



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Emma Olsson

Vem är det som har bytt spår?

– om motiven till regleringarna kring AT-UND och spårbyte samt
tillämpningens faktiska effekter

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet
15 högskolepoäng

Handledare: Anna Bruce

Termin: VT 2016

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRORD	3
FÖRKORTNINGAR	4
1 INLEDNING	5
1.1 Bakgrund	5
1.2 Syfte och frågeställningar	6
1.3 Begrepp	7
1.4 Avgränsningar	7
1.5 Perspektiv och metod	8
1.6 Forskningsläget och material	9
1.7 Disposition	9
2 ARBETSKRAFTSINVANDRING TILL SVERIGE	11
2.1 Historisk utveckling av arbetskraftsinvandringen till Sverige	11
2.2 Aktuellt juridiskt ramverk rörande arbetstillstånd	12
3 UNDANTAG FRÅN KRAVET PÅ ARBETSTILLSTÅND FÖR ASYLSÖKANDE (AT-UND)	15
3.1 Framväxten av en möjlighet för asylsökande att arbeta	15
3.2 Aktuellt juridiskt ramverk rörande AT-UND	17
3.2.1 Identitetskrav för AT-UND	18
3.2.1.1 Innebörden av att ”styrka sin identitet”	18
3.2.1.2 Innebörden av att ”medverka till att klarlägga sin identitet”	19
3.2.1.3 Innebörden av att ”göra sin identitet sannolik”	20
4 SPÅRBYTE	21
4.1 Framväxten av möjligheten till spårbyte	21
4.2 Aktuellt juridiskt ramverk rörande spårbyte	23
4.2.1 Villkor för att bli beviljad spårbyte	23
4.2.2 Grunder för att neka spårbyte	24

5	TILLÄMPNINGEN I PRAKTIKEN	25
5.1	AT-UND i praktiken	25
5.2	Spårbyte i praktiken	25
5.2.1	En kvalitativ undersökning av spårbytesansökningar	26
6	ANALYS	29
7	SLUTSATSER	32
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	34
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	37

Summary

Every state has the right to control their borders and decide who is allowed on their territory. An exception to this state sovereignty is the right to seek asylum. With regards to the developments of controlled immigration in Sweden, the importance of distinguishing between asylum law and the rules governing labour immigration has become vital. What this essay examines is what happens when two regulations, that are designed to protect different interests, meet.

To work in Sweden during the time of your asylum application you have to prove your identity or “assist in making you identity clear”. This opportunity for asylum seekers to work was introduced in the early 1990s (AT-UND). The possibility for failed asylum seekers to apply for a work residence from within the country, under certain conditions, was introduced in 2010 (“track change”). It is these two regulations I examine in this essay along with the motivations for their introduction. I account for the current regulations and the conditions to be fulfilled in order to be granted the right to work during the asylum application respectively be allowed a “track change”. I also conduct an analysis on the motives that led to the regulations. In order to examine how the effect of the regulations in practice I use statistics and a small qualitative study on applications for “track change”

In the analysis I discuss the noticeable discrepancy that appears when comparing the motives of the regulations with the actual effect. In the motives leading up to the regulations one of the main goals is to introduce more asylum seekers to the work market and to not interfere with people who have established themselves on the work market. With regards to the high demands that are put on proving identity as well as working conditions, the motives does not seem to reflect the actual effects of the regulations.

Sammanfattning

Varje stat har rätt att kontrollera sina gränser och bestämma vem som får vistas på det egna territoriet. Ett undantag från denna statssuveränitet är den absoluta rätten för skyddssökande att söka asyl. I och med att vi har fått en kontrollerad invandring i Sverige har vikten av att skilja mellan asylrätten och de bestämmelser som reglerar arbetskraftsinvandring blivit viktig.

För att få arbeta i Sverige under tiden du söker asyl måste du ha styrkt eller medverkat till att klarlägga din identitet. Denna möjlighet för asylsökande att arbeta (AT-UND) infördes under tidigt 1990-tal. År 2010 infördes en möjlighet för asylsökande som fått avslag att söka arbetstillstånd utan att behöva lämna landet (spårbyte) under vissa villkor. Dessa två regleringar undersöks i ljuset av de motiv som föregått dem. I uppsatsen redogörs för gällande rätt och vilka krav som ställs för att bli beviljad AT-UND respektive spårbyte. Det som undersöks i denna uppsats är vad som händer när två lagstiftningar om uppehållstillstånd, som skyddar olika intressen, möts. Uppsatsen innehåller även en analys av motiven som föregått respektive reglering. För att undersöka hur effekten av tillämpningen förhåller sig till motiven används statistik och en mindre kvalitativ undersökning av ansökningar om spårbyte.

I analysen diskuteras den diskrepans som verkar finnas mellan motiv och effekt av tillämpningen. Motiven visar på en vilja att få ut så många som möjligt på arbetsmarknaden samt inte störa en redan påbörjad etablering på arbetsmarknaden. Detta tycks inte gå ihop med de höga krav som i praktiken ställs på identitet och arbetsvillkor.

Förord

Tillägnar denna uppsats till min fantastiska familj. Ni är bäst – ingen protest. <3

Förkortningar

EU	Europeiska Unionen
FN	Förenta Nationerna
UtlL	Utlänningslagen (SFS 2005:716)
UtlF	Utlänningsförordningen (SFS 2006:97)
AT-UND	Undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd för att arbeta i Sverige
RiR	Riksrevisionen
UNHCR	Förenta Nationernas flyktingkommissariat

1 Inledning

1.1 Bakgrund

I världen vi lever i idag är nationalstaten ett faktum. Det krävs därför olika typer av tillstånd för att röra sig över gränser. Samtidigt lever vi i en värld som blir allt mer globaliserad och en stor del av världens befolkning migrerar av olika anledningar. Människor migrerar både frivilligt av till exempel ekonomiska skäl, och ofrivilligt på grund av till exempel krig eller naturkatastrofer. Personer kan också tvingas lämna sitt hem på grund av en kombination av skyddsskäl och ekonomiska skäl.

Även om migranternas andel av den totala världsbefolkningen fortfarande är liten (ungefär 3.3 %), så har det skett en stor ökning under de senaste decennierna. Mellan år 1990 och 2015 ökade antalet internationella migranter i världen från 154 miljoner till 244 miljoner.¹ 2015 stod arbetskraftsmigranterna för 150 miljoner av världens migranter.² För närvarande finns det ungefär 60 miljoner flyktingar i världen varav ca 20 miljoner är internationella flyktingar som befinner sig utanför sitt hemland.³

För att komma in i ett land krävs det ofta någon typ av visering, och för att få rätt att arbeta så krävs det för det mesta även ett arbetstillstånd.

Asylsökande är undantagna kravet på visering. Rätten att söka asyl är absolut och finns befast i FN:s allmänna förklaring om mänskliga rättigheter.

⁴ Det finns ingen ovillkorlig rätt att bli beviljad asyl i ett annat land, däremot finns det absoluta principer inom folkrätten mot att återvända en person till ett land där denna riskerar grym eller omänsklig behandling eller riskerar att sändas vidare till land där sådan risk finns.⁵

¹ United Nations, Population Division, Department of Economic and Social Affairs (UN

² ILO, ILO global estimates on migrant workers (2015), s 5.

³ UNHCR, Figures at glance, <http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>, hämtad 2016-05-10.

⁴ FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, art 13-14.

⁵ Principen om non-refoulement. Se exempelvis art 33 i FN:s flyktingkonvention från 1951 angående flyktingars rättsliga ställning.

I många länder anses det vara viktigt att de som fått sin asylansökan beviljad integreras i samhället samt att det är viktigt att hålla kostnaderna för flyktingmottagandet nere. Därför finns det i vissa länder en möjlighet till att arbeta under tiden för asylansökan. I vissa länder finns det även en möjlighet att under särskilda villkor söka arbetstillstånd vid avslag på sin ansökan.⁶ Det är regleringarna av detta i svensk rätt som denna uppsats berör.

När jag först bekantade mig med ämnet upptäckte jag en viss inkonsekvens gällande motiveringarna till regleringarna, och framförallt en viss motsättning mellan hur bestämmelserna motiveras i relation till vad effekten av tillämpningen blir i praktiken. Det tycks vara krocken mellan två ”spår” till uppehållstillstånd med olika intressen i grunden som bidrar till att friktion uppstår.

1.2 Syfte och frågeställningar

Bestämmelserna kring arbetskraftsinvandring och asylrätten har båda parallellt utvecklats mycket under 1900-talet. De har hållits separata och har olika motiv för sin existens. Där den ena ämnar att skydda individen oavsett (i alla fall initial) motprestation och den andra ämnar att ha arbetsmarknadens och ekonomiska intressen i centrum. Under 1990-talet infördes bestämmelser som undantog asylsökande från skyldigheten att ha arbetstillstånd för att arbeta i Sverige (AT-UND). Rätten att, under vissa villkor, ansöka om arbetstillstånd efter avslag på sin asylansökan (spårbyte) kom 2010. Genomgående under migrationsrättens utveckling har det uttryckts en vilja att hålla asylrätten skild från bestämmelserna rörande arbetskraftsinvandring med hänvisning till att asylrätten inte ska urholkas eller missbrukas. Samtidigt så har det på senare år funnits ett intresse av att få in asylsökanden på arbetsmarknaden.

⁶ Se SOU 2005:50 s. 89 f och SOU 2009:19, s. 101.

Uppsatsens syfte är att undersöka och redogöra för motiven bakom de olika regleringarna och ställa dem mot varandra för att se hur de har utvecklats och hur väl effekterna av tillämpningen speglar motiven för regleringarna.

För att uppfylla detta syfte besvarar uppsatsen följande frågeställningar:

- Hur ser regleringen och villkoren för att få beviljat AT-UND respektive spårbyte ut?
- Vad är motiven bakom dessa regleringar och vilka intressen söker de att tillgodose?
- Hur ser effekterna av tillämpningen ut och hur förhåller de sig till motiven bakom till lagstiftningen?

1.3 Begrepp

AT-UND: Undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd för att arbeta i Sverige. Det finns även andra grupper än asylsökande som kan beviljas detta, men i denna uppsats menas med AT-UND att en asylsökande utan arbetstillstånd får arbeta i Sverige.

Spårbyte: I denna uppsats menas med spårbyte att en person som efter att den fått avslag på sin ansökan om asyl i Sverige söker och blir beviljad arbetstillstånd utan att behöva lämna landet. Det finns också andra typer av spårbyte, t.ex. från studier till arbete. Det är dock endast spårbyte från asyl till arbetstillstånd som behandlas i denna uppsats.

1.4 Avgränsningar

Migrationsrätten är ett stort och komplicerat område där många paragrafer parerar varandra. Det är därför svårt, men också nödvändigt att göra en snäv avgränsning.

I min uppsats kommer jag endast behandla bestämmelser som rör tredjelandsmedborgare. Jag kommer inte att beröra de bestämmelser som gäller visum eller uppehållstillstånd på grund av annat än arbete eller skyddsskäl.

När det gäller regleringarna för att söka arbetstillstånd så går jag enbart in på huvudregeln om att arbetstillstånd måste sökas innan inresa till Sverige, samt det undantag från denna regel som gäller de som fått avslag på sin asylansökan. Övriga grupper som även de under vissa villkor kan undantas kommer beröras. Regleringarna gällande uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl berörs tyvärr enbart ytligt i relation till identitetsfrågan på grund av platsbrist. Inte heller möjligheten till familjeåterförening på någon grund eller möjligheten att överklaga olika beslut tas upp i uppsatsen.

1.5 Perspektiv och metod

En rättsdogmatisk metod är att med hjälp av rättskälleläran komma till en slutsats om gällande rätt.⁷ Den första delen av uppsatsen består av en utredning av gällande rättsläge samt de förarbeten som ledde dit. Genom att använda mig av erkända rättskällor såsom lagtext, förarbeten och praxis utreder jag och redogör jag för hur gällande rätt ser ut.

Då det finns en mycket begränsad mängd doktrin på ämnet använder jag statistik från Migrationsverket, en rapport om spårbyte från Delmi som innehåller en mindre kvalitativ undersökning av spårbytesansökningar samt en rapport från Riksrevisionen angående tillämningen av AT-UND för att visa på den praktiska tillämpningen i ljuset av de tidigare nämnda källorna. Rapporten från Delmi som jag använder i uppsatsen har en kritisk utgångspunkt och det kommer därför te sig naturligt att min analys följer samma kritiska perspektiv. Sammantaget kommer jag att redogöra för och

⁷ Kleinman 2013, s. 26.

kritiskt analysera gällande rätt vilket kan beskrivas som att jag använder mig av en rättsdogmatisk metod med ett kritiskt perspektiv.⁸

1.6 Forskningsläget och material

Det material jag använder mig av är till största del förarbeten samt lagtext. Eftersom Migrationsverkets egna material är relevant för den praktiska tillämpningen används även detta för att visa på hur begrepp används och hur regler tillämpas i praktiken. Dessa källor är förvisso inte bindande, men av stor betydelse för tillämpningen.

I de fall där jag undersöker bestämmelser som har förts in i förordningar så finns det inte några förarbeten tillgängliga. Jag använder då dels förarbeten till angränsande områden och dels tidningsartiklar för att demonstrera regeringens intentioner. Gällande spårbyte har det i doktrinen varit tämligen tyst. När det gäller ett kritiskt perspektiv använder jag till stor del därför mig av en rapporten *Arbetskraft från hela världen* från Delmi. Rapporten är en tvärvetenskaplig antologi som berör de förändringar som skedde på arbetsrättsområdet i och med 2008 års lagstiftning. Där fokuserar jag främst på Catharina Callemans redogörelse om spårbyte samt Dominika Borg Janssons kapitel om möjligheten att arbeta i Sverige under tiden för asylansökan. Vidare används en rapport från Riksrevisionen angående tillämpningen av AT-UND.

1.7 Disposition

För att ge en bakgrund till ämnet redogör jag först för utvecklingen av arbetskraftsinvandringen i Sverige samt den nu gällande huvudregeln vid ansökan om arbetstillstånd. I kapitel 3 och 4 redogör jag för framväxten av och den nuvarande regleringen av AT-UND respektive spårbyte. I kapitel 5 visar jag på den praktiska tillämpningen av både AT-UND och spårbyte

⁸ Kleinman 2013, s. 35.

genom statistik och en mindre kvalitativ undersökning. Jag avslutar med att göra en analys av det som behandlats i uppsatsen och presenterar därefter mina slutsatser.

2 Arbetskraftsinvandring till Sverige

2.1 Historisk utveckling av arbetskraftsinvandringen till Sverige

Efter andra världskriget fanns det i Sverige ett stort behov av arbetskraft och det slöts därför avtal med flera länder om arbetskraftsöverföring. Ungefär samtidigt öppnades det också upp för fri invandring inom Norden. I mitten av 60-talet ökade konkurrensen på den svenska marknaden och det infördes krav på att arbetstillstånd skulle vara sökt och beviljat innan inresa till Sverige samt att tillstånd endast skulle ges om det fanns behov på arbetsmarknaden.⁹ Sverige arbetade emot den spontana utomeuropeiska arbetskraftsinvandringen och ville istället ha en organiserad arbetskraftsrekrytering genom rekryteringsavtal med olika länder. År 1985 kom nya riktlinjer från Arbetsmarknadsstyrelsen som klargjorde att alla lediga jobb i första hand skulle ges till personer bosatta i landet, och därefter andra nordbor. Arbetskraftsinvandringen begränsades till att endast tillåtas i undantagsfall.¹⁰

I och med 2006 års Utlänningslag ändrades villkoren för att få permanent uppehållstillstånd.¹¹ Det krävdes att personen skulle ha erbjudits en tillsvidareanställning, ha särskilda kvalifikationer och att behovet inte skulle kunna fyllas av arbetssökande inom landet eller EU/EES (och Schweiz). Bestämmelser om anställningsvillkor inkluderades också i vilka det fastställdes att nivån på lönen, försäkringsskyddet och övriga villkor som lägst skulle motsvara kollektivavtal eller praxis inom yrket. Vidare skulle omfattningen vara sådan att arbetstagaren kunde försörja sig under tiden i

⁹ SOU 1982:49, s. 45 och prop 1968:142, s. 96f.

¹⁰ Prop. 1983/84:144, s. 61f.

¹¹ SFS 2005:716.

Sverige. Praxis från Migrationsverket visar att det krävdes minst 13000 kronor i månaden eller lön enligt kollektivavtal.¹²

År 2008 infördes en ny omfattande lagstiftning gällande den utomeuropeiska arbetskraftsinvandringen. Syftet var att underlätta rekryteringen från länder utanför EU/EES och att ge arbetsgivarna en större möjlighet att rekrytera rätt kompetens. De individuella behoven hos arbetsgivaren vara utgångspunkten, och arbetsmarknadsprövningen togs bort. Regeringen ansåg att den nya ordningen skulle innebära att arbetsgivarens kompetensbehov kunde tillgodoses bättre och snabbare.¹³ Regeln om att tillstånd skulle vara sökt och beviljat före inresa gällde fortfarande. Dock infördes det några undantag för bland annat studenter och asylsökande.

I samma lagstiftning togs också möjligheten till permanent uppehållstillstånd vid arbete bort och ersattes av tillfälliga uppehållstillstånd för att regeringen ansåg att det annars skulle komma att återupstå ett behov av en arbetsmarknadsprövning.¹⁴

2.2 Aktuellt juridiskt ramverk rörande arbetstillstånd

För att få arbeta i Sverige krävs det arbetstillstånd enligt 2 kap. 7 § Utlänningslagen.¹⁵ Som huvudregel ska detta ha sökts och beviljats innan inresa enligt 6 kap. 4 § UtL. Arbetstillståndet får ges för max två år i taget och inte överstiga anställningstiden. I normalfallet får den sammanlagda tillståndstiden vara max fyra år. Arbetstillståndet ska enligt 6 kap. 3 § UtL vara knutet till en specifik arbetsgivare och avse ett visst slags arbete, och

¹² Delmi, Rapport nr: 2015:9, s. 14.

¹³ Prop. 2007/08:147, s. 26.

¹⁴ Prop 2007/08:147, s. 34.

¹⁵ Citeras UtL.

kan ges till en person med uppehållstillstånd om inte synnerliga skäl talar emot.

I 6 kap. 2 § framställs vissa förutsättningar för att ett arbetstillstånd ska kunna beviljas:

Arbetstillstånd får ges till en utlänning som erbjudits en anställning, om

1. anställningen gör det möjligt för honom eller henne att försörja sig, och
2. lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen.¹⁶

För att lönen ska räknas som att den går att försörja sig på så gäller det att arbetstagaren kan täcka sina kostnader för ett normalt leverne. Detta innebär alltså att försörjningen ska vara sådan att arbetstagaren inte behöver söka försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § Socialtjänstlagen.¹⁷

Migrationsverket ska vidare pröva att lön, försäkring och övriga anställningsvillkor möter de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket/branschen. I praktiken så skickar arbetsgivaren erbjudandet till det berörda fackförbundet som sedan yttrar sig i ärendet. Yttrande ska sedan tas i beaktning, men är inte avgörande, vid Migrationsverkets bedömning.¹⁸

I andra stycket framgår det att rekryteringsförfarandet måste vara förenligt med Sveriges åtagande inom EU gällande gemenskapsföreträde. Detta innebär att arbetet måste ha funnits tillgängligt i EU-länderna under en viss tid. I praxis finns det belegg för att 10 dagars utannonsering på Platsbanken räcker för att uppfylla kraven.¹⁹ Arbetsgivaren får utannonsera på annat sätt,

¹⁶ 6 kap 2 § 1st UtL.

¹⁷ Wikrén och Sandesjö, Utlänningslagen 6 kap/Arbetstillstånd (10e uppl.) kommentaren till 6 kap 2 § 1st UtL.

¹⁸ Prop. 2007/08:147, s. 27.

¹⁹ MIG 2015:6.

men det gäller då att rekryteringen är förenlig med principen om gemenskapsföreträde.²⁰

Enligt 5 kap. 9 § Utlänningsförordningen²¹ får arbetstillstånd inte beviljas för längre tid än personen har rätt att vistas i Sverige och inte för längre tid än personens pass gäller. Detta innebär alltså att den sökande måste ha ett giltigt pass för hela tillståndstiden. Att tillfälliga uppehållstillstånd inte får beviljas någon utan ett giltigt pass är fastställt i praxis.²²

Vidare görs en bedömning av den sökandes generella skötsamhet i enlighet med 5 kap. 17 § UtL.²³

²⁰ Wikrén och Sandesjö, Utlänningslagen 6 kap/Arbetstillstånd (10e uppl.) kommentaren till 6 kap 2 § 2st UtL.

²¹ Citeras UtIF.

²² MIG 2007:30.

²³ Prop 07/08:147, s. 26f och 48.

3 Undantag från kravet på arbetstillstånd för asylsökande (AT-UND)

3.1 Framväxten av en möjlighet för asylsökande att arbeta

I maj 1992 ändrades Utlänningsförordningen på så sätt att asylsökande undantogs från skyldigheten att ha arbetstillstånd för att arbeta, dock enbart i de fall där handläggningstiden skulle kunna komma att ta mer än fyra månader att handlägga. Denna tidsgräns motiverades med att det annars kunde finnas en risk för att antalet asylansökningar, och då främst ogrundade, skulle öka.

Det skulle för en del personer utan egentliga asylskäl kunna framstå som ett lockande alternativ att anmäla sig som asylsökande i Sverige och därmed få rätt att arbeta här under en begränsad tid. En ökning av antalet asylsökande utan asylskäl skulle kunna bidra till att urholka asylrätten.²⁴

Syftet var att undvika en passiv och lång väntan för den sökande. Detta ansågs kunna vara destruktivt för individen eftersom de kom från förhållanden där de hade ”försörjt sig själva och sin familj, tagit ansvaret för sina barns fostran och utbildning, varit politiskt aktiva etc.”²⁵ I förarbetena menades det att en individ som är aktiv och gör rätt för sig kommer att vara bättre skickad för att ta ansvar för sitt fortsatta liv oavsett om det blir i Sverige eller personen tvingas återvända. En person skulle på så sätt även att behålla sin självrespekt.²⁶ Det nämndes även att asylsökanden bär på traumatiska upplevelser, och att samma krav inte skulle ställas på alla.²⁷

²⁴Prop 1993/94:94, s. 36-37.

²⁵Prop 1993/94:94, s. 26.

²⁶Ibid.

²⁷Ibid.

Vidare ansågs en lång väntan utan sysselsättning kunna orsaka svårigheter för etablering på arbetsmarknaden och bidra till onödiga samhällskostnader. I förarbeten som diskuterar frågan nämns också en farhåga att sysslösheten hos de asylsökande kan ge allmänheten en dålig bild av de sökande som grupp.²⁸

Även i senare propositioner nämns de positiva effekter arbete under handläggningstiden kan ha för både individ och samhälle, genom att arbetande asylsökande bidrar med skatteintäkter till staten och att det är ett steg mot integration in i det svenska samhället. Även att allmänhetens syn på asylsökande blir mer positiv tas upp som en fördel. Även om sökanden skulle få avslag efter att ha arbetat så ansågs det fortfarande vara positivt för personens fysiska och psykiska hälsa.²⁹

Under 00-talet ökade antalet asylsökande utan identitetshandlingar. År 1997 saknade 65% av de asylsökande i åldrarna 16-64 år identitetshandlingar och motsvarande siffra hade år 2007 ökat till 94%.³⁰ Redan i en utredning år 2003 ansågs det att de som inte har identitetshandlingar och inte heller medverkar till att klarlägga sin identitet borde få sin ersättning nedsatt. Detta för att motivera människor att hjälpa till att klarlägga sin identitet.³¹

I en utredning från år 2009 föreslogs det att kravet på lång handläggningstid skulle tas bort. Detta mot bakgrund av regeringens tydliga vilja att antalet arbetande asylsökande ska öka. Utredningen lyfte fram individens ansvar för den egna situationen och den egna försörjningen. Den ansåg att det fanns ett principiellt värde att ställa samma krav på asylsökande som resten av befolkningen. Utredningen menade också att eftersom möjligheterna att söka arbetstillstånd från länder utanför EU hade utökats, så borde risken för

²⁸ Prop. 1990/91:195, s. 108.

²⁹ Prop 2007/08:147, s. 37.

³⁰ Prop 2007/08:147, s. 42.

³¹ SOU 2003: 25, s. 153.

att människor skulle använda asylansökan som en väg in på arbetsmarknaden ha minskat.³²

Den 1 augusti 2010 togs kravet om lång handläggningstid bort. Samtidigt infördes också en reglering som gjorde att de som inte har identitetshandlingar eller medverkar till att klarlägga sin identitet inte heller ska beviljas undantaget. Det finns inga förarbeten eftersom förändringen skedde genom förordningen, men i en artikel i DN i samband med lagändringen skrev Tobias Billström, dåvarande migrationsminister, att ”[e]n alldeles för stor del av de asylsökande saknar i dag identitetshandlingar. Det leder till svårare utredningar och längre handläggningstider. Det är rimligt att kräva att den som söker skydd i Sverige anstränger sig och medverkar till att klarlägga sin identitet.”³³

Kravet om lång handläggningstid kommenterade han med att det är en del i att ytterligare stärka arbetslinjen. Vidare uttryckte han att det syftade till att öka integrationen samt minska kostnaderna för flyktingmottagandet.³⁴

3.2 Aktuellt juridiskt ramverk rörande AT-UND

Enligt 5 kap. 4 § UtIF är de som ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och återopat skyddsskäl enligt 4 kap. 1 §, 2 § eller 2 a § UtIL undantagna skyldigheten att ha arbetstillstånd. Frågan om AT-UND ska prövas ex-officio.³⁵

I paragrafens första stycke punkt 2 och 3 framgår att undantaget inte heller gäller för de som sannolikt kommer att få sin ansökan prövad i annat land (i

³² SOU 2009:19 s. 101-102.

³³ Billström, Tobias. *Asylsökande ska få arbeta från första dagen i Sverige*, DN Debatt, 2010-06-09.

³⁴ Ibid.

³⁵ Migrationsverket, Handbok för migrationsärenden, *Identitet*, s9.

enlighet med Dublinförordningen)³⁶ eller om det är sannolikt att personen kommer att avvisas med omedelbar verkställighet enligt 8 kap. 19 § utlänningslagen (alltså om asylansökan är uppenbart ogrundad).

Enligt andra stycket i 5 kap. 4 § Utf ska AT-UND gälla tills personen lämnat landet eller blivit beviljad uppehållstillstånd. Dock ska AT-UND sluta gälla om personen inte medverkar till verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning.³⁷

Sedan 2010 ska undantagen inte beviljas om personen inte kan styrka sin identitet eller inte medverkar till att klarlägga sin identitet.

3.2.1 Identitetskrav för AT-UND

3.2.1.1 Innebörden av att ”styrka sin identitet”

Vid ansökan om svenskt medborgarskap ska den sökande kunna styrka sin identitet. Avsaknad av till exempel pass utgör dock inte något absolut hinder så länge identiteten kan styrkas på annat sätt i och med principen om fri bevisprövning. Exempelvis så kan en eller flera handlingar som var för sig skulle anses otillräckliga i en sammantagen bedömning nå upp till att identiteten är styrkt. Uppgifter från nära anhöriga kan också åberopas om den anhörige har svenskt medborgarskap och visar upp godtagbar identitetshandling. Den sökande måste också ha lämnat i övrigt överensstämmande uppgifter.³⁸

Det finns alltså en relativt klar redogörelse för vad det innebär att styrka sin identitet. I Migrationsverkets rättsliga ställningstagande angående kraven på klarlagd identitet och pass vid uppehållstillståndsärenden läser vi att:

[...]det inte finns något uttalat krav i utlänningslagstiftningen på att utlänningsens identitet ska

³⁶ Rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat.

³⁷ Migrationsverket, Handbok för migrationsärenden, *Identitet*, s9.

³⁸ Prop 1997/98:178, s. 7-8.

vara styrkt. [...] Kraven på styrkt identitet i ärenden som prövas enligt medborgarskapslagen ska därför inte per automatik likställas med kravet på styrkt identitet i ärenden som prövas enligt utlänningslagen.³⁹

Dock bör den bedömningen som görs i medborgarskapsärenden ändå kunna vara vägledande och ger en relativt klar bild av vad som menas med att styrka ens identitet även i ärenden gällande AT-UND.

3.2.1.2 Innebörden av att ”medverka till att klarlägga sin identitet”

Enligt Migrationsverkets handbok tas ställning till frågan om AT-UND av mottagningsenheten endast om den sökande har identitetshandlingar.

Annars lämnas frågan över till prövningsenheten som ska pröva frågan löpande varje gång omständigheterna kring den sökandes identitet ändras.⁴⁰

I Migrationsverkets instruktioner till asylsökande på hemsidan går det att få intrycket att den sökande har en skyldighet att faktiskt fastställa sin identitet: ”Kan du inte visa sådana handlingar direkt när du söker asyl är det din skyldighet att skaffa fram sådana handlingar så fort som möjligt [...] Det betyder att du aktivt måste arbeta med att klarlägga sin identitet till dess att den är fastställd”⁴¹

I Migrationsverkets handbok för asylärenden kan vi dock läsa följande:

Såsom förordningstexten är formulerad kan intryck man ges att det som utgångspunkt krävs klarlagd identitet för att komma ifråga för AT-UND. Detta kan dock inte anses vara fallet, utan att man använt ordet klarlägga i förordningstexten torde handla om de sökande som saknar identitetshandlingar. Arbetet kring en sökandes medverkan i identitetsfrågan måste alltid utgå från att den bevisnivå som är huvudregel vid ansökningar om uppehållstillstånd, dvs. klarlagd/styrkt, ska uppnås. I asylärenden finns dock en bevislättning såtillvida att det räcker att identiteten görs sannolik.[...] En sökande som lämnar in identitetshandling och som därigenom tillsammans med övrigt i ärendet når upp till beviskravet

³⁹ SR 05/2016, bilaga 1.

⁴⁰ Migrationsverket, Handbok för migrationsärenden, *Identitet*, s9.

⁴¹ Migrationsverket.se, ”Du ska styrka din identitet”.

sannolikt ska således anses ha rätt till AT-UND. Det vore orimligt om aktuell sökande skulle nekas rätt till AT-UND med hänvisning till att han/hon inte nått upp till det högre beviskravet klarlagd/styrkt identitet.⁴²

Utifrån Migrationsverket handbok verkar det alltså som att det skulle räcka att göra sin identitet sannolik, liksom i asylärenden i övrigt, för att bli beviljad AT-UND.

3.2.1.3 Innebörden av att ”göra sin identitet sannolik”

Det finns olika skäl till att en asylsökande inte har identitetshandlingar. Det är inte heller alltid som Migrationsverket godtar de handlingar som den sökande har med sig.⁴³ Eftersom det ofta är svårt för asylsökande att skaffa fram bevisning så finns det en bevislätnadsregel i asylärenden. I UNHCRs handbok står det i p. 202 att den sökande ska ges ”the benefit of the doubt”.⁴⁴ Detsamma framgår av skyddsgrundsdirektivets artikel 4.5⁴⁵. Detta innebär att om den sökandes historia är sammanhängande och trovärdig så ska detta ge en bevislätnad i identitetskravet. Det räcker således med att göra sina asylskäl och således även sin identitet sannolika.⁴⁶ Om den sökande inte kan styrka sin identitet så görs en bedömning på tillgängliga handlingar enligt principen om fri bevisprövning. Skulle det vara omöjligt att få fram handlingar så kan en sökandes identitet göras sannolik enbart med hjälp av dennes berättelse.⁴⁷

⁴² Migrationsverket, Handbok för migrationsärenden, *AT-UND - undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd*, s 3.

⁴³ Migrationsverket.se, Migrationsverkets bedömning av identitetsdokument

⁴⁴ UNHCRs handbok är inte en bindande rättskälla men av stor relevans i asylärenden som fastställt av praxis. Jmfr MIG 2006:1.

⁴⁵ Rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när medborgare i tredje land eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet.

⁴⁶ MIG 2007:9.

⁴⁷ RCI 08/2013, s. 4.

4 Spårbyte

4.1 Framväxten av möjligheten till spårbyte

I proposition 2007/08:147 föreslogs en möjlighet att söka arbetstillstånd inifrån landet för den som har fått avslag på sin asylansökan. Detta ska gälla de som börjat etablera sig på arbetsmarknaden, alltså de som har fått beviljat AT-UND och lyckats finna ett arbete. Det ansågs ej vara ”i linje med regeringens vilja till en effektivare arbetskraftsinvandring” om en person som har börjat etablera sig på arbetsmarknaden måste lämna landet för att söka arbetstillstånd.⁴⁸

Vidare påpekade propositionen att det kan framstå som oskäligt och vara kostsamt för den enskilda och dennes eventuella familj. Arbetsgivarens intresse betonades och det ansågs inte rimligt att denne ska riskera ekonomiska avbräck och påverkan på verksamheten i stort bara för att arbetstagaren ska lämna landet och söka arbetstillstånd. Detta ansågs särskilt allvarligt om arbetstagaren har en väsentlig roll i produktionen.⁴⁹

Vikten av en effektiv asylprocess med en tydlig början och ett tydligt slut poängterades tillsammans med vikten av att respektera lagakraftvunna beslut för att legitimiteten i asylsystemet ska behållas. Risker för att asylrätten skulle komma att urholkas om människor utnyttjar asylsystemet för att få tillträde till arbetsmarknaden är något som diskuterats i tidigare förarbeten också, men här ansågs riskerna trots allt inte överväga fördelarna. Det framhölls dock att det är viktigt att de hålls separata och att det finns ett tydligt slut på asylprocessen.⁵⁰

⁴⁸ Prop 2007/08:147, s 47-48.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ibid.

Möjligheten till spårbyte trädde i kraft år 2008 och var en del av en stor reform av lagstiftningen rörande arbetskraftsinvandring. Kraven för att få beviljat spårbyte var att anställningen ska ha pågått i minst sex månader vid ansökningstillfället och anställningen ska fortgå i ett år efter ansökan. Tidsgränsen på sex månaders arbete innan ansökan lämnades utan någon egentlig motivering. Däremot motiverades tidsgränsen för fortsatt anställning med att det krävs en förväntad fortsatt bosättning i Sverige på minst ett år för att personen ska kunna folkbokföras i landet. De övriga villkoren för anställning var desamma som gäller vid ansökning av arbetstillstånd i övrigt.⁵¹ En tidsfrist på två veckor för ansökan om arbetstillstånd efter ett lagakraftvunnet beslut om avslag på asylansökan infördes för att motverka missbruk.⁵²

År 2011 anser kommittén bakom utredningen ”Cirkulär migration och utveckling” att det finns skäl att göra lättnader i kraven för spårbyte då det endast är en begränsad grupp som kvalificerar sig för ett byte. Det föreslogs att tiden för arbete innan avslag ska sänkas till 3 månader. Eftersom att handläggningstiderna hade kortats så hann asylsökande ofta inte vara anställd i sex månader innan ett eventuellt avslag.⁵³

Vidare föreslogs det att det ska vara möjligt att kombinera två anställningar för att uppfylla kraven på för anställning innan avslag. Utredningen menade att även flera anställningar skulle kunna utgöra en etablering på arbetsmarknaden. För att utnyttjande av arbetskraft under systemet inte ska bli lättare så föreslog utredningen att det skulle begränsas till att röra sig om max två anställningar. Villkoren för detta skulle vara att en av anställningarna varar ett år fram i tiden.⁵⁴

Det föreslogs även att tidsfristen för ansökning om spårbyte skulle ändras till fyra veckor efter avslag. Detta då en relativt stor andel av ansökningarna

⁵¹ Se kap 3 i denna uppsats.

⁵² Prop 2007/08:147, s. 47-48.

⁵³ SOU 2011:28, s. 124.

⁵⁴ Ibid.

avstryks på grunden att de inkommit för sent. Utredningen trodde att detta kunde bero på att den asylsökande inte alltid nås av information om möjligheten till spårbyte.⁵⁵

I propositionen som följer utredningen ansågs det istället att antalet månader som den asylsökande ska ha arbetat innan ansökan om spårbyte ska sänkas till fyra månader, på grundval av de förkortade handläggningstiderna. Regeringen gjorde också, likt utredningen, bedömningen att även en kortare anställning kan utgöra att en etablering på arbetsmarknaden ha kunnat påbörjas. Möjligheten till att kombinera flera anställningar under handläggningstiden diskuteras. Dock ansåg regeringen att detta skulle göra det svårare för Migrationsverket att kontrollera hur arbetsgivaren har levt upp till sina åtaganden gentemot arbetstagaren.⁵⁶ Den tidsfrist som fanns på två veckor ändrades inte heller.

Den enda ändringen som gick igenom är alltså att antalet månader som ska ha arbetats innan ansökningstillfället sänks till fyra. Ändringen trädde i kraft i augusti 2014.⁵⁷

4.2 Aktuellt juridiskt ramverket rörande spårbyte

4.2.1 Villkor för att bli beviljad spårbyte

Möjligheten till spårbyte regleras i 5 kap. 15 a § UtlL; ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas en person vars ansökan om asyl har avslagits, under vissa villkor.

Personen ska sedan minst fyra månader tillbaka ha haft en anställning som motsvarar de krav som anges i 6 kap. 2 § 1st.⁵⁸ Anställningen som personen

⁵⁵ SOU 2011:28, s. 125.

⁵⁶ Prop 2013/14:213, s. 31-32.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Se kap 3 i denna uppsats.

har erbjudits ska alltså göra det möjligt för personen att försörja sig samt lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor får inte är sämre än vad som följer av svenska kollektivavtal. Värt att notera är att annonskyldigheten inte för anställningar inom ramen för spårbyte.⁵⁹ Det är inte möjligt att kombinera flera olika anställningar utan det ska gälla en och samma anställning.⁶⁰

Vidare ska anställningen vara i minst ett år framåt från ansökningstillfället, och ansökan har inkommit till Migrationsverket senast två veckor efter att beslutet om avslag på asylansökan vunnit laga kraft. Personen måste också ha ett giltigt pass vid tiden för ansökan och passet måste vara giltigt under hela tillståndstiden enligt 5 kap. 4 § UtIF.

4.2.2 Grunder för att neka spårbyte

I och med att Återvändandedirektivet⁶¹ implementerades 2012 så infördes en huvudregel i som innebar att det som avvisats eller utvisats ska få en tidsfrist för frivillig avresa på två eller fyra veckor. Konsekvensen av att inte lämna landet inom denna tidsfrist är att personen får ett återreseförbud. Detta innebär att individen inte har rätt att resa in i Schengenområdet under en viss tid. Har personen ett sådant återreseförbud så kan detta bidra till att arbetstillstånd inte medges. Det finns dock fortfarande en möjlighet att uppehållstillstånd ändå beviljas. Det kan även finnas särskilda skäl till att uppehållstillstånd inte ska beviljas enligt 5 kap. 17 § UtIL, exempelvis vid upprepad brottslighet. I regel krävs det av rättssäkerhetsskäl att det finns en lagakraftvunnen dom avseende fängelsestraff av inte för kort varaktighet.⁶²

⁵⁹ Jmfr artikel 11 i rådets direktiv 2003/9/EG om miniminormer för mottagandevillkor av asylsökande i medlemsstaterna.

⁶⁰ Prop. 2013/14:213, s. 31–32.

⁶¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

⁶² Prop. 2004/05:170, s. 283-284.

5 Tillämpningen i praktiken

5.1 AT-UND i praktiken

I Riksrevisionens rapport *Början på något nytt* görs en utvärdering av de nya etableringsmöjligheterna från 2012. Gällande tillämpningen av AT-UND så sker detta genom intervjuer och platsbesök på mottagningsenheter runt om i landet.⁶³ Här framkommer det att det finns en ”upplevd otydlighet om vad det innebär att medverka till att klarlägga sin identitet och att det finns problem med att vissa grupper inte kan få AT-UND”. Under 2011 hade endast 19% (5600) av de asylsökande blivit beviljade AT-UND, och av dessa var det enbart 9% (drygt 500) som arbetade.⁶⁴

Riksrevisionens intervjuer visade också att asylsökande ibland inte vet att de har tillstånd att arbeta även när det ska framgå av deras LMA-kort. Det efterfrågades av respondenterna i intervjuerna ett större samarbete mellan de olika enheterna när det gäller asylsökandens möjlighet att praktisera och arbeta.⁶⁵

2014 skedde det en ökning av antalet AT-UND som blev beviljade vilket migrationsverket förklarade med dels ett högt antal asylansökande, och dels att många av de asylsökande var från Syrien och hade i regel giltiga pass.⁶⁶

5.2 Spårbyte i praktiken

Antalet ansökningar om spårbyte har minskat varje år sedan reglerna infördes 2008. 2009 kom det in 1252 ansökningar om spårbyte och bara fyra år senare hade siffran sjunkit till 436. Både 2014 och 2015 låg siffran något högre (drygt 600 ansökningar). Men det är dock fortfarande en låg siffra och betydligt färre ansöker om spårbyte nu än vid införandet av reglerna.

⁶³ För mer information om metod och genomförande se RiR 2012:23, s 20.

⁶⁴ RiR 2012:23, *Början på något nytt*, s 41.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Migrationsverkets årsredovisning 2014, s 96.

I en artikel från maj 2016 i tidningen *Lag & Avtal* får Robert Kollberg, enhetschef på Migrationsverket frågan om varför siffran är så låg. Han spekulerar kring att ombud nu vet mer om reglerna och därför inte söker. Han påpekar även att ”reglerna är tuffa” och att det är en snäv tidsfrist för att sicka in sin ansökan.⁶⁷ Antalet bifallna ansökningar har i snitt legat runt en tredjedel.⁶⁸

5.2.1 En kvalitativ undersökning av spårbytesansökningar

I Delmis rapport *Arbetskraft från hela världen* görs det i ett kapitel av Catharina Calleman en kvalitativ studie av alla de inkomna ansökningarna om spårbyte under ett år. Jag gör här en väldigt kort genomgång av denna studie och slutsatser för att peka på bestämmelsernas tillämpning.

De ärenden som undersöks är från 2013, då tidskravet på arbete i sex månader innan ansökningstillfället fortfarande gällde. Alla de 484 ansökningar som kom in till verket 2013 ingår i undersökningen. Ungefär en tredjedel av ansökningarna beviljades.⁶⁹

120 av ansökningarna hade avvisats på grund att de hade kommit in vid fel tidpunkt - för tidigt eller för sent – eller på grund av att ansökningsavgiften inte hade betalats. Det finns i 5 kap. 5 a § en tidsfrist för när en ansökan senast ska ha kommit in, men det finns inga regler rörande när en ansökan som tidigast får komma in. Detta diskuteras i Migrationsverkets handbok och de anser att det inte finns grund för att pröva ansökan förrän det finns ett lagakraftvunnet beslut. Enligt handboken ska ansökningar prövas så snart som möjligt och det finns därför inte någon möjlighet att avvakta med att pröva ärendet utan resultatet blir att ansökan avvisas.⁷⁰

⁶⁷ Nilsson, Karin. *Få byter spår i asylprocessen*, *Lag & Avtal*, 2016-05-10.

⁶⁸ Mellan 2009-2014 har siffran varierat mellan 24-44%, enligt statistik från Migrationsverket.se, *Översikt och statistik från tidigare år*.

⁶⁹ Delmi, Rapport nr: 2015:9, s. 306.

⁷⁰ Ibid. s. 311-312.

Lite mindre än hälften av ansökningarna avslogs. Avslagen skedde på varierande grunder och ofta kombineras mer än en grund. Ungefär en fjärdedel avslogs på grund av att den sökande tidigare fått ett återreseförbud och Migrationsverket inte ansåg att det fanns särskilda skäl att upphäva det.⁷¹

Ett tiotal saknade giltiga pass. De hade lämnat in pass från Afghanistan respektive Irak, men de ansågs inte vara giltiga passhandlingar då de inte är godkända av Migrationsverket. Dessa personer hade inte heller haft rätt att arbeta under tiden för handläggningstiden och kunde därför inte tillgodoräkna sig sin arbetstid. Även andra fall fanns där personen inte haft AT-UND och på den grunden inte blev beviljad spårbyte.⁷²

I mer än hälften av ansökningarna med avslag så var det på grund av att arbetsvillkoren inte upp levvt upp till kraven. I relativt många av ärendena hade den sökande haft mer än en anställning, kravet på sex månaders arbete var ej uppfyllt och, framförallt, anställningsvillkoren inte var uppnådda. Flera av ansökningarna avslogs på grund en kombination av flera av dessa skäl. Ofta var det bristande försäkring som var anledningen till avslag. En situation som återkom i ett par ärenden var att kravet på en anställning inte ansågs uppfyllt om företaget bytte ägare eller om personen arbetade kvar på samma ställe men med en annan arbetsgivare.⁷³

Calleman påpekar att bedömningen gällande anställningsvillkoren är väldigt sträng och avvikelser går inte att korrigera i efterhand, även om flera arbetsgivare erbjöd sig att göra det. I förarbeten sägs det att de regler som gäller för arbetande asylsökande är ”hela den vanliga arbetsrättsliga lagstiftningen”.⁷⁴ Där finns det inga särskilda krav på lönenivåer osv. Därför anser Calleman att det tycks märkligt att vägra arbetsgivare att korrigera det

⁷¹ Ibid. s. 310.

⁷² Ibid. s. 315.

⁷³ Delmi, Rapport nr: 2015:9 317-318.

⁷⁴ Prop. 1993/94:94 s. 19.

de vill i efterhand och istället avvisa detta på grund av att arbetsgivaren inte kan ”läka brister” i efterhand.

Gällande rättssäkerheten kommenterar Calleman dels på de ärenden som rör återreseförbud där hon tycker sig se en stor godtycklighet i bedömningen för när återreseförbudet upphävs eller inte. En viss brist på förutsebarhet tycker Calleman också sig se när det gäller bedömningen av lönenivåerna där en lön som låg något under kollektivavtalsnivån ibland godkändes och ibland underkändes.⁷⁵

⁷⁵ Delmi, Rapport nr: 2015:9 s. 324-325.

6 Analys

Möjligheten att arbeta under handläggningstiden av asylansökan och möjligheten att söka arbetstillstånd vid ett avslag på sådan ansökan växte fram på flera olika grunder. I de tidiga förarbetena var motiven inriktade främst på individen. Motiveringarna inkluderade att väntan för den asylsökande skulle vara meningsfull och flyktingen skulle göra rätt för sig. I förarbetena talades det också om att det var nyttigt för individens psykiska och fysiska hälsa. Det fanns också motiv som talade om att kostnaderna för mottagningen skulle hållas nere och att det kunde minska risken för att allmänheten skulle få en negativ bild av asylsökande.

De största motstånden mot denna typ av regleringar var att asylrätten skulle urholkas på grund av att individer kunde se det som en möjlig väg in på arbetsmarknaden genom att söka asyl. Asylrätten och regleringarna rörande arbetskraftsinvandringen hålls alltså fortfarande skilda från varandra.

Allt eftersom tanken om en effektivare arbetslinje blivit mer framträdande inom den politiska sfären så har detta också reflekterats i förarbetena till de aktuella regleringarna. Viljan om att få ut asylsökande på arbetsmarknaden hade blivit mer framträdande och en etablering på arbetsmarknaden ansågs viktig utifrån en integrationssynpunkt.

Möjligheten till spårbyte infördes med motiveringarna att det inte ansågs vara i linje med regeringens idé om en effektivare arbetslinje att människor som börjat etablera sig på arbetsmarknaden skulle behöva lämna landet. Fokus riktades också för första gången till arbetsgivaren; den eventuella skada en arbetsgivare skulle kunna lida av att en arbetstagare tillfälligt behövde lämna landet ansågs inte som rimlig. Den avskiljning som fanns mellan asylrätten och reglerna kring arbetskraftsinvandring finns visserligen kvar, har tillsynes minskat i värde. Retoriken ändras alltså till att själva etableringen på arbetsmarknaden blir allt viktigare.

I tidiga förarbeten handlar det mycket om att göra rätt för sig, både för samhällets och för individens skull. Allt eftersom så övergår motiven till att handla om integrering och att komma in i det svenska samhället. I och med att detta sker övergår sedan retoriken till handla om förluster och olägligheter på arbetsmarknaden. Således kan vi se en förflyttning av intresse i motiven bakom lagstiftningen genom utvecklingen.

Det finns en tydlig vilja från lagstiftarens sida att fler asylsökande ska komma ut i arbete, och att detta ska vara en väg in i samhället. De krav som ställs på spårbyte är dock höga. I undersökningen kommer Calleman ser hon fram till att väldigt få hinner arbeta ihop den tid som krävs, även om kravet endast är fyra månader. Att som nyanländ asylsökande hitta att anställningserbjudande som sedan sträcker sig minst ett år fram i tiden kan inte heller anses vara särskilt enkelt. Reglerna är dessutom hårda och oflexibla. Det finns ingen möjlighet att i efterhand justera anställningsvillkoren, även om det skulle vara endast små justeringar som krävs. Även den korta tidfristen för ansökan visar sig vara problematisk enligt som redogjorts ovan. Callemans undersökning visar på att kraven som ställs upp är svåruppnåeliga vilken också reflekteras i den statistik som finns.

Ett ytterligare hinder som uppsatsen har pekat på är otydligheten kring identitetskravet för att bli beviljad AT-UND. Migrationsverket själva påpekat orimligheten att identitetskravet vid beviljade av AT-UND skulle vara högre än det krav som finns vid asylansökan; göra sin identitet sannolik. Men samtidigt vittnar de själva om att det finns en otydlighet, som framgår av Riksrevisionens rapport som citeras i kapitel 5. Dessa oklarheter verkar resultera i de grupper av personer som inte har någon möjlighet att skaffa fram identitetshandlingar utesluts från arbetsmarknaden och att få blir beviljade AT-UND, ibland hela nationaliteter.

Vid spårbyte blir sedan identitetskravet än högre och det krävs här ett giltigt pass. Visserligen går det att argumentera för att samma krav ska gälla som för de som söker utifrån. Men om motiven, som talar om att inte störa en etablering på arbetsmarknaden, ska följas så tycks det något inkonsekvent. Eftersom att pass inte krävs för AT-UND så kan en situation uppstå där en person utan pass har lyckats ta sig in på arbetsmarknaden och skaffat sig en anställning som lever upp till alla villkor, för att sedan ändå tvingas att lämna landet och skapa olägligheter för arbetsgivaren.

Andra aspekter som är relevanta att beröra i fråga om att gå från en asylrättslig bedömning till en arbetskraftsbedömning är att det handlar om människor med faktiska eller upplevda skyddsbehov. Många är traumatiserade på olika sätt, från hemlandet eller från resan till Sverige. Motiven har här gått ifrån att ha huvudfokus på att skydda människor och ta hänsyn till deras tidigare upplevelser till en där det främst är integration och arbete som står i fokus. Det finns en möjlig risk att detta resulterar i att det skapas en billig och utsatt arbetsgrupp, då den är beroende av att arbetsgivaren håller villkoren på en viss nivå. Möjligheten att påverka sin anställning på något sätt minskas när risken är att anställningen då upphör, och att detta skulle omöjliggöra ett spårbyte.

7 Slutsatser

Motiven tycks ha rört sig från att vara fokuserade på den asylsökandes välmående och samhällets attityd mot denne till att handla mer om arbetsmarknaden och integrering. Arbetsgivarens intresse tas mer tillvara i senare förarbeten, och mycket vikt läggs vid att få ut asylsökande i arbete.

Mot bakgrund av detta kan frågan ställas om inte regleringarna kring spårbyte i synnerhet är orimligt snäva. Dels på grund av det höga identitetskrav som finns och dels de höga krav som ställs på anställningen. Syftet att motverka svårigheter till etablering på arbetsmarknaden haltar när det enbart är de som har en giltig passhandling som omfattas och när arbetsvillkoren är svåruppnåeliga för de flesta på den tid som ges. Detta resulterar i att arbetsgivare som anställer människor utan pass kan drabbas, alternativt att personer utan pass får svårare att hitta anställning. Ingetdera överensstämmer med lagstiftarens motiv.

Enligt Migrationsverket borde samma identitetskrav gälla för AT-UND som för att bli beviljad asyl, vilket hade varit i linje med motiven som vill få ut människor på arbetsmarknaden.

Även om effekten av regleringarna är små, så är det en liten del av de asylsökande får ta del av dem. Sammantaget dock verkar de villkor som ställs upp tycks vara för svåra att uppnå för att det ska resultera i att till någon större grad underlätta för personer att etablera sig och stanna kvar på arbetsmarknaden. Det är inte säkert att antalet asylsökande som arbetar och antalet beviljade spårbyten hade ökat med att kraven lättas eftersom det är svårt att etablera sig på arbetsmarknaden som asylsökande generellt, men för att vara i enlighet med motiven anser jag att en sådan uppluckring av kraven borde ske.

Käll- och litteraturförteckning

Källor

Statens offentliga utredningar

SOU 1982:49 Invandringspolitiken – Delbetänkande av invandrapolitiska kommittén.

SOU 2003:25 Verkställighet vid oklar identitet m.m.

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

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

SOU 2009:19 Aktiv väntan – asylsökande i Sverige.

SOU 2011:28 Cirkulär migration och utveckling, förslag och framåtblick.

Propositioner

Prop. 1968:142 Riktlinjer för utlänningspolitiken m.m.

Prop 1990/91:195 om aktiv flykting- och immigrationspolitik m.m.

Prop 1993/94:94 Mottagande av asylsökande m.m.

Prop 2004/05:170 Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden.

Prop 2007/08:147 Nya regler för arbetskraftsinvandring.

Prop 2013/14:213 Cirkulär migration och utveckling.

Litteratur

Delmi, *Arbetskraft från hela världen. Hur blev det med 2008 års reform?*
Delmi rapport 2015:9. Stockholm, 2015.

Kleinman, Jan: *Rättsdogmatisk metod. I: Juridisk metodlära* (red. Fredrik Korling och Mauro Zamboni), Lund 2014.

Riksrevisionen, *Början på något nytt – etableringsförberedande insatser för asylsökande*. RiR 2012:23. Stockholm, 2015.

Elektroniska källor

ILO, ILO global estimates on migrant workers (2015), http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_436343.pdf, s 5, (hämtad 2016-05-10).

Migrationsverkets årsredovisning, 2014, <http://www.migrationsverket.se/download/18.39a9cd9514a346077212ead/1424702424160/%C3%85rsredovisning+2014.pdf>, (hämtad 2016-05-22).

Migrationsverket, Handbok i migrationsärenden uppdaterad 2015-10-26, http://www.migrationsverket.se/download/18.5e83388f141c129ba63109a5/1445867195906/handbok_migrationsarenden.pdf (hämtad 2016-05-22).

Migrationsverket.se, *Du ska styrka din identitet*, uppdaterad 2014-12-05, <http://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Skydd-och-asyl-i-Sverige/Att-ansoka-om-asyl/Du-ska-styrka-din-identitet.html> (hämtad 2016-05-22).

Migrationsverket.se, *Migrationsverkets bedömning av identitetshandlingar*, uppdaterad 2015-04-10, <http://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Bli-svensk-medborgare/Medborgarskap-for-vuxna/Styrkt-identitet/Migrationsverkets-bedomning-av-identitetsdokument.html> (hämtad 2016-05-22).

Migrationsverket.se, *Översikter och statistik från tidigare år*, uppdaterad 2015-05-09, <http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Oversikter-och-statistik-fran-tidigare-ar.html> (hämtad 2016-05-15).

Migrationsverket, *Rättsligt ställningstagande angående sannolik identitet i asylärenden*. RCI 08/2013, 2013-05-31.

Migrationsverket, *Rättsligt ställningstagande angående kraven på klarlagd identitet och pass i ärenden om uppehållstillstånd- SR 05/2016*, 2016-02-01.

Sandesjö, Håkan och Wikrén Gerhard: *Utlänningslagen: en kommentar*, i Zeteo (2015, 10e uppl.), 2016-05-22.

United Nations, Population Division, Department of Economic and Social Affairs (UN DESA), *Trends in International Migrants Stock: The 2015 Revision*, http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimate_s2/estimates15.shtml, (hämtad 2016-05-10).

UNHCR, *Figures at glance*, <http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>, (hämtad 2016-05-10).

UNHCR, *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, December 2011, HCR/1P/4/ENG/REV.3, <http://www.refworld.org/docid/4f33c8d92.html> (hämtad 2016-05-22).

Artiklar

Billström, Tobias. *Asylsökande ska få arbeta från första dagen i Sverige*, DN Debatt, 2010-06-09. <http://www.dn.se/debatt/asylsokande-ska-fa-arbeta-fran-forsta-dagen-i-sverige/> (hämtad 2016-05-10).

Nilsson, Karin. *Få byter spår i asylprocessen*, Lag & Avtal, 2016-05-10, <http://www.lag-avtal.se/tidningen/article3971409.ece>, (hämtad 2016-05-22).

Rättsfallsförteckning

MIG 2007:9
MIG 2007:30
MIG 2014:10
MIG 2015:6