

Kartläggning av underliggande orsaker till Migrationsverkets långa handläggningstider avseende arbetstillstånd

Författare: Karin Ekenger

Förord

Reformen av regelverket för arbetskraftsinvandring trädde i kraft i december 2008.

De nya reglerna var välkomna och viktiga för Sverige. De gör det möjligt för arbetsgivare att rekrytera utomeuropeiska medarbetare under förutsättning att vissa grundläggande krav för arbetstillstånd är uppfyllda. Anställningsvillkoren ska minst vara enligt svenska kollektivavtal eller praxis i yrket och branschen. Arbetet ska vara av tillräcklig omfattning så att det går att försörja sig på. Och jobbet ska först ha annonserats ut inom EU.

För att en utomeuropeisk medborgare ska ha rätt att arbeta i Sverige krävs arbetstillstånd. Det ansöker man om hos Migrationsverket som kontrollerar att villkoren för arbetstillstånd är uppfyllda innan man tar ställning till om arbetstillstånd beviljas.

Sedan starten för det nya systemet har dock Migrationsverkets väntetider för besked om arbetstillstånd blivit allt längre.

För många arbetsgivare är handläggningstiderna så långa och oförutsägbara, att rekrytering av medarbetare från länder utanför Europa inte längre framstår som ett realistiskt alternativ.

Det är bakgrunden till denna rapport som på Svenskt Näringslivs uppdrag tagits fram av Jonas Lindgren, konsult på Nordic Public Affairs och tidigare chef för tillståndsverksamheten, där arbetstillstånd ingår, på Migrationsverket.

I rapporten analyseras orsakerna till de långa handläggningstiderna och presenteras konkreta förslag till åtgärder för att minska ner väntetiderna till en rimlig nivå. Vår förhoppning är att vi därigenom kan bidra till att lyfta frågan och få till stånd en konstruktiv diskussion om lösningar.

Karin Ekenger

Arbetsmarknadsexpert

Svenskt Näringsliv

Innehåll

Förord	1
1. Sammanfattning	3
2. Migrationsverkets handläggningstider	4
2.1 Ökad asylinströmning	5
2.2 Personella resurser	6
2.3 Migrationsverkets prioriteringsordning	7
2.4 Migrationsverkets praxis	8
2.5 Variationer inom Migrationsverket	9
2.6 De fackliga organisationernas roll	9
3. Utfall för arbetsgivare	10
3.1 Branscher	10
3.2 Enskilda företag	12
4. Befintligt regelverk	13
4.1 Regleringsbrev 2015	13
4.2 Justitieombudsmannens prövning	13
4.3 Ökade efterkontroller	14
5. Slutsatser	15

1. Sammanfattning

Migrationsverkets handläggningstider avseende arbetstillstånd har av olika orsaker blivit längre och längre. På övergripande nivå kan konstateras att 47 procent av dagens öppna ärenden är äldre än åtta månader och för förstagångsansökningar får tio procent av sökanden vänta längre än 18 månader om man inlämnat pappersansökan¹. Samma väntetid gäller för förlängningsansökningar, vilket orsakar stora problem för många arbetsgivare.

Utifrån sett tycks de längre handläggningstiderna bero på flera faktorer. Den främsta orsaken som Migrationsverket anger i ett svar till Justitieombudsmannen (JO) är resursbrist till följd av ökad asylinströmning². Andra faktorer som tycks spela in är förändrad intern praxis och justerade prioriteringar. Migrationsverket anger även att nyanställd personal, som ännu inte kommit upp i full produktion, är en tillkommande, underliggande faktor. Dessa orsaker kommer att belysas mera utförligt nedan.

En konsekvens av dagens system är att utfallet avseende väntetid skiftar kraftigt. Medan vissa arbetsgivare tycks få besked inom några dagar får andra vänta, ofta utan förklaring, så länge att man till slut ger upp. Hur befintlig praxis påverkar enskilda företag och hela branscher kommer att beskrivas i avsnitt 3 i detta underlag.

Huruvida utfallet ovan har stöd i existerande lagrum eller ej kommer att undersökas i avsnitt 4, där även en kortare genomgång av planerade justeringar av regelverket presenteras.

¹ Aktuell statistik för mars 2015. För löpande uppdatering av data, se www.migrationsverket.se

² <http://www.jo.se/PageFiles/5990/5497-2013.pdf>

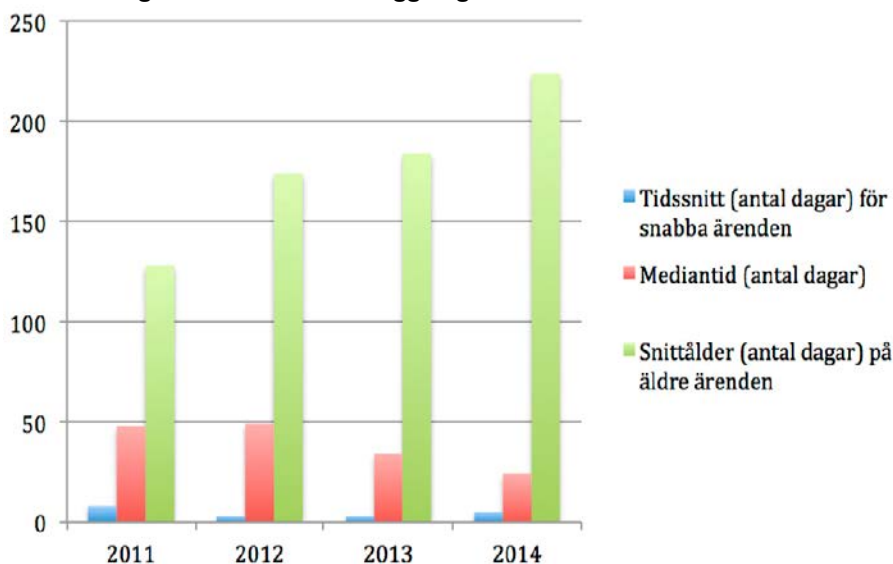
2. Migrationsverkets handläggningstider

En genomgång av Migrationsverkets handlägningsstatistik över olika former av arbetstillstånd ger en splittrad bild³. För att tydligare illustrera hur ärendestocken de facto ser ut har densamma brutits ned i tre olika grupper:

1. Ärenden som avgjorts snabbt (motsvarar 20 procent av flödet)
2. Mediantid
3. Äldre ärenden (motsvarar 80 procent av flödet)

En indelning i ovanstående kategorier ger följande utfall:

Tabell 1. Migrationsverkets handläggningstider.



Utifrån ovanstående kan man dra ett antal slutsatser. En av fem sökande får snabbt svar på sin ansökan, ofta inom några dagar. I denna grupp återfinns arbetsgivare som ingår i Migrationsverkets certifieringsprogram. Detta infördes på försök 2010 och innehöll då ett antal kriterier för att enskilda arbetsgivare skulle kunna komma ifråga. Exempelvis infördes en miniminivå om att ett företag skulle ha haft minst 25 arbetsmarknadsrörelser från tredje land, att tidigare förlängningsansökningar skulle ha hanterats utan uppdagade missförhållanden, samt att arbetsgivare uthålligt förmått presentera kompletta ansökningar. Prövningen är densamma som för övriga ärenden, men myndigheten gör inte någon utredning för att säkerställa att certifierade arbetsgivare agerar seriöst i ansökningsprocessen. Certifierade arbetsgivare har idag en garanterad handläggningstid på maximalt fem arbetsdagar, förutsatt att ansökan är komplett.

³ <http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Oversikter-och-statistik-fran-tidigare-ar.html>

Värt att notera är att snabba handläggningstider tycks gälla även för vissa arbetsgivare som står utanför certifieringsprogrammet, så länge dessa lämnar kompletta uppgifter och använder elektronisk ansökan.

Gemensamt för gruppen arbetsgivare som får snabba besked är att de inkluderar större och välkända företag, att de har ett större antal arbetsmarknadsrörelser per år, samt att de har resurser att hålla sig med experter som kan både regelverk och handläggningsrutiner. En indikator på att det förhåller sig på det viset är att dessa företag ytterst sällan lämnar ofullständiga ansökningar och ofta väljer elektronisk ansökan, som prioriterats av Migrationsverket.

Jämfört med 2011 har mediantiden halverats från 48 till 24 dagar 2014. Den främsta orsaken till detta är introduktionen av elektronisk ansökan, som höjt andelen kompletta ansökningar, samt utökning av myndighetens certifieringsprogram till att omfatta fler arbetsgivare. Idag har certifieringsprogrammet, enligt uppgift från Migrationsverket, utvidgats till att omfatta närmare 500 arbetsgivare. Dessa åtgärder har bidragit till att fler ärenden idag kan handläggas snabbare än tidigare.

För äldre ärenden är trenden den motsatta. Denna stora grupp av ärenden blir allt äldre, från 128 dagar i genomsnitt 2011 till 224 dagar 2014. Statistiken indikerar att dessa ärenden, som till del består av ansökningar från branscher som omfattas av utökade kontroller, helt enkelt läggs på hög i avvaktan på utredning. En mer djupgående genomgång av underliggande faktorer görs nedan.

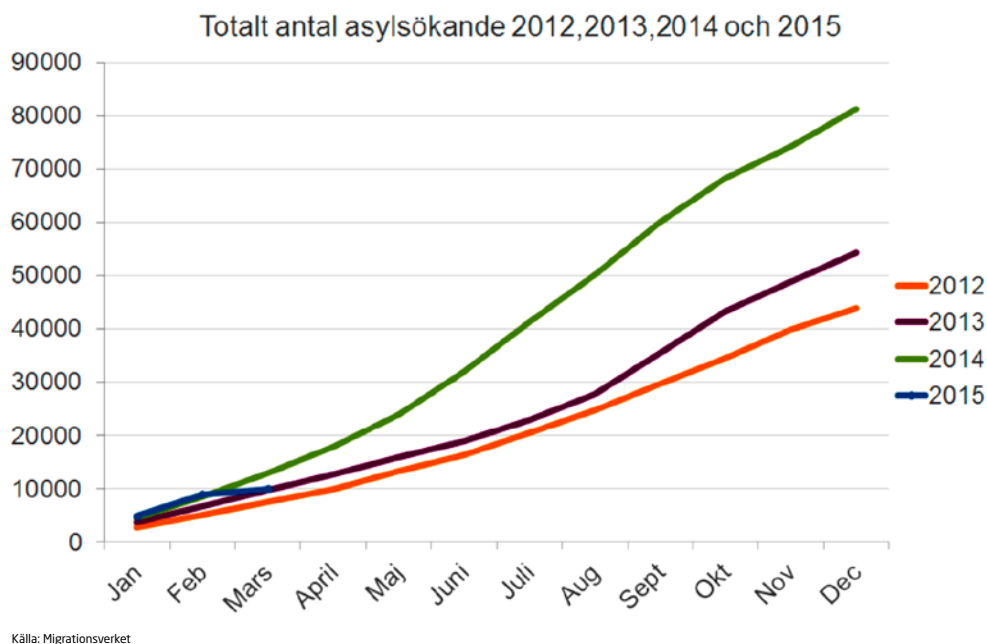
Sammanfattningsvis kan man konstatera att snabba/prioriterade ärenden går allt fortare vilket påverkar mediantiden positivt. Men det sker på bekostnad av äldre ärenden, som tycks ha blivit lagda åt sidan i jakten på enkla ”pinnar.”

2.1 Ökad asylinströmning

De långa handläggningstiderna för stora ärendegrupper inom arbetstillstånd har resulterat i allt fler klagomål. Migrationsverkets kundtjänst får dagligen ett stort antal samtal från arbetsgivare som vill veta status, handläggningstid och få besked om beslut i det egna ärendet. Ett antal arbetsgivare och privatpersoner har dessutom gjort en JO-anmälan (se avsnitt 4), som Migrationsverket nyligen besvarat⁴.

I svaret på frågan om orsaker till de allt längre handläggningstiderna svarar Migrationsverket att det främsta skälet är ökad asylinströmning. En titt på tabellen nedan indikerar betydande volymökningar på asylområdet.

⁴ <http://www.jo.se/PageFiles/5990/5497-2013.pdf>

Tabell 2. Antalet asylsökande 2012-2015.

Som framgår av tabellen ovan har antalet asylsökande ökat från drygt 40 000 2012 (knappt 30 000 år 2011) till 81 300 i fjol⁵. En sådan volymökning pressar självfallet Migrationsverkets asylhandläggare. Men dessa handlägger just asylärenden, inte tillståndsärenden som arbetstillstånd, varför kopplingen mellan längre handläggningstider på tillståndssidan och ökad asylinströmning är långtifrån självklar.

2.2 Personella resurser

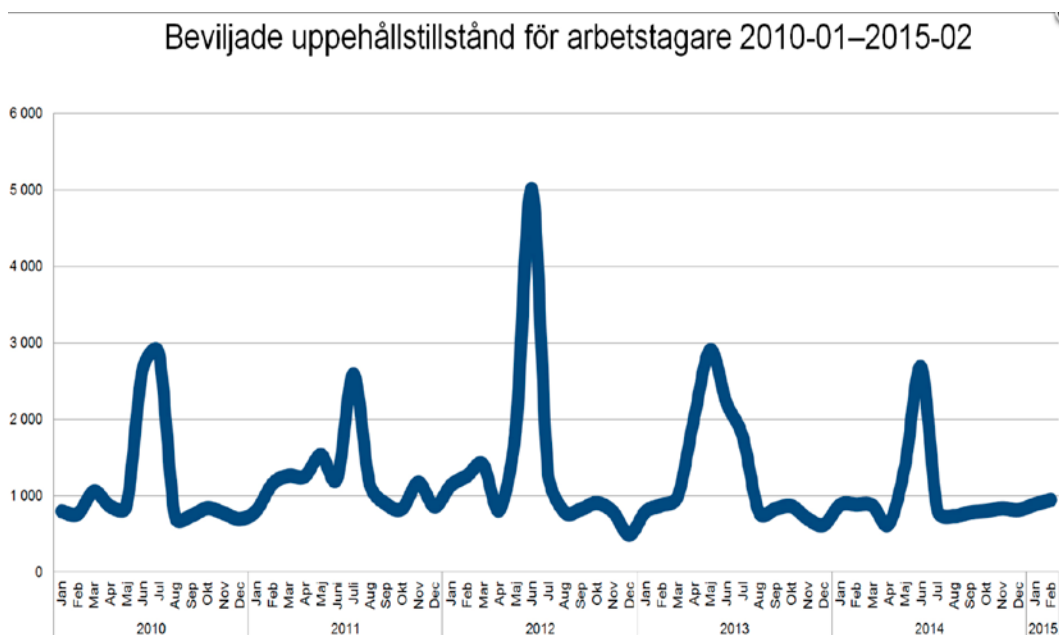
För att möta den ökade asylinströmningen flyttades under 2012 totalt 60 årsarbetare från tillståndssidan till asylhandläggning. Detta förfarande är historiskt vanligt på Migrationsverket. Eftersom asylärenden är högst prioriterade, flyttas resurser från annan handläggande verksamhet för att stärka upp under perioder med ökad inströmning. Resultatet blir ofta att tillståndssidans ärenden prioriteras ned och att balanserna (antalet öppna ärenden) tillåts växa med år av avarbetning som efterföljande resultat.

Förvisso utgör 60 årsarbetare en rejäl resurs i handlägningshänseende. Men sett till den totala kapaciteten rör det sig om mindre än tio procent av den totala arbetsstyrkan på tillståndssidan. Genom interna prioriteringar på myndigheten behövs dessutom arbetsstyrkan för arbetstillstånd mer eller mindre intakt.

Under 2013 återfördes 16 av ovanstående medarbetare till tillståndsverksamheten, samtidigt som personalstyrkan ökade från 660 till 735 personer⁶. I årets budgettilldelning har tillståndsverksamheten fått löfte om ytterligare 90 årsarbetare till handläggning av bland annat arbetstillstånd. Totalt sett tillfördes alltså verksamheten, däribland handläggningen av arbetstillstånd, betydande resurser. Sett till utvecklingen av antalet arbetstillstånd under perioden borde det ha räckt för att hålla handläggningstiderna på en rimlig nivå.

⁵ <http://www.migrationsverket.se/download/18.39a9cd9514a3460772179c/1420727860597/Översikt-2005-2014.pdf>

⁶ <http://www.jo.se/PageFiles/5990/5497-2013.pdf>

Tabell 3. Utvecklingen av antalet ansökningar rörande arbetstillstånd 2010-2014.

Värt att notera utifrån ovanstående tabell är att antalet arbetstillstånd 2011–2013 ökat med fem procent – samtidigt som tillståndshandläggningen tillförts personella resurser. Det senaste året visar dessutom på ett sjunkande antal ansökningar.

Någon grund för Migrationsverkets påstående om att det är asylinströmningen som orsakar långa handläggningstider för arbetstillstånd tycks därmed inte finnas.

2.3 Migrationsverkets prioriteringsordning

Varje år görs en produktionsplanering för tillståndsverksamheten utifrån föregående års volymer, prognosticerade volymer, befintlig personalstyrka och föregående års produktionsresultat.

Därutöver viktas ärenden enligt en på förhand fastställd prioriteringsordning. Denna säger att arbetstillstånd samt familjeåterförening som involverar barn ska prioriteras medan utfärdandet av främlingspass och medborgarskap kan prioriteras ned i ansträngda situationer.

Inom arbetstillstånd finns också en mer detaljerad prioriteringsordning. Den uppmanar handläggare att prioritera kompletta ansökningar som lämnats elektroniskt, medan ärenden som är inkompleta, består av pappersansökan och/eller rör branscher under särskild kontroll får vänta. Med branscher under särskild kontroll avses bland annat verkstäder, städ, service, hotell och restaurang, samt skogs- och jordbruk.

Prioriteringsordningen är således ett slags informell styrsignal till sökanden om att myndigheten premierar elektroniska, kompletta och enkla ärenden. Att instruktionen följs illustreras av statistiken i avsnitt 2 ovan, där handläggningstiden för snabba ärenden kortats medan gamla ärenden tillåts bli äldre utan synliga åtgärder. Arbetsgivare verksamma i branscher som står under särskild kontroll är kraftigt överrepresenterade bland myndighetens äldre ärenden. Detta gäller oavsett om de är förstagångssökande, eller om de har haft ett flertal ansökningar utan anmärkning. Utfallet för den enskilde arbetsgivaren beror således i hög grad på inom vilken bransch denne verkar, snarare än om hur väl arbetsgivaren sköter sin verksamhet, sin personal och regelefterlevnad.

2.4 Migrationsverkets praxis

Efter kritik från bland annat fackliga organisationer som menat att regelverket utnyttjats av oseriösa aktörer, utökade Migrationsverket på våren 2010 sina stickprovskontroller. Dessa utfördes främst i samband med prövning av förlängningsansökan, eller efter riktade tips från fack, allmänhet eller från personer med arbetstillstånd. Resultatet visade att det i flera branscher fanns avvikelser från de villkor som utställts i förstagångsansökan.

Under samma period infördes nya rutiner för handläggning av säsongsanställd personal i bärbranschen, bland annat i form av krav på att arbetsgivare skulle ha ansvarig juridisk person i Sverige, kunna visa upp en trovärdig affärsplan samt, om man sökt tillstånd tidigare, kunna visa att man betalar skatter och arbetsgivaravgifter. De arbetsgivare som presenterade ovanstående dokumentation fick en enkel certifiering och gavs snabba beslut, vilket är avgörande för säsongsberoende branscher.

De positiva erfarenheterna från bärbranschen och fortsatta rapporter om missförhållanden och fusk i vissa branscher (vård, omsorg, städ, verkstad, butikspersonal, restaurang och storkök), utmynnade under 2010 i särskilda rutiner för handläggning av sådana ärenden.

Syftet var att sända en tydlig signal till oseriösa aktörer om att kontrollerna skulle skärpas. Justeringen av intern praxis krävde inte någon förändring av föreskrifter eller övriga delar av regelverket. För att säkerställa att effekten inte blev till men för seriösa arbetsgivare i berörda branscher skulle möjligheten att certifiera företag utredas, samtidigt som utfallet av förändringen skulle följas upp.

Någon sådan uppföljning har ännu ej gjorts. Migrationsverket har heller inte vidtagit åtgärder för att certifiera seriösa arbetsgivare i utpekade branscher, vilket betyder att enskilda företag drabbas hårt och till synes godtyckligt av myndighetens rådande praxis.

Dagens prioriteringar och praxis har flera brister, sett ur sökandes perspektiv:

- Många företag behöver mer information och stöd för att kunna lämna en komplett ansökan.
- Detsamma gäller enskilda sökanden, som ofta befinner sig i tredje land vid ansökningstillfället. Ingen aktör har, eller tar, idag ett ansvar för att dessa personer ska få korrekt information om procedur, villkor och rutiner på något språk, än mindre på deras hemspråk.
- Tillämpningen av särskilda kontroller har urartat och är idag godtycklig till men för seriösa arbetsgivare i "fel" bransch.
- Att rutinmässigt lägga lågprioriterade ärenden på hög i avvaktan på utredning är inte förenligt med myndighetens uppdrag, vilket även understryks av JO (se avsnitt 4 nedan).
- I de fall som så kräver bör utredning inledas omgående, eller inom angiven tid, för att inte straffa oskyldiga arbetsgivare som råkar bedriva verksamhet i "fel" bransch.
- Ett system för att certifiera eller "friskförklara" seriösa arbetsgivare i branscher under särskild kontroll saknas, vilket illustreras av att alla i dessa branscher tycks få vänta väldigt länge på besked.

Av ovanstående kan man dra slutsatsen att det inte går att förklara de allt längre handläggningstiderna för arbetstillstånd med brist på resurser. Inte heller kan man hävda att ansökningstrycket är hårt, eftersom flertalet branscher visa vikande siffror. Istället utgörs de främsta orsakerna av Migrationsverkets nuvarande praxis, arbetsätt och prioriteringar.

2.5 Variationer inom Migrationsverket

Handläggningen av arbetstillstånd är fördelad på flera olika enheter inom tillståndsverksamheten. Huvuddelen av ärendeflödet handläggs av enheterna i Stockholm, Norrköping och Malmö. Dessa enheter är inbördes väldigt olika bland annat avseende personalsammansättning och handläggningsrutiner. Detta slår igenom även i enheternas handläggningstider och utseendet på ärendestockens ålder.

I början av februari hade enheten i Stockholm 5 000 öppna ärenden (varav 2 500 var äldre än åtta månader). Enheten i Norrköping hade 3 653 öppna ärenden (varav 2 000 äldre än åtta månader) och Malmö hade 5 500 öppna ärenden (varav 1 700 äldre än åtta månader).

Eftersom samma typ av ärenden fördelas mellan de tre enheterna, kan man redan på ett övergripande plan se att handläggningen måste skilja sig åt. I Stockholm tycks man fokusera på snabb handläggning av certifierade (elektroniska) ärenden och på fördjupad utredning av nästan samtliga andra ärendegrupper, som läggs på hög.

Även i Norrköping prioriteras snabba ärenden medan övriga läggs på hög i avvaktan på utredning. Malmö har istället valt att angripa sin ärendebalans både framifrån (snabba och kompletta ärenden) och bakifrån (de som fått vänta längst). Malmö kommer under 2015 att få ensamt ansvar för hanteringen av ärenden i branscher under särskild kontroll.

2.6 De fackliga organisationernas roll

Enligt regelverket ska de fackliga organisationerna erbjudas möjlighet att avge yttrande. Utifrån dagens praxis sker detta rutinmässigt, genom att en förfrågan skickas ut till berörda fackliga organisationer och dessa bereds möjlighet att yttra sig inom två veckor. Om ingenting hörts, fortsätter handläggningen därefter. Flera fackliga organisationer väljer att inte yttra sig, troligtvis på grund av att de saknar personella resurser för att hantera den relativt stora mängden ärenden.

I vissa ärenden kan de fackliga organisationerna yttra sig negativt om enskilda arbetsgivare. När så sker leder det ofta till en fördjupad granskning eller till avslag utan att villkoren stäms av med berörd arbetsgivarorganisation.

Eftersom de fackliga organisationerna inte alltid avkrävs tydliga motiveringar till sina yttranden, föreligger här en risk för godtyckligt agerande mot enskilda arbetsgivare.

3. Utfall för arbetsgivare

Dagens system ger ett ojämnt utfall. I ena änden finns en grupp arbetsgivare som får besked inom ett fåtal dagar, i den andra finns en större grupp arbetsgivare som rutinemässigt får vänta upp till 18 månader på avgörande – både vad gäller förstagångsansökan och förlängningsansökan. Utfallet tycks bero på företagets egen förmåga att hantera de krav som ställs, hur känt företaget är hos Migrationsverket, samt i vilken bransch företaget verkar.

3.1 Branscher

Migrationsverkets statistik över beviljade arbetstillstånd visar att de största yrkesgrupperna fortfarande utgörs av personal inom jordbruk, trädgård, skogsbruk och fiske. Under 2014 beviljades 2 885 ansökningar i denna bransch, varav en stor andel bärplockare, vilket är mindre än hälften av ärendeflödet ett år tidigare, då 5 915 tillstånd beviljades. Stora minskningar uppvisas även för yrkesgrupper som storhushålls- och restaurangpersonal (–20 procent), köks- och restaurangbiträden (–23 procent), städare (–48 procent), samt vård- och omsorgspersonal.

En orsak kan vara den interna instruktion som skickades från Migrationsverkets rättsliga experter till tillståndshandläggare och utlandsmyndigheter i september 2013. Instruktionen säger att man i ärenden som rör kontrollerade branscher ska genomföra muntliga intervjuer på berörd utlandsmyndighet. I de fall dessa inte känns trovärdiga, ska ansökan avslås.

I branscher som kräver högre utbildning, eller specialiserad kompetens, är bilden mera blandad när det gäller nya ansökningar.

Dataspecialister, som är näst största yrkesgrupp, ligger i stort konstant med hänsyn tagen till att IT-arkitekter och systemutvecklare med flera inräknades i gruppen dataspecialister fram till och med 2013.

Bland de största yrkesgrupperna registrerades öknings för ingenjörer och tekniker (+25 procent), civilingenjörer och arkitekter (+2 procent) och företagsekonomerna (+5 procent).

Noterbart är att personalen i de branscher som kräver högre utbildning eller specialister domineras av Indien och Kina, följt av USA och Ryssland. Detta är i princip samma mönster som rått under en längre period.

De lågutbildade och säsongsbetonade branscherna domineras av andra länder. Köks- och restaurangpersonal kommer till största delen från Kina, Turkiet, Syrien och Bangladesh medan bärplockning domineras helt av Thailand och jord- och skogsbruk av personer från Ukraina och i städbranschen kommer flest anställda från tredjeländ från Thailand och Syrien.

Tabell 4. Antalet ansökningar per bransch.

Beviljade uppehållstillstånd för arbetstagare utanför EU - största yrkesgrupperna

		2014	2013		
Yrkesgrupp		jan-dec 2014	jan-dec 2013	ökning/ minskning Antal %	ökning / minskning %
1	Medhjälpare inom jordbruk, trädgård, skogsbruk och fiske	2885	5915	-3030	- 51 %
2	Dataspecialister	2525	3477	-952	- 27 %
3	IT-arkitekter, systemutvecklare och testledare m.fl.	903		903	
4	Storhushålls- och restaurangpersonal	666	830	-164	- 20 %
5	Civilingenjörer, arkitekter m.fl.	424	415	9	+ 2 %
6	Köks- och restaurangbiträden	364	470	-106	-23 %
7	Ingenjörer och tekniker	335	267	68	+ 25 %
8	Städare m.fl.	208	397	-189	- 48 %
9	Företagsekonomer, marknadsförare och personaltjänstemän	199	190	9	+ 5 %
10	Vård- och omsorgspersonal	189	282	-93	- 33 %
Övriga		3396	3114	282	+ 9 %
TOTAL		12094	15357	-3263	- 21 %

Källa: Migrationsverket.

3.2 Enskilda företag

Av sekretesskäl lämnar Migrationsverket inte ut data om enskilda arbetsgivare. Även om en samkörning av data inte ryms inom ramen för denna genomgång, finns det ändå skäl att göra vissa iakttagelser.

En sådan är att branscher med hög andel högutbildade och/eller specialister generellt tycks få snabba beslut. Arbetsgivarna är ofta stora och etablerade företag som är kända av Migrationsverket och som känner till system och rutiner. De lämnar ofta kompletta ansökningar och använder elektroniska tjänster, vilket borgar för snabb handläggning. Flera av dem ingår i certifieringsprogrammet, även om också ocertifierade storbolag verkar få snabba besked.

En genomgång av den övergripande statistiken visar att beviljandegraden för dessa branscher är hög, då närmare 85 procent av alla ansökningar bifalls. Även för förlängningsansökningar är beviljandegraden hög. Hittills i år har 85 procent av alla förlängningsärenden beviljats, varav flertalet i dessa branscher (80,5 procent 2014), vilket får ses som en indikation på att dessa arbetsgivare respekterar och följer regelverket.

Även i denna grupp finns undantag. Historiskt har det funnits problem för utländska företag med verksamhet i Sverige, som Huawei och Tata. Det finns också små och mellanstora företag i dessa branscher som inte ges samma förtur som stora och kända svenska koncerner. En möjlig orsak till att antalet beviljade arbetstillstånd i dessa branscher trots stor efterfrågan inte ökar kan vara att långa handläggningstider helt enkelt fått företag att avstå från att rekrytera från tredje land.

I branscher med hög andel lågutbildad personal tycks det också finnas stora variationer. Medan etablerade företag som har stora volymer säsongsanställd personal tycks få snabba bifall, verkar andra aktörer med samma behov få vänta avsevärt längre. I denna grupp ingår flera av de branscher som står under särskild kontroll av Migrationsverket. Företag i dessa branscher tycks vara överrepresenterade bland Migrationsverkets äldre ärenden.

Under 2014 beviljades 67,7 procent av alla ansökningar i dessa branscher (73,1 procent 2013). För förlängningsansökningar är beviljandegraden hittills i år 59,6 procent, mot 65,1 procent i fjol.

Bifallsfrekvensen är således lägre än i högkvalificerade yrkesgrupper. Men den är ändå så hög att den knappast kan motivera dagens långa väntetider och fördjupade kontroller. Eller, uttryckt annorlunda: varför ska sex av tio arbetsgivare behöva vänta i över 18 månader på en utredning som ändå slutar med bifall bara för att de råkar ha verksamhet i en viss bransch?

4. Befintligt regelverk

Ett syfte med reformen från 2008 var att underlätta rekrytering av arbetskraft från tredjeland. På papperet har Sverige en av världens mest liberala regelverk på området. I praktiken är dock bestämmelserna, som styr Migrationsverkets utövning, relativt vaga.

4.1 Regleringsbrev 2015

Liksom tidigare år åläggs Migrationsverket att redovisa hur ”sökandes och arbetsgi- vares behov gällande skyndsam och korrekt handläggning av förstagångs- respektive förlängningsansökningar avseende arbetstillstånd har tillgodosetts under året i förhål- lande till föregående år.”

Myndigheten ska också särskilt redovisa ”resultatet av arbetet med att erbjuda kostnadseffektiva kontakter för sökande och andra intressenter” samt ”resultatet av arbetet med att förbättra de sökandes tillgång till information om hur handlägg- ningen av deras ärende fortlöper.”

Regleringsbrevet innehåller dock förbehållet ”med hänsyn till ärendets beskaffenhet” där Migrationsverket ges tolkningsföreträde, samt krav på särskild redovisning av ”insatser för att upptäcka och motverka missbruk av regler samt på lämpligt sätt redovisa insatsernas påverkan på handläggningstiden.” Sammanfattningsvis kan man konstatera att det inte finns någon tydlig styrning av vad som utgör rimlig handläggningstid. Inte heller finns det några tydliga krav på att eventuell utredning av ett ärende ska påbörjas och slutföras omgående.

4.2 Justitieombudsmannens prövning

I slutet av 2014 riktade Justitieombudsmannen kritik mot Migrationsverket för långa handläggningstider i tillståndsärenden och för att regleringsformens krav inte har beaktats när webbansökningar prioriterats⁷.

JO konstaterar bland annat att:

- Handläggningstiderna i många fall är orimligt långa och inte sällan kraftigt över- skrider författningsreglerade frister (avseende anknytningsärenden, där det finns sådana tidsfrister angivna)
- Verket har prioriterat enkla ärenden på bekostnad av mer omfattande eller komplicerade ärenden på ett sätt som inte är acceptabelt
- Förfarandet med tydlig prioritering av elektroniska ärenden bedöms som oförenligt med likhets- och objektivitetsprinciperna i regleringsformen
- Det inte finns anledning att kritisera systemet med certifierade arbetsgivare

⁷ <http://www.jo.se/PageFiles/5990/5497-2013.pdf>

Sammanfattningsvis befarar JO att det ”finns anledning att tro att handläggningstiderna ökat ytterligare efter den granskade tidsperioden” (2011–2013) och att ”det finns därför skäl att noggrant följa utvecklingen på området.”

Med anledning av kritiken kommer JO under 2015 att besöka Migrationsverket och dess ledning för att få en utförlig och aktuell bild av myndighetens handläggnings-tider, prioriteringar och rutiner.

4.3 Ökade efterkontroller

Genom riksdagsbeslut⁸ har Migrationsverket från och med augusti 2014 fått ökade rättsmedel att utföra efterkontroller av arbetstillstånd för att motverka missbruk och fusk⁹.

Förslaget tillkom delvis på initiativ av Migrationsverket, som efterlyst ökade möjligheter till efterkontroller. Den innehåller bland annat straffsanktionerad skyldighet för arbetsgivare att lämna uppgifter till myndigheten om anställningsvillkor för utländska arbetstagare, kompletterande bestämmelser om återkallande av tillstånd, samt en förlängd omställningperiod för den sökande.

⁸ <http://www.riksdagen.se/sv/Debatter--beslut/Debatter-och-beslut-om-forslag/Arendedebatter/?did=H101SfU19>

⁹ <http://www.regeringen.se/content/1/c6/23/96/18/7048a46c.pdf>

5. Slutsatser

Utifrån ovanstående granskning går det att göra ett antal antaganden. Som Justitieombudsmannen konstaterat har Migrationsverket prioriterat enkla och elektroniska ärenden på bekostnad av ansökningar som kräver utredning och/eller måste kompletteras. Idag ingår cirka 80 procent av alla ansökningar om arbetstillstånd i denna kategori.

Företag i branscher som står under särskild kontroll är kraftigt överrepresenterade i statistiken över äldre ärenden. Detta oavsett om de är debutanter i regelverket, eller rutinerade användare. Av detta går det att dra slutsatsen att Migrationsverket idag saknar verktyg för att "friskförklara" seriösa arbetsgivare även i branscher under särskild övervakning. För dessa företag borde dagens praxis kännas allt annat än rättssäker.

Ytterligare ett systemfel är att Migrationsverket inte omgående begär komplettering eller inleder utredning. Denna typ av ärenden läggs i stället åt sidan och gruppen av arbetsgivare som får vänta orimligt länge på besked växer, liksom väntetiderna. Idag väntar till exempel flera arbetsgivare inom skogs- och jordbrukssektorn fortfarande på besked som rör säsongsanställningar för odlingsåret 2014. Förutom de ekonomiska och praktiska problem detta orsakar, riskerar de långa väntetiderna att leda till att arbetsgivare antingen väljer att avstå från rekryteringar, eller att sådana görs inom EU, eftersom det tar för lång tid att värva medarbetare från tredje land.

Att avarbeta uppkomna balanser är således en akut insats som bör prioriteras av Migrationsverket.

Ett underliggande problem för säsongsbetonad odlingsverksamhet är att de idag klassas på samma sätt som arbetsgivare som skördar vilda bär. Detta är till men för arbetsgivare inom den organiserade odlingen som i regel erbjuder andra förhållanden. En slutsats bör därför vara att skilja dessa typer av företag åt i hanteringen.

En väg att gå kan vara införandet av tydligare krav på vad som kan anses vara rimliga handläggningstider för Migrationsverket. Vår bedömning är att en rimlig handläggningstid är en månad i "enkla" ärenden och två månader i mera komplexa ärenden med särskilda utredningskrav.

Det krävs även ökad tydlighet kring vad som är att betrakta som ett komplett ärende. Denna information bör dessutom göras tillgänglig för arbetsgivare och sökande på det språk de anser lämpligt.

www.svensktnaringsliv.se

Storgatan 19, 114 82 Stockholm

Telefon 08-553 430 00