

8. "Byta spår"

Ett nålsöga mellan asyl och arbete

Catharina Calleman

Örebro universitet och Stockholms universitet

Inledning

Detta kapitel handlar om asylsökandes rätt att "byta spår", dvs. att stanna i Sverige och ansöka om arbetstillstånd efter att de fått avslag på sin ansökan om asyl. En sådan möjlighet infördes år 2008 samtidigt med de allmänna reglerna för arbetskraftsinvandring.

Hur reglerna är utformade och tillämpas är intressant, eftersom asylsökande ofta befinner sig i eller upplever sig befinna sig i en särskilt utsatt position p.g.a. krig eller förföljelse av olika slag och kanske är mycket angelägna om att få stanna i Sverige, vilket kan göra dem till en särskilt utsatt grupp på arbetsmarknaden. Reglerna om före detta asylsökandes rätt att arbeta är också intressanta av det skälet att de kan vara relativt unika för Sverige. En översikt över lagstiftningen i olika länder 2004 visade att asylsökande i vissa fall hade rätt att arbeta *under ansökningstiden*, men att i stort sett bara Danmark och Norge på vissa villkor gav personer som *fått avslag på en ansökan om asyl* rätt att arbeta i landet (SOU 2005:50, s. 89 f., se även SOU 2009:19, s. 101).¹

De särskilda reglerna för före detta asylsökande, som vill byta spår på detta sätt, finns i 5 kap. 15a § UtL. De är konstruerade som ett tidsbegränsat uppehållstillstånd men knyts till reglerna om arbetstillstånd i 6 kap. 2 § 1 st. UtL vad gäller anställningsvillkoren.² För att en person som har fått avslag på sin ansökan om asyl ska kunna stanna i landet och söka arbetstillstånd måste hen dels redan ha haft en anställning i fyra månader, dels ha ett erbjudande om fortsatt anställning i minst ett år.

I båda fallen krävs anställningsvillkor som det går att försörja sig på och som inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Personen måste också ha lämnat in sin ansökan senast två veckor efter det att beslutet om avslag på asylansökan har vunnit laga kraft. Kraven är med andra ord höga. Relativt få personer har ansökt om att få byta spår under de år som möjligheten har funnits och betydligt färre har fått bifall till sin ansökan.

Tabell 8.1. Uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl för personer som tidigare fått avslag på sin ansökan om asyl, 2009-2014

År	Avgjorda	varav bifall	Varav bifall %
2009	1 132	437	39%
2010	1 080	478	44%
2011	821	314	38%
2012	848	201	24%
2013	484	151	31%
2014	428	158	37%
Summa	4 793	1 739	36%

Källa: Migrationsverkets statistikavdelning.

Siffrorna i tabellen visar bland annat att antalet avgjorda ansökningar (som är ungefär detsamma som antalet inkomna ansökningar, se tabell 8.5) har sjunkit under de år som uppehållstillstånd/arbetstillstånd på dessa villkor har funnits och att drygt en tredjedel av det totala antalet ansökningar har bifallits. År 2010 var andelen bifall något högre och år 2012 något lägre. Andelen tillstånd som senare förlängs är dock relativt hög (se vidare nedan och tabell 8.7).

Syftet med detta kapitel är att närmare undersöka möjligheten att söka arbetstillstånd inom landet för personer som fått avslag på sin ansökan om asyl, att problematisera reglerna och tillämpningen och om möjligt komma med förslag till ändringar.

Några frågor som ställs är: Varför har en möjlighet att söka tillstånd för arbete på dessa villkor införts? Vilka intressen styr regleringen? Vilka anställningserbjudanden har de sökande fått? På vilka grunder avslås en stor andel av ansökningarna? Är tillämpningen rättssäker/förutsägbar för de sökande? Vilka kan effekterna bli av reglerna och deras tillämpning?

Kapitlets första del rör lagstiftningen. Där redogör jag först för framväxten av en rätt för asylsökande att arbeta (utan arbetstillstånd) under den tid då deras ansökan om asyl handläggs och sedan för bakgrunden till de särskilda reglerna för spårbyte för asylsökande som fått avslag. Detta är två olika saker, men reglerna är konstruerade så att ett spårbyte förutsätter att den sökande tidigare både har haft rätt att arbeta under handläggningstiden och faktiskt har arbetat under den tiden. Redogörelsen bygger på förarbetena till reglerna.

En del av regleringen förekommer i förordningar och då saknas det förarbeten. I de fallen har jag i stället använt uttalanden i angränsande lagstiftningsärenden. Sist i avsnittet om lagstiftningen redogör jag för den ökade möjligheten att överklaga beslut om arbetstillstånd samt kort för lagstiftningen om återreseförbud som får stor betydelse för tillämpningen.

Kapitlets andra del rör tillämpningen av reglerna utifrån en egen undersökning av de ansökningar om spårbyte från före detta asylsökande som avgjordes av Migrationsverket under år 2013. Undersökningen rör dels vilka arbetsgivare och anställningserbjudanden de sökande haft i de fall då ansökningarna beviljats, dels grunderna för besluten om avvisning eller avslag.

Information från Migrationsverkets handbok,³ statistik från Migrationsverkets statistikavdelning och information från handläggare och beslutsfattare på Migrationsverket⁴ har fått komplettera informationen i anställningserbjudanden, lagstiftning, rättspraxis och Migrationsverkets beslut.

Uttrycket "byta spår" används också i fråga om andra statusbyten.⁵ I fråga om bytet från ansökan om asyl till ansökan om arbetstillstånd kan det lätt låta cyniskt och ge intryck av en situation full av valmöjligheter, medan det kanske i själva verket rör sig om att någon som upplever sig vara i starkt behov av skydd, söker sig till det enda återstående alternativet. Uttrycket byta spår används trots detta i kapitlet för att undvika onödigt komplicerade formuleringar.⁶

Framväxten av en rätt för asylsökande som fått avslag att arbeta

Redan i juli 1992 införde Sverige en rätt för asylsökande att *arbeta utan arbetstillstånd* under den tid då deras ansökningar handlades, när handläggningstiden beräknades överstiga fyra månader. Den rätten motiverades av regeringen med att det var en skyldighet för var och en att i mån av förmåga svara för sin och sin familjs försörjning.⁷ En lång väntetid kunde göra det svårare för de asylsökande att komma in på arbetsmarknaden, om deras ansökan om uppehållstillstånd beviljades och en lång passiv väntan kunde orsaka stora och onödiga kostnader för samhället.

Det fanns också en risk för att sysslösa asylsökande skulle ge den svenska allmänheten en negativ bild av asylsökande i allmänhet (Prop. 1993/94:94, s. 37).⁸ Vad gällde anställningen i dessa fall skulle hela den vanliga arbetsrättsliga lagstiftningen gälla (prop. 1993/94:94, s. 19). På så sätt skilde sig arbetet från annan sysselsättning under tiden på förläggning, där de asylsökande var undantagna från merparten av den arbetsrättsliga lagstiftningen.

Något år senare konstaterade regeringen att de asylsökandes rätt att arbeta dittills hade haft begränsad betydelse, eftersom läget på arbetsmarknaden gjorde det omöjligt för de flesta asylsökande att få något arbete. AMS, Utlänningsnämnden och de fackliga organisationerna hade ansett att rätten att arbeta borde inträda *omedelbart efter ansökan* om uppehållstillstånd, men regeringen menade att detta skulle kunna leda till en ökning av antalet asylsökande.

Regeringen ville också undvika att de, som uppenbart inte hade någon grund för sin ansökan om asyl och därför riskerade att avvisas med omedelbar verkställighet, gavs rätt att arbeta (prop. 1993/94:94, s. 37). Reglerna behölls därför oförändrade.

Handläggningstiderna sjönk under perioden 1995-1996, då antalet asylsökande också var lågt. Därefter ökade de kraftigt och låg på en konstant hög nivå (SOU 2006:87, s. 193f). Under åren 2001-2008 var handläggningstiderna 200-300 dagar med ganska stora variationer mellan åren (Migrationsverkets statistikavdelning).

Tabell 8.2. Handläggningstider inom asylprövningen, 2001-2014 (dagar)

År	Handläggningstid, antal dagar
2001	226
2002	221
2003	224
2004	291
2005	244
2006	201
2007	218
2008	267
2009	203
2010	130
2011	149
2012	108
2013	122
2014	142

Källa: Migrationsverkets statistikavdelning.

Kraven för rätten att arbeta under handläggningstiden skärps

År 2008 konstaterade regeringen i propositionen *Nya regler för arbetskraftsinvandring* att antalet asylsökande och handläggningstiden hade förändrats kraftigt sedan 1992 och att handläggningstiderna tenderade att öka (prop. 2007/08:147, s. 42). Samtidigt visade Migrationsverkets statistik för år 2007 att bara 611 av de 13 258 personer som hade haft rätt att arbeta utan arbetstillstånd, hade anmält till verket att de faktiskt arbetade. Enligt regeringen saknades det uppgifter om i vilka yrken eller branscher eller i vilken omfattning de hade arbetat (prop. 2007/08:147, s. 45).⁹

Även om förhållandena var "något oklara", ansåg regeringen att en bidragande orsak till den ökade asylinströmningen under det senaste decenniet kunde vara att det spridits kunskap om att det gick att arbeta i Sverige under asylprocessen (prop. 2007/08:147, s. 43 f.).¹⁰ Ett problem, som hade blivit allt vanligare, var frånvaron av identitetshandlingar. Under år 1999 hade 65 procent av de asylsökande i åldrarna 16–64 år saknat pass eller andra identitetshandlingar. Under år 2007 var andelen 94 procent. Detta var resurskrävande och förlängde handläggningstiderna. Regeringen ansåg därför att asylsökande, som saknade identitetshandlingar och inte medverkade till att klarlägga sin identitet, inte skulle ha rätt att arbeta (prop. 2007/08:147, s. 45).¹¹ Rätten att arbeta under handläggningstiden inskränktes och antalet asylsökande som fick den rätten minskade därmed från knappt 17 000 år 2008 till knappt 4 000 år 2010 (Migrationsverkets statistikavdelning).

Ett annat problem ansågs vara att det förekom att asylsökande fick ekonomiskt bistånd trots att de hade inkomst från arbete. Regeringen menade att detta motiverade en ökad kontroll. En arbetsgivare som anställde en asylsökande blev skyldig att rapportera detta till Migrationsverket¹² och den asylsökande skulle informeras om detta och om vilka regler som gällde på den svenska arbetsmarknaden (prop. 2007/08:147, s. 46).

En möjlighet till spårbyte för dem som fått avslag på sin ansökan om asyl

Samtidigt som kraven alltså skärptes 2008 för asylsökandes rätt att arbeta under handläggningstiden, infördes nya regler för personer *vilkas ansökan om asyl hade avslagits*. Det var då som möjligheterna till "spårbyte" infördes. Asylsökande som fått avslag fick på vissa villkor rätt att *inom landet* ansöka om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete. Reglerna avvek på så sätt från huvudregeln om att arbetstillstånd och uppehållstillstånd skulle sökas utanför landets gränser.¹³ Också tidigare hade en asylsökande, som fått avslag på sin ansökan men hade ett arbetserbjudande, möjlighet att söka arbetstillstånd, men det måste då göras från ett annat land. Detta var inte ovanligt (se kapitel 5 av Frödin & Kjellberg).

Utredningen som föregick lagstiftningen hade motsatt sig att asylsökande som fått avslag på detta sätt skulle få byta spår. Den ansåg att det var av största vikt att asylrätten och arbetskraftsinvandringen hölls isär för att asylrätten inte skulle urholkas. Den menade att det var olämpligt att förlänga den tid då asylsökande kunde vistas i landet efter ett lagakraftvunnet beslut och att statsmakterna nyligen hade försökt minska denna tid (SOU 2006:87, s. 208 f.).¹⁴ Även flera remissinstanser hade ansett att förslaget innebar ett avsteg från principen om en tydlig början och ett tydligt slut i asylprocessen. Migrationsverket och Migrationsöverdomstolen menade att förslaget kunde leda till att antalet ogrundade ansökningar om asyl ökade (prop. 2007/08:147, s. 47).

Regeringen instämde i att reglerna kunde skapa osäkerhet om slutpunkten i asylprocessen och menade att ett av målen med asylprocessen var just att de sökande skulle få en rättssäker prövning med ett snabbt definitivt besked på sin ansökan (prop. 2007/08:147, s. 47). Men detta skulle vägas mot att en utlänning, som hade arbetat under handläggningstiden för sin ansökan om asyl, hade påbörjat en etablering på den svenska arbetsmarknaden. Att någon i en sådan situation skulle tvingas lämna Sverige för att ansöka om uppehållstillstånd för arbete var inte i linje med regeringens övriga förslag om ett effektivare system för arbetskraftsinvandring. Det kunde framstå som oskäligt och vara kostsamt för den enskilde och hans eller hennes familj. För en arbetsgivare kunde det bli ett ekonomiskt avbräck om arbetstagaren en tid tvingades utebli från arbetsplatsen för att lämna Sverige och söka nödvändiga tillstånd. Detta gällde särskilt om personen innehade en sådan position att produktionen eller verksamheten i stort blev lidande om han eller hon uteblev från arbetet (Ds 2007:27 s. 28 f., prop. 2007/08:147, s. 47f.).¹⁵

Förutsättningarna för spårbyte efter avslag på ansökan om asyl

Villkoren för de före detta asylsökandes rätt att söka uppehållstillstånd inom landet var snävt bestämda. Den möjligheten reserverades för dem som hade arbetat

under den tid då deras ansökan prövats och hade haft en anställning under minst sex månader. Någon motivering till denna tidsgräns gavs inte. Ett annat krav var att anställningen skulle pågå i minst ett år framåt i tiden från ansökan, vilket motiverades med att personen borde bli folkbokförd i landet (den som är folkbokförd i landet får enligt 18 § folkbokföringslagen ett personnummer och den som beräknas vistas i Sverige under längre tid än ett år, är enligt 5 kap. 9 § socialförsäkringsbalken försäkrad i en rad avseenden). Vidare skulle de krav som generellt gällde för arbetstillstånd vara uppfyllda, d.v.s. anställningen skulle göra det möjligt för den sökande att försörja sig och lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor fick inte vara sämre än de villkor som följde av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Även en sedvanlig prövning av den sökandes skötsamhet skulle göras (prop. 2007/08:147, s. 26 f. och 48). För att motverka missbruk infördes en regel om att ansökan skulle ha kommit in till Migrationsverket senast två veckor efter att beslutet om avslag på ansökan om asyl hade vunnit laga kraft. Tidsfristen om två veckor var hämtad från utlänningslagens bestämmelser om att en utlänning som avvisats, ska lämna landet inom två veckor efter det att beslutet vunnit laga kraft (8 kap. 21 § UtlL,¹⁶ prop. 2007/08:147, s. 48).

Kravet på lång handläggningstid tas bort

Regeringen hade en tydlig vilja att andelen asylsökande som arbetade på den reguljära arbetsmarknaden skulle öka. De principiella krav som ställdes på dem som var bosatta i Sverige vad gäller individens ansvar för sin situation och sin försörjning gällde också för asylsökande (SOU 2009:19 s. 101 f). I augusti 2010 togs kravet på fyra månaders handläggningstid bort och därmed utökades möjligheterna för asylsökande att arbeta utan arbetstillstånd (SFS 2010:607). Vissa asylsökande fick dock inte denna möjlighet att arbeta, nämligen de som saknade identitetshandlingar och inte medverkade till att klarlägga sin identitet, sökande som var så kallade Dublinärenden¹⁷ och sökande som ansågs ha gjort ogrundade ansökningar (5 kap. 4 § UtlF). Antalet asylsökande som fick *rätt* att arbeta ökade kraftigt när kravet på lång handläggningstid tagits bort, från 3 760 år 2010 till 5 641 år 2011, 6 958 år

2012 och 10 115 år 2013. År 2014 var siffran så hög som 25 348¹⁸ (Migrationsverkets statistikavdelning).

Den utredning som föregick denna förändring och även Migrationsverket utgick från att möjligheten att senare söka uppehållstillstånd för arbete skulle få en påtaglig effekt på asylsökandes vilja att söka och ta ett reguljärt arbete medan de väntade på beslut. Utredningen antog att en del av det svartarbete som förekom skulle regulariseras (SOU 2009:19, s. 100). Att öka möjligheten för asylsökande att arbeta stämde också överens med visst arbete inom EU för att underlätta asylsökandes tillträde till arbetsmarknaden.¹⁹ Samtidigt hade de nya svenska reglerna för arbetskraftsinvandring väsentligt ökat möjligheterna för tredjelandsmedborgare att komma till Sverige för att både arbeta och söka arbete. Riskerna för att asylsystemet skulle användas som en väg in på den svenska arbetsmarknaden hade därmed minskat (SOU 2009:19, s. 102).

Spårbyte underlättas

Något år senare föreslog kommittén *Cirkulär migration och utveckling* förändringar i reglerna om spårbyte för asylsökande som fått avslag. Den kommittén hade tillsatts år 2009 främst för att föreslå åtgärder som skulle underlätta cirkulär migration till och från Sverige, d.v.s. all migration som innefattade en rörelse från ett land till ett annat och sedan åter till ursprungslandet. Den ansåg att fler arbetskraftsmigranter borde kunna komma till Sverige (SOU 2011:28, s. 11ff). Vad gällde villkoren för spårbyte för asylsökande som fått avslag föreslog den bland annat att kravet på sex månaders anställning i Sverige skulle minskas till tre månaders anställning. Eftersom handläggningstiderna hade blivit kortare, hann en migrant som sökte asyl nämligen ofta inte vara anställd sex månader innan ansökan om asyl hade avgjorts (se tabell 8.2). Ett annat förslag var att de tre månadernas anställning skulle kunna gälla två olika anställningar, antingen två parallella anställningar eller två på varandra följande anställningar, där den ena var avsedd att fortsätta ett år framåt i tiden. Ett tredje förslag var att tidsfristen för ansökan om spårbyte skulle förlängas från två till fyra veckor (SOU 2011:28, s. 120-125).

Regeringen ansåg att kortare och flera anställningar skulle försvåra Migrationsverkets kontroll av att arbetsgivaren hade levt upp till sina åtaganden. Den ansåg därför att kravet på endast *en* anställning under handläggningstiden skulle behållas men att den anställningen bara skulle behöva vara fyra månader lång (prop. 2013/14:213, s. 32). Tvåveckorsfristen för inlämnande av ansökan borde behållas, eftersom den återfanns i den svenska implementeringen av återvändandenedirektivet (se nedan).

Av utredningens olika förslag ledde bara det om fyra i stället för sex månaders anställning före ansökan till lagstiftning. Denna trädde i kraft i augusti 2014 (SFS 2014:777).

En rätt att överklaga växer fram

En viktig fråga för rättssäkerheten vad gäller beslut om tillstånd att arbeta, är möjligheten att överklaga sådana beslut. I Sverige har ett avslag på en ansökan om arbetstillstånd länge bara kunnat överklagas om det meddelats i samband med ett beslut om avvisning eller utvisning. Ett negativt beslut om *uppehållstillstånd* har däremot kunnat överklagas. Det betyder att de asylsökandes möjlighet att byta spår, som delvis är konstruerade som ett uppehållstillstånd, har kunnat prövas i vissa fall.²⁰

Möjligheterna att överklaga ett avslag på en ansökan om arbetstillstånd diskuterades när 2008 års regler om arbetskraftsinvandring infördes. Regeringen anförde då tre argument av helt olika karaktär mot att införa en sådan möjlighet. Den stödde sig på Europadomstolens praxis att Europakonventionens artikel 6 om rätt till rättvis rättegång inte omfattade utlänningars rätt att resa in i eller kvarstanna i ett land. Den menade att det mot bakgrund av den svenska modellen för lönesättning inte var lämpligt att införa en prövning i domstol av frågor om arbetstillstånd som ofta skulle gälla anställningsvillkor i enskilda fall och den ansåg att en rätt att överklaga skulle innebära en fördröjning av rekryteringsprocessen (prop. 2007/08:147, s. 38).

I och med implementeringen i Sverige av Blåkortsdirektivet, som rör arbetskraftsinvandring till EU av högkvalificerad arbetskraft, förändrades situationen radikalt. Blåkortsdirektivet, liksom andra EU-direktiv om arbetskraftsinvandring, innehåller en möjlighet att överklaga negativa beslut om arbetstillstånd. I svensk rätt infördes därför i juli 2013 en möjlighet att överklaga beslut om avslag på en ansökan om arbetstillstånd och beslut om återkallelse av ett arbetstillstånd (14 kap. 3 § UTL). Den lagändringen omfattade alla typer av arbetstillstånd (SFS 2013:606).

Tabellerna nedan visar att antalet överklagade beslut om arbetstillstånd för asylsökanden som fått avslag är stort, men att överklagandena sällan leder till ändring. Uppgifterna gäller förstagångsansökan. Också överklaganden av beslut om förlängningar redovisas i Migrationsverkets statistik.²¹ Utgången där är ungefär densamma men en del oklarheter i tabellerna gör att de utelämnas här.

Tabell 8.3. Till *Migrationsverket* inkomna och avgjorda överklagandeärenden om arbetstillstånd för asylsökande som fått avslag år 2014

Inkomna	Avgjorda	varav omprövade	Omprövningsfrekvens
153	146	3	2,1%

Källa: Migrationsverkets statistikavdelning.

Tabell 8.4. Till *Migrationsdomstolarna* inkomna och avgjorda överklagandeärenden om arbetstillstånd för asylsökande som fått avslag år 2014

Inkomna	Avgjorda	varav bifall	varav avslag	varav återförvisade	Ändringsfrekvens
143	131	6	102	19	5%

Källa: Migrationsverkets statistikavdelning.

"Frivillig avresa" och återreseförbud

I maj 2012 implementerades Återvändandedirektivet, Rådets direktiv 2008/115/EG om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna, i Sverige. Därmed infördes regler om att en person, som har avvisats eller utvisats, som huvudregel ska få en *tidsfrist för frivillig avresa* på två respektive fyra veckor (8 kap. 21 § UtlL). Den som inte har lämnat landet när tidsfristen löper ut, ska få ett återreseförbud på ett år (12 kap. 15a § UtlL). För andra situationer fanns regler om återreseförbud redan tidigare. Återreseförbud får till exempel bestämmas till högst fem år men även en längre tid, om utlänningen anses utgöra ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet (8 kap. 23 och 24 §§ UtlL). I och med implementeringen infördes också en möjlighet att upphäva alla typer av återreseförbud, om det ansågs finnas särskilda skäl. Migrationsverket får nu upphäva beslut om återreseförbud som verket tidigare har meddelat (8 kap. 26 § UtlL).

I ett snävt juridiskt perspektiv ökade rättssäkerheten genom genomförandet av återvändandedirektivet, eftersom möjligheten att upphäva ett återreseförbud ökade och det blev möjligt att överklaga Migrationsverkets beslut att inte upphäva ett återreseförbud. Samtidigt registreras återreseförbuden i Schengens spärrlista, vilket innebär att den som återvänder till ett land utanför Schengen inte får resa tillbaka till Schengen. Eftersom en ansökan om asyl i ett land måste göras i det landet eller vid gränsen till landet, innebär reglerna stora svårigheter att söka asyl i länder inom Schengen för dem som fått återreseförbud men fortfarande eller på nytt anser sig vara i behov av skydd.

Sammanfattande reflektioner

Sammanfattningsvis kan sägas att den ursprungliga rätten för asylsökande att arbeta under handläggningstiden motiverades av ett önskemål att hålla nere kostnaderna för mottagandet av asylsökande, främst genom att minska utgifterna för

ekonomiskt bistånd till dem. Detta var också bakgrunden till att regeringen senare tog bort kravet på lång handläggningstid för rätten att arbeta utan arbetstillstånd. Arbetslinjen med "individens ansvar för sin egen försörjning" var det dominerande motivet för lagstiftningen på området. Möjligheten till spårbyte har antagits öka de asylsökandes vilja att arbeta och försörja sig under handläggningstiden.

Motståndet mot en rätt för asylsökande att arbeta under väntetiden har byggt på antaganden om att en sådan rätt skulle kunna leda till att ansökningar om asyl skulle få med arbetsmarknaden att göra snarare än med behovet av skydd och att asylrätten skulle riskera att urholkas. Detta är återkommande argument, men det presenteras inga belegg för några sådana konsekvenser av möjligheten till spårbyte.

I och med att möjligheten till spårbyte infördes blev argumentationen om asylsökandes rätt att söka arbetstillstånd densamma som i fråga om arbetskraftsinvandringen: Den sökande hade påbörjat en etablering på den svenska arbetsmarknaden och möjligheten att då söka arbetstillstånd inom landet var i linje med regeringens övriga förslag om ett effektivare system för arbetskraftsinvandring. Även "utlännings" intresse av att integreras på arbetsmarknaden är synligt i resonemangen. Eventuella skyddsbehov eller upplevda skyddsbehov och konsekvenser av dem är däremot osynliga.

Sammanfattningsvis skiljer sig kraven för att asylsökande ska få byta spår idag från kraven på dem som söker arbetstillstånd direkt (utom landet eller i vissa fall inom landet) på tre sätt: En före detta asylsökande ska ha haft en anställning i fyra månader före ansökan, ska ha ett erbjudande om en anställning på minst ett år framåt i tiden och ska ha lämnat in sin ansökan inom en viss snäv tidsfrist – två veckor – från det lagakraftvunna beslutet om avslag.

Kraven på fyra månaders anställning bakåt i tiden och ett erbjudande om ett års anställning framåt i tiden kan ses som särskilda kvalifikationskrav som ställs på de tidigare asylsökande för att de ska få byta spår. De är kvalifikationskrav i den meningen att den sökande måste visa att hen är av så stort värde för arbetsgivaren/den svenska arbetsmarknaden att hen kan få en anställning under så lång tid.

Tillsammans kan dessa olika krav beskrivas som ett nålsöga, som den tidigare asylsökande måste komma igenom om hen inte vill lämna Sverige. Det som återstår annars är att från hemlandet eller något annat land, där den sökande har tillstånd att bo, lämna in en ansökan om arbetstillstånd och vänta på beslut där.

Ansökningarna och tillämpningen

Detta avsnitt handlar om ansökningarna till Migrationsverket om spårbyte från före detta asylsökande och om Migrationsverkets beslut, d.v.s. tillämpningen av de regler som beskrivits ovan. Tabellen nedan visar ansökningarna och besluten om dem under samtliga de år som reglerna varit gällande.

Tabell 8.5. Ansökningar om uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl för personer som tidigare fått avslag på sin ansökan om asyl, 2009-2014²²

År	Inkomna	Avgjorda	varav bifall, antal (procent inom parentes)	varav avvisade/u. åtgärd	varav avslag	varav avskrivna
2009	1 252	1 132	437 (39%)	361	323	11
2010	1 117	1 080	478 (44%)	311	278	13
2011	880	821	314 (38%)	197	292	18
2012	684	848	201 (24%)	370	245	32
2013	436	484	151 (31%)	125	198	10
2014	617	428	158 (37%)	105	156	9
Summa	4 986	4 793	1 739 (36%)	1 469	1 492	93

Källa: Migrationsverkets statistikavdelning, lätt bearbetad.

Tabellen visar bland annat, som redan nämnts, att antalet inkomna ansökningar har sjunkit under de år som möjligheten att byta spår har funnits och att andelen bifallna ansökningar har legat på drygt en tredjedel av det totala antalet.

En undersökning av Migrationsverkets beslut om spårbyte 2013

I det följande presenteras en egen undersökning av de beslut om spårbyte för före detta asylsökande, som fattades av Migrationsverket under år 2013 (det året var det senaste år som det fanns statistik för, när undersökningen påbörjades 2014).

Tabell 8.6. Beslut om ansökningar om spårbyte 2013 fördelade efter de största nationaliteterna

Medborgarskap	Avgjorda	varav bifall	varav avslag	varav övriga*
Afghanistan	27	4	14	9
Bangladesh	27	7	16	4
Egypten	22	8	9	4
Irak	42	8	16	16
Iran	45	17	20	8
Mongoliet	53	19	26	7
Turkiet	19	9	6	4
Uzbekistan	27	7	8	12

Källa: bearbetad statistik från Migrationsverkets statistikavdelning.

*Not: *Till "övriga" hänförs främst avvisade ansökningar, d.v.s. som kommit in vid fel tidpunkt eller utan att ansökningsavgiften betalats.*

År 2013 var antalet asylsökande mycket stort, till en del beroende på situationen i Syrien. Handläggningstiderna på Migrationsverket var å andra sidan ofta relativt korta, eftersom många asylsökande kom från länder där situationen var sådan att uppehållstillstånd normalt beviljades. Den genomsnittliga handläggningstiden var 108 dagar år 2012 och 122 dagar år 2013 (Migrationsverkets statistikavdelning).

År 2013 märktes också effekterna av de särskilda kontroller av vissa arbetsgivare som Migrationsverket hade genomfört efter kritik mot hur reglerna om arbetskraftsinvandring tillämpades (se Kapitel 1 av Calleman & Herzfeld Olsson). Slutligen hade återvändandedirektivet genomförts år 2012 med regler om "frivilligt" återvändande och en möjlighet att få ett återreseförbud upphävt.

De 484 avgjorda ansökningarna kom från medborgare i 62 olika länder. 362 ansökningar kom från män och 122 från kvinnor (män var i majoritet bland de sökande från alla länderna utom Mongoliet, där de flesta sökande var kvinnor). Av tabellen nedan framgår utgången för de avgjorda ansökningarna från de åtta största nationaliteterna. Kvinnor fick bifall i något lägre grad än män (29 procent jämfört med 32 procent).

Undersökningen bygger på Migrationsverkets beslut. I dessa beslut, som är individuellt utformade beroende på ansökans innehåll och annan information som Migrationsverket inhämtat, görs en bedömning av ifall sökanden uppfyller de aktuella kraven. Besluten består vanligen av 3-5 sidor text, där en stor del upptas av standardformuleringar om gällande regler i lagstiftning, enligt förarbeten eller enligt rättspraxis.

Presentationen av undersökningens resultat börjar med de ansökningar som *beviljats*. Den bygger både på besluten och anställningserbjudandena och gäller de sökande/arbetstagarna, arbetsuppgifterna, arbetsgivarna och anställningsvillkoren. Därefter följer en redogörelse för besluten om avvisning och avslag. Besluten om *avvisning* grundades antingen på att ansökan hade kommit in vid fel tidpunkt eller på att sökanden inte hade betalat ansökningsavgift. Besluten om *avslag* grundades på en rad olika omständigheter. Jag har grupperat dem efter avslagsgrunden och för var och en av grunderna kortfattat redogjort för reglerna. Där jag tycker mig ha sett oklarheter, avvikelser eller motsägelser har jag diskuterat dem, refererat till rättsfall från Migrationsöverdomstolen och eventuellt citerat handbokscommentarer i frågan. Undersökningen är både kvantitativ och kvalitativ men tyngdpunkten ligger på det kvalitativa.

Ansökningar som beviljats

Under år 2013 hade 151/144²³ ansökningar om uppehållstillstånd för arbete från asylsökande som fått avslag på sin asylansökan *beviljats*. Av dessa ingår 127 stycken i undersökningen.²⁴ Dessa 127 beviljade ansökningar hade kommit från

medborgare i 32 olika länder. Det land som var starkast representerat var Mongoliet med 17 ansökningar. Därefter kom Iran med 15, Pakistan, Turkiet och Irak med åtta ansökningar vardera, Bangladesh med sju och Egypten med fem ansökningar. I tio fall saknades uppgift om nationalitet och två personer uppgavs vara statslösa.

Bland de yrken som tillstånd hade beviljats för, var de vanligaste restaurangbiträde (inklusive diskare/pizzabagare/köksbiträde) med 38 beviljade ansökningar och städare med 24 ansökningar. Därefter följde arbete som butiksbiträde, kock, lagerarbetare eller personlig assistent.²⁵ Också bilmekaniker, bagare, frisörer, trädgårdsarbetare, byggnadsarbetare och snöskottare förekom bland de yrken som ansökningarna gällde.

I de flesta fall fanns ingen uppgift om de sökandes utbildning/examen och de uppgifter som lämnades var ganska intetsägande. De sökande uppgavs ha genomgått gymnasium, vara utbildade bilreparatörer, frisörer eller sekreterare och någon gång ha universitetsutbildning. En man uppgavs vara utbildad ingenjör och en kvinna barnmorska. Det verkar troligt att de sökande ibland nämner en utbildning etc. som kan vara relevant för arbetet i fråga, medan annan utbildning eventuellt lämnas därhän. Det förekom däremot att arbetsgivaren angav särskilda kvalifikationer som personen hade. Så till exempel uppgavs någon ha fått erfarenhet av en specialmetod för golvvårdning eller ha unika kunskaper i etnisk matlagning. En sökande uppgavs av arbetsgivaren ha språkkunskaper och kultur som gjorde att han kunde utföra arbetet inom hemtjänsten på ett professionellt sätt och också kunde marknadsföra företaget inom vissa invandrargrupper på ett utmärkt sätt.

Arbetsgivarna och anställningserbudandena

Majoriteten av arbetsgivarna var små företag med 1-5 anställda – restauranger, godisbutiker, flyttfirmor, tobaksaffärer, fastighetsförvaltningar, pizzerior och trädgårdsföretag (jfr kapitel 5 av Frödin & Kjellberg). Men det förekom också företag med ett mycket stort antal anställda som en hotellkedja (6 000), ett företag för per-

sonlig assistans (7 500), ett företag för tidningsdistribution (1 800) och ett städföretag (800). Av dessa hade vissa gjort flera anställningar. Majoriteten, tre fjärdedelar av arbetsgivarna, hade kollektivavtal.

I de allra flesta fall hade arbetsgivaren uppgett att anställningen var avsedd att gälla tills vidare (se kapitel 11 av Herzfeld Olsson). Tillsvidareanställningen upp-gavs ibland redan ha pågått något år eller längre och ibland vara inledd helt nyli-gen. I några fall gällde anställningserbjudandet en tidsbegränsad anställning under två år, d.v.s. den längsta tillåtna tidsbegränsningen av allmän visstidsanställning enligt anställningsskyddslagen och likaså den maximala tiden för arbetstillstånd vid förstagångsansökan. Tillstånd meddelades mestadels för två år, men ibland för kortare tid, vilket kunde ha att göra med att tillstånd bara beviljas för den tid då sökanden har giltigt pass och sökandens pass löpte ut under tiden.

Lönerna i anställningserbjudandena rörde sig vanligen mellan 17 000 och 22 000 kr i månaden vid heltid. De högsta månadslönerna på drygt 26 000 betalades till målare och ställningsmontörer. Också inom hemtjänst och personlig assistans be-talades relativt höga löner till ett par män med särskilda språkkunskaper. De lägsta lönerna, omkring 15 000 för heltid, betalades till två män som arbetade med snö-skottning och trädgårdsarbete respektive biltvätt. I vissa fall var den erbjudna ar-betstiden 60-70 procent av heltid och lönen kom därmed att ligga precis över de 13 000 kronor, som är Migrationsverkets miniminorm för att den sökande ska kunna försörja sig och inte behöva försörjningsstöd. I ett par fall, i fråga om tidningsutde-lare och restaurangbiträden, var arbetstiden bara 50 procent och den kollektivav-talsenliga lönen uppgick då till bara cirka 11 000 kr. Tillsammans med OB-tillägg på cirka 3 000 kr passerade lönen 13 000-kronorsstrecket.

Yttranden från facket

På samma sätt som i fråga om andra arbetstillstånd ska den fackliga organisationen inom verksamhetsområdet ges tillfälle att yttra sig över en erbjuden anställning.²⁶ Det är dock Migrationsverket som avgör om villkoren ska anses vara tillräckliga.

Den fackliga organisationen hade tillstyrkt majoriteten av de bifallna ansökningarna. I dessa fall var den erbjudna lönen mestadels kollektivavtalsenlig, men ett par gånger hade organisationen tillstyrkt, trots att "lönen motsvarar avtalets absolut lägsta", 15 900 för biltvätt (IF Metall), eller trots att lönen var mycket låg, 14 431 kronor²⁷ för en trädgårdsarbetare vid heltid (Kommunal). I ett fall hade organisationen tvärtom särskilt anmärkt att arbetsgivaren (en radio- och TV-butik) var "känd för att erbjuda goda anställningsförhållanden och all personal är tillsvidareanställd på heltid, vilket borgar för en säker inkomst". I ett annat fall hade en privatperson anställt en barnflicka och kollektivavtal saknades därmed, men Kommunals representant godkände villkoren i och med att de motsvarade Hemserviceavtalets.

I en femtedel av fallen hade organisationen (Hotell & Restaurang, Handels respektive Transport) *avstyrkt* med motiveringen att de erbjudna villkoren inte motsvarade kollektivavtalet. De villkor som då hade uppgetts i anställningserbjudandet var ibland obetydligt sämre än (de lägsta) lönerna i kollektivavtalet. HRF hade till exempel avstyrkt ansökningar med en lön på 19 100 respektive 19 000, när kollektivavtalet sade 19 294. I andra fall var skillnaden stor: Handels hade underkänt en lön på 18 600, när kollektivavtalet sade 20 504 kr och Byggnads en lön på 24 360 när den avtalsenliga lönen var 29 058.

Migrationsverket hade alltså i dessa fall valt att bevilja arbetstillstånd trots fackets ställningstagande. Motiveringen till att organisationen avstyrkte kunde ibland vara av principiell natur: Kollektivavtal saknades och därmed fanns det inga garantier för att de erbjudna villkoren skulle följas i verkligheten: villkoren var inte kollektivavtalsenliga (jfr kapitel 6 av Neergaard). Olika ombudsmän inom samma fackliga organisation kunde förhålla sig olika till det faktum att kollektivavtal saknades: vissa avstyrkte av princip, eftersom avsaknaden av kollektivavtal gjorde att lönerna då inte kunde kontrolleras, andra tillstyrkte om lönen i det individuella fallet ansågs tillräcklig.

Yttranden från den fackliga organisationen saknades i en fjärdedel av fallen och i dessa fall var arbetsgivaren mestadels inte heller kollektivavtalsbunden.

Återreseförbud upphävs

I tio fall hade de som fått sina ansökningar beviljade tidigare fått återreseförbud, vanligen på två år men i något fall på fyra år. I fem av fallen hade förbudet redan upphävts av en migrationsdomstol. I fem andra fall upphävde Migrationsverket förbudet i och med beslutet att bevilja ansökan med motiveringar som "Mot bakgrund av att din ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd har beviljats bedömer

Migrationsverket att det finns särskilda skäl att upphäva beslutet om återreseförbud" eller "Migrationsverket har idag beviljat dig uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige och bedömer att det finns särskilda skäl att upphäva återreseförbudet. I och med detta beslut kommer din registrering på spärllistan i Schengens informationssystem att tas bort."

Förlängningar

I samband med de beviljade ansökningarna ska också kort nämnas ansökningar om förlängning av tillstånden för före detta asylsökande. Migrationsverket tillämpar samma regler om byte av arbetsgivare och förlängning av tillståndet som gäller för det vanliga arbetstillståndet. Lagstiftningen säger ingenting i frågan men lagstiftarens intention har varit att samma regler ska gälla (Migrationsverket).

Det är alltså en stor andel av ansökningarna om förlängning som bifalls. Från år 2012 och framåt är antalet bifallna ansökningar om förlängning stort, till och med större än antalet bifallna förstagångsansökningar av samma kategori under samma år (jfr tabell 8.1). Detta förklaras med att det var många förstagångsansökningar om spårbyte som beviljades under de första åren, 2009 och 2010, och att dessa personer sedan kan ha fått förlängt flera gånger (Migrationsverkets statistikavdelning). Som framgår av antologins inledning kan det finnas möjlighet till permanent uppehållstillstånd efter fyra års anställning i Sverige.

Tabell 8.7. Ansökningar om förlängning av tillstånd för arbete för före detta asylsökande

År	Avgjorda	Varav bifall	Varav bifall %
2010	54	52	96 %
2011	243	209	86 %
2012	519	414	78 %
2013	474	37	78 %
2014	373	335	90 %

Källa: Migrationsverkets statistikavdelning.

Ansökningar som avvisats

Av det totala antalet avgjorda ansökningar hade 120 *avvisats*. Att de avvisas innebär att ingen prövning görs av den sökandes förhållanden, anställningarna eller anställningsvillkoren, utan de avvisas direkt, antingen för att de har kommit in vid fel tidpunkt eller för att ingen ansökningsavgift har betalats. Konsekvensen för den sökande är att det redan existerande utvisningsbeslutet ska verkställas. Grunderna för avvísningarna var i 80 fall att ansökningen kommit in för sent och i 27 fall att den kommit in för tidigt. Tolv ansökningar hade avvisats därför att den sökande inte hade betalat ansökningsavgiften på 2 000 kr. Ett fall gällde inte anställning utan företagande.

Vad gäller tidpunkten för ansökan säger utlänningslagen (5 kap. 15 a § UtlL) att ansökan måste ha kommit in till verket *senast* två veckor efter att beslutet om avslag på ansökan om asyl har vunnit laga kraft, men ingenting om när ansökan *tidigast* får lämnas in. I Migrationsverkets handbok diskuteras konsekvenserna av att en ansökan lämnas in *innan* beslutet om avslag har vunnit laga kraft. Där står att det inte finns någon rättslig grund för att pröva en sådan ansökan innan beslutet om avslag vunnit laga kraft: "Ansökan kan alltså då avvisas på den grunden att den inte

kan prövas." Den fråga som då uppstår är ifall verket bör avvakta med att behandla ansökan tills innehållet i den kan prövas. Enligt handboken gäller det generellt att ansökningar bör prövas så snart som möjligt, vilket innebär att verket inte bör ha några ansökningar vilande. Resultatet blir att ansökan avvisas.

Ansökningar som avslagits

Alla de 198 ansökningar som *avslagits* 2013 ingår i undersökningen. Konsekvensen för de sökande är liksom vid avvisning att det redan existerande utvisningsbeslutet ska verkställas. Det är mycket vanligt att avslagen grundas på flera omständigheter: Den sökande har till exempel tidigare fått ett återreseförbud, har inte haft mer än fem månaders anställning och har dessutom inte uppnått försörjningskravet under alla månaderna. I det följande behandlas de olika avslagsgrunderna var för sig. Först behandlas de avslag som grundar sig på att sökanden inte motsvarar de allmänna krav som ställs på dem som söker *uppehållstillstånd* och därefter de avslag som grundar sig på att anställningen och anställningsvillkoren inte motsvarar de krav som gäller för *arbetstillstånd*. De avslag som har grundats på de krav som gäller för *uppehållstillstånd* har motiverats av att sökanden har fått återreseförbud, att sökanden saknar pass, att sökanden finns på spärllista i Schengens informationssystem eller att sökanden inte varit "skötsam". De avslag, som har gällt kraven för *arbetstillstånd*, har grundats på en rad olika omständigheter. Det har gällt att sökanden inte har arbetat legalt i Sverige, har grundat sin ansökan på mer än *en* anställning eller inte har arbetat tillräckligt länge. I andra fall har det gällt att anställningsvillkoren i den hittillsvarande eller den erbjudna anställningen har varit sämre än kollektivavtalet eller praxis inom yrket eller branschen.

Avslag på grund av återreseförbud

Drygt 50 av de 198 avslagen hade grundats på att den sökande tidigare hade blivit avvisad eller utvisad men "inte medverkat till att avlägsnandebeslutet hade kunnat

verkställas". De sökande hade därmed fått ett återreseförbud, d.v.s. ett förbud att resa tillbaka till EU/Schengen på viss tid – mellan ett och fem år. I nästan samtliga fall gällde det två år och återreseförbuden hade motiverats med att sökanden "tidigare har hållit sig undan verkställighet" eller "har uppträtt under oriktig identitet" eller att det "finns en risk att du kommer att avvika vid en verkställighet av beslutet om utvisning".

I motiveringarna till besluten om avslag på de ansökningar där den sökande fått återreseförbud, påpekade Migrationsverket med hänvisning till förarbetena (prop. 2011/12:60, s. 91) att Migrationsverket,²⁸ en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen får upphäva ett beslut om återreseförbud om det finns särskilda skäl och att ett sådant skäl kunde vara att utlänningen beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Upphållstillståndets längd och grunden för tillståndet borde då beaktas. Men därefter fortsatte Migrationsverkets resonemang med att erbjudandet om anställning "inte ensamt" var ett skäl för verket att ta initiativ till att upphäva förbudet. Verket var förhindrat att bevilja ansökan om uppehållstillstånd, eftersom återreseförbudet alljämt gällde. Både mer komplicerade och enklare motiveringar förekom i besluten. I ett par fall gavs i stället den sökande intrycket att återreseförbudet *hade* kunnat upphävas om anställningsvillkoren hade motsvarat kraven: Sökanden hade inte visat att han haft en anställning i sex månader och "därför saknas grund för att pröva om återreseförbudet bör upphävas".

Bestämmelserna om återreseförbud var delvis nya år 2013. Ett avslag på grund av ett återresebeslut överklagades i mars 2013 till Migrationsöverdomstolen av en person med hänvisning till att han hade vistats många år i Sverige, hade gått i skola här, pratade flytande svenska och hade fått en anställning, som han sökte uppehållstillstånd för (MIG 2014:10). Han hävdade att detta var ett särskilt skäl att upphäva hans återreseförbud. Migrationsöverdomstolen hänvisade då till förarbetsuttalandena om att det var möjligt att förkorta tiden för ett återreseförbud, till exempel om utlänningen beviljades ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och att uppehållstillståndets längd och grunden för tillståndet då borde beaktas (prop. 2011/12:60, s. 91). Domstolens slutsats var dock bara att Migrationsverket borde pröva om förutsättningarna för uppehållstillstånd var uppfyllda, *innan* verket tog

ställning till beslutet om återreseförbud. Domen bekräftade därmed bara att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd *kan* motivera att ett återreseförbud upphävs. Den gav inte någon klarhet om ifall ett uppehållstillstånd för arbete under minst ett år, som är aktuellt för de före detta asylsökande och som också var aktuellt i rättsfallet, i sig kan eller bör vara ett skäl att upphäva ett återreseförbud.

Avslag på grund av att sökanden finns på spärllistan

En person bland 2013 års sökande beviljades inte uppehållstillstånd för arbete, eftersom han förekom på en spärllista i Schengens informationssystem (SIS).

Enligt en EU-förordning (562/2006 EG) får en person som förekommer på en spärllista i Schengens informationssystem (SIS) beviljas tillstånd endast av humanitära skäl eller nationellt intresse eller till följd av internationella förpliktelser. Men enligt Migrationsverkets handbok finns det en möjlighet till intresseavvägningar också inom Schengenreglerna: Utrymmet för att bevilja tillstånd är betydligt mindre när det gäller tillfälliga vistelser än vid anknytning och andra bosättningsärenden, men det kan inte uteslutas att tillstånd kan beviljas om syftet med vistelsen är mycket angeläget och grunden för spärren är av mindre allvarlig art. Ansökningar om arbetstillstånd bör enligt handboken i regel avslås om en sökande förekommer i SIS, men beträffande ansökningar från före detta asylsökande kan en något mindre restriktiv bedömning göras. I sådana fall har nämligen sökanden haft en anställning som gett en viss anknytning till Sverige. Vid bedömningen bör anställningens längd ha betydelse.

Om tillstånd övervägs, måste emellertid samråd med den stat som gjort registreringen ske (artikel 25 konventionen om Schengenavtalet). Av det aktuella ärendet framgick inte varför registreringen i SIS skett men att den sökande varit anställd i Sverige i fjorton månader varav elva med undantag från kravet på arbetstillstånd. Migrationsverket bedömde det som att anställningen inte gav anledning att bevilja arbetstillstånd och uppehållstillstånd. I detta fall gjordes alltså inte någon sådan mindre restriktiv bedömning som nämns i handboken. Skälet till det framgår inte av beslutet.

Avslag på grund av att sökanden inte klarlagt sin identitet/inte har något giltigt pass

I 2 kap. 1 § UtlL sägs att en utlänning som vistas i Sverige ska ha pass. Kravet på pass "har övergripande syften såsom att säkerställa den generella utlänningskontrollen och att säkerställa identiteten på de utlänningar som reser in i och vistas i Sverige" (MIG 2009:1).

I ett tiotal fall saknade sökandena giltigt pass. Några av de personerna kom från Afghanistan. Migrationsverket konstaterade i deras fall att sökanden inte hade "ingivit en sådan handling som kunde ligga till grund för ett uppehålls- och arbetstillstånd". Afgghanska pass utfärdade efter april 1992 ansågs nämligen inte uppfylla säkerhetskraven eftersom den identitetskontroll som gjordes när passen utfärdades inte ansågs tillfredsställande. Ett avslag rörande en sökande från Irak motiverades med att ett irakiskt pass ansågs ha lågt bevisvärde och därmed inte vara en giltig passhandling.

De som ansetts sakna pass och inte anses ha medverkat till att klarlägga sin identitet, har inte heller kunnat arbeta lagligt under sex månader, eftersom de inte kunnat vara undantagna från kravet på arbetstillstånd. Sådana undantag görs ju inte – som redan nämnts – för personer som saknar identitetshandlingar (jfr kapitel 9 av Borg Jansson), om inte utlännen medverkar till att klarlägga sin identitet (5 kap. 4 § UtlF). Flera av de sökande hade trots detta varit anställda och kunde visa upp lönespecifikationer.

Avslag på grund av att sökanden inte varit undantagna från kravet på arbetstillstånd

En förutsättning för att de sökande ska ha kunnat arbeta legalt i Sverige, är att de har varit undantagna från kravet på arbetstillstånd under den tid då deras ansökan om asyl handlagts. I några ytterligare fall förutom de ovan, avslogs ansökan med motiveringen att sökanden inte hade varit undantagen från kravet på arbetstillstånd (det nämndes inte vad det beslutet grundade sig på). De sökande hade

därmed inte arbetat legalt och kunde inte tillgodoräkna sig den tid då de hade arbetat. Migrationsverket underströk att undantag från kravet på arbetstillstånd var ett absolut krav för att beviljas arbetstillstånd enligt 5 kap. 15 a § UtlL.

Avslag på grund av att sökanden inte varit skötsamma

Migrationsverket ska vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd särskilt beakta om den sökande har gjort sig skyldig till brottslighet eller brottslighet i förening med annan misskötsamhet (5 kap. 17 § UtlL). För att uppehållstillstånd ska kunna vägras på grund av utlänningens brottslighet bör det enligt förarbetena av rättssäkerhetsskäl normalt krävas att det finns en lagakraftvunnen dom som avser fängelsestraff av inte alltför kort varaktighet. Vid bedömningen av om uppehållstillstånd ska beviljas ska straffets längd och gärningens art beaktas (prop. 2004/05:170, s. 283). Även den tid som förflutit sedan sökanden senast dömdes för brott ska beaktas (MIG 2008:46).

En av dem som ansökte om spårbyte 2013 vägrades uppehållstillstånd därför att hon flera gånger dömts för stöld eller snatteri och fått en villkorlig dom, skyddstillsyn respektive dagsböter. Migrationsverket ansåg efter att ha fäst "särskild vikt vid en bedömning av den sökandes framtida levnadssätt", att det fanns skäl att vägra henne uppehållstillstånd. Verket stödde sig bland annat på en dom där Migrationsöverdomstolen ansett att en tillsvidareanställning i Sverige inte var ett starkt skäl för att bevilja uppehållstillstånd för någon som begått brott och att det inte krävdes lika allvarlig brottslighet för att vägra ett uppehållstillstånd för arbete som för att vägra uppehållstillstånd på grund av anknytning (MIG 2013:13). I den domen ansåg domstolen att det fanns skäl att vägra uppehållstillstånd för en före detta asylsökande som flera gånger blivit dömd till kortare fängelsestraff för grovt rattfylleri.

I beslutet om kvinnan som stulit och snattat avvek Migrationsverket från uttalandena i propositionen och ansåg att också brott som inte gett fängelse var ett skäl för avslag.

Avslag på grund av att sökanden har haft två eller flera anställningar

I mer än hälften av fallen (125 av de 198 avslagna ansökningarna) hade anställningen eller anställningsvillkoren ensamma medfört att den sökande hade fått avslag på sin ansökan. Bestämmelsen om anställningen och anställningsvillkoren i 5 kap 15 a § UtlL innehöll år 2013 ett krav på att utlänningen sedan minst sex månader skulle ha "en anställning som uppfyller de krav som anges i 6 kap. 2 § första stycket och avser en tidsperiod om minst ett år från ansökningstillfället".

Drygt ett tiotal ansökningar grundade sig på två olika anställningar. Sökandena hade till exempel arbetat med både städning och tidningsutdelning eller med städning hos två olika arbetsgivare. Migrationsverket framhöll då i enlighet med lagstiftningen att en ansökan gällde arbete hos *en arbetsgivare* och prövade anställningarna var för sig utifrån om de motsvarade försörjningskravet respektive kollektivavtal för branschen.

Frågan uppstod då ibland om det var fråga om en eller två anställningar. I ett fall upp-gavs det att aktierna i ett företag köpts upp av ett annat företag och Migrationsverket ansåg att sökanden inte hade visat att han under de sex första månaderna hade haft samma arbetsgivare som han nu erbjöds fortsatt anställning hos. I ett annat fall hade sökanden först varit anställd hos ett företag som utförde städning åt ett hotell och senare, efter att städföretagets avtal löpt ut, varit anställd direkt av hotellet. Att hon tidigare hade arbetat som städerska på samma arbetsplats fast för en annan arbetsgivare "förändrade inte Migrationsverkets bedömning". I båda fallen skulle detta arbetsrättsligt troligen ha setts som samma anställning. I det senare fallet skulle det förmodligen ha setts som en övergång av verksamhet.

Samtidigt som det arbetsrättsligt kan vara fråga om samma anställning, innebär en ny arbetsgivares inträde alltid att det krävs nytt arbetstillstånd (undantag görs enligt handboken om organisationsnumret inte ändras och det nämns också att nytt arbetstillstånd inte krävs av det skälet att aktierna överlåts till ny ägare). I handboken rekommenderas en viss förståelse vad gäller kraven på den sökande i fråga om

en ny ansökan om arbetstillstånd: "Ett ägarbyte eller en ombildning kan ske på ett sådant sätt att de anställda inte uppfattar förändringen. Exempelvis kan både arbetsuppgifter och anställningsvillkor vara exakt desamma. Det är därför inte rimligt att i alla fall där någon form av byte sker, kräva att den anställde inser att han eller hon måste ansöka om ett nytt arbetstillstånd".

Denna förstående attityd hjälpte inte de sökande vid beräkningen av *anställningens längd*. Det som arbetsrättsligt troligen skulle ha räknats som en anställning, räknades vid tillämpningen av kravet på en anställning om minst ett år som två olika anställningar.

Avslag på grund av att sökanden inte har arbetat tillräckligt länge

För anställningsvillkoren gäller som nämnts de regler som gäller för arbetstillstånd enligt 6 kap. UtL. Under hela anställningen – både under tiden före ansökan och i erbjudandet om fortsatt anställning – ska villkoren göra det möjligt för arbetstagarerna att försörja sig och de får inte vara sämre än svenska kollektivavtal (6 kap. 2 § 1 st. UtL). År 2013 var kravet fortfarande sex månaders anställning före ansökan. I lagtexten är det inte angivet från vilken tidpunkt de sex månaderna ska beräknas bakåt i tiden, men enligt Migrationsöverdomstolen ska tidsfristen beräknas från tidpunkten för ansökan (MIG 2010:3).

Relativt många sökande nådde inte upp till kravet på att en anställning med de angivna villkoren skulle ha pågått sedan minst sex månader. Ett tiotal ansökningar saknade till och med helt uppgift om tidigare anställning eller det fanns uppgift om bara någon månads anställning. Sökanden hade i dessa fall "inte genom lönespecifikationer visat att hon varit anställd hos arbetsgivaren". I ett fall hade sökanden "praktiserat" i sju månader som snickare och var därmed "enligt Migrationsverkets bedömning inte att betrakta som en anställd" (i beslutet fanns inga uppgifter om lönen).

I vissa fall var det å andra sidan *nära* att kraven på *sex månader* hade uppfyllts. Det fanns till exempel lönespecifikationer för sex månaders anställning, som inte var sammanhängande eller för fem månaders anställning. I ett fall hade den sökandes lön varit "innestående" under en av de sex månaderna med motiveringen att han var provanställd och den månaden räknades därmed inte som arbetad tid.

Avslag på grund av att sökanden inte haft tillräckligt goda villkor i anställningen

Lönen under de gångna sex månaderna var i de ansökningar som avslagits ibland långt under kollektivavtalsnormen. I några fall konstaterade verket efter en utredning som visade på motsägelsefulla uppgifter om lönen, att ett intyg eller liknande var en "efterhandskonstruktion som tillkommit för att dölja det faktum att anställningsvillkoren bakåt i tiden inte varit i nivå med kollektivavtal" och att den erbjudna anställningen framstod som ett skenavtal (i prop. 2007/08:147, s. 37 och 59, fick Migrationsverket särskilda instruktioner att motarbeta skenanställningar). I ett fall hade arbetstagaren en månad tjänat 10 800 kronor och arbetsgivaren hade därför gjort ett avdrag på 10 000 för "amortering lån". På en senare lön hade arbetsgivaren gjort avdrag för löneförskott. Eftersom arbetstagaren inte antogs ha kunnat försörja sig på den lönen, avlogs ansökan. I andra fall uppgavs lönen vara så låg som 13 000 vid heltid för städare, köksbiträde eller bilmekaniker. Lönen var då inte kollektivavtalsenlig och ansökan avlogs. Också när lönen i och för sig var kollektivavtalsenlig, var arbetstiden hos arbetsgivaren ibland för kort för att anses göra det möjligt för sökanden att försörja sig.

Lönen låg å andra sidan någon gång alldeles under kollektivavtalsnormen, till exempel 105 kr/timme i stället för 108 kr/timme för restaurangbiträde eller 13 000 per månad i stället för 14 000 vid deltidsarbete om 75 procent. Ansökan avlogs i det första fallet med motiveringen att lönen under samtliga arbetade månader understeg den kollektivavtalsenliga. I det senare fallet avlogs ansökan på grund av både den låga lönen och det bristande försäkringsskyddet.

En uppgift från arbetsgivaren om att arbetstagaren haft löneförmån av kost och bostad godtogs bara om denna tagits upp till förmånsbeskattning i kontrolluppgiften. I några fall hade arbetsgivaren räknat in semesterersättning i lönen, något som inte accepterades av verket med hänvisning till att semesterersättning enligt 5 § semesterlagen inte ska ingå i lönen vid tidsbegränsade anställningar som varar längre än tre månader.

I närmare hälften av de fall där ansökan avlogs enbart på grund av att villkoren underkändes, var åtminstone en av grunderna för avslag att arbetsgivaren inte hade tecknat de försäkringar som krävs enligt svenska kollektivavtal, nämligen sjuk-, arbetsskade-, liv- och pensionsförsäkringar. I flera fall hade försäkringen tecknats när den sökande redan hade arbetat en tid hos arbetsgivaren eller inför ansökan; försäkringen var nytecknad. Migrationsverket kräver att alla försäkringarna ska ha varit gällande under hela anställningstiden. Ett bristande försäkringsskydd har därmed i många fall ensamt lett till att ansökan har avslagits. Bedömningen är strikt: "Av en skrivelse framgår att din arbetsgivare inte haft kännedom om att försäkringar ska tecknas, varför dessa har tecknats först i samband med ansökan. Migrationsverket konstaterar således att du inte uppfyller kraven på försäkringsskydd de sex månader som föregått din ansökan."

Arbetsgivaren åtog sig ibland att vidta åtgärder *i efterhand* för att anställningsvillkoren under de redan arbetade sex månaderna skulle motsvara de krav som ställs. Det gällde då summor mellan 200 och 2 000 kronor. Sådana situationer diskuteras i handboken, där det slås fast att "ett sådant förfarande kan dock inte läka bristen om lönen varit för låg". Beslutet kan då lyda: "Migrationsverket anser att en sådan åtgärd enbart kan ses som en efterhandskonstruktion ämnad att möjliggöra erhållande av arbetstillstånd trots att anställningsvillkoren bakåt i tiden inte har varit kollektivavtalsenliga." Det förekom också i ett par fall att arbetsgivaren enligt lönespecifikationer redan hade betalat mellanskillnaden, men detta "har inte förändrat Migrationsverkets bedömning". Enligt handboken accepteras inte heller att kollektivavtal tecknas retroaktivt för att därigenom försöka "läka" att försäkringsskyddet tidigare inte varit tillräckligt.

Avslag på grund av att erbjudandet om framtida anställning inte håller måttet

De flesta sökande hade ett anställningserbjudande som i stort sett motsvarade kollektivavtalsnormen, men det förekom också att anställningserbjudanden helt saknades, några gånger därför att anställningen redan hade upphört. I ett fall hade den sökande erbjudits en så kallad behovsanställning, en intermitterant anställning. Migrationsverket konstaterade då att anställningen varken var en tillsvidareanställning eller en visstidsanställning utan var, "i utlänningslagens mening, av sådan osäker karaktär" att sökanden inte kunde ges uppehålls- och arbetstillstånd grundat på den.

De särskilda kontroller av vissa branscher och av nystartade verksamheter som infördes av Migrationsverket 2012 (se Kapitel 1 av Calleman & Herzfeld Olsson) tillämpas när det gäller de asylsökandes ansökningar liksom vid ansökningar om vanligt arbetstillstånd. De kontrollerna gäller städning, hotell och restaurang, bygg, handel, jord- och skogsbruk, bilverkstad, service och bemanning, dvs. just de branscher som asylsökande anställs inom. Av vissa uttalanden i besluten om avslag framgår att Migrationsverket har genomfört en sådan kontroll av företaget i fråga. Verket konstaterar till exempel att det inte kan anses styrkt att arbetsgivaren klarar av att garantera lön under tre månader eller att arbetsgivaren inte har kommit in med skattekontoutdrag för att redovisa de arbetsgivaravgifter som betalats in för sökanden eller att det saknas information om ifall arbetsgivaren har anställt tredjelandsmedborgare under de senaste 18 månaderna. Hur stor andel av avslagen som hänger samman med Migrationsverkets särskilda kontroller av arbetsgivaren går inte att utläsa och det finns inga uppgifter om detta. Från år 2011 till 2012, dvs. det år då kontrollerna infördes, minskade antalet bifall till ansökningar från före detta asylsökande från 314 till 201, dvs. med 36 procent, vilket är ungefär detsamma som den minskning som skedde totalt inom städning och restaurangbranscherna det året, nämligen 33 procent (Migrationsverkets statistikavdelning).

Sammanfattning och slutsatser

Undersökningen av tillämpningen av reglerna om spårbyte för före detta asylsökande omfattar alla de 484 ansökningar som kom in 2013. De sökande kom det året främst från Mongoliet, Iran och Irak; därefter följde Afghanistan, Bangladesh, Uzbekistan, Egypten och Turkiet. Drygt en tredjedel av ansökningarna hade beviljats. Bland de yrken som tillstånd hade beviljats för, var de vanligaste restaurangbiträde och städare. Därefter följde arbete som butiksbiträde, kock, lagerarbetare eller personlig assistent, men också till exempel bilmekaniker, bagare, byggnadsarbetare och snöskottare förekom bland yrkena. I de flesta fall gällde anställningserbjudandet i de beviljade ansökningarna tillsvidareanställning men också tidsbegränsade anställningar om två år förekom. Det rörde sig inte sällan om deltidsarbete. Arbetstillstånd beviljades i de flesta fall för två år.

Ansökan om spårbyte måste ha kommit in till verket *senast* två veckor efter att beslutet om avslag på ansökan om asyl har vunnit laga kraft. Ett relativt stort antal ansökningar hade *avvisats* på grund av att de kommit in vid fel tidpunkt; ett stort antal hade kommit in för sent och ganska många hade kommit in för tidigt.

Något mindre än hälften av samtliga ansökningar hade *avslagits* på en rad olika grunder. Eftersom ansökningarna ganska ofta avslås på mer än en grund är det inte möjligt att göra någon strikt rangordning mellan grunderna. En fjärdedel av ansökningarna avslogs på grund av att sökanden tidigare hade fått återreseförbud, till exempel därför att personen "tidigare har hållit sig undan verkställighet", vanligen på två år. Ett tiotal personer hade saknat godkända pass (de hade pass från Afghanistan eller Irak). De hade därmed inte varit undantagna från kravet på arbetstillstånd och hade således inte haft rätt att arbeta under handläggningstiden, och det arbete som de trots detta faktiskt utfört, kunde därför inte läggas till grund för en ansökan. Också i några andra fall avslogs ansökan därför att sökanden hade saknat rätt att arbeta under handläggningstiden utan att orsaken framgick. En person fanns på spärllista i Schengens informationssystem och en annan hade begått brott (stöld och snatteri) ett flertal gånger och detta blev grunder för avslag.

I ungefär 125 fall, dvs. cirka en fjärdedel av alla fall, hade den hittillsvarande anställningen eller anställningsvillkoren ensamma lett till avslag på ansökan. Det rörde sig i relativt många fall om att sökanden grundade sin ansökan på mer än en anställning, att anställningen inte hade varit i sex månader eller, framför allt, att anställningsvillkoren inte ansågs motsvara kraven (eller flera av dessa skäl samtidigt). I fråga om anställningsvillkoren gällde det särskilt ofta att försäkringarna inte ansågs tillräckliga. Ansökningarna visar att de asylsökande ibland får mycket dåliga villkor. De visar också att de ibland har haft anställningar utan att vara undantagna från kravet på arbetstillstånd, dvs. utan att ha haft rätt att arbeta.

De "kvalifikationskrav" som lagstiftningen ställer på de tidigare asylsökande genom villkoret om ett antal månaders anställning och erbjudande om fortsatt anställning i ett år på kollektivavtalsenliga villkor, är så högt ställt att bara en mycket liten del av alla före detta asylsökande kan tänkas leva upp till det.

Vad gäller de ansökningar som ingår i undersökningen, skulle förändringen från sex till fyra månaders tidigare anställning med kollektivavtalsenliga villkor bara ha gjort liten skillnad. Hur många ytterligare ansökningar som skulle ha gjorts, om kravet i stället hade varit fyra månaders anställning är däremot omöjligt att säga. För majoriteten av de sökande som ingår i undersökningen, dvs. som ansökte 2012 eller 2013, bör handläggningstiden ha varit kortare än fyra månader, eftersom den var kort under de åren, vilket gjort det omöjligt att komma upp i den anställningstid som krävs. Det innebär att de som önskar kunna göra ett spårbyte gynnas av en lång handläggningstid.

Ett särskilt problem för de sökande uppstår i och med kravet på *en* anställning om sex (nu fyra) månader, när den aktuella arbetsplatsen har bytt ägare eller en entreprenad har avslutats eller övergått till en annan entreprenör. I sådana fall räknas anställningen arbetsrättsligt ofta som *en* anställning, men samtidigt krävs enligt Migrationsverkets praxis ett nytt arbetstillstånd. I undersökningen förekom ett par fall där Migrationsverket också ansåg det vara fråga om *två olika anställningar* i sådana situationer och därför avlog ansökan.

En sträng bedömning gäller i fråga om den anställning som sökanden haft *före ansökan*. Arbetstagaren ska ha haft lön och försäkringar motsvarande kollektivavtal och avvikelser går inte att korrigera i efterhand. Att arbetsgivaren inte tillåts betala kompletterande lön eller ta försäkringar i efterhand kan vid första påseende verka rimligt. Men bilden blir en annan om man tänker på att den asylsökande under de första sex eller fyra månaderna har arbetat enligt de regler som gäller för asylsökandes arbete under handläggningstiden, dvs. "hela den vanliga arbetsrättsliga lagstiftningen" (prop. 1993/94:94, s. 19). I den lagstiftningen ställs inga krav på vare sig lönenivåer, arbetstidens minsta omfattning eller försäkringar. Att kalla arbetsgivarens försök till korrigeringar försök att "läka bristen" är därmed missvisande. Ett alternativ här kunde vara att låta de arbetsgivare som önskar göra det, kompensera i efterhand inför en ansökan. Då skulle tillämpningen tillgodose både intresset av att asylsökande försörjer sig själva (på vilka villkor som helst inom arbetsrättens vida ramar, så som lagstiftarens avsikt varit) och intresset av att kollektivavtalsnormen för arbetstillstånd uppehålls. Ett annat alternativ skulle vara att bara kräva en viss anställningstid med en viss minimi-arbetstid på de villkor som erbjuds. Kravet på förankring på arbetsmarknaden skulle då vara uppfyllt.

En av undersökningens frågor gällde om tillämpningen av reglerna om spårbyte var rättssäker i meningen förutsägbar för de sökande. Vad gäller återreseförbud som grund för avslag förefaller utrymmet för godtycke vara relativt stort. I majoriteten av fallen där sökanden fått ett återreseförbud, har Migrationsverket låtit detta motivera avslag. I ett mindre antal fall har verket tvärtom upphävt återreseförbudet utan att det för en utomstående verkar finnas någon skillnad mellan fallen. I vissa fall har ett tidsbegränsat uppehålls- och arbetstillstånd ansetts vara *ett särskilt skäl* för upphävande, i vissa fall inte. En liknande oklarhet verkar finnas vad gäller betydelsen av en spärr i Schengens informationssystem, men detta har bara varit aktuellt i något enstaka fall.

Som redan nämnts hade en sökande gjort sig skyldig till brott. Hon hade gjort sig skyldig till stöld och snatteri i ett flertal fall och dömts till böter m.m. Migrationsverket avslag då ansökan, trots att förarbetena säger att uppehållstillstånd bara ska vägras vid brott som ger fängelse.

Hur lönenivåerna bedömdes i förhållande till kollektivavtalen varierade. Konkret betydde det att en lön som låg något under kollektivavtalets ibland godkändes och ibland underkändes och att förutsägbarheten på så sätt kunde vara låg. Vilken lönenivå som godkändes av Migrationsverket i de individuella fallen kom förmodligen att påverkas såväl av den fackliga organisationens som av den individuella fackliga representantens ståndpunkt och den individuella beslutsfattarens syn på lönefrågan. Någon konsekvent linje finns inte i besluten. En konsekvent egen linje – ett slags minimilön för arbetstillstånd – i Migrationsverkets krav på lönenivån skulle också komma i konflikt med arbetsmarknadens parter traditionella rätt att bestämma lönerna på arbetsmarknaden i Sverige. Besluten om spårbyte överklagas i många fall, både till Migrationsverket och till migrationsdomstolen, men de ändras mycket sällan.

Effekterna av reglerna om spårbyte från asyl till arbete är först och främst en lättnad och en respit för sökande som av olika anledningar inte vill återvända till sina ursprungsländer och kan eventuellt innebära ett skydd utanför asylsystemet mot förföljelse och hot. I den mån det överhuvudtaget går att finna jobb, kan reglerna också innebära att flera försöker försörja sig under väntetiden för att sedan kvalificera sig för spårbyte, vilket varit lagstiftarens intentioner.

En effekt är också – så som syftet varit – att ett mindre antal personer kan fortsätta sitt arbete i Sverige utan att behöva lämna landet och utan att varken de själva eller arbetsgivaren orsakas besvär eller avbräck i försörjningen. En stor andel av de tillstånd som har beviljats har senare förlängts.

Effekterna kan vidare bli billig och foglig arbetskraft för de arbetsgivare som anställer de tidigare asylsökande på villkoren i fråga, eftersom de som sökt asyl förmodligen ofta upplever sig som särskilt sårbara och särskilt angelägna om att ha en anställning i Sverige. Utrymmet för någon som fått tillfälligt uppehållstillstånd för arbete att framföra klagomål, om verklighetens villkor inte motsvarar de uppgivna eller om villkoren försämras, är minimalt eftersom personen då riskerar att inte få något anställningserbjudande och därmed att inte kunna byta spår. Den möjlighet som står till buds för dem som inte fått de villkor de blivit erbjudna är att försöka

byta arbetsgivare och söka ett nytt tillstånd. Någon effekt på den svenska arbetsmarknaden kan reglerna i sig inte ha, eftersom det är ett mycket litet antal arbetstgare som omfattas av dem.

Slutnoter kapitel 8

1. Senare uppgifter har inte gått att finna.
2. Den som får ett uppehållstillstånd av detta slag måste också ha ett arbetstillstånd.
3. Handbok i migrationsärenden, omfattar 1 467 sidor. Handboken uppdateras regelbundet och är inte sidnumrerad men har en detaljerad innehållsförteckning. Innehållet i handboken återges när detta består i tolkningar eller anvisningar som går utöver innehållet i lagtexter, förarbeten och domstolspraxis.
4. I sådana fall, som gäller olika slag av sakupplysningar, refereras till "Migrationsverket".
5. Andra spårbyten kan vara från ansökan om asyl till uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning, från uppehållstillstånd som studerande till arbetstillstånd eller från arbetstillstånd till ansökan om asyl. Gemensamt för de situationer som kallas spårbyten är att den sökande inte behöver lämna landet för att lämna in sin ansökan.
6. Den korrekta formuleringen är rätten för asylsökande som fått avslag att inom landet söka uppehållstillstånd för arbete.
7. Reglerna infördes av regeringen Carl Bildt.
8. Reglerna infördes i 4 kap. 3 a § utlänningsförordningen (1989:547). Eftersom de infördes genom en förordning, finns inga förarbeten till dem, men motiven har återgetts i propositionen 1993/94:94 Om mottagande av asylsökande m.m. s. 26 och 36–37 och i SOU 2006:87, Arbetskraftsinvandring till Sverige – förslag och konsekvenser, s. 192 f. (Frågan hade dessförinnan behandlats i prop. 1990/91:195 om aktiv flykting- och immigrationspolitik m.m.).
9. Migrationsverket för kontinuerligt statistik över hur många asylsökande som arbetar, se t.ex. SOU 2009:19, tabell 4.1. Också i SOU 2006:87, Arbetskraftsinvandring till Sverige – förslag och konsekvenser, s. 199, fanns vissa sådana uppgifter. Enligt Migrationsverket hade 715 asylsökande (som undantagits från kravet på arbetstillstånd, AT-UND) arbete i november år 2005. Av dessa var 102 kvinnor (14 procent). För 400 personer, d.v.s. drygt hälften av alla, fanns uppgifter om deras anställning. Omkring 100 personer uppgav att de arbetade inom kök och restaurang, drygt 100 inom lokalvård, cirka 15 personer inom vård och omsorg och lika många inom serviceyrken. Därutöver fanns uppgifter om att några asylsökande arbetat i pizzerior, fabriker och butiker m.m. Ingen uppgav att de hade ett kvalificerat arbete. Arbetstiderna och anställningarnas längd varierade kraftigt.

10. Liknande tankegångar utan någon redovisad källa hade också förekommit i flera tidigare utredningar, t.ex. i dir. 1991:86 till SOU 1992: 69, Meningsfull vistelse på asylförläggning och SOU 2006:87 Arbetskraftsinvandring till Sverige – förslag och konsekvenser, s. 195–199.
11. Förslag om att asylsökande av denna kategori inte skulle ha samma förmåner som andra asylsökande hade väckts i SOU 2003:25 Verkställighet vid oklar identitet m.m.
12. Bestämmelsen finns i 7 kap. 1a § UtIF.
13. Undantag gjordes 2008 också för en utlänning som besökte en arbetsgivare i Sverige och ansökte om tillstånd för ett slag av arbete, där det rådde stor efterfrågan på arbetskraft och arbetsgivaren skulle förorsakas olägenheter om utlänningen måste resa till ett annat land för att ge in ansökan där (5 kap. 18 § 3 st. UtLL).
14. Man hade tagit bort möjligheten till förnyad prövning och infört regler om verkställighetshinder för extraordinära situationer.
15. Detta resonemang kan ha varit inspirerat av Almega/Svenskt Näringsliv som hävdade att de asylsökande kan vara "oersättliga nyckelpersoner, vilket innebär att de även får betydelse för andra arbetstagares anställningstrygghet" (SOU 2006:87).
16. Bestämmelsen innehåller också att en utlänning som utvisas ska lämna landet inom fyra veckor.
17. Ett Dublinärende är ett ärende enligt förordningen (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat.
18. Den höga siffran för 2014 kan till stor del kan förklaras med det höga antalet asylsökande och den höga andelen asylsökande från Syrien, där majoriteten kan styrka sin identitet (Migrationsverkets årsredovisning 2014, s. 96).
19. Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd, artikel 15, säger att medlemsstaterna på vissa villkor ska se till att sökande har tillträde till arbetsmarknaden senast nio månader efter att de lämnat in sin ansökan om internationellt skydd.
20. Med stöd av reglerna i 5 kap. 15 a § 1 st. UtLL. har ett beslut om avslag på en ansökan från en före detta asylsökande som grundades på att hon inte hade haft tillräckligt lång anställningstid, prövats (MIG 2010:3).
21. I lagstiftningen saknas bestämmelser om förlängning av uppehållstillstånd för arbete för före detta asylsökande, men vissa frågor om sådan förlängning har prövats av Migrationsöverdomstolen och denna har då tillämpat samma regler som gäller för vanliga arbetstillstånd vad gäller när ansökan bör lämnas in, nämligen inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet, och den före detta asylsökande behövde inte ha arbetstillstånd under den tid då tillståndsfrågan avgjordes (MIG 2013:13).

22. Skillnaden mellan antalet inkomna och avgjorda ansökningar under ett år är ett uttryck för förskjutningar mellan åren. En ansökan avvisas om den har kommit in vid fel tidpunkt eller om den sökande inte har betalat ansökningsavgiften. De ansökningar som lämnats utan åtgärd är ett mycket litet antal och kan till exempel gälla att vad som ser ut att vara två ärenden egentligen bara är ett (Migrationsverket). Att en ansökan har avslagits betyder att de krav som ställs på den sökande eller anställningen inte är uppfyllda. Att en ansökan har avskrivits betyder att den inte har ansetts vara en riktig ansökan (Migrationsverket).
23. Olika siffror förekommer i Migrationsverkets statistik. Skillnaden beror på att det finns både ansökningsskälkoder och klassningskoder och att dessa inte alltid stämmer överens (uppgift från Migrationsverkets statistikenhet). För denna undersökning som främst är kvalitativ, spelar den lilla skillnaden ingen roll.
24. De resterande 17 ansökningarna hade enligt Migrationsverket ännu inte kommit till en dossier. Enligt uppgift från verket bör ansökningarna i bortfallet inte avvika från de övriga i något avseende. En senare kontroll visade att detta stämde.
25. Dessa uppgifter överensstämmer i stort sett med Migrationsverkets statistik. Skillnaderna beror säkert på att Migrationsverket utgått från SSYK-yrkesgrupper och jag har utgått från de arbetsuppgifter som angetts i formuläret.
26. Detta framgår inte uttryckligen av propositionen men verkar rimligt och är Migrationsverkets praxis.
27. Det kan inte uteslutas att det rör sig om en felskrivning i anställningserbjudandet.
28. Migrationsverket får inte upphäva ett återreseförbud som har meddelats av domstol, men kan ta initiativ till detta genom att lämna ärendet till domstol.

Referenser

Öffentligt tryck

Dir. (1991:86) *Utredning om arbete för asylsökande.*

Ds. (2007:27) *Ett effektivt och flexibelt system för arbetskraftsinvandring.*

Regeringens proposition (1990/91:195) *Om aktiv flyktning- och immigrationspolitik m.m.*

Regeringens proposition (1993/94:94) *Om mottagande av asylsökande m.m.*

Regeringens proposition (2004/05:170) *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden.*

Regeringens proposition (2007/08:147) *Nya regler för arbetskraftsinvandring.*

Regeringens proposition (2011/12:60) *Genomförande av återvändandedirektivet.*

Regeringens proposition (2013/14:213) *Cirkulär migration och utveckling.*

Regeringens skrivelse (2013/14:73) *Migration och asylpolitik.*

SOU (1992: 69) *Meningsfull vistelse på asylförläggning.*

SOU (2003:25) *Verkställighet vid oklar identitet m.m.*

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

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

SOU (2009:19) *Aktiv väntan – asylsökande i Sverige.*

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

Rättsfall

MIG 2008:46

MIG 2009:1

MIG 2010:3

MIG 2013:13

MIG 2014:10

Övrigt

Migrationsverket. *Handbok i migrationsärenden*. http://www.migrationsverket.se/download/18.5e83388f141c129ba63109a5/1409065683964/handbok_migrationsarenden.pdf (2015-01-06)

Migrationsverket. Årsredovisning 2014. Produktion Migrationsverket.

OECD (2011) Recruiting Immigrant Workers: Sweden 2011. OECD, Paris.

