

Sverige stänger dörren för kompetens- invandring



Januari 2018

almeGa
Banar väg för tjänsteföretagen

Författare: Fredrik Voltaire, Näringspolitisk expert kompetensförsörjning Almega
Rapporten är publicerad av Almega januari 2018

Almega AB, Box 555 45, 102 04 Stockholm
Telefon: +46 8-762 69 00
Epost: info@almega.se
Hemsida: www.almega.se

Sverige stänger dörren för kompetensinvandring

Den internationella kampen om talangerna är knivskarp. Om Sverige ska stå sig i turbokonkurrensen så måste vi bli ett mer välkomnande land för kompetensinvandrare.

Den tilltagande kompetensbristen på arbetsmarknaden är ett växande hot mot tillväxten i tjänstesektorn och mot Sveriges växande välfärdsåtaganden. Efterfrågan på arbetskraft är redan hög och ökar kraftigt fram till 2035 samtidigt som antalet inrikes födda i arbetsför ålder minskar. Samtidigt brister matchningen på arbetsmarknaden och dimensioneringen av utbildningen.

Den snabbaste och smidigaste lösningen är att öka kompetensinvandringen. Framförallt behöver den mer kvalificerade kompetensinvandringen ges bättre förutsättningar. Annars riskerar Sverige på sikt att tappa företag och verksamheter inom bland annat IT till länder med bättre rekryteringsmöjligheter. Den positiva lagstiftningen om arbetskraftsinvandring som genomfördes år 2008 har tyvärr gått i mer restriktiv riktning sedan 2012. Detta har lett till att Sverige i högre grad stänger gränsen för många talanger genom ett onödigt strikt regelverk.

De onödiga utvisningarna av kompetensinvandrare som redan befinner sig i Sverige har dessutom ökat lavinartat. Den utvecklingen måste stoppas.

I rapporten, som tagits fram av Fredrik Voltaire på Almegas näringspolitiska enhet, analyseras varför kompetensutvisningarna ökat och vad som bör göras för att förhindra dem.

Stockholm den 15 januari 2018,

Andreas Åström
Näringspolitisk chef, Almega

Sammanfattning

Arbetskraftsinvandringen till Sverige behöver öka för att klara av de växande problemen med kompetensbrist i näringslivet och i offentlig sektor. Men denna ambition saknas hos svenska myndigheter och många politiska beslutsfattare. De ser istället som sin främsta uppgift att skydda den svenska arbetsmarknaden genom höga krav och ett strikt regelverk. Detta har lett till att arbetskraftsinvandringen minskat de senaste fem åren och att utvisningar på byråkratiska grunder blivit fler.

Ett sådant byråkratiskt krav är att alla arbetsgivare, även obundna, tecknar de kollektivavtalade försäkringarna. Ett annat byråkratiskt krav är att arbetstillstånd ska återkallas om avvikelser hittas, oavsett deras omfattning eller orsaker. Det har lett till en situation där många arbetskraftsinvandrare är kritiska till villkoren och upplever en stor osäkerhet kring sin situation. Villkoren för talangattraktion har försämrats.

Ökade kompetensbrister kräver ökad arbetskraftsinvandring

Statistik från Konjunkturinstitutet, SCB och Arbetsförmedlingen ger en enig bild att både privat näringsliv och offentlig sektor brottas med stora svårigheter att klara kompetensförsörjningen. Antalet lediga jobb är på en historiskt hög nivå, samtidigt som arbetslösheten är fortsatt hög vilket tyder på matchningsproblem på arbetsmarknaden.

På sikt kommer jobbtillväxten fortsätta att vara stark, särskilt för yrken inom IT, vård, utbildning och teknik. Kompetensbristen kommer öka kraftigt, pådrivet av digitalisering, globalisering, en åldrande befolkning och en växande tjänstesektor. Samtidigt fungerar matchningen på arbetsmarknaden dåligt, och dimensioneringen av högre utbildning styrs inte av vilka utbildningar som leder till jobb.

Slutsatsen blir att arbetskraftsinvandringen behöver öka rejält, men där har utvecklingen stannat av. När regelverket för arbetskraftsinvandring liberaliserades 2008 års liberala reform ledde till en ökad inströmning av utländsk arbetskraft, särskilt högkvalificerad sådan.

Regelverket har blivit mer restriktivt – arbetskraftsinvandringen minskar

Regelverket för arbetskraftsinvandring har i flera steg stramats åt efter 2008. Särskilda krav har införts för vissa branscher och Migrationsverket har bland annat fått i uppdrag att genomföra efterkontroller och motverka förekomsten

av skenanställningar. År 2014 infördes en skarp återkallelsebestämmelse som innebär att arbetstillstånd ska återkallas om villkoren avviker.

I rapporten framgår att avslagsfrekvensen ökat rejält på ansökningar om förlängt arbetstillstånd. Orsaken är inte att problemen med fusk ökat utan att regelverket stramats åt. Ett särskilt bekymmer är att Migrationsverkets syn på vilka villkor arbetsgivarna ska leva upp till är främmande för hur den svenska arbetsmarknaden ser ut. Migrationsverket kräver att alla arbetsgivare tecknar de kollektivavtalade försäkringarna, oavsett om de har kollektivavtal eller ej.

Samtidigt har det gjorts politiska ansträngningar att minska de onödiga kompetensutvisningarna. De senast föreslagna ändringarna innebär å andra sidan bara marginella lättnader i regelverket.

En positiv utveckling är att Migrationsöverdomstolen har kommit med två principiellt viktiga domar, som i korthet innebär att Migrationsverket bör göra helhetsbedömningar av lön över tid och av det sammanlagda värdet av lön plus försäkringar.

Arbetskraftsinvandrarna är kritiska till villkoren för arbetskraftsinvandring

I rapporten redogörs även för resultatet av en enkätundersökning till arbetskraftsinvandrare, som genomförts i samarbete med nättidningen The Local, för att ta reda på hur de ser på regelverket och myndigheternas agerande. Även studentperspektivet finns med, eftersom Sverige tar emot många internationella studenter som har värdefulla utbildningar för den svenska arbetsmarknaden.

Enkätundersökningen visar att det svenska regelverket är krångligt och att arbetskraftsinvandrarna får för lite information om bland annat kollektivavtalen. Det brister också i stöd till arbetskraftsinvandrare vad gäller ansökningar om olika tillstånd, hjälp till familjemedlemmar och hjälp med etablering av internationella studenter på den svenska arbetsmarknaden. Villkoren upplevs som svåra att förstå och ofta begriper man inte varför Migrationsverket inte beviljar förlängt arbetstillstånd.

Regelverket är inte optimerat för att bygga attraktionskraft och underlätta talangattraktion för minskade kompetensbrister.

Förslag på lösningar

Almega föreslår en rad förändringar av regelverket och myndigheternas agerande:

- Återkallelsebestämmelsen skrivs om från ska utvisas till får utvisas. Utvisningsbeslut ska inte kunna fattas utan att man ger arbetsgivaren en rättvis chans att rätta till eventuella felaktigheter.
- Migrationsverket måste sluta ställa krav på att alla arbetsgivare ska teckna de kollektivavtalade försäkringarna.
- Migrationsverket bör göra en tidig och stödjande uppföljning av villkoren, för att ge arbetsgivare en god chans att rätta till eventuella felaktigheter.
- Myndigheterna måste informera alla arbetsgivare och arbetstagare klart och tydligt om vilka krav som finns för att arbetstillstånd ska kunna förlängas och permanent uppehållstillstånd beviljas.
- Det behövs en nationell strategi för internationell talangattraktion, för minskade kompetensbrister. Där översyn görs av frågor som marknadsföring, utlandsrekrytering, myndighetsservice, bostäder, skatter, tillståndsgivning.
- Arbetskraftsinvandringen måste öka för att möta de växande kompetensbristerna, som bland annat drivs av en åldrande befolkning. Politikerna bör förtydliga att syftet med arbetskraftsinvandringen är att minska kompetensbristerna på den svenska arbetsmarknaden.
- Det bör finnas regionala expat centers där nationella myndigheter och regionala aktörer samarbetar för att ge arbetskraftsinvandrare stöd och råd (one-stop-shop lösningar för arbetskraftsinvandring).





Kompetensbrist

– en växande samhällsutmaning

Kompetensbrist är ett tillväxthinder som måste tas på största allvar. Om näringslivet inte hittar personal att rekrytera stannar tillväxten av när man tvingas tacka nej till beställningar och avstå från expansionsplaner. Samhällsservicen försämras när den offentliga sektorn inte lyckas bemanna vård, skola och omsorg.

I detta kapitel görs en genomgång av statistik från SCB, Arbetsförmedlingen och Konjunkturinstitutet som visar att problemen med kompetensbrist är stora och växande. En förklaring är att konjunkturläget är starkt. Efterfrågan på varor och tjänster är hög både i Sverige och internationellt. BNP, export och sysselsättning ökar, och både hushållen och företagen ser ljus på framtiden. Låga räntor och finanspolitiska stimulanser bidrar också till en stark ekonomisk utveckling.

Men konjunkturläget är bara toppen på isberget, därunder gömmer sig stora fundamentala förändringar. Till exempel innebär en åldrande befolkning att antalet inrikes födda i arbetsför ålder kommer minska med ca 50 000 personer fram till 2035. Samtidigt ökar vård- och omsorgsbehoven kraftigt. Enligt SCB kommer det behövas 260 000 fler sysselsatta inom vården och omsorgen år 2035 för att möta de växande behoven från de allt fler äldre.

Ett annat exempel är att näringslivet blir allt mer digitaliserat, internationellt och kunskapsintensivt. Det pågår också en omfattande strukturomvandling mot ökad kunskapsintensiv tjänsteproduktion. Utvecklingen driver upp efterfrågan på utbildade inom samhällsvetenskap, naturvetenskap, teknik och tillverkning. SCB beräknar att det kommer behövas 265 000 fler sysselsatta med denna utbildningsbakgrund år 2035.

Allt talar för att arbetskraftsinvandringen måste öka framöver. Annars kommer kompetensbristerna bli enorma. Statistik från Konjunkturinstitutet och Arbetsförmedlingen visar att en rad branscher har stora svårigheter att klara sin kompetensförsörjning redan idag.

Om inte arbetskraftsinvandringen ökar riskerar både jobb och företag att flytta utomlands i allt högre utsträckning, till platser där kompetensförsörjningen fungerar bättre.

Konjunkturinstitutets konjunkturbarometer

Konjunkturinstitutets enkätundersökning Konjunkturbarometern skickas ut till arbetsgivare månadsvis, och där ställs bland annat frågor om det råder brist på arbetskraft samt om det är en trång sektor för verksamheten. Denna statistik sammanställs och publiceras kvartalsvis.

Tabell 1. Andel svarande företag i tjänstesektorn som anger att de har brist på personal, kvartal 3 2017

	Brist på personal (nulägesomdöme)	Trängsta sektion: arbetskraft
Datakonsulter mm	82	72
Arkitekter & tekn. konsulter	76	77
Landtransport	69	49
Konsulttjänster; HK	50	50
Uthyrningsfirmor	48	18
Privata tjänstenäringar	46	39
Juridiska/ekonomiska konsultbyråer	45	49
Fastighetsmäklare & förvaltare	41	55
Hotell och restauranger	38	35
Arbetsförmedling/rekrytering/ personaluthyrning	37	64
Förlag	35	25
Reklam/marknadsundersöknings- byråer	23	15
Kontors- & andra företagstjänster	22	20
Finans- & försäkringsverksamhet	14	3
Researrangörer & resebyråer	3	1

Källa: Konjunkturinstitutet

Konjunkturbarometerens resultat för det tredje kvartalet 2017 visar på alarmerande kompetensbrist inom några av de mest kunskapsintensiva företagstjänstsektorerna – bland konsultföretag inom IT, samt hos arkitekt- och teknikkonsultföretag. Där anger 70-80 procent av företagen i undersökning att det råder brist på personal, och att arbetskraften är den trängsta sektionen för verksamheten – dvs ett allvarligt tillväxthinder.

Samtidigt är spridningen stor i tjänstesektorn, vissa branscher verkar inte lida av rekryteringsproblem eller tillväxthämmande kompetensbrist alls.

Kompetensbristen är också utbredd inom tillverkningsindustrin, men det är mer sällan problemen ses som det främsta tillväxthindret (dvs den "trängsta sektionen").

Se tabell 2.

Att man inte väljer arbetskraft som trängsta sektionen behöver inte betyda att det inte är en trång sektion, det kan även bero på att det finns andra sektioner där svårigheterna är större. I frågan om "trängsta sektion" i Konjunkturbarometern ska respondenterna välja mellan svarsalternativen ingen, efterfrågan, arbetskraft, lokaler/utrustning, finansiella restriktioner, annat.

Tabell 2. Andel svarande företag i tillverkningsindustrin som anger att de har brist på personal, kvartal 3 2017

	Brist på arbetskraft	Trängsta sektion: arbetskraft
Tillverkningsindustri	54	10
Insatsvaruindustri	53	10
Investeringsvaruindustri	56	11
Konsumtionsvaruindustri	52	15
Varaktiga konsumtionsvaror	51	21
Icke varaktiga konsumtionsvaror	51	11

Källa: Konjunkturinstitutet

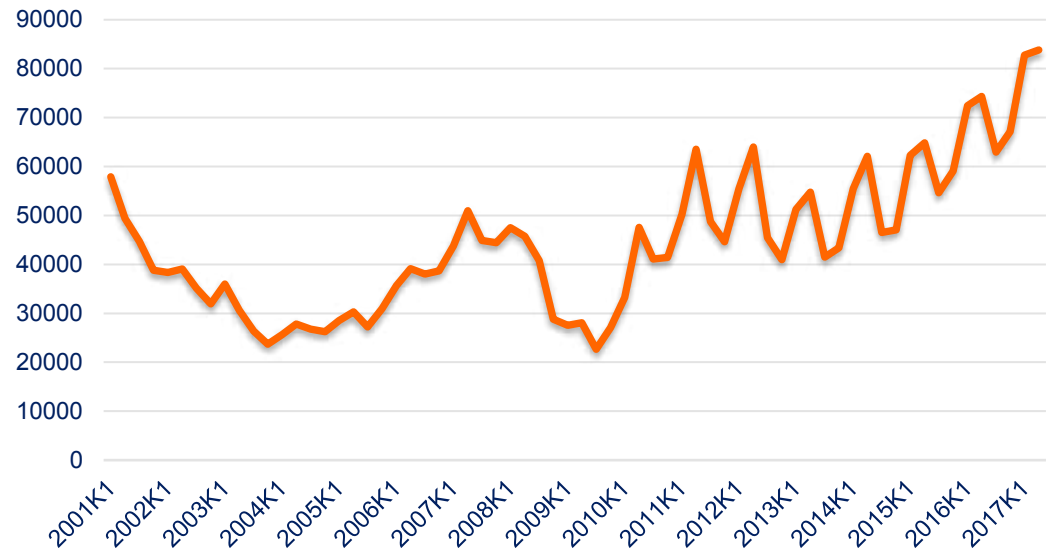
SCB's konjunkturstatistik över vakanser

En annan indikator över bristsituationen på arbetsmarknaden är konjunkturstatistiken över vakanser som tas fram av Statistiska Centralbyrån. De senaste siffrorna indikerar ett omfattande rekryteringsbehov och stora svårigheter att tillsätta de lediga platserna.

Figur 1. Antal lediga platser i näringslivet 2001k1-2017k2. Källa: SCB

Antalet lediga platser i näringslivet är på en historiskt hög nivå, vilket framgår av figur 1.

Trenden pekar på fortsatt växande rekryteringsbehov. Det andra kvartalet 2017 var antalet lediga platser ca 84 000, och antalet kvarstående lediga platser (vakanser) var samtidigt 37 000. Båda dessa siffror ligger klart över genomsnittet för perioden 2001–2015, som var 41 000 lediga platser och 16 000 vakanser.



Nivån på antalet lediga platser ligger över de två senaste topparna år 2001 och 2007 vilket antingen kan tolkas som en effekt av en ovanligt kraftig konjunkturuppgång, eller som ett tecken på en djupare och mer strukturell förändring.

Tabell 3 visar läget för antalet lediga jobb, vakanser och vakansgraden per näringsgren det andra kvartalet 2017.

Med lediga jobb avses tjänster till vilka arbetsgivaren har påbörjat extern rekrytering av en medarbetare men ännu inte tillsatt någon. Med vakanser avses obemannade lediga jobb som kan tillträdas omedelbart.

Vakansgraden visar antalet vakanser i andel av antal anställda i branschen, och kan ses som en indikator på var rekryteringsproblemen är som störst. Vakansgraden är högst hos informations- och kommunikationsföretag följt av tjänsteföretag inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik – det som brukar kallas kunskapsintensiva företagstjänster. Inom dessa branscher är vakansgraden dubbelt så hög som i näringslivet i stort.

Det finns flest lediga jobb i den kommunala sektorn, samt inom handeln, industrin och branschgruppen "Företag inom uthyrning, fastighetsservice och resetjänster mm".

Tabell 3. Lediga jobb, vakanser och vakansgrad per näringsgren 2 kv 2017

Näringsgren	Lediga jobb	Vakanser	Vakansgrad
Jord- och skogsbruk	618	337	0,8
Tillverknings- och utvinningsindustri	11 084	4 577	0,9
Företag inom energi och miljö	1 019	307	0,7
Byggindustri	6 738	3 753	1,2
Handel; serviceverkstäder för motorfordon och motorcyklar	13 259	6 588	1,0
Transport- och magasineringsföretag	5 433	2 289	1,0
Hotell och restauranger	5 043	1 600	0,9
Informations- och kommunikationsföretag	6 732	4 545	2,4
Kreditinstitut, försäkringsbolag och fastighetsbolag	3 584	1 876	1,2
Företag inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik	9 669	5 753	2,1
Företag inom uthyrning, fastighetsservice, resetjänster mm	11 351	2 989	1,1
Enheter inom utbildning, vård och omsorg	7 294	1 656	0,5
Personliga och kulturella tjänster	1 976	952	1,2
Totalt privat näringsliv	83 823	37 243	1,1
Kommunal	23 187		
Landsting	5 638		
Statlig	5 947		
Totalt offentlig sektor	34 772		

Källa: SCB.

Arbetsförmedlingens prognoser

Arbetsförmedlingen släpper två gånger om året rapporten Arbetsmarknadsutsikter. I Arbetsmarknadsutsikter hösten 2017 görs prognosen att antalet jobb kommer öka med 74 000 år 2018 och 56 000 år 2019.

Man spår också att bristen på arbetskraft kommer öka i både privat och offentlig sektor, och den kommer vara särskilt kännbar i den offentliga sektorn. Framförallt kommer jobbtillväxten vara stark i privat och offentlig tjänstesektor. I privat tjänstesektor är det framförallt inom data och IT jobbtillväxten är om starkast.

Arbetsförmedlingen tar också fram rapporten Var finns jobben? en gång i halvåret. Denna rapport och innehåller bedömningar av hur arbetsgivare ser på sina rekryteringsbehov inom olika yrken.

I juni 2017 kom den senaste rapporten med en bedömning av arbetsmarknadsläget fram till första halvåret 2018.

I rapporten gör Arbetsförmedlingen bedömningen att det kommer uppstå 81 000 nya jobb på den svenska arbetsmarknaden år 2017, vilket är en mycket stark utveckling historiskt sett.

Allra starkast förväntas jobbtillväxten vara inom området data/IT, med hög efterfrågan på IT-specialister, systemanalytiker, IT-arkitekter, testare och olika typer av IT-tekniker.

Publikationen innehåller också listor på aktuella bristyrken, där olika yrken indexerats efter bedömningar som görs av arbetsgivare enligt följande skala: 1=mer påtagligt överskott på arbetssökande; 2=visst överskott på sökande; 3=balans mellan tillgång och efterfrågan på sökande; 4=viss brist på sökande och 5=mer påtaglig brist på sökande. Som bristyrke räknas enligt Arbetsförmedlingen ett yrke med minst 3,30 i indexvärde.

De 15 yrken med högst bristindex i Var finns jobben? första halvåret 2017 redovisas i tabell 4.

Dessa yrken har alla bristtal över 4,7 vilket indikerar att arbetsgivarna har avsevärda rekryteringssvårigheter. Stora bristyrkeskategorier är vårdpersonal, lärare, kockar, ingenjörer och IT-tekniker.

Därutöver finns ytterligare 174 yrken indexerade, varav 132 räknas som bristyrken dvs yrken med mer än 3,30 i indexvärde.



Tabell 4. De 15 yrken med högst bristindex i Var finns jobben? Första halvåret 2017

Bristyrken	Våren 2017
Kockar och kallsköter	4,97
Specialistsjuksköterskor, akutvård	4,92
Förskollärare	4,90
Specialistsjuksköterskor, allmän vård	4,88
Grundutbildade sjuksköterskor	4,86
Civilingenjörsyrken, bygg och anläggning	4,85
Speciallärare & specialpedagoger	4,85
Läkare	4,81
Mjukvaru- & systemutvecklare	4,81
Barnmorskor	4,80
Grundskollärare	4,78
Ingenjörer och tekniker, bygg och anläggning	4,77
Röntgensjuksköterskor	4,77
Systemanalytiker och IT-arkitekter	4,77
VVS-montörer	4,71

Källa: Arbetsförmedlingen

Långsiktiga trender och prognoser

Digitaliseringen av näringsliv och samhälle leder till ökad efterfrågan på olika typer av IT-kompetens. IT&Telekomföretagen, en branschorganisation inom Almega, spår i en kommande rapport ett underskott på upp till 70 000 IT- och dataspecialister av olika typ redan år 2022, en mycket omfattande och svårlöst bristsituation.

Ökad export av IT-tjänster och snabb teknik- och tjänsteutveckling i kombination med eftersläpningar i utbildningssystemet är några faktorer som förväntas bidra till den allvarliga bristen på IT-kompetens¹. En indikation på den starka utvecklingen inom IT är att programmerare blivit det vanligaste yrket i Stockholm².

Digitaliseringen har också en annan effekt på arbetsmarknaden genom minskade personalbehov inom rutinartade administrativa uppgifter, dvs enklare kontorsjobb. Detta arbete kan i högre grad automatiseras och effektiviseras samt utföras av kunder och konsumenter på distans. Ökat IT-användande har en arbetsbesparande effekt som delvis kan uppväga de ökade kompetensbristerna i privat och offentlig framöver.

Automatisering, digitalisering och robotisering är en stark trend inom industriproduktionen som å ena sidan effektiviseras, och å andra sidan blir mer sofistikerad genom att mekanik ersätts av elektronik och mjukvara. Det ökar möjligheterna att integrera system samt bygga in och uppdatera allt mer sofistikerade tjänster och funktioner. Sammantaget ger utvecklingen en ökad efterfrågan på ingenjörer, samtidigt som enklare industrijobb inom montering och sammansättning ersätts av automatiserade lösningar.

Globaliseringen är ytterligare en trend som driver på omställningen av arbetsmarknaden. Hittills har det framförallt inneburit att jobb inom montering och sammansättning har flyttats till lågkostnadsländer. Men det har också inneburit ökad tillgång till världsmarknaden, och ökat samarbete och konkurrens mellan företag i så kallade globala värdekedjor. Detta driver företagen att specialisera sig och höja sin innovationsförmåga, vilket ökar efterfrågan på högutbildad arbetskraft. Enligt OECD har Sverige goda möjligheter att specialisera sig mer mot företagstjänster i

de globala värdekedjorna, men utvecklingen bromsas av bristen på arbetskraft med rätt kvalifikationer för dessa branscher³.

Tjänstefiering kan också ses som en stark trend. Utvecklingen mot ökad sysselsättning i tjänstesektorn fortsätter, den starkaste sysselsättningstillväxten finns inom kunskapsintensiva företagstjänster. Enligt Statistiska Centralbyråns registerbaserade arbetsmarknadsstatistik stod företags-tjänster för 65,3 procent av nettojobbstillväxten i det privata näringslivet under perioden 2008–2015⁴. Antalet anställda ökade med 288 000 personer mellan 1996 och 2016 i denna del av tjänstesektorn⁵.

Demografin har också stor betydelse för kompetensbehoven, exempelvis leder en åldrande befolkning till ökad efterfrågan på vård- och omsorgstjänster. Antalet personer som är 90 år och äldre kommer att öka kraftigt fram till 2035. Det betyder stora utmaningar i fråga om bland annat tillgång till personal.

Statistiska Centralbyrån, Trender och Prognoser

Prognosinstitutet vid Statistiska Centralbyrån gör långsiktiga prognoser över utbud och efterfrågan på olika utbildningar.

Den senaste prognosen (SCB, Trender och Prognoser 2017) visar på en kraftigt ökad efterfrågan på arbetskraft fram till 2035. Totalt sett kommer det efterfrågas 600 000 fler personer än som sysselsätts idag. Stora tillväxtområden är hälso- och sjukvården (+ ca 260 000 hälso- och sjukvårdsutbildade) samt teknik, naturvetenskap och samhällsvetenskap (+ 265 000 inom dessa områden). Dessutom kommer det efterfrågas ca 85 000 fler lärare än idag, enligt prognosen.

En minskning kommer samtidigt ske i efterfrågan på kortutbildade, det kommer efterfrågas ca 125 000 färre personer med folk- och grundskoleutbildning år 2035.

¹ IT-kompetensbristen, IT&Telekomföretagen (2017). Kommande.

² Programmerare - vanligaste yrket i Stockholmsregionen, Stockholms Handelskammare (2014).

³ OECD Skills Outlook 2017, Skills and Global Value Chains

⁴ Med nettojobbstillväxt avses summan av jobbstillväxten i växande och krympande branscher. Andelen av bruttojobbstillväxten var 36 procent, fortfarande störst av alla växande branscher i det privata näringslivet. Källa SCB, RAMS. Branschgrupp M+N företagstjänster.

⁵ Här avses branschgrupperna J+M+N: Informations och kommunikationsverksamhet, verksamhet inom juridik, ekonomi, vetenskap, teknik; uthyrning, fastighetsservice, resetjänster och andra stödtjänster. Fortsatt jobbstillväxt är att vänta på detta område.

Några observationer utifrån siffrorna i tabell 5 och 6

På den växande sidan är det tydligt att sysselsättningen i tjänstesektorn ökar snabbt. Jobbkategorin "Service-, omsorgs- och försäljningsarbete" verkar komma stå för den snabbaste jobbtillväxten framöver. Stora växande yrken inom denna kategori är vård- och omsorgspersonal samt försäljare. Här drivs ökningarna både av växande vårdbehov i och med en åldrande befolkning, samt av starka hushålls-inkomster. De senare kan visserligen stanna av, särskilt som Sverige det senaste decenniet har haft en lång period av låga räntor och hög sysselsättningsstillväxt. Å andra sidan finns det en positiv inkomsteffekt av de stora rationaliseringsvinster som förväntas uppstå genom automatisering, robotisering och digitalisering, som är starka långsiktiga trender.

Tabellen visar också att jobbtillväxten är stark inom kunskapsintensiva jobb. Den främsta jobbmotorn för dessa yrken är den kunskapsintensiva tjänstesektorn, dvs företagstjänster inriktade på IT, teknik, juridik, ekonomi och arkitektur mm. Men även tillväxt inom högteknologisk industri samt växande behov av exempelvis läkare, specialistsjuksköterskor och lärare. Yrket 213 dataspecialister är det snabbt växande yrket inom denna kategori.

Kontorssekreterare och bokföringsassistenter toppar listan över minskande yrken, vilket troligtvis är en effekt av att digitaliseringen minskar behovet av enklare administrativa kontorsuppgifter.

Industrisysselsättningen minskar och det är framförallt jobb inom montering och sammansättning som minskat i antal, och som enligt prognosen kommer fortsätta göra det. Troliga orsaker till denna utveckling är automatisering, robotisering, digitalisering och offshoring. Även här är det svårt att säga om utvecklingen kommer fortsätta i samma takt. Det finns forskning om artificiell intelligens som menar att utvecklingen kommer accelerera framöver, och att fler jobb även i andra branscher kommer rationaliseras bort.⁶

Här visas en enklare form av yrkesprognos där vi har extrapolerat sysselsättningsutvecklingen för olika yrkeskategorier.

Tabell 5 visar en sysselsättningsprognos för 2017–2035 som utgår från att jobbtillväxten kommer spegla medelvärdet av den årliga genomsnittliga jobbförändringen inom varje yrke mellan 2001 och 2013 samt mellan 2009 och 2013. Tanken är att den senare delen av perioden 2001–2013 troligen kan säga mer om utvecklingen framöver så därför ges den ökad tyngd i prognosen.

Siffran före varje yrkesbenämning är yrkets kod i SCB's yrkesregister (SSYK 96).

Trendframskrivningen indikerar att det pågår en betydande omställning av den svenska arbetsmarknaden, där många yrken växer samtidigt som sysselsättningen minskar inom andra. Positivt är att mängden jobb som tillkommer (1 043 000) är betydligt större än de antalet jobb som försvinner (-209 000), vilket ger en nettojobbtillväxt på 834 000. Förutsatt att utvecklingen håller i sig och att arbetsgivarna hittar lämplig arbetskraft att anställa.

Observera att siffrorna i prognosen bör tas med en nypa salt eftersom det endast är en enkel trendframskrivning. En mer noggrann prognos skulle bygga på nationalekonomisk forskning om vilka faktorer som driver strukturomvandlingen i näringslivet. En sådan forskningsbaserad prognos skulle utgå från de faktorer som forskningen visat ha störst betydelse, till exempel skillnaden i produktivitetsutveckling mellan branscher, effekten av stigande inkomster på preferenser i konsumtionsefterfrågan, samt effekterna av ökad specialisering och arbetsdelning i näringslivet (bland annat genom digitalisering och globalisering). För en översikt av sådan forskning se Shettkat och Yocarini (2003).⁷

⁶Brynolfsson, Erik; McAfee, Andrew (2011) Race Against The Machine: How the Digital Revolution is Accelerating Innovation, Driving Productivity, and Irreversibly Transforming Employment and the Economy.

⁷Schettkat, Ronald, Yocarini, Lara (2003). The Shift to Services: a review of the literature, IZA.

av sysselsättningsutvecklingen

Tabell 5. Jobbtrendframskrivning. De 30 snabbast växande och 30 mest minskande jobben redovisas

30 snabbast växande Yke SSYK 96	Förändring 2017-2035	30 mest krympande Yke SSYK 96	Förändring 2017-2035
513 vård- och omsorgspersonal	120 221	412 bokförings- och redovisningsassistenter	-27 806
522 försäljare, detaljhandel; demonstratörer m.fl.	75 031	821 maskinoperatörer, metall- och mineralbehandling	-25 050
341 säljare, inköpare, mäklare m.fl.	58 120	411 kontorssekreterare och dataregistrerare	-22 799
712 byggnads- och anläggningsarbetare	47 584	932 handpakterare och andra fabriksarbetare	-13 659
213 dataspecialister	44 708	232 gymnasielärare m.fl.	-10 859
122 drift- och verksamhetschefer	43 592	721 gjutare, svetsare, plåtslagare m.fl.	-9 974
241 företagsekonomer, marknadsförare och personaltjänstemän	42 056	724 elmontörer, tele- och elektronik-reparatörer m.fl.	-9 833
214 civilingenjörer, arkitekter m.fl.	36 611	828 montörer	-9 276
913 köks- och restaurangbiträden	34 850	814 processoperatörer, trä- och pappersindustri	-9 156
0002 yrke okänt	28 555	824 maskinoperatörer, trävaruindustri	-6 643
331 förskollärare och fritidspedagoger	28 294	419 övrig kontorspersonal	-6 227
247 administratörer i offentlig förvaltning	27 449	722 smeder, verktygsmakare m.fl.	-6 137
713 byggnadshantverkare	25 709	415 brevbärare m.fl.	-5 799
343 redovisningsekonomer, administrativa assistenter m.fl.	23 199	827 maskinoperatörer, livsmedelsindustri m.m.	-5 006
512 storhushålls- och restaurangpersonal	21 184	234 speciallärare	-4 790
832 fordonsförare	19 418	131 chefer för mindre företag och enheter	-4 772
222 hälso- och sjukvårdsspecialister	18 876	825 maskinoperatörer, grafisk industri, pappersvaruindustri	-4 757
833 maskinförare	18 415	421 kassapersonal m.fl.	-4 691
311 ingenjörer och tekniker	17 883	826 maskinoperatörer, textil-, skinn- och läderindustri	-3 847
912 städare m.fl.	16 733	823 maskinoperatörer, gummi- och plastindustri	-3 486
342 agenter, förmedlare m.fl.	15 821	414 biblioteksassistenter m.fl.	-2 642
919 övriga servicearbetare	15 013	815 processoperatörer, kemisk basindustri	-2 090
249 psykologer, socialsekreterare m.fl.	14 933	734 grafiker m.fl.	-1 845
323 sjuksköterskor	14 395	822 maskinoperatörer, kemisk-teknisk industri	-1 367
829 övriga maskinoperatörer och montörer	13 816	743 skräddare, tillskärare, tapetserare m.fl.	-1 326
346 behandlingsassistenter, fritidsledare m.fl.	13 346	742 möbelsnickare, modellsnickare m.fl.	-1 099
011 militärer	12 476	314 piloter, fartygsbefäl m.fl.	-998
231 universitets- och högskolelärare	12 413	248 administratörer i intresseorganisationer	-782
123 chefer för särskilda funktioner	11 973	324 biomedicinska analytiker	-375
422 kundinformatörer	10 706	246 präster	-310
Summa ökning i alla växande yrken (totalt 76)	1 043 000	Summa minskning i alla krympande yrken (totalt 38)	-209 000

Källa: SCB, yrkesregistret, egna beräkningar

Tabell 6. Yrkesprognosen fördelad på huvudkategorier inom SSYK.

Huvudkategorier	Förändring 2017-2035
Service-, omsorgs- och försäljningsarbete	233 160
Yrken med krav på fördjupad högskolekompetens	210 196
Yrken med krav på högskolekompetens eller motsvarande	207 150
Yrken med krav på kortare utbildning eller introduktion	78 680
Yrken inom byggverksamhet och tillverkning	60 460
Chefsyrken	58 226
Militärt arbete och yrke okänt	41 032
Yrken inom lantbruk, trädgård, skogsbruk och fiske	9 172
Yrken inom maskinell tillverkning och transport med mera	-6 172
Yrken inom administration och kundtjänst	-57 692

Källa: SCB:s yrkesregister, egna beräkningar

Villkor för att trendframskrivningen ska infrias – dimensionering och matchning

Vår prognos indikerar att jobbtillväxten blir stor framöver, och bör ses som en indikation på en växande efterfrågan på den svenska arbetsmarknaden.

Om jobbtillväxten ska bli verklighet krävs att kompetensförsörjningen fungerar.

Dels måste utbildningssystemet dimensioneras rätt så studenterna förbereds för morgondagens arbetsmarknad. Dels måste matchningen på arbetsmarknaden fungera så att de arbetslösa kan ta de lediga jobb som erbjuds.

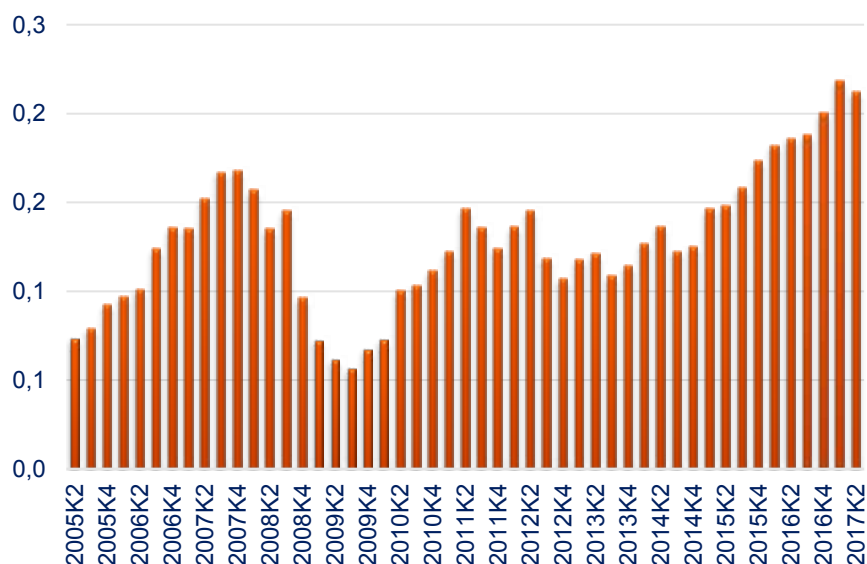
Om inte de traditionella verktygen räcker till, utbildning och matchning, måste arbetskraftsinvandringen öka. Detta är ett scenario med hög sannolikhet eftersom kompetensförsörjningen fungerar bristfälligt.

Det finns både problem med dimensioneringen av utbildningsutbudet så att det möter arbetsmarknadens behov, och problem med dåligt fungerande matchning på arbetsmarknaden.

Figur 2 visar utvecklingen för antalet lediga jobb per arbetslös, vilket kan ses som en indikator på matchningseffektiviteten på svensk arbetsmarknad.

Siffran 0,21 för kvartal 2 år 2017 säger att andelen lediga jobb är 21 procent i förhållande till antalet arbetslösa. Det är en hög siffra som visar på bristande matchningseffektivitet. Kvartal 2 2017 fanns 84 000 lediga jobb och 394 000 arbetslösa.

Figur 2. försämrade matchning. Andel lediga jobb per arbetslös 2005k2-2017k2.Källa: SCB



Tabell 7 visar etableringsgraden år 2013 för examinerade år 2001/12 dvs 1 till 1,5 år efter examen, samt antal studerande per ämnesområde läsåret 2013/14.

Man ska inte dra alltför långtgående slutsatser av denna översiktliga tabell, men det går dels att observera en stor skillnad i etableringsgraden mellan olika yrkesområden och dels att det inte verkar finnas något starkt samband mellan antalet studenter och etableringsgraden. Tabellen är en grov indikation på att det finns en betydande potential till höjd etableringsgrad och förbättrad matchning mot arbetsmarknadens behov, idag och framöver⁸.

Tabell 7. Etableringsgrad och dimensionering i högre utbildning

Ämnesområde	Andel etablerade	Antal studerande
Vård, omsorg, medicin	86,5	72 000
Teknik	84,5	82 600
Juridik och samhällsvetenskap	78,5	208 000
Naturvetenskap	71,1	74 000
Humaniora och teologi	52,8	98 000
Konstnärligt område	38,1	13 000
Totalt	80,7	547 600

Källa UKÄ, SCB.

⁸ Som etablerad räknas en person som har en årsinkomst över 214 700 kr, som är sysselsatt i november månad, som inte studerar och som inte är registrerad som arbetslös.

Utvecklingen av arbetskraftsinvandringen till Sverige

Med arbetskraftsinvandring avses här i första hand möjligheten för personer från länder utanför EU/EES att komma till Sverige för att jobba. I andra hand avses även inresande studenter som efter studierna kan gå över till den svenska arbetsmarknaden.

Figur 3 visar att det totala antalet beviljade arbetstillstånd har legat relativt konstant mellan 2008 till 2017.

Antalet beviljade arbetstillstånd ökade till 2012, för att sedan minska. Bakgrunden till denna nedgång är att regelverket stramats åt igen, 2011, 2012 och 2014.

Figur 3 ger inget starkt stöd för att 2008 års reform hade en positiv effekt på möjligheten att arbetskraftsinvandra till Sverige.

Reformens positiva inverkan framgår desto tydligare om man ser till hela perioden 2000 – 2016, och utesluter EU:s nya medlemsländer. Se figur 4.

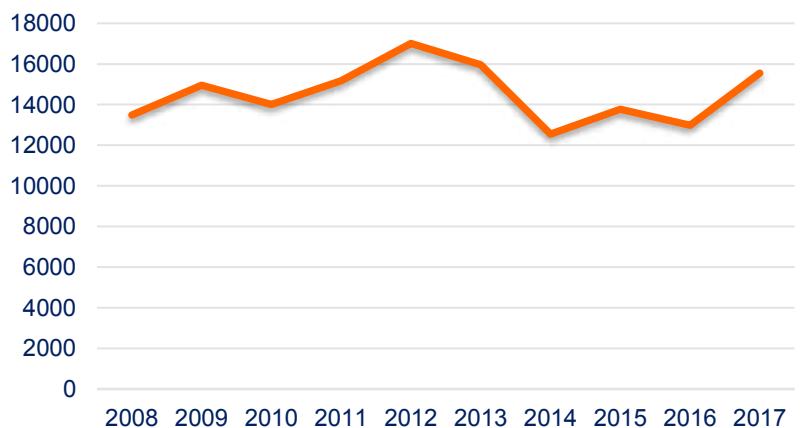
Figuren visar en rejäl ökning av antalet arbetstillstånd mellan 2006 – 2012. Visserligen framgår även att arbetskraftsinvandringen ökade åren före 2008 års reform. Förmodligen beror det på så kallad anteciperings, att tjänstemän i förväg agerar utifrån ett kommande regelverk. Redan 2006 aviserade regeringen att man ville ha ökade möjligheter till arbetskraftsinvandringen, vilket sannolikt fick effekt på hur många arbetstillstånd Migrationsverkets tjänstemän beviljade ¹¹.

2008 års reform syftade inte bara till att öka arbetskraftsinvandringen generellt, utan främst att säkerställa att arbetskraftsinvandringen skulle bidra bättre till minskade kompetensbrister.

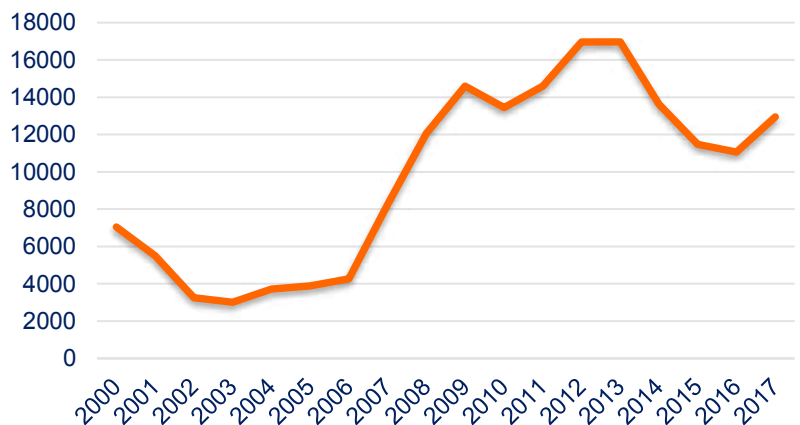
Som en indikation på om detta mål har nåtts kan man studera den högkvalificerade arbetskraftsinvandringen och matchningen mot bristyrken. Riksrevisionen granskade år 2016 effekterna av 2008 års reform och kom då fram till att över 80 procent av arbetskraftsinvandringen kan kopplas till hög- och medelkvalificerade yrken, bärplockare borträknat.¹²

Figur 5 visar arbetskraftsinvandringen från Indien, eftersom denna består nästan till 100 procent av individer med hög utbildningsnivå och som får arbetstillstånd i svenska bristyrken, främst inom IT och teknik (ingenjörer och tekniker). Figuren visar att arbetskraftsinvandringen från Indien fick en rejäl skjuts uppåt av reformen 2008. Nivån på antalet beviljade arbetstillstånd är nästan 7 gånger högre år 2017 jämfört med år 2000. Det är en indikation på att reformen bidragit till att minska kompetensbristen inom IT, företagstjänster samt hos tillverkande företag.

Figur 3. Arbetskraftsinvandring från länder utanför EU 2008–2017.
Källa: Migrationsverket.



Figur 4. Arbetstillstånd ⁹, personer från Asien, Afrika, Amerika, Oceanien ¹⁰ Källa: Migrationsverket.



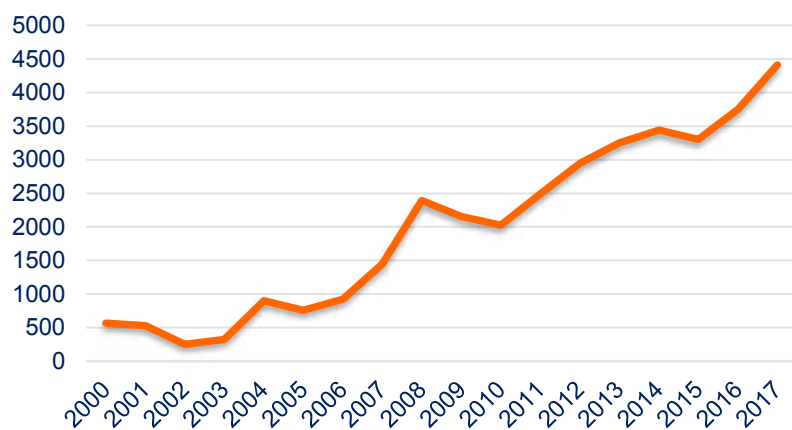
⁹. Endast förstagångstillstånd, ej förlängningar.

¹⁰. Europa har uteslutits för att inte EU-utvidgningen år 2004 ska påverka jämförelsen över tid.

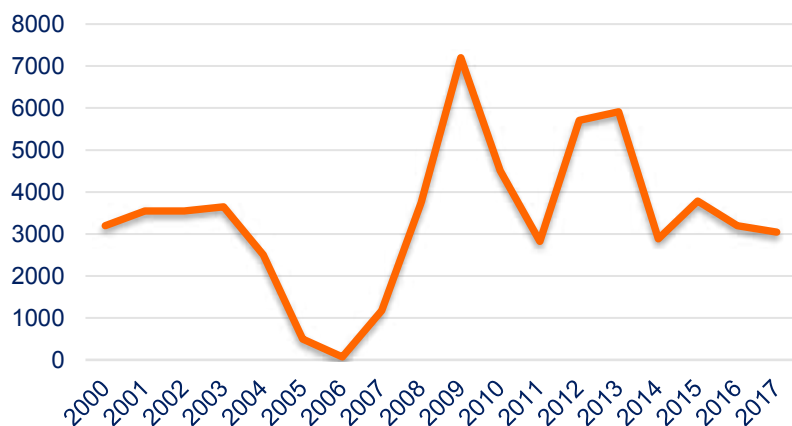
¹¹. Detta lyfts fram som en förklaring i Riksrevisionens granskning av regelverket för arbetskraftsinvandring år 2016.

Emellanåt anklagas 2008 års reform för att ha öppnat upp för ökad lågkvalificerad arbetskraftsinvandring. Att bedöma detta är svårt, det har inte gått att hitta statistik över arbetskraftsinvandring fördelat per yrke mellan 2000-2008. Som indikator används istället utvecklingen för antalet arbetstillstånd som kan kopplas till säsongarbete inom jordbruket. Se figur 6.

Figur 5. Arbetskraftsinvandring från Indien 2000 – 2017.
Källa: Migrationsverket.



Figur 6. Arbetstillstånd kopplat till säsongarbete, från länder utanför EU^{13, 14} Källa: Migrationsverket.



2012–2015 har det beviljats cirka 15 000 permanenta uppehållstillstånd för tidigare arbetskraftsinvandrare. Ungefär en av fyra förstagångstillstånd leder till permanent uppehållstillstånd. Huvuddelen av arbetskraftsinvandringen är därmed temporär.

En annan intressant grupp är de inresande studenterna från tredje land (utanför EU/EES), som kan söka arbetstillstånd efter sina studier. Ungefär 25 0000 tredjelandsstudenter fick uppehållstillstånd för studier 2008–2009. Under antagande att de studerade i genomsnitt två år så hade de möjlighet att söka arbetstillstånd 2010–2011 vilket ca 1500 studenter gjorde. Hur många som sedan fått permanent uppehållstillstånd är svårt att svara på. Statistiken visar sammantaget att en av fyra arbetskraftsinvandrare får permanent uppehållstillstånd och att färre än en av tio inresande tredjelandsstudenter går över till arbetsmarknaden efter studierna.

Figur 6 visar att antalet arbetstillstånd för säsongarbete för personer från länder utanför dagens EU har varierat kraftigt. Men om man jämför startpunkten och slutpunkten i visar det sig att antalet arbetstillstånd ligger kvar på ungefär samma nivå år 2016 som år 2000. Den kraftiga nedgången under 2005-2006 beror på att Migrationsverket nästan inte beviljade några tillstånd för säsongarbete, eftersom man ansåg att EU-utvidgningen skulle leda till att behovet av säsongarbetare skulle täckas av EU-migranter.

Få stannar en längre tid

Regelverket tillåter att det första arbetstillståndet är maximalt två år långt och att det därefter kan förlängas i maximalt ytterligare två år. Den första tillståndsperioden är arbetstillståndet bundet till en viss arbetsgivare och ett visst yrke, efter förlängning är tillståndet endast kopplat till ett visst yrke.

Mellan 2008 och 2016 har Migrationsverket beviljat 130 000 förstagångstillstånd för arbete, men alla har ännu inte varit i Sverige tillräckligt länge för att kunna kvalificera sig för permanent uppehållstillstånd, för det krävs fyra års arbete.

För att undersöka sambandet mellan förstagångstillstånd och permanent uppehållstillstånd görs därför en jämförelse mellan perioderna 2008–2011 och 2012–2015.

Mellan åren 2008 – 2011 beviljades 58 000 förstagångstillstånd för arbete, och under perioden

¹² Ett väl fungerande system för arbetskraftsinvandring?, Riksrevisionen 2016:32

¹³ För perioden 2000 - 2007 avser statistiken beviljade tillstånd för säsongarbete, därefter bärplockare och medhjälpare inom jordbruk, trädgård, skogsbruk och fiske.

¹⁴ Uppskattningsvis gick hälften av säsongarbetstillstånden under 2000-2004 till länder som gick med i EU år 2004, så statistiken i figuren har justerats ned med hälften för denna period.

Arbetskraftsinvandrare får bristande stöd och information

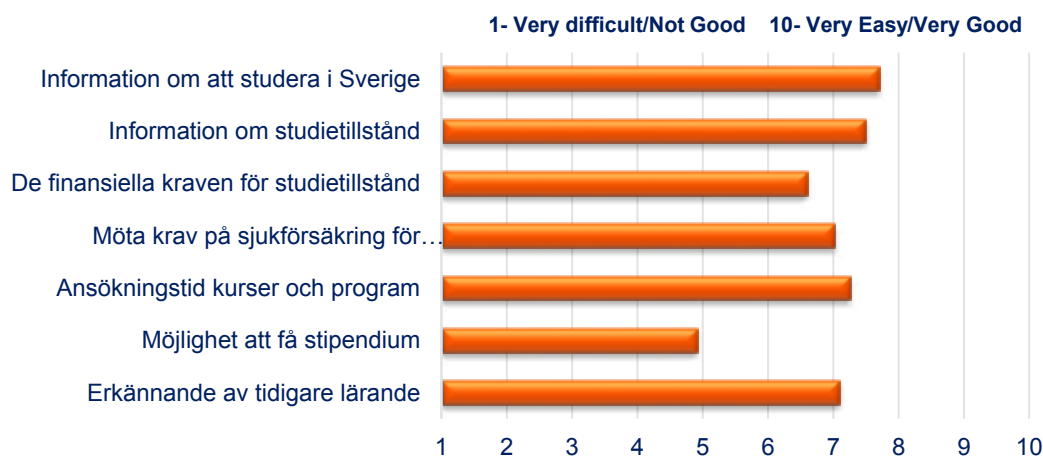
I juni 2017 genomförde Almega en enkätundersökning i den engelskspråkiga nättidningen The Local. Med syfte att samla in synpunkter kring villkoren för att komma till Sverige för studier och jobb, från arbetskraftsinvandrare och internationella studenter. 1214 personer svarade på enkäten, och respondenterna kom från fler än 100 länder men flest kom från USA, Indien, Storbritannien, Pakistan, Australien.

Vid tiden för enkäten bodde 77 procent i Sverige, övriga utomlands. 90 procent hade eftergymnasial utbildning, varav 18 procent hade doktorerat.

Här redogörs för svaren på enkätundersökningen, nedbrutet på olika respondentgrupper. Studenturvalet består av 291 respondenter från länder utanför EU som svarade ja på frågan om de flyttade till Sverige för att studera.

De svarade på 19 frågor fördelat på tre områden, upplevelsen av att börja studera i Sverige, upplevelsen av att etablera sig som student och upplevelsen av övergången till arbetsmarknaden.

Figur 8. Studenter från tredje land, synen på att börja studera i Sverige. Medelvärde.
Källa: Almegas enkätundersökning i samarbete med The Local. N= 291



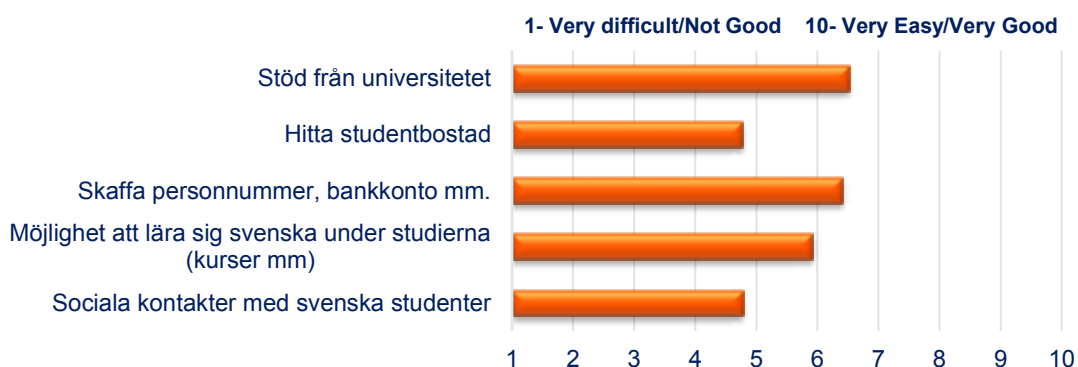
Det första batteriet frågor handlade om upplevelsen av att börja studera i Sverige. Här fick de flesta delfrågorna rätt höga medelvärden, med undantag från möjligheten att få stipendium.

Många tredjelandsstudenter finansierar sin utbildning själv, men det finns också stipendier att söka bland annat via Svenska Institutet. En begränsning i dessa stipendier är att en stor andel av dem är bundna till Sveriges samarbetsländer inom det svenska biståndet. Det finns ett stipendieprogram, SI Study Scholarships (SISS), som gäller masterstudier i Sverige och som är öppen för 138 länder.

Till SISS sökte år 2016, 11 340 individer varav 429 antogs. Konkurrensen om stipendierna är därmed hög, vilket kan vara en anledning till det lägre värdet i figur 8.

Figur 9. Upplevelsen av att etablera sig i Sverige som student. Medelvärde.

Källa: Almegas enkätundersökning i samarbete med The Local. N= 291



Denna grupp av frågor gäller hur det fungerat för studenterna att lösa en del praktiska frågor kring att etablera sig som student i Sverige. Här är ges förutsättningarna överlag ett lite lägre betyg än i föregående omgång frågor. De största utmaningarna här verkar vara att hitta studentbostad och att etablera sociala kontakter med svenska studenter.

Figur 10. Upplevelsen av övergången till arbetsmarknaden. Medelvärde.

Källa: Almegas enkätundersökning i samarbete med The Local. N= 291



Övergången till arbetsmarknaden verkar vara ett område som är ganska så bekymmersamt för många internationella studenter. Alla delfrågor ges relativt låga betyg jämfört med tidigare frågor. Många verkar tycka att de inte får tillräcklig förberedelse för att möta arbetsgivarnas krav, och de har också haft endast små inslag av praktik under studierna vilket kan vara en delförklaring.

Figur 11 visar migranternas syn på upplevelsen av att söka arbetstillstånd i Sverige. Här har respondenterna delats in i tre grupper, arbetskraftsinvandrare totalt, IT-specialister och ingenjörer, samt personer som arbetar inom bygg, restaurang, service, jordbruk och handel.

Den sistnämnda kategorin, arbete inom bygg-, restaurang mfl yrken, är ett försök att ringa in arbetskraftsinvandringen till enklare jobb som en proxy för lågkvalificerad arbetskraftsinvandring.

För kunna kontrastera mot den mer högkvalificerade arbetskraftsinvandringen av IT-specialister och ingenjörer. Grupper som inte redovisas i ovanstående diagram är bland annat studenter och EU-migranter. De ingår heller inte i Arbetskraftsinvandrare totalt, det gör däremot andra yrkeskategorier utöver de som redovisas i figuren.

Av figur 12 framgår att betygen överlag inte är särskilt höga vad gäller upplevelsen av att etablera sig i Sverige. Särskilt låga är betygen för processen för att få arbetstillstånd, och tillgången till information om de svenska kollektivavtalen. Arbetskraftsinvandrare till mer lågkvalificerade yrken upplever överlag att de har svårare att få information och stöd som skulle hjälpa dem med deras tillståndsärenden.

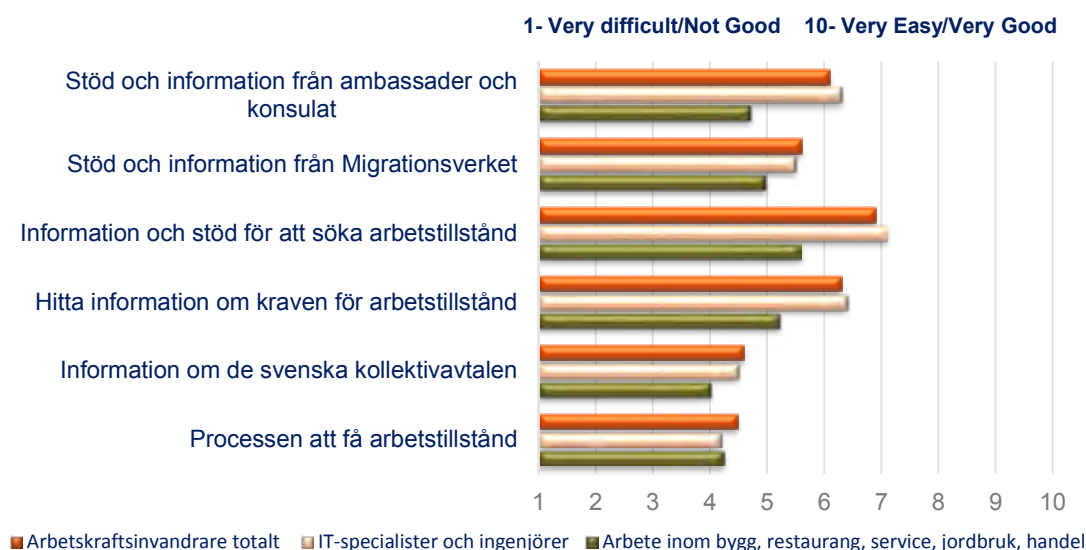
Det är förvånande att en stor andel av arbetskraftsinvandrarna upplever sig få bristande information och stöd från myndigheterna eftersom det ligger i myndigheternas intresse att bevaka att arbetskraftsinvandrarna får goda villkor. Det förutsätter kunskap om bland annat kollektivavtalen.

Dessa frågor kretsar kring förutsättningarna för att etablera sig rent praktiskt i Sverige.

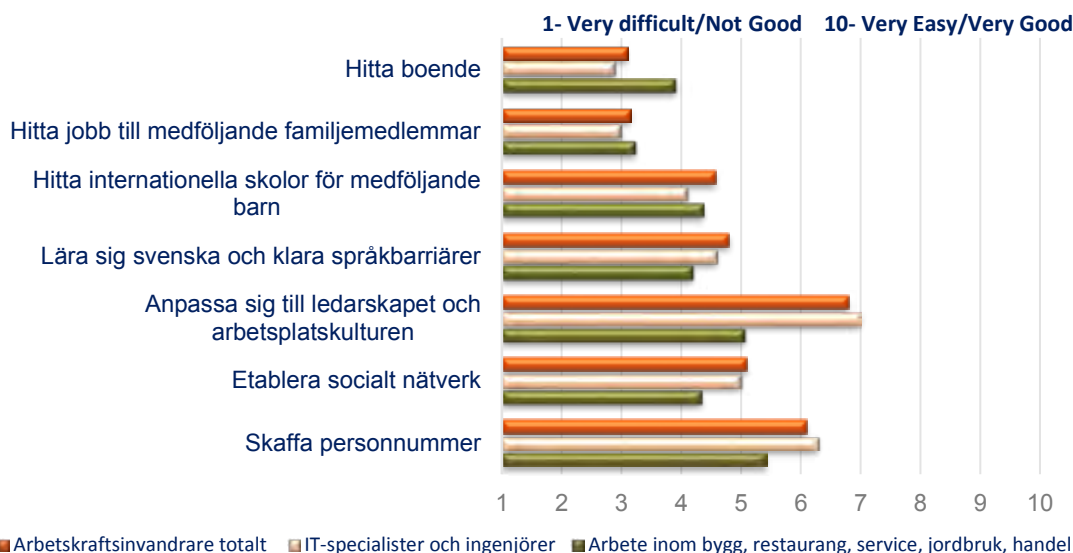
Störst problem finns kring bostadsfrågan vilket inte förvånar med tanke på den överhettade bostadsmarknaden. Högkvalificerade arbetskraftsmigranter upplever de största problemen här, vilket troligen beror på att många av dessa jobb finns i storstadsregionerna.

Det finns vissa skillnader mellan den hög- och lågkvalificerade arbetskraftsinvandringen, men de är överlag inte jättestora. Den största skillnaden är att de som jobbar inom bygg- och restaurangyrken mfl verkar ha större svårigheter att anpassa sig till det svenska ledarskapet och arbetsplatskulturen, än högkvalificerade.

Figur 11. Upplevelsen av att söka arbetstillstånd. Medelvärden.
Källa: Almegas enkätundersökning i samarbete med The Local. N= 923

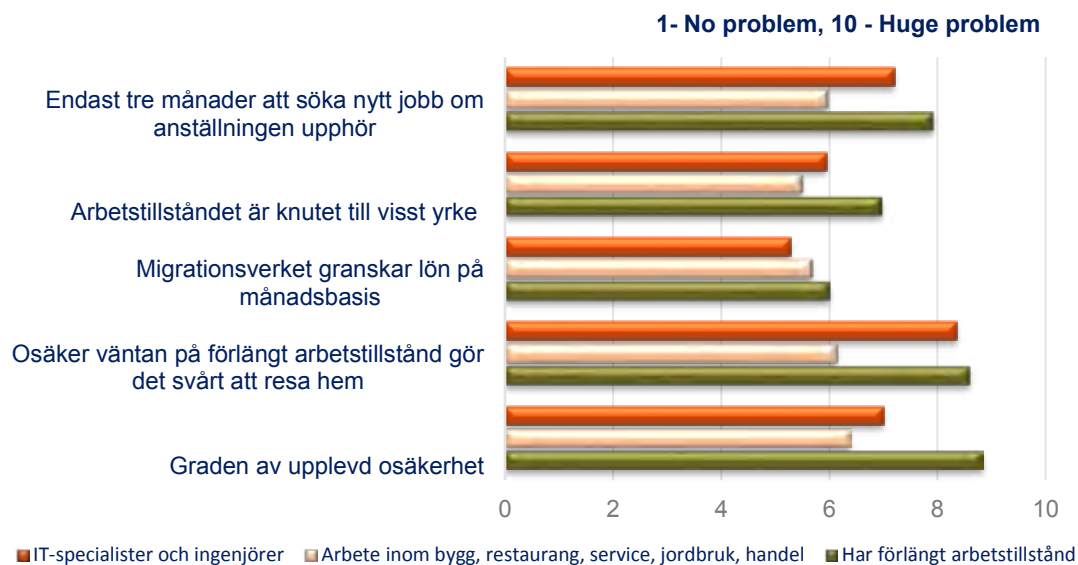


Figur 12. Upplevelsen av att etablera sig i Sverige. Medelvärde.
Källa: Almegas enkätundersökning i samarbete med The Local. N= 923



Figur 13. Upplevelsen av att möta Migrationsverkets krav. Medelvärde.

Källa: Almegas enkätundersökning i samarbete med The Local. N= 923



Ovanstående figur visar att arbetskraftsinvandrare som har förlängt eller är i processen att förlänga sitt arbetstillstånd upplever hög grad av osäkerhet kring sin situation, bland annat på grund av att det är ett hinder för hemresa då det är oklart om man får återvända eftersom arbetstillståndet löpt ut.

Väntetiderna för beslut vid ansökningar om förlängt arbetstillstånd var mycket hög vid tiden för enkätundersökningen, ca 329 dagar, men det fanns också ärenden som fått vänta på beslut i mer än två år.¹⁵

¹⁵ <http://www.unt.se/nyheter/uppsala/langa-vantetider-for-arbetstillstand-4574713.aspx>

Historisk bakgrund till dagens regelverk

Ökad öppenhet för arbetskraftsinvandring efter andra världskriget

Efter andra världskriget öppnade Sverige och andra länder i Västeuropa upp sina arbetsmarknader för ökad internationell rörlighet av arbetskraft, genom slopade visumkrav för medborgare i utvalda länder. Bristen på arbetskraft var stor och de slopade visumkraven innebar att det blev möjligt att resa till Sverige som turist och ansöka om arbetstillstånd inifrån landet.

Sverige beslutade 1943 om att slopa kravet på arbetstillstånd invandrare från Finland, Norge och Danmark. Det följdes av slopade visumkrav även för invandrare från andra länder. År 1949 för Italien, 1952 för Turkiet, 1953 för Grekland, 1954 för Västtyskland, 1955 för Portugal, 1959 för Spanien och 1964 för Jugoslavien.

Effekten blev en kraftig ökning av arbetskraftsinvandringen till Sverige varav huvuddelen kom från Finland. År 1970 fanns 236 000 Finlandsfödda i Sverige. Det totala antalet utrikes födda hade ökat från 100 000 år 1945 till 538 000 år 1970.

Under andra halvan av 1960-talet uppstod en kritisk debatt om arbetskraftsinvandringen, där fackföreningarna drev en agenda som handlade om att reglera och begränsa arbetskraftsinvandringen. Som motiv framfördes bland annat ökade problem med trångboddhet, samt ökad konkurrens om jobb och löner som innebar försämrade möjligheter för marginalgrupper att etablera sig på arbetsmarknaden, och långsammare strukturuomvandling. Parallellt med denna debatt växte det fram en diskussion om behovet av en mer aktiv invandrar- och minoritetspolitik för de som kommit till Sverige och etablerat sig här.

Återreglering och begränsning av arbetskraftsinvandringen 1967–1968

Under 1967–68 genomförde regeringen flera omfattande reformer som innebar att möjligheten att komma som turist och ansöka om arbetstillstånd togs bort. Dessutom infördes arbetsmarknadsprövning i AMS regi, som även fick i uppdrag att i samråd med arbetsmarknadens parter ta fram riktlinjer för arbetskraftsinvandringen. Huvudregeln för politiken var nu att Sverige inte skulle ta emot utomnordisk arbetskraft. Motivet för begränsningen av arbetskraftsinvandringen var en höjd ambition om ett likvärdigt välfärdsåtagande även för invandrare, inom ramen för en generell välfärdspolitik. Denna ambition ansågs vara resurskrävande, och därmed även förutsätta en reglerad invandring.¹⁶

Samtidigt som man reglerade och begränsade den individuella och fria arbetskraftsinvandringen avsåg man att istället lösa uppkommande problem med kompetensbrister genom kollektiv överföring av arbetskraft. Med detta avsågs en modell där arbetskraftsinvandringen organiserades av svenska arbetsmarknads- och migrationsmyndigheter genom avtal med motsvarande myndigheter i andra länder och i samarbete med svenska arbetsgivare.

De skärpta riktlinjerna ledde inte omedelbart till någon minskning av arbetskraftsinvandringen. År 1970 tillstyrkte AMS rekordmånga arbetstillstånd, ca 8 000 stycken, till utomnordiska arbetskraftsinvandrare.

I början av 1970-talet gick LO ut med ett cirkulär till sina medlemsförbund om att förhålla sig restriktivt till arbetskraftsinvandring. Detta innebar ett effektivt stopp för arbetskraftsinvandring till LO-yrken, eftersom AMS och Statens Invandrarverk inte beviljade arbetstillstånd utan parternas medgivande.¹⁷ Arbetskraftsinvandringen fortsatte, om än i allt mer krympande omfattning och främst till serviceyrken och jordbruket.

Någon kollektiv överföring av arbetskraft blev det heller inte fråga om i större omfattning, och upphörde helt efter 1972.

¹⁶ I prop. 1968:142 skrev departementschefen: "Utlänningsutredningen har på ett övertygande sätt visat att invandringens omfattning bör bestämmas med hänsyn också till möjligheterna att bereda invandrarna bostäder, utbildning, sjuk- och hälsovård, social omvårdnad i övrigt och annat bistånd. Som framgår i det följande har jag, liksom remissinstanserna, anslutit mig till utredningens uppfattning". I propositionen lades principen fast att invandrare ska leva på samma standardnivå som den inhemska befolkningen.

¹⁷ Statens Invandrarverk tog emot ansökningar om arbetstillstånd från personer bosatta utanför Sverige. För beslut om arbetstillstånd kontrollerade man mot AMS riktlinjer, som i sin tur grundade sig på en bedömning av arbetsmarknadsläget samt på yttranden från arbetsmarknadens parter.

Fortsatt restriktiv hållning under 1980-talet

1980 tillsattes en invandrarpolitisk kommitté (kallad IPOK), vars arbete ledde fram till 1984 års utlänningslag. Bakgrunden till utredningen var att invandringens karaktär hade förändrats från arbetskraftsinvandring till flykting- och anhöriginvandring, och den gällande lagstiftningen ansågs alltför inriktad på den förstnämnda kategorin.

Kommittén ansåg att för många arbetstillstånd hade beviljats och att orsaken var att myndigheterna hade gjort individuella bedömningar där arbetskraftsbehovet hade prövats i varje enskilt fall. Därför ville man att besluten istället skulle styras av mer generella riktlinjer. I förarbetet till 1984 års utlänningslag fördes resonemang om att även om arbetskraftsinvandring i normalfallet inte bör tillåtas så ska det gå att göra undantag för nyckelfunktioner i näringslivet och andra samhällsområden. Som exempel nämndes personer som behövs för kvalificerad forskning, produktutveckling eller introduktion av ny teknologi. Under särskilda förhållanden bör även andra undantag vara möjliga, särskilt för att täcka brist på arbetstagare med utbildning och erfarenhet som saknas i Sverige. Dessa undantag skulle specificeras av AMS i dialog med arbetsmarknadens parter.¹⁸

Genom 1984 års utlänningslag gavs AMS i uppdrag att utveckla riktlinjer för beviljandet av arbetstillstånd. Dessa riktlinjer omfattade bedömningsgrunder för beslut om permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl, tidsbegränsade arbetstillstånd för täckande av tillfällig brist samt arbetstillstånd inom ramen för internationellt utbyte. Riktlinjerna bestod även av AMS föreskrifter om kvotberäkning, dvs. hur det antal personer som kan få tillstånd bestäms, samt om arbetsmarknadsprövning i ärenden om säsongsarbetstillstånd.¹⁹

Genom riktlinjerna delades arbetskraftsinvandringen in i olika kategorier, med olika omfattning och förutsättningar:

Permanent uppehållstillstånd

Detta tillstånd kunde ges för arbetskraftsinvandring till områden där bristen på arbetskraft, även utifrån ett långsiktigt arbetsmarknadsbehov, utgjorde ett hinder för expansion eller för att upprätthålla verksamheten. Under

förutsättning att det inte inom landet eller något annat land i EU/EES fanns arbetskraft som kunde ta jobbet inom rimlig tid direkt eller efter utbildning (gemenskapsföreträde). Jobbet skulle också vara stadigvarande.

Tillfällig brist

Detta tilläts inom yrken eller yrkesområden där arbetsgivarna hade svårigheter att hitta arbetskraft med kvalificerad yrkesutbildning eller erfarenhet, med hänsyn till gemenskapsföreträdet. Tillståndet begränsades till ett visst yrke hos en viss arbetsgivare och gällde normalt i 18 månader. Med möjlighet till förlängning i 6 månader efter överenskommelse mellan parterna. Dispens gavs ibland för längre tidsbegränsade tillstånd, ex vis vid rekrytering av läkare från Polen. Tillstånd för täckande av tillfällig brist gavs när AMS och Länsarbetsnämndernas bedömningar av arbetsmarknadsläget visade att bristen på arbetskraft hotade företagets expansion.

Internationellt utbyte

Till denna kategori räknades lednings- och specialistpersonal, samt personer som behöver arbeta i Sverige för att lära sig vissa arbetsmoment, i internationella koncerner eller inom deras underleverantörer eller kunder. Dessutom ingick praktikanter inom ramen för internationella praktikantutbytesavtal och au-pair arbete, samt specifika insatser inom bl.a. kultur, undervisning, forskning eller idrott. Därtill också exempelvis anställning vid utländsk handelskammare eller motsvarande statlig representation. Tillfälligt uppehållstillstånd för internationellt utbyte gavs enligt gällande praxis för en sammanlagd period av högst fyra år.

Säsongsarbetstillstånd

Tillstånd gavs för arbete inom trädgårdsnäringen med bl.a. bär-, frukt- och grönsaksodling. Tillstånd gavs också för arbete, om det fanns särskilda skäl, som avsåg odling i växthus, skogsplantering och torvbrytning. Länsarbetsnämnden fick ge för högst tre månader under tiden den 1 april–1 november, under gemenskapsföreträdet uppfylldes. Tillstånden var knutna till branschen, inte till enskilda arbetsgivare. Länsarbetsnämnderna fastslog i samråd med berörda arbetsmarknadsparter, bransch- och länsvisa kvoter för antalet säsongsarbetstillstånd.

¹⁸ Proposition 1983/84:144

¹⁹ SOU 2005:50, s. 208.

Tillstånd för familjemedlemmar

Arbetsstillstånd gavs enligt riktlinjerna också till medföljande make/maka, sambo och barn under 21 år. Om anknytningspersonen hade beviljats arbetsstillstånd kortare än ett år fanns även ett försörjnings- och bostadskrav (men ej om dennes arbetsstillstånd var ett år eller längre).

Tabell 8. Bedömningsgrunder enligt AMS riktlinjer för arbetsstillstånd

Bedömningsgrund	Tid	Rätt till att ta med familj	Grupper
Permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl	Ingen begränsning	Ja	Ej begränsat, arbetsmarknadens långsiktiga behov avgör
Tillfällig brist	18 mån. med ev 6 månader förlängning	Ja	Person med kvalificerad yrkesutbildning och erfarenhet vid kortsiktigare brist.
Internationellt utbyte	Längst 4 år	Ja	Ledningspersonal/specialister i int. företag/koncerner etc
	18 mån	Ja	Praktikanter
	12 mån	Ja	Aupair
Säsongsarbetsstillstånd	Längst 3 månader	Nej	Medarbetare inom jordbruk, trädgård och skogsbruk.

Källa: SOU 2005:50

Tabell 9. Beviljade arbetsstillstånd år 2000–2004

År	Bedömningsgrund				Summa (TUT)
	Arb.marknads-skäl (PUT)	Tillfällig brist (TUT)	Internationellt utbyte (TUT)	Säsongs-arbetsstillstånd (TUT)	
2 000	433	7 700	10 800	6 400	24 900
2 001	442	8 000	7 700	7 100	22 800
2 002	403	7 200	6 000	7 100	20 300
2 003	319	7 500	6 000	7 300	20 800
2 004	209	6 500	3 800	5 000	15 300

SOU 2005:50

Tabellerna 8 och 9 sammanfattar de tillståndskategorier som fanns fram till och med 2007, och redogör för statistik över antalet beviljade arbetsstillstånd under perioden 2000–2004. Minskningen i slutet på perioden beror på EU-utvidgningen.

Det framkommer att permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl var den klart minsta kategorin bland uppehållstillstånd för arbete. Det beviljades bara några hundratal permanenta uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl varje år. Övriga kategorier var ungefär jämnstora.

En tydlig minskning av antalet tillstånd märks mot slutet av perioden, vilket hänger samman med EU:s östutvidgning som innebar att många som tidigare behövde tillstånd för att arbeta i Sverige därmed kunde jobba utan tillstånd.

Ökade behov av arbetskraftsinvandring

Det återhållsamma regelverket för arbetskraftsinvandring blev föremål för en förnyad diskussion runt millennieskiftet 1999–2000. Flera rapporter pekade på Sveriges kommande demografiska utmaningar, i form av stora pensionsavgångar och växande försörjningsbörda. Den inrikes födda befolkningen förutsågs krympa under de kommande decennierna, och arbetskraftsinvandring sågs som en tänkbar lösning.

Till exempel kom Långtidsutredningen 1999/2000 fram till att arbetskraftsinvandring skulle kunna bidra till punktin-satser för minskade kompetensbrister:

”Sammantaget får det anses som osannolikt att Sverige helt skulle kunna förhindra utvecklingen mot en allt äldre befolkning genom ökad invandring. I stället handlar det om att i takt med att den arbetsföra befolkningen krymper, och om bristsituationer på arbetsmarknaden uppstår, av-hjälpa dessa genom en ökad arbetskraftsinvandring. Precis som på 1950- och 1960-talet skulle ambitionen vara att locka hit utvalda personer som snabbt skulle kunna träda in på arbetsmarknaden. Eftersom Sverige inte är det enda landet i EU med en krympande arbetsföra befolkning är det troligt att många andra länder kommer att konkurrera om tillgänglig välutbildad arbetskraft. De skillnader i välstånd som fick italienare och finländare att flytta hit på 1950- och 1960-talen är nu borta, så det är troligen inte från andra EU-länder som den framtida invandringen kommer.” (s. 22 bilaga 9 till LU 1999/2000)

För att hitta vägar framåt gav regeringen år 2001 i uppdrag till Arbetsförmedlingen och Migrationsverket att i sam-verkan med arbetsmarknadens parter ta fram förslag på vad som skulle kunna göras för att komma till rätta med kompetensbristen inom data-, teknik-, undervisnings- och vårdyrken.

AMS och Migrationsverket inkom i slutet av april 2001 till regeringen med rapporten ”Arbetskraftsinvandring och åtgärder för att möta framtida arbetskraftsbehov” (UD2000/1305/MAP). I rapporten föreslogs ändringar i AMS riktlinjer samt i utlänningsförordningen. AMS och Migrationsverket lyfte i rapporten också behovet av en mer generell översyn av regelverket för arbetskraftsinvandring.

Regeringen följde rekommendationerna om förändring-ar i utlänningsförordningen. Ett undantag från kravet på arbetstillstånd infördes för specialister inom internationella koncerner. En rättighet infördes för utländska studenter att arbeta i Sverige under hela studietiden.

I april 2003 kom ett tillkännagivande från Socialförsäkringsutskottet (bet. 2002/03:SfU8) med önskemål till regeringen om att tillsätta en parlamentarisk utredning med uppdrag att utreda konsekvenser av och ta fram ett regelverk som medger vidgad arbetskraftsinvandring.

KAKI-kommittén

I februari 2004 inrättade regeringen en parlamentarisk kommitté som tog namnet kommittén för arbetskraftsinvandring, med förkortningen KAKI.

KAKI fick i uppdrag att utreda:

- Behovet av arbetskraftsinvandring.
- Konsekvenserna av arbetskraftsinvandring på arbetsmarknaden.
- Reformen i andra länder och EU.
- Behovet av åtgärder för att göra Sverige mer attraktivt för arbetskraftsinvandring till bristyrken i Sverige.
- Bedöma vilken roll arbetskraftsinvandring kan spela för att minska bristerna på arbetskraft på kort och lång sikt
- Analysera positiva och negativa samhällsekonomiska effekter av arbetskraftsinvandring
- Ta fram reformförslag som syftar till ökad flexibilitet, förenklad administration och långsiktig hållbarhet

Kommitténs slutbetänkande tog fasta på riskerna för kommande arbetskraftsbrist och föreslog vissa lättnader i regelverket för arbetskraftsinvandring. Samtidigt försvarades linjen att permanent arbetskraftsinvandring endast bör tillåtas i undantagsfall, och att lediga jobb i första hand ska besättas av ledig arbetskraft på den svenska arbetsmarknaden.

KAKI förordade därför att arbetsmarknadsprövningen skulle bibehållas. Följande motiv angavs:

- För att säkerställa gemenskapsföreträdet kring tillsättning av nya jobb
- För att upprätthålla ordningen på den svenska arbetsmarknaden
- För att minimera riskerna med ett överutbud av arbetskraft och undanträngning av inhemsk arbetskraft

I slutbetänkandet belystes samtidigt några begränsningar med arbetsmarknadsprövningen. Ett exempel är svårigheten att göra korrekta bedömningar av arbetskraftsbrist, och identifiera bristyrken på en föränderlig arbetsmarknad. Ett annat är de stora regionala skillnaderna i utbud och brist på arbetskraft i Sverige. De lokala arbetsmarknaderna ser olika ut vad gäller ekonomisk tillväxt, sysselsättningsutveckling, tillgång till kvalificerad arbetskraft och arbetslöshet.

KAKI-kommittén föreslog några åtgärder för att förenkla för arbetskraftsinvandring:

- De tidsbegränsade tillstånden föreslogs förlängas till 24 månader med möjlighet till förlängning i ytterligare 24 månader och därefter möjlighet till permanent uppehållstillstånd.
- Möjligheten att söka jobb och arbetstillstånd på plats i Sverige föreslogs öka genom införandet av en ny arbetssökarvisering. För att kunna beviljas en arbetssökarvisering skall den sökande ha ett yrke som det finns ett uttalat behov
- Snabbare prövning om arbetstillstånd, max tio dagar. Åstadkoms dels genom krav på arbetstagarorganisationerna att yttra sig om villkoren i arbetserbjudandet inom fem dagar, samt genom borttaget krav på att bostad ska vara ordnad för att tillstånd ska beviljas.
- Ökade möjligheter till gäststudenter att söka om arbetstillstånd inifrån Sverige, och slippa arbetsmarknadsprövning om de har behörighet till forskarutbildning.

Kommitténs förslag kom emellertid aldrig att genomföras. Lagstiftningsprocessen var inte klar när det blev maktskifte i regeringen i och med valet 2006. Den nya alliansregeringen valde att inte gå vidare med kommitténs förslag, istället lanserade man nya utredningar med ambitionen att reformera regelverket ytterligare.

Så fick vi ett bättre regelverk med reformen år 2008

Alliansregeringen aviserade redan vid sitt tillträde 2006 att Sverige skulle bli ett mer öppet land för arbetskraftsinvandring. Det resulterade först i departementspromemorian Ett effektivt och flexibelt system för arbetskraftsinvandring (Ds 2007:27), följt av propositionen Nya regler för arbetskraftsinvandring, (prop. 2007/08:147). Alliansen gjorde upp med Miljöpartiet för att driva igenom kursändringen.

2008 års reform av regelverket för arbetskraftsinvandring innebar ett omfattande omtag i förhållande till förslagen från KAKI-kommittén. Den främsta skillnaden var slopandet av arbetsmarknadsprövningen. Istället förtydligades utlänningslagens skrivningar om vilka villkor som ska uppfyllas för att arbetstillstånd ska beviljas.

De huvudsakliga förändringarna i 2008 års reform var:

- Arbetsmarknadsprövningen slopades, förtroende gavs istället till arbetsgivarna att själva bedöma sina behov av utländsk arbetskraft.
- Kvotsystemet för säsongsarbete togs bort.
- Ett enhetligt arbetstillstånd istället för flera olika. Tidigare fanns uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl, tillstånd för internationellt utbyte, tillstånd för täckande av tillfällig brist och tillstånd för säsongsarbete.
- Eftersom uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl slopades, innebar det att ingen längre kunde få permanent uppehållstillstånd för arbete direkt.
- En generell möjlighet infördes för personer med arbetstillstånd att få permanent uppehållstillstånd efter fyra års arbete i Sverige (givet vissa kriterier).
- Möjlighet att återkalla arbetstillstånd om anställningen upphör infördes. Samtidigt föreslogs att tillståndet inte återkallas direkt, utan först efter tre månader, för att ge arbetstagaren tid att hitta ett nytt arbete.
- Arbetstillståndet ska vara kopplat till ett visst slag av arbete och viss arbetsgivare under de första två åren införs, och de följande två åren till ett visst slag av arbete.
- För att underlätta för arbetstagare med arbetstillstånd som förlorat sitt jobb, och för tidigare asylsökande att växla spår, infördes en möjlighet att söka om arbetstillstånd på plats i Sverige.
- Personer som fått avslag på sin asylansökan gavs möjlighet till arbetstillstånd, givet att de uppfyllt vissa sysselsättningskriterier.

Avskaffandet av arbetsmarknadsprövningen

2008 års reform gick emot KAKI-utredningens förslag om att behålla arbetsmarknadsprövningen. Som orsak till kursändringen angavs att det är svårt för myndigheter att bedöma framtida brister och kompetensbehov, samtidigt som det är möjligt att uppnå syftet med arbetsmarknadsprövningen på annat sätt.

Arbetsmarknadsprövningen ansågs vara ett hinder för kompetensförsörjningen, i och med att det innebar ytterligare ett lager av byråkrati kring arbetskraftsinvandringen.

Regeringen använde följande argument för att borttagen arbetsmarknadsprövning inte skulle försämra skyddet för svenska arbetstagare mot lönedumpning och arbetsmarknaden från illojal konkurrens:

- En grund för den nya ordningen är att arbetstagaren kan försörja sig. Ett uppehålls- och arbetstillstånd ska kunna beviljas endast om utlänningsen har erbjudits en anställning i Sverige som han eller hon kan försörja sig på. Det innebär att inkomsten måste vara tillräcklig så att han eller hon inte behöver ta försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) i anspråk.
- En annan grund är att arbetsvillkoren ska vara goda. I propositionen föreslogs därför formuleringen att ”nivån avseende lön, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor ska vara i nivå med vad som föreskrivs i gällande svenska kollektivavtal eller vad som följer av praxis inom yrket eller branschen”. Migrationsverket gavs fortsatt uppdrag att remittera ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd till arbetstagarorganisationerna för att få deras synpunkter på anställningsvillkoren i varje enskilt fall.
- Ett annat argument var att principen om gemenskapsföreträde även i fortsättningen ska respekteras. Vid Migrationsverkets bedömning vid ansökan om arbetstillstånd ska kontrolleras en ledig anställning anmälts till arbetsförmedlingen och att den varit utannonserad på ett sådant sätt att kravet på gemenskapsföreträde efterlevts. Arbetsgivaren ska ha anmält den lediga anställningen till arbetsförmedlingen och anställningen ska ha utannonserats i den svenska platsbanken och därmed automatiskt i Eures-systemet. Anställningen bör vara utannonserad i minst tio arbetsdagar. Om en arbetsgivare inte lyckas rekrytera en lämplig person bosatt i Sverige, i någon av medlemsstaterna i EES eller i Schweiz kan rekrytering därefter ske från tredjeland.

Striktare regler införs 2011–2014

Efter 2008 års reformering av regelverket för arbetskraftsinvandring framkom tecken på felaktigt nyttjande av regelverket, till exempel vid rekrytering av bärplockare från länder utanför EU.

Problem som lyftes fram var att det förekom att arbetskraftsinvandrare inte fått den lön och de villkor de förespeglats, att det förekom handel med arbetstillstånd, och att det fanns problem med skenavtal för att få arbetstillstånd beviljat.²⁰

För att komma tillrätta med problemen ändrade Migrationsverket våren 2011 tillämpningen av reglerna gällande arbetstillstånd för personer utanför EU som vill komma till Sverige och plocka bär. Bland annat skärptes kraven på företag att visa att de kan betala ut lön även vid dålig bärtillgång.

Den 16 januari 2012 skärptes regelverket ytterligare genom skärpta krav för arbetstillstånd inom vissa branscher. De skärpta kraven innebar att företag inom bland andra branscherna städning, hotell- och restaurang, service, bygg, jord- och skogsbruk, samt alla nystartade verksamheter ska kunna visa att det finns förutsättningar att betala lön. Dessutom ska företag visa att de utlovade anställningsvillkoren har uppfyllts när företaget tidigare har anställt medborgare från länder utanför EU.

I september 2013 presenterade regeringen och Miljöpartiet ett åtgärds paket för att ge ytterligare verktyg till Migrationsverket. I departementsskrivelsen Åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring (Ds 2013:57) föreslogs en straffsanktionerad skyldighet för arbetsgivare att lämna uppgifter till Migrationsverket om de anställningsvillkor som gäller för utländska arbetstagare som beviljats arbetstillstånd enligt reglerna för arbetskraftsinvandring. Dessutom föreslogs att Migrationsverket löpande under tillståndstiden ska kunna utföra efterkontroller av beviljade arbetstillstånd. Migrationsverkets möjligheter till kontroll föreslogs öka genom direktåtkomst till uppgifter i vissa databaser hos bland annat Skatteverket och Kronofogde-myndigheten

Två av de åtgärder som infördes till följd av skrivelsen var dels att Migrationsverket fick ett tydligare uppdrag att göra efterkontroller av beviljade arbetstillstånd, och dels att det infördes en ny återkallelsebestämmelse som gav Migrationsverket ökade möjligheter att dra in gällande arbetstillstånd vid upptäckt av bristande villkor.

Ytterligare skärpningar hösten 2014

Genom 2014 års riksdagsval kunde Socialdemokraterna och Miljöpartiet bilda regering, med stöd från Vänsterpartiet. En av den nya regeringens prioriterade frågor var att ytterligare skärpa villkoren för arbetskraftsinvandring.

I juli 2015 tillsatte regeringen en särskild utredare med uppdrag att föreslå åtgärder för att ytterligare stärka arbetskraftsinvandrares ställning på arbetsmarknaden.

I utredningsdirektiven angavs att utredaren skulle överväga följande åtgärder:

- krav på att anställningsavtal ges in i samband med en ansökan om arbetstillstånd,
- begränsningar i arbetsgivarens möjligheter att försämra anställningsvillkoren efter att arbetstillstånd har beviljats,
- utökade sanktioner mot arbetsgivare, och
- utökade kontroller av arbetsgivare.



²⁰ Exempelvis: <http://www.gp.se/nyheter/sverige/200-b%C3%A4rplockare-i-protestmarsch-1.1025367> ; <https://www.aftonbladet.se/nyheter/article11969197.ab> ; <http://www.ylvajohansson.se/2011/06/>

Ökade kompetensutvisningar förändrar debattklimatet

Under 2015 och 2016 ökade medierapporteringen om utvisningsbeslut av arbetskraftsinvandrare. Ett exempel var fallet med Syed Latif från Bangladesh, som via LinkedIn fick anställning på ett växlingskontor. Efter sex års vistelse i Sverige utvisades Latif med motivet att jobbet inte hade annonserats ut på Arbetsförmedlingens platsbank²¹. Ett flertal andra personer blev utvisade av samma skäl, däribland Fahrudin Mehovic från Serbien.²²

Orsaken bakom dessa utvisningar var att Migrationsverket och -domstolarna tolkat en paragraf i utlänningslagen där det står att arbetstillstånd endast får ges om rekryteringsförfarandet är förenligt med Sveriges åtaganden inom Europeiska unionen. Denna paragraf syftar på det så kallade gemenskapsföretrådet som innebär att EU-medborgare (inklusive svenska medborgare) ska ha företräde till de lediga jobb som uppkommer i EU.

Principen om gemenskapsföreträde är inte en bindande rättsprincip som skrivits in i något fördrag eller förordning, däremot är det en regel som medlemsstaterna bör respektera. I exempelvis Frankrike och Storbritannien finns undantag och inskränkningar i hur regeln tillämpas. I Frankrike ställs minimilönekrav på tredjelandsmedborgare, och inte på EU-medborgare, vilket ses som ett sätt att ge EU-medborgare större frihet på den franska arbetsmarknaden. I Storbritannien anses gemenskapsföretrådet vara uppfyllt när arbetsgivaren annonserat det lediga jobbet i en tidskrift som cirkulerar i andra EU-länder. Detta är ett medvetet lågt krav för att undvika oönskad byråkrati, kostnader och förseningar som kan vara särskilt bekymmersamt för kvalificerad arbetskraftsinvandring.²³

Översatt till en svensk kontext kan det betyda att gemenskapsföretrådet kan anses uppfyllt om jobbet synliggörs i EU på annat sätt än via Arbetsförmedlingens platsbank (som är kopplad till den europeiska, EURES), men också genom att det ställs högre krav vid rekrytering av tredjelandsmedborgare än EU-medborgare. Till exempel krav på lön och villkor enligt kollektivavtal (eller praxis i yrket eller branschen), begränsning av arbetstillståndet till en viss arbetsplats i två år och ett visst yrke i fyra år.

Ökningen av antalet medierapporterade fall där arbets-

kraftsinvandrare utvisats begränsade sig inte enbart till problem med gemenskapsföretrådet. De flesta fallen handlade om att arbetsgivare missat att teckna en eller flera försäkringar, eller att de gjort marginella missar med att betala ut lön enligt kollektivavtal. Ett uppmärksammat sådant fall rörde IT-utvecklaren Tayyab Shabab som jobbade med att utveckla komplexa börssystem åt företaget Dynamo. Migrationsverket avlog hans ansökan om förlängt arbetstillstånd för att hans förra arbetsgivare, före Dynamo, inte hade tecknat en pensionsförsäkring. En bidragande orsak till att detta inte var gjort var att det tagit tid att ordna personnummer för Tayyab.²⁴

Ett liknande fall som uppmärksammades var Sergei Beilin som jobbade som utvecklare av e-handelslösningar på Fyndiq. När Sergei ansökte om förlängt arbetstillstånd avlog Migrationsverket hans ansökan med motivet att hans förra arbetsgivare hade missat att teckna en sjukförsäkring under ett år.²⁵

Centrum för rättvisa gjorde år 2016 en sammanställning av 450 domstolsfall kring utvisning av arbetskraftsinvandrare, i rapporten Arbetskraftsinvandrares rättslöshet i Sverige. De delade in domstolsfallen i tre grupper. Den första innehöll de fall där den anställde tillfälligt tjänat några hundralappar för lite jämfört med gällande kollektivavtal, samt de fall där arbetsgivaren missat att teckna någon försäkring. Här hamnade 303 av de 450 undersökta domarna. Den andra gruppen innehöll 82 fall där arbetsgivaren inte annonserat efter arbetskraften enligt principen om gemenskapsföreträde till jobben inom EU. Den tredje gruppen bestod av 65 fall där ansökan inkommit efter att det tidigare arbetstillståndets giltighetstid gått ut.²⁶

Centrum för Rättvisas rapport visade att en stor del av avvikelserna bestod av små och ofta oavsiktliga felaktigheter, som uppstått på grund av yttre omständigheter eller okunskap och som arbetsgivarna ofta direkt rättat till när felen upptäckts.

Centrum för Rättvisa drog slutsatsen att det fanns tydliga brister i rättssäkerheten för arbetskraftsinvandrare: *"Samtliga problemområden har det gemensamt att gällande regelverk tillämpas på ett sätt som inte sällan leder till att arbetskraftsinvandrare med bra jobb utvisas helt i onödan och med svagt eller inget stöd i utlänningslagen och dess förarbeten".*²⁷

²¹. <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/skane/fick-jobb-via-linkedin-nu-utvisas-han>

²². <https://www.aftonbladet.se/nyheter/article22129355.ab>

²³. Robin-Olivier, S (2016) "The Community Preference Principle in Labour Migration Policy in the European Union", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 182, OECD Publishing, Paris.

Ökad återkallelse av arbetstillstånd

Tabell 10 visar utvecklingen för antalet ansökningar om förlängt arbetstillstånd under perioden 2009–2017 (till och med den 12 november), fördelat på bifallna, avslagna och avskrivna ärenden ²⁸.

Avslagsfrekvensen (andelen avslag i andel av totalen) har ökat rejält under perioden, från 0,8 procent under 2009 till 18,2 procent under 2017. Om man ser till helheten avslag + avskrivna ärenden har ökningen gått från 3,3 procent till 26,4 procent.

Den första höjningen av andelen avslag skedde mellan år 2011 och år 2013, då Migrationsverket i flera steg införde striktare krav för arbetstillstånd i vissa branscher (städ-, hotell- och restaurang- mfl).

Från utgången av 2014 fram till 2017-11-12 har avslagsfrekvensen återigen höjts rejält, med hela 10,3 procentenheter. En stor del av ökningen tillkom under 2017, då antalet avslag tredubblades från året innan.

Tabell 10. Beslut vid ansökningar om förlängt arbetstillstånd.

Beslut	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	>2017-11-12
Bifall	2 029	2 293	3 997	4 694	6 136	7 361	7 352	5 299	7 425
Avslag	17	35	63	337	821	653	666	633	1 832
Avskrivna mm	52	48	76	155	300	255	290	369	830
Total	2 098	2 376	4 136	5186	7 257	8 269	8 308	6 301	10 087
Avslag i andel av totalen	0,8%	1,5%	1,5%	6,5%	11,3%	7,9%	8,0%	10,0%	18,2%
Avskrivna + avslag i andel av totalen	3,3%	3,5%	3,4%	9,5%	15,4%	11,0%	11,5%	15,9%	26,4%

Källa: Migrationsverket.

²⁴. <https://www.newsner.com/en-jamlik-varld/27-aringen-hyllas-som-bast-i-landet-pa-sitt-yrke-nu-ska-han-utvisas/>

²⁵. https://www.breakit.se/artikel/9370/sergei-beilin-utvisas-fran-sverige-reglerna-ar-skit?utm_medium=newsletter&utm_source=Breakit_Daily

²⁶. Migrationsverket har nu tagit avstånd från sin praxis att avslå försenade ansökningar.

²⁷. Centrum för rättvisa, (2016), Arbetskraftsinvandrares rättslöshet i Sverige.

²⁸. Många av de avskrivna ärendena beror på att arbetstagaren rest hem innan ansökan om förlängt uppehållstillstånd färdigbehandlats.

Varför ökade kompetensutvisningarna under 2015 - 2017?

Den kraftiga höjningen av avslagsfrekvensen på förlängningsansökningar mellan 2015-2017 beror sannolikt inte på ett förändrat beteende hos arbetsgivare och arbetstagar. Särskilt som arbetskraftsinvandringen under denna period ändrade karaktär mot att bli alltmer dominerad av den högkvalificerade arbetskraftsinvandringen.

Den mest sannolika förklaringen är istället att den ökade andelen återkallade arbetstillstånd beror på att regelverket skärptes till avsevärt. År 2014 reformerades utlänningslagen, förändringarna började gälla den 1 augusti och skrevs fram i propositionen Åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring (2013/14:227).

Skärpningen av regelverket bestod av att en ny återkallelsebestämmelse skrevs in i 7 kap 7 e § utlänningslagen, med lydelsen: "Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete för en utlänning som har beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket ska återkallas om 1. förutsättningarna för arbetstillståndet enligt 6 kap. 2 § första stycket av något annat skäl än att anställningen har upphört inte längre är uppfyllda (...)"

Ordet ska i formuleringen ska återkallas innebar att återkallelsebestämmelsen blev en obligatorisk, tvingande regel. Med det menas att myndigheterna inte ska ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Om avvikelser från de uppsatta villkoren uppdagas ska arbetstillståndet dras in, oavsett om avvikelserna är marginella eller om arbetsgivaren bedöms vara seriös.

Den skarpa återkallelsebestämmelsen tillkom för att underlätta för Migrationsverket att agera vid efterkontroller, men genom en dom i Migrationsöverdomstolen (MIG 2015:11) blev slutsatsen att verket bör granska villkoren under föregående tillståndsperiod även vid förlängningsansökningar

De villkor som arbetsgivarna och arbetstagar ska leva upp till anges i utlänningslagen 6 kap 2 § punkt 2. Där står

det att arbetstillstånd får beviljas om "lönen, försäkringskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen".

Detta kan tyckas vara en vid formulering med viss flexibilitet i tolkningen. Men Migrationsverkets tolkning har varit att alla arbetsgivare ska följa de detaljerade villkoren i kollektivavtalen vad gäller lön och försäkringar, utan undantag. Trots att det finns många företag som inte har kollektivavtal och som vanligen då inte tecknar motsvarande försäkringar som de kollektivavtalade för sina anställda.²⁹

Att Migrationsverket har denna syn på försäkringarna framgår bland annat av verkets handbok i migrationsärenden, där det står att *"Om det vid förlängning visar sig att nödvändiga försäkringar inte har tecknats bör ansökan avslås"*.

Redan när den strikta återkallelsebestämmelsen tillkom skrev Migrationsverket i sitt remissvar till prop. 2013/14:227 att det skulle leda till att myndigheten avslår fler förlängningsansökningar, eftersom man samlat på sig erfarenhet som visar att många arbetsgivare inte tecknar de kollektivavtalade försäkringarna:

"Om arbetsgivaren inte kan teckna kollektivavtalsenligt försäkringsskydd genom privata bolag (som arbetsgivaren erbjudit men som i verkligheten är ytterst problematiskt i vissa fall) under de första två åren så kommer ansökan sannolikt att avslås. Migrationsverket förutser således att återkallelse kan aktualiseras i ett stort antal fall på grund av försäkringsfrågan, även om lönevillkoren uppfylls".³⁰

Trots att Migrationsverket påpekade att det är "ytterst problematiskt i vissa fall" för arbetsgivare att teckna de kollektivavtalade försäkringarna, och att det då kommer leda till att ansökan om förlängt arbetstillstånd avslås, gick regeringen vidare med förslaget.

Migrationsverkets krav på att alla arbetsgivare måste

²⁹. De kollektivavtalade försäkringarna är sjuk-, arbetsskade-, liv- och pensionsförsäkring.

³⁰. Migrationsverkets remissvar på Ds 2013:57 Åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring.

teckna kollektivavtalade försäkringar framstår som orimligt hårt sett till den ekonomiska betydelsen av dem. Premier-
na för de kollektivavtalade försäkringarna ligger på strax
över 4,5 procent av lönesumman, och flera försäkringar
har noll årspremie. Huvuddelen av premien består av pen-
sionsförsäkringen.

Att arbetstagare saknar en eller flera kollektivavtalade
försäkringar innebär inte heller att de saknar skydd exem-
pelvis vid händelse av sjukdom eller olycka. De kollektivav-
talade försäkringarna är endast ett kompletterande skydd
utöver de lagstadgade försäkringar som alla arbetsgivare
måste teckna. Det kompletterande skyddet innebär att
arbetstagaren får ett utökat inkomstskydd, där det lagstad-
gade grundskyddet, som vanligen ligger på 80 procent av
lönen, kompletteras med 10-20 procent ytterligare in-
komstskydd under sjukfrånvaron.

För arbetsgivare utan kollektivavtal kan det dessutom vara
svårt att teckna motsvarande de kollektivavtalade försäk-
ringarna, eftersom de måste gå till privata försäkringsföre-
tag som kräver individuell hälsoprövning (vilket inte krävs
inom de kollektivavtalade försäkringarna). Den individuella
hälsoprövningen kräver också oftast att arbetskraftsin-
vandrarerna har ett personnummer, och då måste arbets-
kraftsinvandrarerna först folkbokföras.

Det är också dyrare för arbetsgivare utan kollektivavtal
att teckna motsvarande försäkringar för enskilda individer
på den privata försäkringsmarknaden. Kollektivavtalade
försäkringar är gruppavtal, vilket dels ger förhandlingsför-
delar i form av bättre villkor och undantag från individuell
hälsoprövning, och dels att försäkringen redan är på plats
från anställningens första dag.

Att en arbetskraftsinvandrar saknar en av de kollektivav-
talade försäkringarna behöver inte innebära att de
sammansatta villkoren är sämre än villkoren för svenska
arbetstagare. Dels har vanligen svenska arbetstagare på
samma arbetsgivare liknande villkor. Inom exempelvis

IT-branschen är det vanligt att svenska arbetstagare er-
bjuds möjligheten att få högre lön istället för exempelvis
pensionsförsäkring, och då är det inte orimligt att låta
arbetskraftsinvandrar i samma företag få samma villkor.

**Dels bör man också se till det sammantagna värdet av lön
plus försäkringar. Om en arbetskraftsinvandrar saknar
de kollektivavtalade försäkringarna kan det sägas mot-
svara en kostnadssänkning för arbetsgivaren på ca 4,5
procent av lönesumman. Men om lönen samtidigt är mer
än 4,5 procent högre än i gällande kollektivavtal för yrket
och branschen är det svårt att hävda att de sammantagna
villkoren verkligen är dåliga. I detta fall har både arbetsgi-
varen utan kollektivavtal och arbetsgivaren med kollek-
tivavtal samma kostnad, och då saknas grund för varje
påstående om osund konkurrens.**

Politiska förslag för att lösa problemet med kompetensutvisningar

Den 15 december 2016 presenterades den statliga utredningen "Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden" (SOU 2016:91). Utredningen, som främst hade i uppdrag att se över möjligheterna att ytterligare skärpa kraven för arbetstillstånd, innehöll nu även ett förslag om att avstå från att återkalla arbetstillstånd när arbetsgivaren på eget initiativ åtgärdat brister i villkoren.

Den 22 juni 2017 presenterade regeringen en proposition (prop. 2016/17:212) som var helt inriktad på att komma åt problemet med ökade kompetensutvisningar. I propositionen föreslog regeringen att den strikta återkallelsebestämmelsen skulle vara kvar. Samtidigt så fördes i propositionen ett resonemang om att bestämmelsen ibland kan få orimliga konsekvenser, och att bestämmelsen därför skulle kompletteras.

Den komplettering som föreslogs var att Migrationsverket ska ges möjlighet att kunna avstå från att återkalla arbetstillstånd arbetsgivaren självant avhjälpt bristen.

Ett huvudargument i prop. 2016/17:212 var att *"Arbetsgivaren kan ha gjort misstag som, särskilt om de rättas till, inte nödvändigtvis innebär ett oskäligt utnyttjande av arbetskraftsinvandrarerna och som därigenom inte heller kan antas påverka legitimiteten för systemet för arbetskraftsinvandring."*

Den lagändring som föreslogs i propositionen, och som nu är inskriven i Utlänningslagens 7 kapitel lyder: *"Trots vad som anges i första stycket 1 behöver ett tillstånd inte återkallas om arbetsgivaren har avhjälpt bristen utan att Migrationsverket har vidtagit någon åtgärd."*

Migrationsverket framförde i sitt remissvar till prop. 2016/17:212 att det vore bra om arbetsgivaren fick möjlighet att rätta till felaktigheter i villkoren även i samband med en efterkontroll. Det vill säga även efter ett påpekande från Migrationsverket.

Andra remissinstanser påpekade att det kan förekomma situationer när en seriös arbetsgivare blir medveten om att han eller hon har begått ett misstag först efter påpekande från Migrationsverket, vilket också talar för att det bör vara möjligt att rätta till fel även efter ett påpekande från myndigheten. Regeringen valde att inte gå vidare med detta förslag av oro för att en sådan förändring skulle leda till ökad risk för oseriöst agerande och utnyttjande av arbetskraftsinvandrare. Istället valde man att tillsätta en utredning för att belysa frågan.³¹

Den nya utredningen motiverades med att indraget arbetstillstånd vid små fel kan få "långtgående och oproportionerligt negativa konsekvenser för arbetskraftsinvandrarerna som förutom att förlora sin inkomstkälla även kan tvingas att lämna landet."

³¹ Proposition 2016/17:212 s 10-11

Socialförsäkringsutskottet ställer sig bakom en motion från Alliansen

När proposition 2016/17:212 skulle behandlas i Socialförsäkringsutskottet inkom en rad motioner med ändringsförslag. En av dessa kom från Alliansen, och den fick överraskande nog även stöd från regeringspartierna (S) och (Mp). Motionen ville skynda på beslutsprocessen för att komma tillrätta med problemen med ökade kompetensutvisningar.

I motion 2017/18:120 av Johanna Jönsson m.fl. (C, M, L, KD) påpekar alliansföreträdarna att *"det uppstått en orimligt hård praxis gällande förutsättningarna för förlängning och återkallelse av tidsbegränsade arbetstillstånd. På grund av denna praxis utvisas många arbetskraftsinvandrare till följd av mindre förseelser från arbetsgivarens sida."*

Motionen menade vidare att regeringens förslag till en ny utredning inte skulle komma tillrätta med problemen med kompetensutvisningar tillräckligt väl och tillräckligt fort.

Istället presenterades förslaget att återkallelsebestämmelsen skulle formuleras om från kravet på att arbetstillstånd ska återkallas till möjligheten att de får återkallas.

Därmed skulle den obligatoriska återkallelsebestämmelsen göras om till en fakultativ bestämmelse, vilket skulle innebära att Migrationsverket och -domstolarna gavs möjlighet att ta hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall.

Motionen innehöll också skrivningar om vikten av proportionalitetshänsyn, och föreslog att den nya lagstiftningen skulle vara på plats redan den 31 december 2017.

Motionen hänvisade också till att Socialförsäkringsutskottet redan i ett tidigare betänkande (2016/17: SfU11), föreslagit ett tilläggsdirektiv till den pågående utredningen bland annat i syfte att utreda *"(...) i vilken omfattning arbetskraftsinvandrare nekas arbetstillstånd eller förlängning av arbets- och uppehållstillstånd på grund av mindre misstag från seriösa arbetsgivare. Rättspraxis på området, speciellt praxis som omfattar de lagändringar som trädde i kraft den 1 augusti 2014, bör gås igenom. Utredaren bör därefter föreslå lämpliga åtgärder för att förhindra att reglerna får alltför långtgående konsekvenser för arbetsgivare och arbetstagare. (---)"*.

Regeringen gav emellertid aldrig utredningen något tilläggsdirektiv med denna innebörd.

I och med att Socialförsäkringsutskottet ställde sig bakom förslaget i Alliansens motion, gick förslaget ut på remiss, och remisstiden gjordes avsiktligt mycket kort för att snabbt stoppa kompetensutvisningarna. Remissen skickades ut den 28 augusti 2017 och svarstiden gick ut den 5 oktober 2017.

Efter remissbehandlingen gjordes några mindre justeringar av motionens förslag, och därefter skickade Socialförsäkringsutskottet förslaget vidare på remiss till Lagrådet.

Lagrådets avstyrkande av motionen

Den 31 oktober 2017 kom beskedet från Lagrådet att man föreslog att motionen skulle avstyrkas.

Lagrådets kritiserade Socialförsäkringsutskottets förslag på följande punkter.

- För kort beredningstid, och oklart varför frågan behöver skyndas på.
- En utredare jobbar redan med frågan.
- Förslaget att ändra återkallelsebestämmelsen från ska till får ger för omfattande konsekvenser. ”- Det förhållande att den obligatoriska regeln om återkallelse ändras till en fakultativ möjlighet att återkalla tillståndet innebär att det i varje enskilt fall ska beaktas vilket intresse utlänningen har att fortsätta bo och arbeta i Sverige. Det avgörande ska i fortsättningen vara vilka effekter återkallelsen skulle få för den enskilde utlänningen. Enligt lagtexten ska detta gälla inte bara vid mindre avvikelser utan generellt.”
- Ett enklare sätt att komma åt problemen är att införa ett undantag från återkallelsebestämmelsen vid ringa fall. Att ändra återkallelsebestämmelsen från ska till får, skulle enligt Lagrådet innebära att avvikelser i förhållande till kollektivavtalen skulle komma att vägas mot den enskildes personliga intresse av att stanna kvar i Sverige.

Socialförsäkringsutskottets slutliga betänkande

Lagrådets kritik innebar att utskottet inte gick vidare direkt med frågan om ändrad återkallelsebestämmelse från ska till får. Frågan omvandlades istället till en begäran från riksdagen om att regeringen skyndsamt ska återkomma till riksdagen med ett lagförslag som ska träda i kraft senast den 1 juli 2018.

Ett lagförslag som ”- stärker proportionaliteten och säkerställer att en arbetskraftsinvandrare inte ska utvisas på grund av att arbetsgivaren utan uppsåt begått mindre eller obetydliga fel i fråga om villkoren för arbetstillstånd, även om felet upptäcks efter det att tillståndstiden löpt ut eller om Migrationsverket uppmärksammat det”.³²

Därtill föreslog utskottet att riksdagen antar regeringens förslag om möjlighet att avstå från att återkalla arbetstillstånd om arbetsgivaren självant avhjälpt brister.

³² Socialförsäkringsutskottets betänkande 2017/18:SfU7

Regeringens utredare föreslår lättnader

Den 19 december 2017 levererade regeringens särskilda utredare Bertil Ahnborg sin utredning Mindre eller obetydliga fel gällande villkoren för arbetstillstånd (Ds 2017:64). I skrivelsen resonerade utredaren om det nyligen införda undantaget från den i övrigt obligatoriska återkallelsebestämmelsen, som innebär att det är möjligt att avstå från återkallelse om arbetsgivaren åtgärdat bristen innan Migrationsverket har vidtagit någon åtgärd.

Utredaren framhöll att det stora flertalet brister upptäcks först i samband med att Migrationsverket utför en efterkontroll eller prövar en ansökan om förlängning. Därför finns det behov av att ge arbetsgivaren utökade möjligheter att rätta till felaktiga villkor, även efter att Migrationsverket vidtagit någon åtgärd.³³

Utredaren föreslog att återkallelsebestämmelsen kompletteras med följande skrivning *”Trots vad som anges i första stycket 1 behöver ett tillstånd inte återkallas om arbetsgivaren har avhjälpt bristen utan att Migrationsverket har vidtagit någon åtgärd, eller annars i ringa fall.”*

Denna justering av återkallelsebestämmelsen kan komma att leda till ett minskat antal kompetensutvisningar, men minskningen kommer troligen bara bli ytterst marginell. Själva begreppet ringa fall syftar på fel och misstag av mycket avgränsad karaktär. I departementsskrivelsen konkretiseras ”ringa fall” på följande sätt:

”Det måste emellertid finnas utrymme för misstag och felaktiga bedömningar. Det bör bl.a. kunna godtas att lönen under en period understiger lägsta godtagbara nivå om det finns en rimlig förklaring. Det kan t.ex. röra sig om de situationer som nämns i prop. 2016/17:212 om att arbetsgivaren missat att lönenivån enligt kollektivavtalet har ändrats eller där lönen har blivit för låg till följd av felaktigt registrerade uppgifter eller systemfel vid löneutbetalningen. En för låg lön under vissa månader bör också

kunna kompenseras av en högre lön andra månader under förutsättning att genomsnittslönens storlek når upp till gällande krav.

Flera av de rättsfall som har lyfts fram i den allmänna debatten har gällt frågan om utlänningen haft ett tillräckligt försäkringsskydd. Det framstår inte som påkallat att återkalla ett uppehållstillstånd för arbete enbart till följd av att försäkringsskydd har saknats under en begränsad tid, t.ex. i väntan på att arbetskraftsinvandringen ska få sitt personnummer. Återkallelse bör också kunna underlåtas i de fall arbetsgivaren vid något tillfälle har glömt att betala in försäkringspremien eller betalat in den för sent.”

Av uppräknningen ovan framgår att det endast ska vara möjligt att avstå från att återkalla arbetstillstånd om arbetsgivaren har gjort en mindre, tillfällig miss vad gäller kravet på lön och försäkringar enligt kollektivavtal. Fortfarande kvarstår således kravet på att alla arbetsgivare måste teckna de kollektivavtalade försäkringarna, och det kommer inte göras någon sammanvägd bedömning av värdet av lönen och försäkringarna. Därmed kommer det heller inte fortsättningsvis vara möjligt för arbetsgivare att erbjuda högre lön istället för en försäkring.

Departementsskrivelsen innehåller ett övervägande av en omformulering av återkallelsebestämmelsen, från dagens krav på att arbetstillstånd ska återkallas till att det får återkallas om villkoren vad gäller lön och försäkringar avviker. Men slutsatsen blir att inte gå vidare med ett sådant förslag. Detta trots att EU-lagstiftning på migrationsområdet går på en motsatt linje. I exempelvis ICT-direktivet (ICT=Intra Company Transfer) omfattas endast kollektivavtalets hårda kärna av en obligatorisk återkallelsebestämelse, ej försäkringarna.³⁴

³³ Migrationsverket har samtidigt möjlighet att inte låta arbetsgivaren rätta till felaktigheter om det visar sig att arbetsgivaren har satt detta i system.

³⁴ Med den hårda kärnan menas villkor avseende arbetstid, semesterdagar, minimilön, villkor för att ställa arbetstagare till förfogande, säkerhet, hälsa och hygien på arbetsplatsen, skyddsåtgärder med hänsyn till arbets- och anställningsvillkor för gravida kvinnor och kvinnor som nyligen fött barn samt för barn och unga, samt icke-diskriminerande behandling.

Två tunga avgöranden i Migrationsöverdomstolen

Sveriges högsta instans inom migrationsärenden har nyligen kommit med två domar som ger hopp.

Den 13 december 2017 kom Migrationsöverdomstolen med en dom i mål UM1350-17, som gällde personen AG som jobbat som systemutvecklare mellan 2014 - 2016 på ett multinationellt företag. Migrationsverket nekade den 21 oktober 2016 AG att få permanent uppehållstillstånd, mot bakgrund av att han saknat sjuk- och pensionsförsäkring mellan 17 februari 2012 till den 1 oktober 2013.³⁵

Till sitt försvar framförde AG bland annat följande argument:

"Migrationsverket har inte påstått att hans arbetsgivare är oseriös eller att han har utnyttjats eller på annat sätt lidit skada. Migrationsverket har inte beaktat att de förmåner som han erhållit genom anställningen, bl.a. lönen, med betydande marginal överträffar de villkor som utgår enligt relevanta kollektivavtal. (...) Det inkomstbortfall som uppkommer i samband med sjukfall täcks redan väsentligen genom lagen om sjuklön och socialförsäkringsbalken och inte genom sjukförsäkringar, som endast täcker en del av det som inte täcks genom de nämnda lagarna. Värdet och därmed behovet av en tjänstepensionsförsäkring och/eller sjukförsäkring kan därför i ett fall som hans ifrågasättas."

Migrationsöverdomstolen beslutade till AG:s favör, baserat på följande argumentation:

"Så som bestämmelsen i 6 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen är utformad får en utlännings anställningsvillkor, bl.a. lön och försäkringsskydd, inte vara sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Enligt Migrationsöverdomstolen innebär det att man måste göra en helhetsbedömning av samtliga anställningsvillkor för att kunna avgöra om dessa är i överensstämmelse med vad som följer av kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Det innebär också att t.ex. ett något sämre försäkringsskydd kan kompenseras av en högre lön och tvärt om. Så länge som de villkor som erbjuds vid en helhetsbedömning inte kan anses vara sämre än vad som är brukligt inom yrket eller branschen bör de kunna godtas.

(---)

Här bör också framhållas att det inte kan krävas av arbets-

givaren att denne ska erbjuda villkor som helt motsvarar kollektivavtalet. Arbetsgivare som inte har tecknat sådana avtal måste kunna utforma sina villkor på ett sätt som avviker från vad som följer av kollektivavtal så länge som anställningsvillkoren inte är sämre än vad som är brukligt inom yrket eller branschen. Det bör också framhållas att merparten av de som arbetar i Sverige och har uppehållstillstånd för en viss tid omfattas av de svenska socialförsäkrings- och pensionssystemen. Kravet på försäkringsskydd i anställningsvillkoren, i form av bl.a. tjänstepensions- och sjukförsäkring, är därmed ett tilläggsskydd utöver det allmänna systemet. Beträffande AG kan konstateras att han har haft en lön som varit högre än vad som gäller enligt kollektivavtalet för hans bransch. (---)"

Slutsatsen av Migrationsöverdomstolens beslut i mål UM1350-17 är att Migrationsverket gjort fel när man ställt detaljerade krav på företag utan kollektivavtal att teckna de kollektivavtalade försäkringarna. Det viktigaste är helheten, dvs en sammanvägd bedömning av lön + försäkringar. Om lönen är högre än i kollektivavtalet, och detta kan ses som en tillräcklig ekonomisk kompensation för att försäkringar inte tecknats, bör arbetstillståndet inte återkallas.

Den andra domen från Migrationsöverdomstolen som också kom den 13 december 2017, mål nummer UM 10747-16, gick på samma linje och upphävde Migrationsverkets beslut att återkalla arbets- och uppehållstillståndet. Denna dom gällde det uppmärksammade fallet med pizzabagaren Danyar Mohammed, som drivits av Centrum för rättvisa.^{36, 37}

Målet gällde Migrationsverkets beslut 2016 att avslå Danyar Mohammeds ansökan om förlängt uppehålls- och arbetstillstånd. Orsaken var att hans arbetsgivare hade missat att höja hans lön med 460 kronor när kollektivavtalet ändrades, en miss som arbetsgivaren rättade till när det upptäcktes.

³⁵ <http://www.kammarrattenistockholm.domstol.se/Domstolar/kammarrattenistockholm/Domar/2017%20juli-dec/UM%201350-17.pdf>

³⁶ <http://centrumforrattvisa.se/wp-content/uploads/2017/12/Stockholm-KRM-UM-10747-16-Dom-2017-12-13.pdf>

³⁷ <http://centrumforrattvisa.se/nyheter/besked-fran-migrationsoverdomstolen-idag-pizzabagaren-danyar-mohammed-fran-jokkmokk-far-stand-na-i-sverige-och-satter-stopp-for-de-orimliga-utvisningarna/>

I överklagandet av Migrationsverkets beslut framhöll Danyar Mohammed bland annat följande:

”Det kan vara svårt för en arbetsgivare att bedöma hur anställningsvillkoren förhåller sig till regler i kollektivavtal. Det kan t.ex. framhållas att många kollektivavtal saknar centralt bestämda lönenivåer, och i stället förutsätter att lönebildningen sker lokalt på företaget eller individuellt, genom s.k. sifferlösa avtal. Vidare förändras kollektivavtalsvillkoren kontinuerligt. Detta innebär sammantaget att det vad gäller villkor som bestäms genom kollektivavtal i större utsträckning än i fråga om försörjningskravet kan förekomma att villkorsavvikelser inträffar som beror på ett misstag från en i grunden seriös arbetsgivare.”

Migrationsöverdomstolens beslut grundade sig även i detta fall på ett resonemang kring vikten av att göra en helhetsbedömning av arbetskraftsinvandrarens villkor:

”Migrationsöverdomstolen anser sammanfattningsvis att den helhetsbedömning som ska göras utmynnar i att de grundläggande villkoren för Danyar Mohammeds arbetstillstånd har varit uppfyllda under den tidigare tillståndsperioden.”

Migrationsöverdomstolen vägde i sitt beslut även in det faktum att Danyar Mohammeds arbetsgivare hade rättat till den felaktiga lönen och kompenserat Danyar för utebliven lön.

Nyckelordet i båda domarna är

”helhetsbedömning”,

och med det menar Migrationsöverdomstolen att det vid ansökan om förlängt tillfälligt uppehållstillstånd för arbete eller ansökan om permanent uppehållstillstånd (efter arbete i fyra år) ska göras en bredare bedömning än vad som görs idag. Migrationsverket har fram till nu avslagit många ansökningar vid mindre och tillfälliga avvikelser från lön och försäkringar, utan hänsyn till om villkoren varit goda under anställningsperioden som helhet, eller när lön och försäkringsvillkor sammanvägs. Det har heller inte varit möjligt för arbetsgivare att retroaktivt korrigera avvikelser i villkoren.

Sverige stänger gränsen för talanger

Sverige hade stor öppenhet för arbetskraftsinvandring under efterkrigstiden fram till slutet av 1960-talet. Därefter har utgångspunkten varit att arbetskraftsinvandring endast ska tillåtas i undantagsfall efter som det ses som en störning av den svenska arbetsmarknaden.

Mot slutet av 1990-talet skedde en kursändring mot ökad öppenhet för arbetskraftsinvandring mot bakgrund av stigande kompetensbrister och prognoser om ökad försörjningsbörda mm till följd av en åldrande befolkning. Först genom 2008 års reform skedde en större förbättring av regelverket men därefter har striktare regler återinförts i flera steg 2011, 2012 och 2014. När den obligatoriska återkallelsebestämmelsen infördes 2014 så fick det konsekvensen att andelen avslag på ansökningar om förlängt arbetstillstånd ökat kraftigt.

Ett enigt Socialförsäkringsutskott ville ändra den obligatoriska återkallelsebestämmelsen till en frivillig, dvs där Migrationsverket får möjlighet att ta hänsyn till situationen i varje enskilt fall. Detta förslag avslogs emellertid av Lagrådet och av regeringens särskilda utredare, som istället föreslog en modifiering genom att inför möjligheten för Migrationsverket att avstå från återkallelse om avvikelserna är av ringa omfattning.

Noterbart är att varken Norge eller Danmark har någon strikt återkallelsebestämmelse och Sverige har bara haft den i tre år. Dessutom finns den inte i EU-lagstiftning rörande arbetskraftsinvandring.

Det är svårt att se faran i att göra återkallelsebestämmelsen frivillig istället för obligatorisk.

Positivt är att det nu har kommit två viktiga domar från Migrationsöverdomstolen som är vägledande för Migrationsverkets bedömningar av ansökningar om arbetstillstånd. Migrationsdomstolen slår fast att Migrationsverket ska göra en helhetsbedömning av om lön enligt kollektivavtal är uppfyllt under hela anställningsperioden och av om de sammantagna villkoren, lön plus försäkringar, är i nivå med kollektivavtalen. Det öppnar upp för en möjlighet för arbetsgivare utan kollektivavtal att istället för att erbjuda motsvarande de kollektivavtalade försäkringarna kompensera med en högre lön.

Nu är det viktigt att Migrationsverket reagerar på dessa domstolsbeslut och uppdaterar sin praxis vid beslut om arbetstillstånd, både vid första tillståndet, förlängningar och vid övergången till permanent uppehållstillstånd. En rimlig sådan förändring vore att man tog bort kravet på att alla arbetsgivare ska teckna motsvarande de kollektivavtalade försäkringarna i det anställningserbjudande som ligger till grund för beslut om arbetstillstånd. Det måste också bli tydligt att arbetsgivare ska kunna rätta till felaktigheter och kompensera arbetstagaren, även när Migrationsverket identifierar avvikelser och upplyser arbetsgivaren om det. I många fall har Migrationsverket bättre kunskap om det behövs korrigering av villkoren, framförallt i förhållande till mindre arbetsgivare utan kollektivavtal.³⁸

Även synen på gemenskapsföreträdet behöver ses över. Här ställer Sverige orimligt hårda krav som gett många onödiga kompetensutvisningar.

Politiken har länge haft ett ensidigt fokus på att skärpa regelverket för arbetskraftsinvandring. Regelskärpningarna har lett till ökade kompetensutvisningar och minskad arbetskraftsinvandring i en tid när Sverige brottas med stora kompetensbristproblem.

De kommande decennierna ser kompetensbristen ut att fortsätta vara en stor samhällsutmaning. Arbetskraftsinvandringen måste öka. Annars riskerar på sikt svenska företag flytta sin verksamhet och sitt jobbskapande utomlands. Samtidigt som det svenska välfärdsåtagandet försvåras.

Det behövs politiska initiativ med ambitionen att öka kompetensinvandringen till Sverige. Aktiva insatser behövs för att locka internationell talang, både studenter och arbetstagare. Därför behövs ett bredare strategiskt omtag kring villkoren för arbetskraftsinvandring och internationell talangattraktion. Som inkluderar en översyn av expertskatten, personaloptionerna, servicen och stödet till arbetskraftsinvandrande och internationella studenter med mera.

³⁸ Blanketten anställningserbjudande (232011) måste fyllas i och ligger till grund för Migrationsverkets beslut vid ansökan om arbetstillstånd. I blanketten finns följande krav uttryckt: "För att Migrationsverket ska kunna bevilja arbetstillstånd måste arbetsgivaren ha tecknat, eller ha för avsikt att teckna, försäkringar som lägst motsvarar det som finns i svenska kollektivavtal när arbetstagaren påbörjar anställningen. Svenska kollektivavtal innehåller sjuk-, trygghets-, liv- och tjänstepensionsförsäkringar."



Några rekommendationer för ett smidigare regelverk

- Ställ inte så detaljerade krav på exempelvis kollektivavtalade försäkringar, se istället till helheten av lön + försäkringar.
- Den obligatoriska återkallelsebestämelsen bör endast omfatta kollektivavtalens hårda kärna, ej försäkringarna.
- Ge arbetsgivare möjlighet att rätta till fel även när Migrationsverket upptäcker dem.
- Gemenskapsföreträdet bör vara ett icke obligatoriskt krav. Missar bör ge andra sanktioner än återkallelse.
- Informera arbetsgivare och arbetstagare bättre om kraven för förlängt arbetstillstånd.
- Överväg möjligheten att förlänga arbetstillståndet en tredje gång.



Almega är Sveriges största arbetsgivarorganisation för tjänsteföretag. Vi är 160 anställda som representerar ett sextiototal olika branscher i tjänstesektorn. Våra medlemmar är fler än 11 000 företag som anställer över 550 000 medarbetare. Almegas rådgivare och juridiska experter ger medlemsföretagen råd och stöd i alla sorters personalfrågor, från anställning till uppsägning. Vi förhandlar om cirka 160 olika kollektivavtal varje avtalsperiod. Almega är också en av de stora opinionsbildarna med tjänsteföretagens behov för ögonen.

läs mer på www.almega.se