetstillstånd under tiden för processen (jfr avsnitt 7.4 strax ovan).

Det är möjligt att det går att stärka arbetskraftsinvandrarens ställning genom att låta arbetsgivarna för egen del ansöka om arbetstillstånd för en viss arbetstagarare (jfr prop. 2013/14:153 s. 18).

7.7. Särskilt om nykriminaliseringar

Olika varianter av handel med arbetstillstånd kan motarbetas med stöd av olika typer av nykriminalisering. Denna fråga har diskuterats ingående tidigare (jfr SOU 2016:91, s. 63, s. 69, Ds 2018:7, s. 38, SOU 2020:46, s. 699f) (se även avsnitt 9.2 nedan). Några nykriminaliseringar har emellertid inte skett. Det finns anledning att blåsa liv i den diskussionen igen.

Att ta betalt av tänkbara migranter för arbetserbjudanden eller anställningsavtal (som avses respekteras i någon eller i ingen utsträckning) samt att utan avsikt att betala de stipulerade villkoren utfärda arbetserbjudanden exploaterar en sårbar grupp personer och framstår som klandervärt i den utsträckning som gör kriminalisering tillåten (jfr t.ex. SOU 2013:38, s. 498). Nykriminaliseringar på detta område kan utgå från följande utgångspunkter. Genom att anknyta till befintliga straffbestämmelser tydliggörs att invändningen om att det kriminaliserade området inte är tillräckligt väl avgränsat inte hindrar nykriminalisering. Det som avgör om kriminalisering får tillgripas är synen på hur klandervärda de aktuella gärningarna är.

En straffbestämmelse kan konstrueras med inspiration hämtad från bostads- hyresrättens regler om förbud för handel med andrahandskontrakt (12 kap. 65 § jordabalken [1970:994]):

’Den som begär, träffar avtal om eller tar emot en särskild ersättning för att utfärda ett sådant anställningserbjudande som avses i 6 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) eller för att ingå anställningsavtal med en person som behöver arbetstillstånd för att ha anställning i Sverige döms till /fängelse i högst X/ böter.

Om brottet är ringa döms till böter. Om brottet är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst X år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningen innefattar ett systematiskt utnyttjande av utlänningars utsatta situation, eller innefattar livsfara eller annan hänsynslöshet gentemot utlänningarna.

Ett avtalsvillkor om särskild ersättning är ogiltigt. Den som har tagit emot en särskild ersättning är skyldig att lämna tillbaka det han eller hon tagit emot.’

Dessutom kan en nykriminalisering konstrueras med inspiration hämtad från 6 § och 7 § lagen (1993:440) om privat arbetsförmedling samt 12 kap. 65 a § jordabalken 1970:994):

'Ingen får begära, träffa avtal om eller ta emot ersättning av arbetskraftsinvandrare för förmedling av sådant anställningserbjudande som avses i 6 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716).

Den som bryter mot första stycket döms till /böter/fängelse i högst 6 månader./ Om brottet är ringa döms till böter.

Om brottet är grovt döms till böter i lägst sex månader och högst /X/ år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningen innefattar ett systematiskt utnyttjande av utlänningars utsatta situation, eller innefattar livsfara eller annan hänsynslöshet gentemot utlänningarna.

Ett avtalsvillkor om särskild ersättning är ogiltigt. Den som har tagit emot en särskild ersättning är skyldig att lämna tillbaka det han eller hon tagit emot.'

Det ligger i sakens natur att den arbetssökande migranten inte bör omfattas av den här typen av kriminaliseringar.

Eftersom det vid de enligt ovan klandervärda situationerna föreligger sådana grundläggande problem med arbetserbjudandet eller 'avtalsrelationen' redan när den inledningsvis formuleras av arbetsgivaren för att sedan åberopas av arbetstagaren i ansökan om arbetstillstånd, så hindras inte kriminalisering i anslutning till arbetskraftsmigration av den i och för sig viktiga utgångspunkten att straffpåföljd ska undvikas när andra effektiva sanktionsformer står till buds för att upprätthålla respekten för avtal (jfr t.ex. prop.

1987/88:155, s. 18). Denna synpunkt gäller även andra förslag om nykriminalisering som kan finnas (se avsnitt 9.2 nedan). Ett anställningsavtal som ingåtts i syfte att ligga till grund för ett arbetstillstånd men som inte är tänkt att förplikta och berättiga parterna enligt sin lydelse är sannolikt i många fall

civilrättsligt ogiltigt med tillämpning av reglerna om svek, ocker respektive skenavtal (30, 31, 34 §§ avtalslagen). Oaktat hur det är med den saken bör det uttryckligen föreskrivas vilka rättsföljderna är för parterna till både avtalet om anställningserbjudande och anställningsavtalet. Avtalskontexten i sig hindrar i alla händelser inte straffrättsliga sanktioner mot arbetsgivaren/den som utfärdar anställningserbjudanden.

8. Försörjningskrav för familjemedlemmar (kap. 11)

Det är en brist att förslaget inte utvecklas mot bakgrund av internationell rätt. I den fortsatta beredningen bör det därför motiveras tydligare i relation till Sveriges konventionsåtaganden såvitt gäller barnkonventionen och principen om familjens enhet.

Härvidlag bör förslaget också motiveras tydligt i relation till artikel 19.6 i den europeiska sociala stadgan (SÖ 1998:35) som är tillämplig på Sverige:

För att trygga migrerande arbetstagares och deras familjers rätt till skydd och hjälp inom annan parts territorium, åtar sig parterna [...] att i möjligaste mån underlätta för en utländsk arbetstagare att återförenas med sin familj om denne själv har tillstånd att bosätta sig i det mottagande landet [...]

Genom att ratificera (SOU 1984:58, s. 337-9, prop. 1985/86:98, s. 100f) avsnitt II i ILO-konventionen nr 143 har Sverige dessutom slutit upp bakom principen i artikel 13:

1. A Member may take all necessary measures which fall within its competence and collaborate with other Members to facilitate the reunification of the families of all migrant workers legally residing in its territory.

2. The members of the family of the migrant worker to which this Article applies are the spouse and dependent children, father and mother.

Införandet av försörjningskrav i migrationsrätten motiveras vanligtvis av en önskan att minska inkommande migration. Att försörjningskravets funktion är att Sverige blir mindre attraktivt att migrera till är t.ex. ett uttryckligt antagande bakom den s.k. tillfälliga lagen om flyktingmottagandet (prop. 2015/16:174, s. 21, s. 29 – jfr s. 46). Det föreliggande betänkandets övergripande uppdrag är emellertid att föreslå åtgärder som gör Sverige mer attraktivt som land att migrera till. I allmänna termer står förslaget om försörjningskrav för arbetskraftsmigranterns familjer i motsättning till ambitionen att öka arbetskraftsmigrationen till Sverige.

Utredningens egen statistik indikerar dessutom att det saknas behov av försörjningskrav för den aktuella gruppen (s. 211f). Arbetsvillkoren för medföljande familjemedlemmar regleras av den gängse svenska arbetsrättsliga lagstiftningen och kollektivavtal. Dessa regler får anses utgöra ett verkningsfullt värn mot dåliga villkor, utnyttjande och exploatering av de medföljande familjemedlemmarna. Frånvaron av kontroll från Migrationsverkets sida uppvägs sannolikt av den allmänt tillämpliga regleringen av arbetsmarknaden i Sverige.

9. Utökad kriminalisering av organiserande av människosmuggling (kap. 12, s. 293f)

9.1. Förslaget om nykriminalisering

En viss utökning av det kriminaliserade området såvitt gäller förfaranden med arbetstillstånd förefaller befogad och också tillåten enligt de principer som avgör i vilka situationer straffsanktion får föreskrivas. Behovet av

nykriminalisering avser de situationer där en arbetsgivare genom vilseledande utverkar ett arbetstillstånd, dvs. de situationer där syftet inte varit att erbjuda eller avtala om anställning på de villkor som presenterats i ansökan om arbetstillstånd (och som är sådana att ansökan kan godkännas med tillämpning av UtIL 6:2). Det är ett ovillkorligt krav att nykriminaliseringen endast avser de situationer som kan sägas utgöra tydliga missbruk av systemet med arbetstillstånd. Arbetstagarens insyn i de bakomliggande förhållandena eller medverkan i dessa är oväsentliga för arbetsgivarens straffansvar.

Utredningens lagförslag är att nykriminaliseringen ska avse främjande av inresa i Sverige på grundval av tillstånd som utfärdats på grundval av oriktiga uppgifter. Utredningen uttalar att om det handlar om uppgifter, som om de varit kända, hade inneburit att tillstånd inte utfärdats. Det uttalas vidare att mindre fel och felskrivningar inte ska omfattas av straffansvar samt att situationer där det saknats verklig anställning och arbetserbudandet varit oriktigt ska omfattas av straffansvar. Någon ytterligare vägledning till rättstillämpningen ges inte av utredningen. Hänsyn till intresset av förutsägbarhet kräver därför förtydliganden på denna punkt. Utrymmet mellan de respektive exemplen är vidsträckt, och sannolikt kommer i praktiken de flesta fall ligga någonstans mitt emellan mindre felaktigheter och regelrätt skenanställning. Här krävs ytterligare beredning i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

I detta sammanhang bör analyseras hur det subjektiva rekvisitet relaterar till uppgifterna som legat till grund för ansökan om arbetstillstånd och särskilt vad som kan tänkas avses med att uppsåtet ska omfatta uppgifternas karaktär av 'oriktiga'. Utredningen har på annat ställe särskilt framhållit hur arbetsgivarens förutsättningar kan ha förändrats under tiden mellan det att erbjudande om anställning lämnas och att tillstånd beviljas, och att detta skapar ett förståeligt och legitimt behov av att behöva ändra arbetsvillkoren (s. 182). Utredningen har alltså visat att arbetsgivarna står inför en skiftande verklighet och att deras behov av arbetskraft kan vara föränderligt. Vidare har utredningen på annat ställe särskilt framhållit att man ser stora svårigheter med att fastställa vad som utgör praxis inom yrket eller branschen (s.

137). Utredningen har alltså visat hur den norm för arbetsvillkor som avgör om en ansökan om arbetstillstånd ska beviljas eller inte kan framstå som diffus för de inblandade arbetsgivarna. Utredningens förslag får uppfattas som att gärningsmannens uppsåt ska omfatta dels att en uppgift är oriktig, dels att denna uppgift är en nödvändig förutsättning för att tillstånd ska beviljas av Migrationsverket. Mot den ovanstående bakgrunden uppstår dock oklarheter: Vad som utgör en oriktig uppgift avgörs dels i relation till en föränderlig verklighet, dels i relation till en oklar norm. Utrymmet för en tilltalad att argumentera att någon viss uppgift inte varit 'oriktig' framstår därmed som omfattande. Vägledande uttalanden i propositionen kan behövas på denna punkt. För övrigt kommer det privaträttsliga systemet för arbetsmarknadsreglering indirekt definiera gränserna kring det kriminaliserade området genom kopplingen mellan straffbestämmelsen och förutsättningarna för beviljande av arbetstillstånd (Util 6:2), som ju ges av kollektivavtal eller praxis. Sammanfattningsvis bör nykriminaliseringen samordnas materiellt med den föreslagna 'ventilen' som syftar till att undvika kompetensutvisningar (s. 157ff).

Endast arbetsgivaren omfattas av straffbestämmelsen. Det ligger i sakens natur att arbetstagaren eller den som ansökan avser aldrig kan dömas vare sig som gärningsman eller för någon osjälvständig brottsform.

Förslaget om att gärningsmannen ska agera i vinstsyfte framstår möjligen som en obefogad insnävning av det kriminaliserade området. Underbetalning av arbetstagare i relation till anställningsavtalet, kollektivavtal och branschpraxis samt till villkoren i arbetstillståndet sker självfallet i regel med vinstsyfte, men det är möjligt att föreställa sig främjanden av arbetstillstånd på grundval av oriktiga uppgifter som sker av altruistiska skäl (t.ex. rena skenanställningar utan värdeöverföringar åt något håll). Dessa upplägg framstår jämväl som klandervärda givet betänkandets utgångspunkter. Det krävs inte heller för straffansvar att någon person faktiskt migrerat till Sverige eller att någon viss arbetstagare faktiskt skadats.

Den här aktuella typen av migrationsrättsliga kriminaliseringar får uppfattas som sanktioner bakom den reglerade invandringen och som brott mot staten. Men, som utredningen noterar är dessa gärningar i praktiken ofta förknippade med exploatering av arbetstagare (s. 222f). Om en arbetstagare haft anledning att förlita sig på ett arbetstillstånd och haft kostnader t.ex. för resa och uppehälle, men arbetsgivaren begått det nya brott som föreslås kan arbetstagaren göra anspråk på skadestånd för ren förmögenhetsskada p.g.a. brott, 1 kap. 2 §, 2 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207).

9.2. Befintliga ej genomförda förslag om nykriminalisering

Avslutningsvis; om nu lagstiftaren gör bedömningen att främjande av inresa i Sverige med stöd av arbetstillstånd utfärdat på grundval av oriktiga uppgifter är klandervärt i en sådan utsträckning att kriminalisering är befogad bör detta leda till en omvärdering av redan framtagna förslag om straffrättsligt skydd för arbetskraftsmigranter. Kriminaliseringen som föreslås i nu aktuellt betänkande måste inte ha lett till någon identifierbar skada för någon enskild människa. Tidigare diskussioner har avsett kriminalisering av den situationen att en arbetskraftsmigrants arbetsgivare uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att uppfylla de anställningsvillkor som ligger till grund för arbetstillståndet (jfr SOU 2020:46 s. 701, Ds 2018:7, s. 38, SOU 2016:91, s. 69). Anledningen till att någon sådan kriminalisering inte föreslagits lagstiftaren är den viktiga utgångspunkten att straffhot endast ska komma ifråga för de mest förkastliga gärningarna (s. 173; jfr SOU 2020:46 s. 701). Men, om nu kriminalisering genomförs enligt föreliggande förslag i syfte att skydda staten och den reglerade migrationen, bör det leda till en omvärdering av hållningen att inte kriminalisera arbetsgivarens uppsåtliga eller oaktsamma underlåtenhet att uppfylla anställningsvillkoren som ligger till grund för arbetstillståndet. Den sistnämnda gärningen leder ju till konkret ekonomisk skada för arbetstagaren som dels underbetalas i relation till anställningsavtalet som ligger bakom arbetstillståndet, dels mister arbets- och uppehållstillståndet och blir deportabel. Ytterligare beredning krävs för att ta ställning till det befogade i ovanstående förslag om nykriminalisering som i förlängningen aktualiseras av det föreliggande betänkandet.

10. Resa under handläggningstiden (kap. 13)

Förslaget bör genomföras. Av skäl som anges i betänkandet (s. 231) bör de övervägda men inte föreslagna åtgärderna inte genomföras.

11. Förnya ett omhändertaget pass (kap. 14)

Utredningen har identifierat en distinkt risk för rättsförluster för den enskilde som enkelt kan avhjälpas av Migrationsverket. De beskrivna insatserna (s. 236) för att hjälpa den enskilde att förnya sitt omhändertagna pass omfattas av de generella reglerna i förvaltningslagen (2017:900) om service-skyldighet. Mot bakgrund av att migrationsrätten redan idag är mycket detaljerad bör Migrationsverkets skyldighet att underlätta för den enskilde att förnya sitt omhändertagna pass kodifieras i t.ex. utlänningsförordningen. Någon ändring i sak av myndighetens agerande efterfrågas emellertid inte.

Enligt delegation

Niklas Selberg