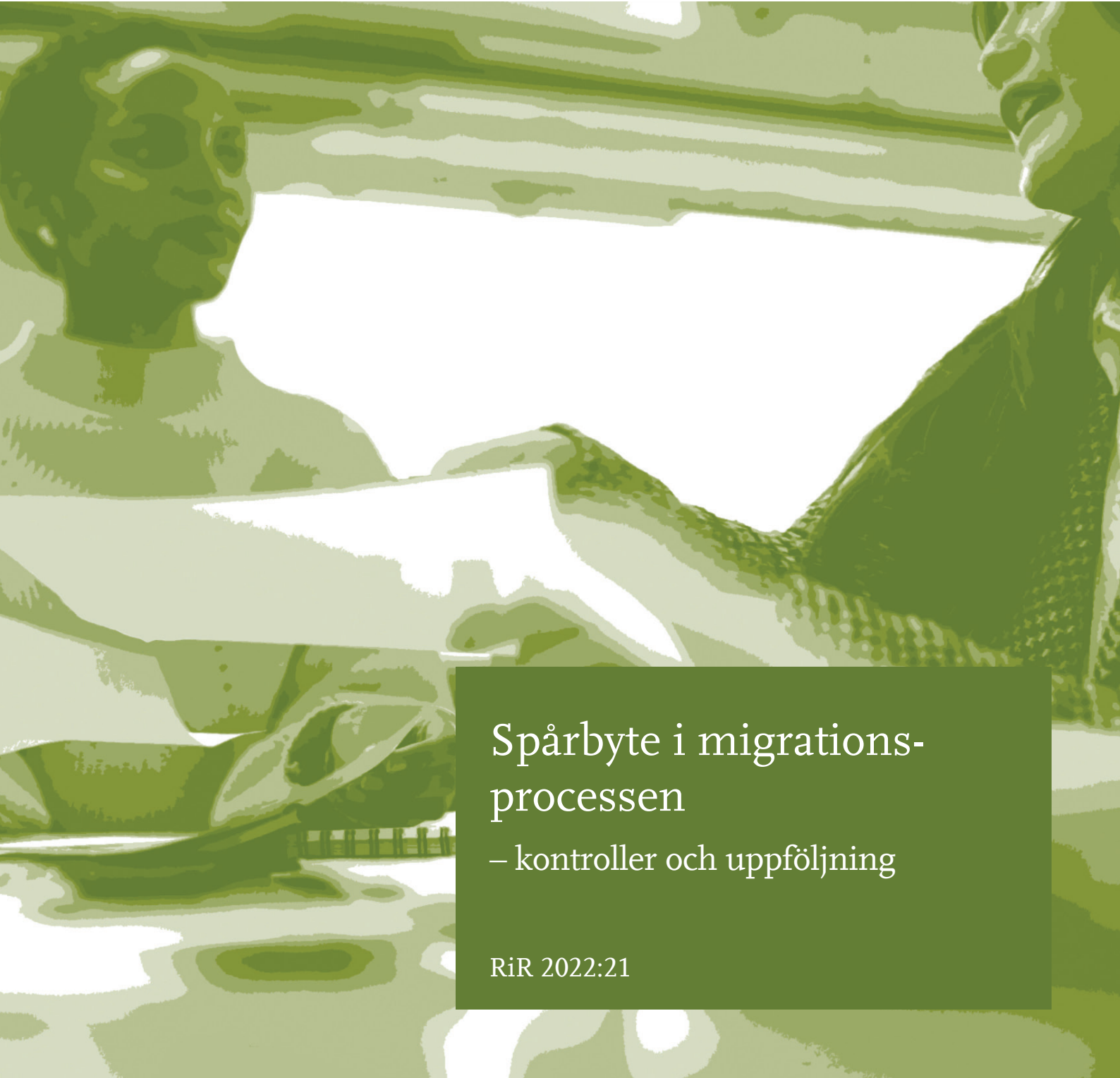


En granskningsrapport från Riksrevisionen



Spårbyte i migrations- processen

– kontroller och uppföljning

RiR 2022:21



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.

Riksrevisionen

RiR 2022:21

ISBN 978-91-7086-640-1

ISSN 1652-6597

Omslagets originalfoto: Caiaimage

Tryck: Riksdagens internttryckeri, Stockholm 2022

■
Beslutad: 2022-10-07
Diarienummer: 3.1.1-2021-0896
RiR 2022:21

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Spårbyte i migrationsprocessen

– kontroller och uppföljning

Riksrevisionen har granskat om regeringen och Migrationsverket har säkerställt att systemet med spårbyte från asyl- till arbetskraftsinvandring fungerar effektivt. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Migrationsverket och regeringen.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Tina Malmberg har varit föredragande. Revisor Anja Folkesson, revisor Maria Westerlind, revisionsdirektör Annette Mellander, revisionsdirektör Tommi Teljosuo och enhetschef Anna Hessel har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Tina Malmberg

För kännedom

Regeringskansliet; Justitiedepartementet
Migrationsverket

Riksrevisionen

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Revisionsfråga och avgränsningar	12
1.3 Bedömningsgrunder	12
1.4 Metod och genomförande	15
2 Regelverket och handläggningen	17
2.1 Hur ser regelverket för spårbyte ut?	17
2.2 Spårbyte i ett internationellt perspektiv	20
2.3 Migrationsverket handlägger ansökningar om spårbyten	22
3 Är systemet med spårbyte träffsäkert?	25
3.1 När man rätt målgrupp med spårbyte?	25
4 Migrationsverkets rutiner och kontrollverksamhet	33
4.1 Har Migrationsverket en ändamålsenlig kontrollverksamhet?	34
5 Regeringens styrning	45
5.1 Regeringen har inte följt upp om riskerna med spårbyte fallit ut eller om systemet fungerar som det var tänkt	46
5.2 Regeringen har efterfrågat bättre kontroller och insatser mot missbruk i arbetet med arbetskraftsärenden generellt	47
5.3 Regeringen har tagit initiativ till skärpta regler för arbetskraftsinvandring	48
5.4 Även andra regeländringar kan minska risken för fel och missbruk vid spårbyten	50
6 Slutsatser och rekommendationer	53
6.1 Spårbyte kan utnyttjas i syfte att ta sig in på den svenska arbetsmarknaden	53
6.2 Migrationsverkets rutiner och kontrollverksamhet brister	54
6.3 Åtkomst till Skatteverkets månadsuppgifter har ännu inte utnyttjats till fullo	56
6.4 Brister i informationsutbyte försvårar kontrollerna	57
6.5 Svårt att kontrollera arbetsgivarnas ekonomiska status och spårbytarens anställningsvillkor	58
6.6 Migrationsverket har inte genomfört efterkontroller de senaste åren på grund av resursbrist	58
6.7 Låg grad av automatisering i ärendehandläggningen	59
6.8 Regeringen har ett ökat fokus på kontroller men har inte följt upp systemet med spårbyte	59
6.9 Riksrevisionens rekommendationer	60

Referenslista	62
Bilaga 1. Beskrivning av registerdata	68
Bilaga 2. Flödesschema för Migrationsverkets handläggning	72
Bilaga 3. Intervjuguide för handläggare av spårbyte	73
Bilaga 4. Hur går det för spårbyterna?	78

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om systemet med spårbyte från asyl- till arbetskraftsinvandring fungerar effektivt.

Granskningen avser ärenden som Migrationsverket handlagt och beslutat om enligt lagstiftningen som gällde fram till och med den 31 maj 2022.

Undantag från arbetstillstånd (AT-UND) innebär att asylsökande kan ha möjlighet att arbeta i Sverige under asylprocessen. Den som har börjat etablera sig på svensk arbetsmarknad under asylprocessen, och sedan får avslag på sin asylansökan, kan under vissa förutsättningar beviljas ett tidsbegränsat arbetstillstånd för arbete genom så kallat spårbyte. Det innebär ett undantag från huvudregeln om att ansökan om arbetstillstånd ska lämnas in och beviljas innan personen reser in i Sverige. Möjligheten till spårbyte infördes i samband med arbetskraftsinvandringsreformen 2008, som skulle göra det lättare att rekrytera arbetskraft från tredjeland.

Under de senaste åren har antalet ansökningar om spårbyte ökat kontinuerligt. Sedan 2017 är antalet ansökningar 2 000–3 300 per år. Det innebär att var sjätte person som fått avslag på sin asylansökan har ansökt om spårbyte under den senaste femårsperioden. Sedan systemet med spårbyte infördes i december 2008, och till och med december 2021, har sammanlagt drygt 20 000 personer ansökt om spårbyte, varav cirka 40 procent har fått sin ansökan beviljad.

Granskningens resultat

Granskningen visar att systemet med spårbyte över lag förefaller nå rätt målgrupp. Riksrevisionen bedömer dock att spårbyte kan utnyttjas för att kringgå lagstiftningen för asyl- och arbetskraftsinvandring. Vår slutsats bygger främst på förekomsten av brister i Migrationsverket rutiner och kontrollverksamhet men får även stöd i den analyserade statistiken.

Konsekvenser av brister i kontrollverksamheten är till exempel risk för lönedumpning, att skenanställningar inte upptäcks, att utsatta människor utnyttjas på arbetsmarknaden, samt att personer som inte uppfyller villkoren för spårbyte ändå kan beviljas uppehålls- och arbetstillstånd. I förlängningen finns även risk för att människor tappar förtroende för systemet.

Spårbyte kan utnyttjats i syfte att ta sig in på den svenska arbetsmarknaden

Vi konstaterar att handläggningstiden för spårbytesärenden i regel uppgår till flera månader och i vissa fall över ett år, utöver den tid som själva asylprocessen har tagit. Det innebär att den sökande i praktiken kan arbeta i Sverige under asyltiden och därefter under handläggningstiden för spårbytet, även om lönen och övriga arbetsvillkor är sämre än vad som krävs för ett arbetstillstånd. Även i de fall Migrationsverket avslår ansökan om spårbyte för att villkoren inte är uppfyllda är det därför möjligt att arbeta i Sverige utan arbetstillstånd under handläggningstiden, i enlighet med regelverket. Utan tidiga kontroller finns därmed risk för att arbetsgivare utnyttjar situationen genom att till exempel erbjuda lägre lön och sämre arbetsvillkor än vad som brukar förekomma på svensk arbetsmarknad. Intervjuade på Migrationsverket bekräftar även att spårbyte i vissa fall kan utnyttjas som en väg in på den svenska arbetsmarknaden.

Var fjärde spårbytare kommer från fem länder som tillsammans står för endast 6 procent av alla asylsökande. Samtidigt är det relativt få av dessa länder som bedöms ha tillräckliga skyddsskäl. Var sjätte spårbytare kommer dessutom från länder som sedan 2021 ingår i Migrationsverkets lista över så kallade säkra ursprungsländer. Detta kan vara indikationer på att personer har kommit till Sverige i annat syfte än att söka skydd.

Sammantaget bedömer vi att spårbyte kan utnyttjas som ett sätt att kringgå lagstiftningen som gäller för övrig arbetskraftsinvandring. Den sökande kan få tillträde till den svenska arbetsmarknaden och arbetsgivaren kan undgå regelmässiga kontroller som gäller för arbetstillstånd vid övrig arbetskraftsinvandring.

Alla spårbytare uppfyller inte villkoren för arbetstillstånd

Granskningen visar att de flesta som beviljats spårbyte har påbörjat en etablering i Sverige, men ungefär 7 procent hade en registrerad inkomst på mindre än 13 000 kronor i månaden före skatt under de fyra månaderna innan de ansökte om spårbyte. De flesta av dessa saknade helt inkomst. Dessa personer uppfyllde därmed inte försörjningskravet för arbetstillstånd som motsvarar en månadslön på minst 13 000 kronor före skatt.

Året efter spårbytet hade omkring 6 procent av spårbyterna inkomster på mindre än 13 000 kronor per månad. Majoriteten saknade helt registrerad arbetsinkomst. Det tyder på att villkoren för arbetstillståndet inte uppfylldes vid

ansökningstillfället, eller att anställningen som legat till grund för tillståndet upphört i förtid.

Vidare visar granskningen att var fjärde person som beviljats spårbyte hade löneinkomster före asylansökan; det kallas för tidig etablering och kan vara skäl för avslag. I vissa av fallen kan det dock finnas godtagbara skäl för det, till exempel att en person arbetar i Sverige under ett verkställighetshinder efter en tidigare asylansökan. Därtill har var fjärde spårbytare fått lön från fler än en arbetsgivare under det första året efter beviljat spårbyte. Arbetsstillståndet vid spårbyte är knutet till en arbetsgivare, så den som byter arbetsgivare ska anmäla det till Migrationsverket för en ny prövning. Granskningen visar dock inte om saken har anmälts och prövats.

Sammantaget kan detta vara indikationer på att Migrationsverkets kontroller inte är tillräckliga för att upptäcka när reglerna inte efterlevs.

Migrationsverkets rutiner och kontrollverksamhet brister i flera delar

Granskningen visar att Migrationsverkets rutiner och kontrollverksamhet brister i flera delar. Det gäller framför allt att Migrationsverket inte alltid kontrollerar om den sökande har arbetat före asylansökan, genom en avstämning mot Skatteverkets uppgifter. Vi konstaterar även att Migrationsverket under de senaste åren inte har genomfört efterkontroller av beviljade spårbyten på grund av resursbrist, vilket innebär att det finns risk för att fel eller missbruk av regelverket inte upptäcks förrän personen eventuellt ansöker om att förlänga arbetsstillståndet. Vi noterar samtidigt att det har blivit lättare att hämta in uppgifter från Skatteverket och att regeringen tagit initiativ till fler efterkontroller. Granskningen visar dock att kontrollerna skulle kunna fungera bättre om Migrationsverket också kunde inhämta uppgifter om personer som endast har ett samordningsnummer, och fick bättre stöd för att bedöma arbetsgivare.

Vidare försvåras kontrollerna av brister i informationsutbytet, både internt inom Migrationsverket och externt med andra myndigheter och aktörer, såsom arbetstagarorganisationer. Till exempel kan andra myndigheter ha tillgång till information som kan ha betydelse för Migrationsverkets beslut i ärendet, men bedöma att de inte får lämna över informationen. Bland annat beror det på att lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet tolkas på olika sätt av olika myndigheter.

Regeringen har ett ökat fokus på kontroller men har inte följt upp hur systemet med spårbyte fungerar

Det svenska systemet med spårbyte är tämligen unikt i ett internationellt perspektiv. När det initierades fanns därför inga tidigare erfarenheter och ingen forskning som stöd för utformningen och genomförande av reformen. Flera remissinstanser pekade på risker för missbruk, människohandel och oönskade bieffekter. Eftersom spårbyterna befinner sig i en annan situation än andra arbetskraftsinvandrare, finns det också risk för att andra problem uppstår än vid reguljära arbetstillstånd.

Sammantaget bedömer vi att regeringen borde ha följt upp hur systemet tillämpas för att kunna agera vid eventuella problem. Granskningen visar dock att man inte har gjort det. Riksrevisionen noterar att regeringen i juni 2022 har gett en utredare i uppdrag att analysera och ta ställning till hur systemet med spårbyte kan avskaffas. Utredningsarbetet är dock i en tidig fas och lagändringar kan med anledning av det antas dröja.

Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer.

Till regeringen

- Säkerställ att Migrationsverket kan utbyta nödvändiga uppgifter med samverkande myndigheter, och att uppgifterna kan användas i ärendehandläggningen.
- Säkerställ att Migrationsverket kan sammanställa nödvändiga uppgifter om arbetsgivare för att utreda och kontrollera spårbytesärenden.

Till Migrationsverket

- Prioritera och stärk arbetet med efterkontroller av beviljade spårbyten, såväl automatiserade som riskbaserade manuella kontroller.
- Utred möjligheterna att automatisera kontroller av om villkoren för spårbyten är uppfyllda.
- Utveckla en teknisk lösning för att inhämta uppgifter från Skatteverket, även för personer som har ett samordningsnummer.
- Utveckla handläggarstöd för att bedöma arbetsgivares ekonomiska förhållanden.
- Utred möjligheterna att ta fram ett handläggarstöd för att bedöma vilka arbetsgivare som bör kontrolleras mer utförligt i spårbytesärenden.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Asylsökande kan under vissa förutsättningar få ett tillfälligt undantag från kravet på arbetstillstånd (AT-UND) i väntan på beslut i asylärendet och har därmed möjlighet att arbeta i Sverige.¹ I samband med arbetskraftsinvandringsreformen 2008, som syftade till att underlätta rekryteringen av arbetskraft från tredjeland, infördes också en ny möjlighet att få arbetstillstånd i Sverige genom så kallat spårbyte.² Spårbyte innebär att den som fått avslag på sin asylansökan, men som under asylprocessen har påbörjat en etablering på svensk arbetsmarknad, i stället kan beviljas arbetstillstånd för arbete i Sverige utan att först behöva lämna landet. Huvudregeln är att den sökande ska ha ansökt om och fått arbetstillstånd beviljat före inresa i Sverige, men vid spårbyte omfattas den sökande därmed inte av detta krav.³ För spårbyte gäller i övrigt samma grundprinciper som för övrig arbetskraftsinvandring genom att regelverket ställer vissa krav på lön och övriga anställningsvillkor. Det innebär även att det inte finns krav på till exempel visst yrke, eller viss utbildning eller att beslutet om arbetstillstånd ska föregås av en arbetsmarknadsprövning.⁴ Migrationsverket handlägger och fattar beslut i spårbytesärenden.

Regeringen motiverade möjligheten till uppehålls- och arbetstillstånd efter inresan i landet bland annat med att det kan framstå som oskäligt och inte minst vara kostsamt för den enskilde och hans eller hennes familj, och att det för en arbetsgivare kan bli ett ekonomiskt avbräck om arbetstagaren under en tid tvingas utebli från arbetsplatsen för att lämna Sverige och söka nödvändiga tillstånd.⁵ Flera remissinstanser framhöll att spårbyte också innebär ett avsteg från principen om en tydlig början och ett tydligt slut på asylprocessen och att det riskerar leda till missbruk av asylsystemet. Migrationsöverdomstolen och Migrationsverket påpekade att systemet med spårbyte kan leda till en ökning av antalet ogrundade

¹ Se 5 kap. 4 § utlänningsförordningen (2006:97). Det är detta undantag som gör det möjligt för den asylsökande att arbeta under asylprocessen för att sedan eventuellt ha möjlighet att uppfylla villkoren för ett spårbyte vid avslag på asylansökan.

² Se prop. 2007/08:147, s. 1. Regeringens förslag innebar bland annat att ordningen för prövning av om det finns behov av att rekrytera arbetskraft från tredjeland, den så kallade myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen, skulle upphöra. Arbetsgivarens bedömning av behovet av en sådan rekrytering skulle vara utgångspunkten vid handläggningen av ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd.

³ Att ansökan kan göras efter inresan i dessa fall framgår av 5 kap. 18 § andra stycket 8 och 6 kap. 4 § utlänningslagen. Förutsättningarna för spårbyte framgår av 5 kap. 15 a § utlänningslagen (2005:716).

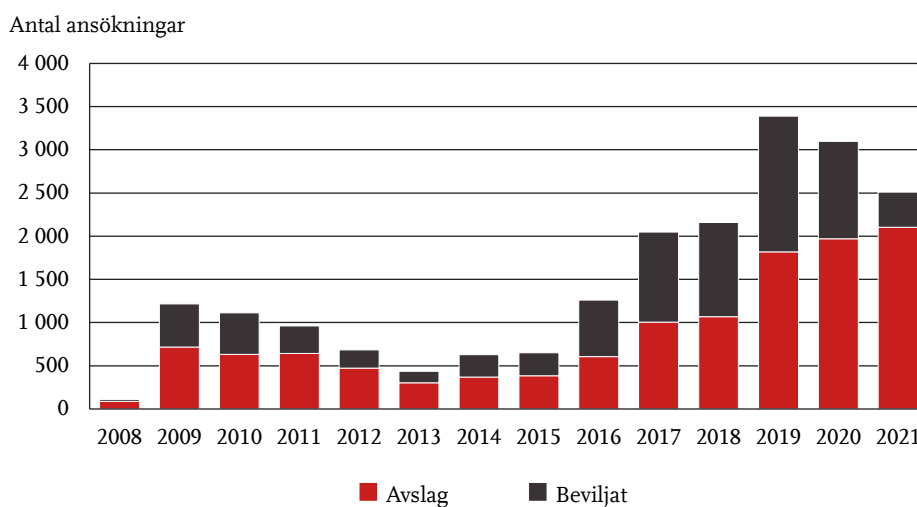
⁴ Se 5 kap. 15 a § jämförd med 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen.

⁵ Se prop. 2007/08:147, s. 47–48.

asylansökningar. Regeringen höll med om att spårbyte kan skapa osäkerhet om slutpunkten i asylprocessen, men underströk samtidigt att det mot detta ska vägas att en asylsökande som har kommit till Sverige, och som har arbetat under asylprocessen, har påbörjat en etablering på den svenska arbetsmarknaden.⁶

Regeringen bedömde vidare att endast ett fåtal personer per år skulle komma att beviljas uppehålls- och arbetstillstånd med stöd av de föreslagna reglerna.⁷ Under de senaste åren har dock antalet ansökningar om spårbyte ökat kontinuerligt och uppgår sedan 2017 till mellan 2 000 och 3 300 per år. Det innebär att var sjätte person som fått avslag på sin asylansökan har ansökt om spårbyte under den senaste femårsperioden. Vidare uppgår de beviljade spårbytena under samma period till 6 procent av den totala arbetskraftsinvandringen i Sverige. Sedan systemet med spårbyte infördes i december 2008, och fram till och med 2021, har sammanlagt drygt 20 000 personer ansökt om spårbyte, varav cirka 40 procent har fått sin ansökan beviljad.⁸

Diagram 1 Antal ansökningar om spårbyte 2008–2021



Källa: Migrationsverket.

⁶ Se prop. 2007/08:147, s. 47.

⁷ Se prop. 2007/08:147, s. 54. "Antalet personer som är undantagna från kravet på arbetstillstånd och som arbetar under väntetiden i asylprocessen har varierat mellan Migrationsverkets olika mättillfällen. I genomsnitt under dessa mättillfällen har ett par hundra personer arbetat. Mot bakgrund av att det endast är ett mindre antal av de asylsökande som arbetar och med beaktande av reglernas utformning bedöms endast ett fåtal personer per år komma att beviljas uppehålls- och arbetstillstånd med stöd av de föreslagna reglerna."

⁸ Riksrevisionens sammanställningar baserade på registerdata från Migrationsverket.

I förarbetena till lagändringen framhöll regeringen att det nya systemet med arbetskraftsinvandring inte får göra det lättare för oseriösa arbetsgivare att erbjuda anställningsvillkor som är sämre än dem som gäller för arbetstagare som redan är bosatta i Sverige. Regeringen konstaterade att arbetstagarorganisationernas yttranden är av lika stor betydelse som Migrationsverkets beslutsunderlag. Vidare framhöll regeringen att Migrationsverket, för att upprätthålla legitimiteten för systemet, måste vara observant på att anställningsavtalen inte är skenavtal.⁹

Socialförsäkringsutskottet bedömde att ökad arbetskraftsinvandring inte skulle innebära att utländsk arbetskraft riskerar att tränga undan inhemsk arbetskraft eftersom det normalt sett är betydligt enklare att rekrytera arbetskraft från Sverige än från tredjeland. Detta skulle säkerställas genom krav på att lön, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor inte skulle vara sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen.¹⁰

Socialförsäkringsutskottet har även betonat att Migrationsverkets kontrollverksamhet är mycket betydelsefull för möjligheten att motverka utnyttjandet av utländsk arbetskraft.¹¹

Riksrevisionen konstaterar också att Migrationsverkets kontroller av uppgifter och underlag i ärendehandläggningen av spårbyten är centrala. I praktiken innebär dock undantaget från krav på arbetstillstånd under asylprocessen (AT-UND), och möjligheten till spårbyte vid avslag på asylansökan, att arbetsgivaren, lönen eller de övriga anställningsvillkoren inte kontrolleras av Migrationsverket innan anställningen påbörjas. Riksrevisionen noterar i sammanhanget att medier på senare tid har rapporterat om rekryterings- och resebyråer som erbjudit hjälp med inresa och asylansökan i Sverige för arbetssökande, i syfte att utnyttja möjligheten till spårbyte.¹² Omfattningen av problemet är dock okänd. Vidare konstaterar Riksrevisionen att det över lag saknas analyser av hur väl systemet med spårbyte fungerar och om det fungerar som det var tänkt.

Sammantaget finns risk för fel och missbruk av systemet med spårbyte. Det kan till exempel innebära att löner dumpas, att utsatta människor utnyttjas på arbetsmarknaden och riskerar att fara illa på olika sätt, och att personer som inte uppfyller villkoren för spårbyte ändå kan beviljas uppehålls- och arbetstillstånd.

⁹ Prop. 2007/2008:147 s. 37.

¹⁰ Prop. 2007/08:147 Nya regler för arbetskraftsinvandring, bet. 2008/09: SfU3, rskr. 2008/09:37.

¹¹ Bet. 2013/14: SfU13, s. 13.

¹² Se bland annat Haglund, "Fler byter spår: Ett sätt att undgå utvisning", hämtad 2021-05-26 och Sjövall, "Efter Ekots avslöjande: Ett orimligt fuskande", hämtad 2021-05-26.

1.2 Revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan är om systemet med spårbyte¹³ från asyl- till arbetskraftsinvandring fungerar effektivt. Revisionsfrågan besvaras med hjälp av följande tre delfrågor:

1. Är systemet med spårbyte träffsäkert?
2. Fungerar Migrationsverkets rutiner och kontrollverksamhet effektivt för att minimera risken för fel eller missbruk av systemet med spårbyte?
3. Har regeringen styrt, reglerat och följt upp Migrationsverkets arbete med spårbyte på ett effektivt sätt?

Vi granskar regeringen och Migrationsverket. Granskningen avser perioden 2008–2021. Iakttagelser om arbetssätt, rutiner och kontroller i Migrationsverkets ärendehandläggning avser främst hur dessa var utformade vid tidpunkten för genomförandet av denna granskning. Vidare avser granskningen ärenden som prövats enligt den lagstiftning som gällde fram till och med den 31 maj 2022.¹⁴

Dataunderlaget omfattar sökande som i samband med avslag på asylansökan sedan ansöker om arbetstillstånd i Sverige utan att lämna landet. Underlaget omfattar även vuxna anhöriga till spårbyterna.

1.3 Bedömningsgrunder

Riksdagens mål för migrationspolitiken är bland annat att den ska vara långsiktigt hållbar och värna asylrätten samt inom ramen för den reglerade invandringen underlätta rörlighet över gränser, främja en behovsstyrd arbetskraftsinvandring och tillvarata migrationens utvecklingseffekter.¹⁵ Utöver riksdagens mål hämtar granskningen sina utgångspunkter från Socialförsäkringsutskottets uttalanden i samband med arbetskraftsinvandringsreformen 2008 och införandet av möjligheten till spårbyte (se avsnitt 1.1 om motiv till granskning).

¹³ När vi härnäst skriver ”spårbyte” avses spårbyte från asyl- till arbetskraftsinvandring om ingenting annat anges.

¹⁴ Ny lagstiftning trädde i kraft den 1 juni 2022, som bland annat innebär krav på att den sökande har ett anställningsavtal i stället för ett anställningserbjudande. (Se vidare kapitel 5 om regeringens styrning.)

¹⁵ Prop. 2009/10:1 utgiftsområde 08, bet. 2009/10: SfU2, rskr. 2009/10:132.

Förvaltningslagen (2017:900) reglerar bland annat allmänna krav på myndigheters handläggning av ärenden. Av dess 9 § framgår att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. I Migrationsverkets instruktion anges bland annat att myndigheten ska analysera, följa upp och utvärdera de faktorer som har betydelse för myndighetens verksamhet.¹⁶ Migrationsverket ska även vidta åtgärder för att motverka missbruk av regler, felaktiga utbetalningar och bidragsbrott, samt bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott.¹⁷ Det innebär till exempel att myndigheten får kontrollera att den som har beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen (2005:716) har påbörjat arbetet inom fyra månader från tillståndets första giltighetsdag och att förutsättningarna för arbetstillståndet är uppfyllda under tillståndstiden.¹⁸

1.3.1 Bedömningsgrunder delfråga 1

För att systemet med spårbyte ska kunna vara träffsäkert är det en förutsättning att rätt målgrupp nås.

Riksrevisionen bedömer att så är fallet om spårbytaren:

- ursprungligen kom till Sverige i syfte att söka skydd
- har påbörjat en etablering på svensk arbetsmarknad
- har haft arbetsinkomst från en och samma arbetsgivare under en uppföljningsperiod om 12 månader.

Med etablering avses i denna granskning att spårbytaren *efter* asylansökan och sedan minst fyra månader har en anställning som både uppfyller kraven för arbetstillstånd¹⁹ och avser en tidsperiod om minst ett år från det att ansökan om spårbyte lämnades in. Uppehålls- och arbetstillståndet ska även vara knutet till en arbetsgivare under perioden som tillståndet gäller. Vidare ska anställningen göra det möjligt för spårbytaren att försörja sig genom lön och övriga anställningsvillkor. Att spårbytaren kan försörja sig innebär att lönen täcker kostnader för bland annat boende och uppehälle. Enligt praxis motsvarar det en inkomst på minst ett visst schablonbelopp, som för närvarande är minst 13 000 kronor i månaden brutto.²⁰

¹⁶ Se 4 § förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.

¹⁷ Ibid, se 5 §.

¹⁸ Se 6 kap. 6 a § utlänningsförordningen. Bestämmelsen gäller sedan den 1 augusti 2014.

¹⁹ Se 6 kap. 2 § utlänningslagen.

²⁰ Se dom från Migrationsöverdomstolen, MIG 2015:11.

1.3.2 Bedömningsgrunder delfråga 2

Migrationsverket bör ha en ändamålsenlig kontrollverksamhet.

Riksrevisionen bedömer att så är fallet om Migrationsverket uppfyller följande kriterier:

- Migrationsverket har effektiva rutiner för att säkerställa att beslut om spårbyte bygger på korrekta och tillräckliga uppgifter.
- Migrationsverket har effektiva rutiner för att upptäcka fel och vidta åtgärder med anledning av dem. Med fel avses att villkoren inte är uppfyllda vid ansökningstillfället alternativt under perioden som arbetstillståndet avser. Åtgärder kan till exempel vara att vidta fördjupade utredningsåtgärder.
- Migrationsverket har ett informationsutbyte med andra myndigheter och aktörer som kommer den operativa verksamheten, det vill säga Migrationsverkets ärendehandläggning, till godo. Till exempel leder det till att Migrationsverket kan effektivisera handläggningen, identifiera fel eller motverka missbruk av systemet med spårbyte.
- Migrationsverket säkerställer att rutiner och kontrollverksamhet fungerar effektivt genom att följa upp arbetet med spårbyten och vidta åtgärder vid behov, samt vid behov återrapporterar till regeringen om eventuella brister avseende både lagstiftningens utformning och dess tillämpning.

1.3.3 Bedömningsgrunder delfråga 3

Regeringen bör ha styrt, reglerat och följt upp Migrationsverkets arbete med spårbyten på ett effektivt sätt.

Riksrevisionen bedömer att så är fallet om regeringen:

- följer upp den rättsliga kvaliteten i handläggningen²¹
- följer upp om systemet med spårbyte fungerar som det är tänkt i alla väsentliga delar
- vidtar åtgärder vid konstaterade brister

Det finns en omfattande forskning om vad som menas med rättssäkerhet. Ett sätt att uttrycka det är att rättssäkerhet råder när man kan lita på att myndigheter styrs av rättsregler och tillämpar dem på ett likformigt, sakligt och opartiskt sätt.²²

²¹ Se nedan (avsnitt 1.3.3) om begreppet rättssäkerhet och Migrationsverkets tolkning av rättslig kvalitet.

²² Axberger, "Rättssäkerhet – teori och praktik" 2010, s. 36 f.

I Migrationsverkets instruktion anges bland annat även att myndigheten ska ha ett förutsebart och enhetligt beslutsfattande med hög rättslig kvalitet.²³

Migrationsverket har gjort tolkningen att detta innebär att myndigheten fattar formellt och materiellt riktiga beslut, att rättstillämpningen är enhetlig och att ärendehandläggningen sker enligt gällande lagstiftning utifrån den sökandes individuella förutsättningar.²⁴

1.4 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts av Tina Malmberg (projektledare), Annette Mellander, Anja Folkesson, Maria Westerlind och Tommi Teljosuo. Judith Höglin Forsberg (praktikant) har också bidragit i arbetet. Två referenspersoner har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapporten: Olof Åslund, professor vid Uppsala universitet, och Henrik Emilsson, fil.dr. vid Malmö universitet. Företrädare för Regeringskansliet (Justitiedepartementet), Migrationsverket och Polismyndigheten har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

1.4.1 Delfråga 1

Granskningens första delfråga besvaras främst med hjälp av deskriptiv statistik och registerdataanalys. Registerdata avser utfallsvariabler för personer som fått sin ansökan om spårbyte beviljad och för deras vuxna anhöriga²⁵ vad gäller etablering på svensk arbetsmarknad. Exempel på sådana variabler är sysselsättning, förvärvsinkomst och så kallade transfereringsinkomster, till exempel sjukpenning, föräldrapenning eller arbetslöshetsstöd.

1.4.2 Delfråga 2 och 3

För att besvara övriga två delfrågor i granskningen har vi tagit del av officiell statistik om arbetskraftsinvandring och spårbyten, genomfört dokumentstudier och intervjuer, gått igenom ett urval ärendeakter, och gjort en genomgång av registerdata för ett urval företag som anställt spårbytare.

²³ Se förordningen med instruktion för Migrationsverket.

²⁴ Migrationsverket, *Definitionen av ett förutsebart och enhetligt beslutsfattande med hög rättslig kvalitet*, 2016.

²⁵ På grund av begränsningar i data omfattas endast anhöriga till personer med tillfälliga uppehållstillstånd. Eftersom permanent uppehållstillstånd kan sökas först efter fyra år med ett tillfälligt uppehållstillstånd bedömer vi dock att granskningen omfattar majoriteten av de anhöriga.

Dokumentstudierna har främst gällt styrdokument, vägledningar och handboksstexter för handläggning av spårbytesärenden i Migrationsverkets Kunskapsstöd, samt rapporter och utredningar inom området.

Intervjuer har genomförts med medarbetare på Migrationsverket, på bland annat digitaliserings- och utvecklingsavdelningen (processområde Tillstånd) och inom ärendehandläggningen regionalt såsom med två beslutsfattare och totalt 12 handläggare av spårbytesärenden (CA7). Intervjuerna med handläggarna av spårbytesärenden var semistrukturerade. En intervjuguide (se bilaga 3) togs fram utifrån Migrationsverkets flödesschema för handläggningen (se även avsnitt 2.3) och genomfördes med två handläggare per intervjutillfälle tills en mättnad upplevdes i det empiriska materialet. Vi har även intervjuat två handläggare av arbetstillstånd (förlängningsärenden) och två handläggare av reguljära arbetstillståndsärenden när den sökande befinner sig i hemlandet, främst om rutiner för kontrollverksamheten. Vidare har en intervju genomförts med företrädare för Polismyndigheten Stockholm, Nationella operativa avdelningen (NOA) och Gränspolisens, främst om informationsutbytet med Migrationsverket och myndighetssamverkan med fokus på arbetslivskriminalitet. Samtliga intervjuade företrädare för Migrationsverket och Polismyndigheten har getts möjlighet att läsa igenom och kommentera intervjuanteckningarna.

I syfte att fördjupa vår kunskap om Migrationsverkets rutiner och kontrollverksamhet har vi gjort ett slumpmässigt urval och gått igenom ärendeakter för 2019 och 2021. Både ärenden som inneburit avslag och de som lett till beviljanden har ingått i urvalet.²⁶ Våra iakttagelser från genomgången av ärendeakterna har även varit underlag för våra intervjuer med företrädare för Migrationsverket.

Slutligen har vi genomfört en registerbaserad studie av totalt 29 företag som har anställt spårbytare. Genomgången gjordes dels för att få mer kunskap om riskindikatorer, dels för att pröva om angreppssättet möjligen kan vara en effektiv metod för utredning av företag.

Se även följande bilagor:

Bilaga 1. Beskrivning av registerdata

Bilaga 2. Flödesschema för Migrationsverkets handläggning

Bilaga 3. Intervjuguide för handläggare av spårbyte

Bilaga 4. Hur går det för spårbyterna?

²⁶ Det innebär att vi för 2019 har gått igenom totalt 30 bifallsärenden, och för 2021 totalt 15 bifallsärenden och 15 avslagsärenden. Urvalet var slumpmässigt, dels utifrån de vanligaste förekommande ursprungsländerna som de sökande kommer ifrån, dels utifrån så kallade kontrollbranscher som sedan 2012 omfattas av krav på skärpta kontroller.

2 Regelverket och handläggningen

I detta kapitel beskriver vi regelverket för spårbyte och de olika stegen i Migrationsverkets handläggning av spårbytesärenden.

Som tidigare nämnts i avsnitt 1.2 avser granskningen ärenden som prövats enligt den lagstiftning som gällde fram till och med den 31 maj 2022.²⁷

2.1 Hur ser regelverket för spårbyte ut?

Utlänningslagen och utlänningsförordningen reglerar villkoren för ett så kallat spårbyte. Enligt 5 kap. 15 a § utlänningslagen kan en utlänning som har fått avslag på sin asylansökan genom ett lagakraftvunnet beslut under vissa förutsättningar beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete genom ett så kallat spårbyte, utan att först behöva lämna landet.²⁸ Ett krav är att den sökande har beviljats AT-UND under asyltiden.²⁹ Dessutom krävs att den sökandes identitet är styrkt.³⁰ Även familjemedlemmar till spårbytaren får beviljas uppehålls- och arbetstillstånd för samma tid som spårbytaren.³¹

En arbetsgivare som anställer en asylsökande måste anmäla det till Migrationsverket. Likaså måste arbetsgivare anmäla till Migrationsverket om anställningen upphör.³²

²⁷ Ny lagstiftning trädde i kraft den 1 juni 2022, som bland annat innebär krav på att den sökande har ett anställningsavtal i stället för ett anställningserbjudande, och ett försörjningskrav för medföljande familjemedlemmar.

²⁸ Se 5 kap. 18 § andra stycket 8 utlänningslagen och 6 kap. 4 § utlänningslagen. Huvudregeln för att beviljas arbetstillstånd är annars att ansökan ska göras från det land där den sökande stadigvarande vistas.

²⁹ Se 5 kap. 4 § utlänningsförordningen. En person som söker asyl kan ha rätt att arbeta utan arbetstillstånd under asylprocessen. En asylsökande som är *undantagen kravet på arbetstillstånd* (har AT-UND) har rätt att arbeta i Sverige utan arbetstillstånd. AT-UND är därmed ett bevis på att personen inte behöver ha ett arbetstillstånd för att få arbeta i Sverige. Ett AT-UND gäller normalt till dess att personen får ett uppehållstillstånd eller fått ett lagakraftvunnet avslag på sin asylansökan. Migrationsverket, "Anställa en asylsökande", hämtad 2022-04-19.

³⁰ Huvudregeln är att den som reser in i Sverige ska ha pass, se 2 kap. 1 § utlänningslagen. Däremot kan en utlänning som saknar identitetshandlingar beviljas AT-UND om utlänningsverket medverkar till att klarlägga sin identitet se 5 kap 4 § utlänningsförordningen.

³¹ Se 5 kap. 15 a och 23 §§ utlänningslagen, 4 kap. 4 a § utlänningsförordningen och 6 kap. 3 § utlänningslagen.

³² Se 7 kap. 1 a § utlänningsförordningen. Se även Migrationsverkets blankett nr 152011: Migrationsverket, "Anmälan om anställning eller upphörande av anställning av asylsökande", hämtad 2022-04-18.

2.1.1 Anställningsvillkoren ska inte vara sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen

Enligt lagstiftningen för arbetskraftsinvandring får arbetstillstånd ges till en utlänning som har erbjudits en anställning om anställningen gör det möjligt för hen att försörja sig och om lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen i Sverige.³³ Att spårbytaren kan försörja sig innebär att lönen behöver vara sådan att utlänningen inte behöver försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) för att täcka kostnaderna för bland annat boende och uppehälle. Enligt praxis innebär detta att utlänningens inkomst måste uppgå till minst ett visst schablonmässigt bestämt belopp, för närvarande 13 000 kronor brutto per månad.³⁴ För att säkerställa att lön, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen ska Migrationsverket som huvudregel ge arbetstagarorganisationer inom det verksamhetsområde som tillståndet avser tillfälle att yttra sig i ärendet.³⁵

2.1.2 Arbetstillstånd får primärt inte ges för längre tid än två år men kan förlängas

Arbetstillstånd ska ges för viss tid och beviljas normalt för den tid som motsvarar anställningstiden. Ett arbetstillstånd får dock primärt inte ges för längre tid än två år. Ett arbetstillstånd ska även knytas till en viss arbetsgivare och avse ett visst slag av arbete. Efter en sammanlagd tillståndstid om två år ska tillståndet endast knytas till ett visst slag av arbete.³⁶ Om anställningen förlängs kan arbetstillståndet förlängas i motsvarande utsträckning utan att utlänningen först behöver lämna Sverige. Tillståndet kan förlängas vid ett eller flera tillfällen. Fram till och med den 31 maj 2022 fick den sammanlagda tiden för tillstånd högst vara fyra år eller, om det fanns särskilda skäl, sex år. Efter denna period var det dock möjligt att få permanent uppehållstillstånd och då var rätten att stanna i Sverige inte längre knuten till en anställning.³⁷

³³ Se 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen, enligt lydelse som gällde fram till den 31 maj 2022.

³⁴ Se MIG 2015:11.

³⁵ Se 5 kap. 7 a § utlänningsförordningen.

³⁶ Se 6 kap. 1 och 2 a §§ utlänningslagen, enligt lydelse som gällde fram till den 31 maj 2022.

³⁷ Se 6 kap. 2 a § utlänningslagen. Sedan den 1 juni 2022 finns en ny bestämmelse om förlängning av tillståndstiden i 6 kap. 4 a § utlänningslagen. Lagändringarna innebär också utökade möjligheter till kontroller av arbetskraftsinvandrares villkor.

2.1.3 Arbetstillstånd får inte förlängas om villkoren inte varit uppfyllda

Av praxis följer att ett arbetstillstånd inte bör förlängas om villkoren inte varit uppfyllda under den föregående tillståndsperioden, så det ska göras en bakåtsyftande bedömning.³⁸ Vidare följer det av praxis att en helhetsbedömning av samtliga anställningsvillkor i det enskilda fallet bör göras när det gäller bedömningen av om de villkor som gällt under tidigare tillståndsperiod har varit sämre än vad som följer av kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen.³⁹ Inom ramen för kontroll av försörjningskravet får Migrationsverket begära att en arbetsgivare till en utlänning som beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen lämnar skriftlig uppgift om de villkor som gäller för utlänningens anställning.⁴⁰

I faktarutan nedan framgår de krav som enligt Migrationsverket ställs för att en ansökan om spårbyte från asyl- till arbetskraftsinvandring ska kunna beviljas.

Krav för arbetstillstånd

- Ansökan har kommit in till Migrationsverket senast två veckor (14 dagar) efter att beslutet på ansökan om asyl har fått laga kraft.
- Personen har ett giltigt pass.
- Personen är anställd hos arbetsgivaren sedan minst fyra månader tillbaka och anställningen sträcker sig minst tolv månader framåt från den dag då ansökan lämnas in.
- Personen har varit asylsökande och haft ett AT-UND under anställningstiden.
- Anställningsvillkoren är på minst samma nivå som svenska kollektivavtal eller vad som är brukligt inom yrket eller branschen. I anställningsvillkoren ingår förutom lön även försäkringar. Kraven gäller även fyra månader bakåt från den dag ansökan lämnades in.
- Anställningen har en sådan omfattning att lönen är minst 13 000 kronor i månaden före skatt. Kravet gäller även fyra månader bakåt från den dag ansökan lämnades in.
- Den berörda fackliga organisationen har fått tillfälle att yttra sig över anställningsvillkoren.

Källa: Bearbetning av information på Migrationsverkets hemsida 2022-09-15.⁴¹

³⁸ Se MIG 2015:11.

³⁹ Se MIG 2017:24 och MIG 2017:25. Se även prop. 2021/22:52:134, s. 25.

⁴⁰ Uppgifterna ska lämnas på heder och samvete, se 6 kap. 6 b § utlänningsförordningen. Därigenom blir bestämmelserna om osann eller vårdslös försäkran i 15 kap. 10 § brottsbalken tillämpliga.

⁴¹ Migrationsverket, "Anställa en asylsökande", hämtad 2022-09-15.

2.2 Spårbyte i ett internationellt perspektiv

I ett internationellt perspektiv är möjligheten att få uppehållstillstånd för arbete genom ett så kallat spårbyte tämligen unikt. När det gäller systemet för arbetskraftsinvandring i stort skiljer sig Sverige i några väsentliga avseenden från våra nordiska grannländer och länder såsom Tyskland, Frankrike och Nederländerna. OECD konstaterar bland annat i en rapport från 2011 att Sverige i och med den stora arbetskraftsinvandringsreformen 2008⁴² blev ett av världens mest öppna länder. Det beror på att det svenska systemet inte har några särskilda utbildningskrav, lönetrösklar eller begränsningar i varken antal utfärdade tillstånd eller möjligheten att få förnyat arbetstillstånd.⁴³ I rapporten konstaterar man vidare att de flesta OECD-länder begränsar möjligheten att få arbetstillstånd till högkvalificerade yrken eller så kallade bristyrken.

I tabellen nedan görs en jämförelse mellan det svenska systemet för arbetskraftsinvandring och motsvarigheterna i våra nordiska grannländer vad gäller kraven som ställs på arbetskraftsinvandrare.⁴⁴ Den visar att Sverige, till skillnad från andra nordiska grannländer, inte har någon begränsning vad gäller till exempel särskilda yrken eller utbildningskrav. I Sverige är kraven på lönenivå även avsevärt lägre än i övriga länder.

Tabell 1 Jämförelse av regelverken för arbetskraftsinvandring i ett urval länder

	Sverige	Danmark	Norge	Finland
System för spårbyte	Ja	Nej	Nej	Nej
Begränsning yrke/ utbildning inom systemet för arbetskraftsinvandring	Nej	Högavlönade eller bristyrke	Kvalificerat yrke eller kvalificerad utbildning	Specialister (högkvalificerat yrke eller högre utbildning)
Krav på lön inom systemet för arbetskraftsinvandring	Enligt kollektivavtal (lägst 13 000 SEK/månad)	Högavlönad: Minst 48 600 SEK/månad, Bristyrke: enligt kollektivavtal	Enligt kollektivavtal	Minst 31 200 SEK/månad

Källa: Tillväxtanalys (2018), s. 27 och Riksrevisionens egen bearbetning.

⁴² Prop. 2007/08:147, bet. 2008/09: SfU3, rskr. 2008/09:37.

⁴³ OECD 2011, s. 17.

⁴⁴ De andra nordiska länderna saknar motsvarighet till spårbyte, men Riksrevisionen bedömer ändå att jämförelsen är relevant då samma regelverk gäller för arbetstillstånd i stort som för arbetstillstånd vid spårbyte.

Även när det gäller möjligheten att arbeta under asylprocessen har Sverige ett mer generöst system än till exempel våra nordiska grannländer. En person som söker asyl i Sverige kan beviljas AT-UND under asylprocessen efter en prövning av Migrationsverket. I Norge är det också möjligt att arbeta under asylprocessen, men den asylsökande behöver först ansöka om arbetstillstånd. Norge har också högre krav på att styrka sin identitet så ett giltigt pass är nödvändigt.⁴⁵

I Finland kan asylsökande ansöka om arbetstillstånd först efter 3 månader⁴⁶ och i Danmark efter 6 månader⁴⁷. I Finland och Danmark är regelverket dock mer generöst än minimikravet enligt EU:s mottagandedirektiv, som anger att asylsökande har tillträde till arbetsmarknaden senast 9 månader efter det att de har lämnat in ansökan om internationellt skydd.⁴⁸

Vidare finns i vissa andra europeiska länder möjlighet för migranter att byta status. I Tyskland kan till exempel personer som får avslag på sin asylansökan, men som inte kan utvisas på grund av verkställighetshinder, få en så kallad *Duldung* – ”tolerans” på svenska. Det är att jämföra med en typ av skyddsstatus av humanitära skäl som innebär att personen kan fortsätta att vistas i Tyskland. Detta är emellertid ingen rättslig status, och migranter som befinner sig i denna position har betydligt svagare rättigheter än personer med uppehållstillstånd. Om de däremot kan uppvisa en viss nivå av etablering på arbetsmarknaden eller i skolan har personerna med en *Duldung* möjlighet att byta status och kan ansöka om tillfälligt uppehållstillstånd. Då en etablering på arbetsmarknaden ofta premieras bygger det tyska systemet därför i viss mån på samma intentioner som det svenska systemet. Men det utgör inget regelrätt spårbytessystem utan snarare en typ av humanitär ventil där möjligheten att byta status bara gäller personer som befinner sig i limbo mellan utvisning och uppehållstillstånd.⁴⁹

Till skillnad från det tyska systemet, som bygger på individuella bedömningar av enskilda individer, genomför länder såsom Spanien och Italien ibland särskilda

⁴⁵ Utlendingsdirektoratet, ”Kan du arbeide når du har søkt beskyttelse (asyl)?”, hämtad 2022-05-23.

⁴⁶ Migrationsverket/Finnish Immigration Service, ”En asylsökandes rätt att arbeta”, hämtad 2022-05-23.

⁴⁷ ny i danmark, Udlændingestyrelsen och Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI), ”Betingelser for at asylansøgere kan arbejde”, hämtad 2022-05-23.

⁴⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (mottagandedirektivet). EU:s mottagandedirektiv, som innehåller bestämmelser om asylsökandes möjligheter att arbeta, är bindande för Sverige och Finland. Danmark har dock ett undantag och är därför inte bundna av direktivet i denna fråga, medan Norge inte omfattas av mottagandedirektivet då de inte är medlemmar i EU.

⁴⁹ Jonitz & Leerkes 2022.

kampanjer som kan innebära att hundratusentals migranter som arbetar illegalt trots det kan beviljas tillfälliga arbetstillstånd vid samma tillfälle. Särskilt i Italien har den här typen av kampanjer fått en pragmatisk funktion genom åren och användas ofta för att tillgodose behovet av viss arbetskraft på arbetsmarknaden.⁵⁰ I OECD-rapporten från 2011 är man försiktigt positiva till det svenska arbetskraftinvandringssystemets utformning, men lyfter även fram risker med systemet. OECD rekommenderar därför inte andra länder att ta efter, bland annat på grund av att det saknas ett övervakningsverktyg i form av fastställda och listade bristyrken.⁵¹ Vidare lyfter man fram att de kontrollmekanismer som finns i Sverige för att säkerställa att arbetsgivare följer reglerna behöver förstärkas. Med det menas till exempel att Migrationsverket skulle behöva delges mer information vid eventuella byten av arbetsgivare under de två första åren, förbättra de kontroller som avser undersöka att arbetsgivare lever upp till det initiala anställningserbjudandet⁵² samt bevaka antalet ansökningar som avser arbetsplatser som inte omfattas av kollektivavtal eller är fackligt organiserade.⁵³

2.3 Migrationsverket handlägger ansökningar om spårbyten

Migrationsverket är den förvaltningsmyndighet som handlägger och fattar beslut om spårbytesärenden.⁵⁴ Sedan våren 2021 sker handläggningen av dessa ärenden samlat vid en tillståndsenhet i region Nord.⁵⁵ En ansökan kan lämnas in antingen digitalt via Migrationsverkets hemsida eller genom en pappersblankett, men all ärendehandläggning sker digitalt då alla pappersansökningar med tillhörande underlag skannas in och registreras i Migrationsverkets ärendehanteringssystem.⁵⁶

⁵⁰ Kraler 2019, s. 99–102.

⁵¹ OECD 2011, s. 19.

⁵² Efter en lagändring den 1 juni 2022 krävs ett anställningsavtal i stället för ett anställningserbjudande.

⁵³ OECD 2011, s. 22.

⁵⁴ Migrationsverkets huvudsakliga uppgifter framgår av utlänningslagen, utlänningsförordningen, och förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.

⁵⁵ Enheten i region Nord har för närvarande 20 handläggare som handlägger dessa ärenden. Mejl från företrädare för Migrationsverket, enhetschef, 2022-01-19.

⁵⁶ Intervju med företrädare för Migrationsverket, handläggare och verksamhetsexpert/processledare, 2021-06-02.

De olika stegen i ärendehandläggningen

Det är arbetsgivaren som påbörjar ansökan om arbetstillstånd vid spårbyte. Arbetsgivare behöver göra en anmälan om anställning på en särskild blankett som sedan lämnas in till Migrationsverket.⁵⁷ I anmälan ska arbetsgivaren lämna uppgifter om bland annat arbetstagarens namn, födelsedatum, medborgarskap, anställningens omfattning, månadslön eller timlön, samt en beskrivning av arbetsuppgifter och yrket. Arbetsgivarens kontaktuppgifter och organisationsnummer ska även framgå.⁵⁸

Ett krav för att ett spårbyte ska beviljas är att den sökandes identitet är styrkt med ett godkänt och giltigt pass. I handläggningen av spårbytet utgår Migrationsverket från de bedömningar av den sökandes identitet som Migrationsverket och i förekommande fall Migrationsdomstolen tidigare har gjort under asylprocessen som föregick spårbytet. Intervjuade handläggare beskriver i intervju att man därefter tar ställning till om det tillkommit nya uppgifter i ärendet som bör beaktas.⁵⁹ Om den sökande däremot först i samband med spårbytesansökan lämnat in passet i original till Migrationsverket behöver passet granskas och den sökande behöver besvara vissa kontrollfrågor. Bakgrunden till det är att risken för falska handlingar är större i vissa länder.⁶⁰

I ärendehandläggningen ska Migrationsverket även genomföra kontroller enligt en viss given ordning och vid behov vidta fördjupade utredningsåtgärder, till exempel att begära in inkomstuppgifter från Skatteverket. Migrationsverket har ett så kallat indikationsbaserat arbetssätt, som innebär att man endast ska genomföra fler kontroller om man har indikationer på att något inte stämmer eller att regler missbrukas på olika sätt. Migrationsverkets handläggare av spårbyten har därmed ett visst utrymme att bedöma behovet av fördjupade utredningsåtgärder i varje enskilt fall.

Vidare illustreras de olika stegen i handläggningen i ett flödesschema som är framtaget av Migrationsverket (se bilaga 2). Något förenklat ingår följande steg:

- Kontrollera om ansökan kommit in i tid, det vill säga inom 14 dagar från det att beslut om avslag på asylansökan vunnit laga kraft.

⁵⁷ Efter en lagändring den 1 juni 2022 krävs ett anställningsavtal i stället för ett anställningserbjudande.

⁵⁸ Se till exempel Migrationsverkets blankett nummer 152 011, "Anmälan om anställning eller upphörande av anställning av asylsökande", "Anställa en asylsökande", hämtad 2022-10-07.

⁵⁹ Intervju med företrädare för Migrationsverket, handläggare 2022-02-21.

⁶⁰ Intervjuer med företrädare för Migrationsverket, handläggare 2022-02-10, 2022-02-11, 2022-02-21 och 2022-02-23.

- Fastställa om identiteten är styrkt och om det finns ett giltigt pass.
- Kontrollera om etablering skett på arbetsmarknaden före asylansökan.
- Kontrollera om anställningen har rätt varaktighet och att AT-UND under asylprocessen finns.
- Kontrollera försörjningskravet och anställningsvillkoren (inklusive eventuellt yttrande från arbetstagarorganisation).
- Kontrollera arbetsgivarens status, ekonomi och historik (inklusive slagningar i Migrationsverkets centrala utlänningsdatabas, så kallad CUD-slagning, och i Infotorg).
- Kontrollera om den sökande har återreseförbud. Utred om det finns skäl för att häva återreseförbud. Ta in yttrande.
- Kontrollera ansökan genom obligatoriska slagningar i SIS⁶¹, Misstankeregister (MR) och Belastningsregister (BR)⁶².
- Uppdatera samtliga slagningar vid behov (uppgifterna får i regel inte vara äldre än sju dagar).
- Fatta beslut.

⁶¹ Medlemsländerna i Schengenområdet har ett gemensamt efterlysningssystem, Schengens informationssystem (SIS), som är det mest använda och största informationsdelningssystemet för säkerhet och gränsförvaltning i Europa. Huvudsyftet med SIS är att göra Europa säkrare. Systemet hjälper de behöriga myndigheterna i Europa att bevara den inre säkerheten, i avsaknad av inre gränskontroller genom samarbetsområden, till exempel gränskontrollsamarbete och brottsbekämpande samarbete. European Commission, "Schengen Information System", hämtad 2022-05-31.

⁶² Misstankeregistret och Belastningsregistret är två av polisens register som de förvaltar för att kunna förebygga, förhindra och utreda brott. Polisen, "Mer information om några av polisens register", hämtad 2022-05-31.

3 Är systemet med spårbyte träffsäkert?

I detta kapitel besvaras den första delfrågan i granskningen, om systemet med spårbyte är träffsäkert.⁶³

3.1 När man rätt målgrupp med spårbyte?

Granskningen visar att systemet med spårbyte över lag förefaller nå rätt målgrupp, det vill säga personer som har kommit till Sverige i syfte att söka skydd och som därefter har påbörjat en etablering på svensk arbetsmarknad. Det finns dock flera indikationer på att spårbyte kan ha utnyttjats för att kringgå gällande lagstiftning för asyl- och arbetskraftsinvandring.

Nedan redovisar vi de tre tydligaste indikationerna på det från vår registerdataanalys:

1. Var fjärde spårbytare kommer från länder där det är ovanligt att sökande har asylskäl. Fem av de tio vanligaste ursprungsländerna för spårbytare har en 90-procentig avslagsfrekvens för asylansökningar under den granskade perioden. Detta kan vara indikationer på att personer har kommit till Sverige i annat syfte än att söka skydd.
2. Det är inte alla som har beviljats arbetstillstånd vid spårbyte som uppfyller försörjningskravet, som motsvarar en månadslön på minst 13 000 kronor. Fem procent av spårbytare⁶⁴ saknar helt löneinkomst under de fyra månader som föregick ansökan om spårbyte. Vidare har en fjärdedel av spårbytarna haft löneinkomster före asylansökan. Samtliga av dessa uppgifter kan vara skäl för avslag.
3. En fjärdedel av spårbytarna har fått lön från fler arbetsgivare än den som arbetstillståndet gäller. Detta strider mot regelverket för spårbyte och skulle genom efterkontroller kunna leda till att uppehållstillståndet återkallas.

Vi har även undersökt vissa etableringsmönster för spårbytarna och deras anhöriga genom en genomgång av registerdata. Denna analys finns beskriven i Bilaga 4.

⁶³ Kapitlet baseras framför allt på resultaten från en registerdataanalys som omfattar samtliga personer som ansökte om och beviljades spårbyte 2008–2021, och deras vuxna anhöriga. På grund av tillgänglighet till data omfattar olika delanalyser olika populationer.

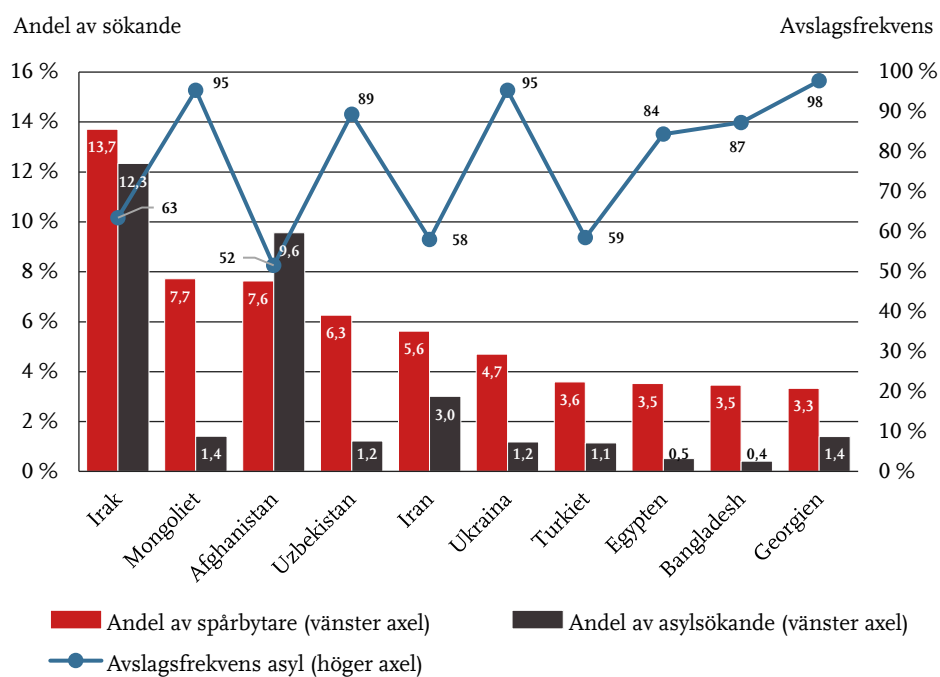
⁶⁴ Eftersom uppgift om månadsinkomst endast finns tillgänglig för 2019 och 2020 bygger analysen på de drygt 2 000 spårbytare vars utfall som vi har kunnat följa i fyra månader före ansökan om spårbyte.

3.1.1 Var fjärde spårbytare kommer från länder där asylskäl är ovanligt

För att bedöma om spårbytare primärt har kommit till Sverige i syfte att söka skydd har vi undersökt vilka medborgarskap som de sökande 2008–2021 hade och jämfört detta med medborgarskapen för dem som sökte asyl under samma period. Om systemet med spårbyte når rätt målgrupp bör andelen spårbytare som kommer från ett visst land likna andelen asylsökande som kommer från samma land. Det är i sådana fall en indikation om att de har kommit till Sverige för att söka skydd, men nekats asyl och i stället ansökt om spårbyte.

Vi har även undersökt avslagsfrekvensen för asylansökningar från respektive land. För att systemet med spårbyte ska vara träffsäkert bör avslagsfrekvensen för asylansökningar från landet vara rimlig i förhållande till den genomsnittliga avslagsfrekvensen på 45 procent under perioden. Fler avslagsbeslut innebär förvisso fler potentiella spårbytare, men en hög avslagsfrekvens i kombination med att en låg andel asylsökande kommer från ett visst land antyder att det är få personer från samma land som kan antas ha asylskäl. Det kan vara en indikation på att personer har kommit till Sverige i annat syfte än att söka skydd. Bedömningen av asylskäl görs dock i varje enskilt fall och går inte att utläsa genom att ta del av registerdata.

Diagram 2 De tio vanligaste medborgarskapen hos dem som ansökt om spårbyte, jämfört med andelen asylsökande och avslagsfrekvensen för asylansökningar 2008–2021



Anm.: Population: samtliga som ansökt om spårbyte 2008–2021, N=20 257 personer.
Källa: Riksrevisionens egna beräkningar baserade på registerdata från Migrationsverket.

Diagram 2 visar att det vanligaste medborgarskapet för personer som ansöker om spårbyte är irakiskt, 14 procent. Det är också ett av de vanligaste medborgarskapen för dem som söker asyl i Sverige, 12 procent. Avslagsfrekvensen för asylansökningar från Irak är 63 procent, vilket är något högre än genomsnittet. Samma situation gäller för det tredje vanligaste medborgarskapet, som är afghanskt. Den gruppen utgör 8 procent av spårbytare och 10 procent av de asylsökande, med en avslagsfrekvens på 52 procent. Statistiken för dessa länder ser i stort ut som man kan förvänta sig utifrån intentionerna med spårbyte.

Diagram 2 visar även att sammanlagt 14 procent av spårbytare kommer från Mongoliet och Uzbekistan. Personer från dessa länder bedöms sällan ha asylskäl och avslagsfrekvensen för asylansökningar är 95 respektive 89 procent. Även Ukraina⁶⁵ och Georgien utmärker sig med höga avslagsfrekvenser och låg andel av

⁶⁵ Datansamling har skett till och med 2021-12-31, det vill säga innan aktiverandet av EU:s massflyktsdirektiv.

de asylsökande till Sverige. Riksrevisionen konstaterar att det kan vara indikationer på att möjligheten till spårbyte kan ha utnyttjats av personer som saknar skyddsbehov och som använder asylsystemet för att ta sig in på den svenska arbetsmarknaden.

Av de femton vanligaste spårbytarländerna klassar Migrationsverket sedan maj månad 2021 fyra (Mongoliet, Georgien, Albanien och Kosovo) som så kallade säkra ursprungsländer.⁶⁶ Förfarandet med säkra länder innebär att asylsökande från dessa länder numera normalt får avslag på asylansökan och avvisas med omedelbar verkställighet, men Migrationsverket gör alltid en individuell prövning av asylskälen i varje enskilt fall. Riksrevisionen noterar att Migrationsverkets bedömningar om säkra länder kan minska antalet spårbytare i framtiden, men det är för tidigt att uttala sig om med säkerhet utifrån den data som vi har haft tillgång till. Granskningen visar att drygt 16 procent av de sökande som beviljades spårbyte 2008–2021 kom från något av dessa ursprungsländer som Migrationsverket senare har klassat som säkra.

Värt att notera är att Syrien var det vanligaste medborgarskapslandet bland asylsökande i Sverige under perioden. Anledningen till att syrier inte finns med i diagrammet över de vanligaste medborgarskapen bland spårbytare är att 98 procent av de asylsökande från Syrien fick sin ansökan beviljad av Migrationsverket. Det innebär att färre syrier har haft anledning att ansöka om spårbyte – endast 2 procent av spårbyterna var från Syrien, medan andelen asylsökande från Syrien var 17 procent av de totala antalet asylsökande under 2008–2021.

Sammantaget bedömer Riksrevisionen att det är svårt att dra tydliga slutsatser om mönster när det gäller spårbytares medborgarskap. Diagram 2 ska därför tolkas med viss försiktighet.

3.1.2 Alla spårbytare uppfyller inte försörjningskravet

För att bedöma om systemet med spårbyte når asylsökande som har påbörjat en etablering på arbetsmarknaden, har vi undersökt om de som har beviljats spårbyte uppfyllde försörjningskravet på minst 13 000 kronor per månad före skatt vid ansökan. I bedömningen utgår Migrationsverket från riksnormen för försörjningsstöd, vilket innebär att spårbytare måste ha en löneinkomst som överstiger 13 000 kronor per månad i fyra månader före ansökan. De sökande ska

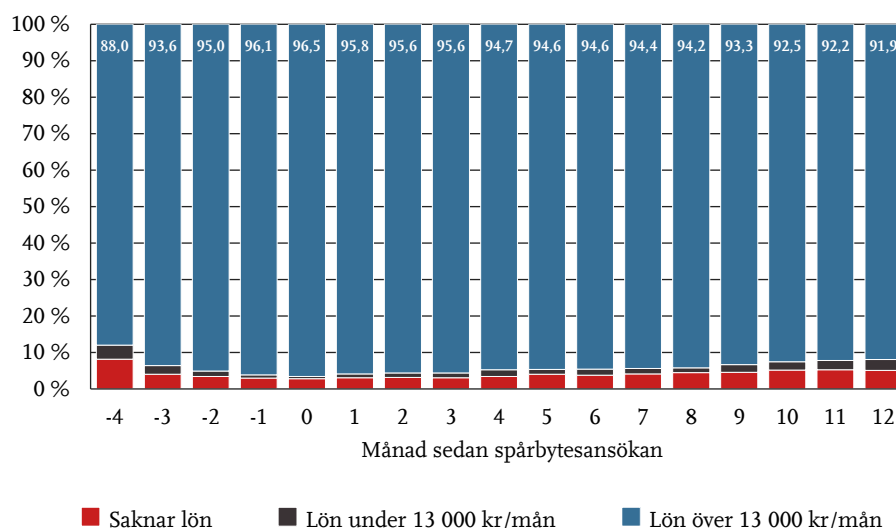
⁶⁶ Migrationsverket, MIGRFS 2021:4 *Migrationsverkets föreskrifter om förteckning över säkra ursprungsländer*. Migrationsverket ska regelbundet se över situationen i de länder som tagits upp på förteckningen. Om ett land inte längre bedöms vara ett säkert ursprungsland ska det landet omedelbart tas bort från förteckningen. Föreskrifterna trädde i kraft den 25 maj 2021.

även ha ett anställningserbjudande⁶⁷ med en varaktighet på minst ett år framåt i tiden med minst motsvarande lön.

På grund av begränsningar i tillgängliga data om månadsinkomster har vi endast kunnat studera en delpopulation, bestående av de personer som sökte och beviljades spårbyte under 2019 och 2020.⁶⁸ Diagram 3 visar för denna delpopulation hur stor andel av spårbyterna som hade inkomster över kontra under 13 000 kronor i månaden före skatt, samt hur många som saknade inkomst.

Diagram 3 Löneinkomster per månad i samband med ansökan om spårbyte

Andel spårbytare



Anm.: Månad 0 motsvarar den månad då personen ansökte om spårbyte. Population: samtliga som ansökte och beviljades spårbyte 2019–2020. N = 1 552–2 549 beroende på månad.

Källa: Riksrevisionens egna beräkningar baserade på registerdata från Migrationsverket och SCB (Jobbregistret).

⁶⁷ Efter lagändringen den 1 juni 2022 krävs ett anställningsavtal i stället för ett anställningserbjudande.

⁶⁸ Månadsuppgifter finns endast tillgängliga för 2019 och 2020, vilket gör att det endast är de som beviljades spårbyte under 2019 som vi kan följa 12 månader framåt i tiden. Däremot kan vi inte följa samtliga av dessa fyra månader bakåt i tiden. På så sätt har vi olika stora grupper för varje månad, vilket är den valda strategin för att kunna ha så stor population som möjligt. Den största gruppen som vi kan följa består av 2 549 personer och den minsta gruppen av 1 552 personer.

Diagram 3 visar att en övervägande majoritet av den studerade delpopulationen uppfyllde försörjningskravet. Drygt 90 procent hade en lön som översteg 13 000 kronor i månaden under perioden fyra månader före ansökan till tolv månader efter ansökan.

Som framgår av diagram 3 saknar cirka 5 procent, av de drygt 2 000 personer som vi har kunnat följa under de fyra månaderna som föregick ansökan om spårbyte, registrerade inkomster under denna period, och under de tolv månaderna som följde efter var andelen cirka 4 procent.⁶⁹

För att beviljas spårbyte ska den sökande bland annat bifoga lönespecifikationer som visar att hen har en månadslön i enlighet med villkoren, det vill säga enligt kollektivavtal eller praxis i branschen och yrket, samt uppfyller försörjningskravet som innebär en månadslön på minst 13 000 kronor under de senaste fyra månaderna innan ansökan lämnades in. Anställningen med den angivna lönen ska även sträcka sig minst tolv månader framåt i tiden från ansökningstillfället. Granskningen visar (se diagram 3) att det trots detta finns spårbytare som inte hade denna inkomst. Orsaker till det går inte att få fram enbart utifrån registerdata, men företrädare för Migrationsverket framhåller att det händer att personer med arbetstillstånd avslutar sin anställning utan att meddela Migrationsverket, och att tillståndet därmed inte kan återkallas. De kan därför finnas kvar i statistiken trots att de har lämnat landet.⁷⁰ Denna omständighet kan dock inte förklara hur det är möjligt att spårbytare saknade lön under de fyra månader som föregick ansökan om spårbyte och som det ska finnas lönespecifikationer för. Inte heller kan det förklara hur 1–4 procent hade en registrerad löneinkomst som var lägre än 13 000 kronor per månad. Övriga möjliga förklaringar kan handla om olika typer av missbruk och regelbrott, till exempel svart arbete och förfalskade handlingar. Migrationsverket pekar på att de arbetar indikationsbaserat och att det till exempel kan förekomma manipulerade lönespecifikationer som de missar att utreda (se även avsnitt 4.1.2).⁷¹

⁶⁹ Observera att storlek och sammansättning av gruppen som vi följer skiljer sig från månad till månad.

⁷⁰ Riksrevisionen inledde i maj månad 2022 en granskning av Migrationsverkets arbete med återkallelser av uppehållstillstånd.

⁷¹ Intervju med företrädare för Migrationsverket, beslutsfattare och verksamhetsexpert/beslutsfattare, 2022-09-15, och mejl från företrädare för Migrationsverket, beslutsfattare, 2022-10-09.

3.1.3 Var fjärde spårbytare har haft lön före asylansökan

Systemet med spårbyte är till för asylsökande som har påbörjat en etablering på svensk arbetsmarknad efter asylansökan.⁷² För att undersöka om spårbytare har påbörjat en etablering först efter asylansökan har vi undersökt när de har fått sina löneinkomster i förhållande till asylansökan. Uppgifterna bygger på årsuppgifter om inkomster för alla som beviljades spårbyte 2008–2019.

Undersökningen visar att 24 procent av spårbytare fick lön innan det år då de ansökte om asyl, vilket tyder på att de påbörjat en etablering redan före den asylansökan som låg till grund för spårbytet. Det kallas för tidig etablering och kan vara skäl för avslag på ansökan om spårbyte (se även kapitel 2 om regelverket).

Företrädare för Migrationsverket framhåller att det finns flera skäl till att spårbytare kan ha en arbetsinkomst innan de har ansökt om asyl.⁷³ För det första är det möjligt att ansöka om asyl vid flera tillfällen. Exempelvis kan en person söka asyl och få avslag på sin ansökan, men på grund av verkställighetshinder stanna kvar i landet. Under verkställighetshinder är det möjligt att arbeta i Sverige, och efter en preskriptionstid på fyra år upphör beslutet att gälla och det är möjligt att ansöka om asyl igen.⁷⁴ Om det blir avslag även på denna ansökan är det möjligt för personen att ansöka om spårbyte eftersom hen har arbetat under tiden.

Vi har undersökt denna potentiella förklaringsfaktor genom att titta på hur många spårbytare som haft flera asylansökningar med avslag. Av de 24 procent som haft lön före asylansökan som låg till grund för spårbyte, har en tredjedel en tidigare asylansökan med ett avslagsbeslut. I majoriteten av fallen daterar löneinkomsten till tiden efter denna tidigare asylansökan. Det går inte att se i data om verkställighetshinder förekommer i ärendena, men det går inte att utesluta. I två tredjedelar av fallen med inkomst före asylansökan finns dock ingen sådan förklaring.

Andra skäl som Migrationsverket uppger är att personer kan ha haft tillstånd för studier och arbetat vid sidan av dessa, för att sedan söka asyl och så småningom spårbyte. Enligt praxis är det dock inte möjligt att beviljas spårbyte om man har

⁷² Se prop. 2007/08:147.

⁷³ Intervju med företrädare för Migrationsverket, beslutsfattare och verksamhetsexpert/processledare, 2022-09-15.

⁷⁴ Se 12 kap. 22 § utlänningslagen. Det gäller ett beslut om avvisning eller utvisning som inte har meddelats av allmän domstol. Om beslutet har förenats med ett förbud att återvända till Sverige med längre giltighetstid, upphör beslutet om avvisning eller utvisning att gälla först när tiden för återreseförbudet går ut.

arbetat före asylansökan.⁷⁵ Företrädare för Migrationsverket uppger att för tiden före detta avgörande så kunde förutsättningarna bedömas annorlunda och fler beviljades då tillstånd.⁷⁶ Flera liknande skäl finns, såsom att personer arbetar utan tillstånd i Sverige, men när detta upptäcks ansöker om asyl och vid ett avslagsbeslut senare ansöker om spårbyte.⁷⁷ I Migrationsverkets kontroller i ärendehandläggningen ska sådant dock normalt upptäckas och leda till att ansökan om spårbyte kan avslås.

3.1.4 Vissa spårbytare har flera arbetsgivare

För att systemet med spårbyte ska bedömas som träffsäkert, utan fel och missbruk, krävs att spårbytare följer regelverket och endast arbetar hos den arbetsgivare som tillståndet är knutet till. För att granska det har vi undersökt löneinkomster under det första året efter beviljat spårbyte, uppdelat på hur många arbetsgivare som har betalat ut lönen. Uppgifterna gäller alla som beviljades spårbyte 2008–2019.

Granskningen visar att tre av fyra spårbytare hade inkomst från endast en arbetsgivare. Däremot hade var fjärde spårbytare lön från minst två arbetsgivare under det första året efter spårbyte och 6 procent hade lön från tre arbetsgivare eller fler. För att en spårbytare ska kunna byta arbetsgivare behöver personen ansöka om ett nytt arbetstillstånd och vänta på beslut innan den nya anställningen påbörjas. Granskningen kan inte visa om så har skett.

⁷⁵ Se MIG 2020:5.

⁷⁶ Mejl från företrädare för Migrationsverket, beslutsfattare, 2022-10-11.

⁷⁷ Migrationsverket framhåller att underlaget för en person med många ansökningar i Sverige kan vara stort och att uppgifter kan vara fördelade över olika handläggningssystem och arkiv. Mejl från företrädare för Migrationsverket, verksamhetsledare/processledare, 2022-07-04.

4 Migrationsverkets rutiner och kontrollverksamhet

I detta kapitel besvaras delfråga två i granskningen, om Migrationsverkets rutiner och kontrollverksamhet fungerar effektivt för att minimera risk för fel eller missbruk av systemet med spårbyte. I kapitlet analyserar vi även om Migrationsverkets rutiner och kontroller i ärendehandläggningen kan förklara de utfall som redovisas i kapitel 3.

Riksrevisionen bedömer att Migrationsverkets rutiner och kontrollverksamhet har tydliga brister i flera delar. Granskningen visar till exempel att myndighetens kontroll av om den sökande har arbetat före asylansökan, så kallad tidig etablering som kan vara skäl för avslag, endast genomförs utifrån riskindikatorer. Det innebär att en avstämning och kontroll mot Skatteverkets uppgifter endast genomförs i begränsad utsträckning. En brist är även att Migrationsverket saknar en teknisk lösning för att kunna inhämta Skatteverkets månadsuppgifter för personer med samordningsnummer. Granskningen visar även att Migrationsverket under de senaste åren inte har genomfört efterkontroller av beviljade spårbytesärenden på grund av resursbrist. Det innebär att det finns risk för att fel eller missbruk inte upptäcks förrän personen eventuellt ansöker om en förlängning av arbetstillstånd. Det medför även att Migrationsverkets förutsättningar för att upptäcka och återkalla arbetstillstånd som kan ha utfärdats på fel grunder försämras.

Vidare visar granskningen att Migrationsverkets informationsutbyte har flera effektivitetsbrister, såväl internt inom myndigheten som externt med andra myndigheter och aktörer såsom arbetstagarorganisationer. Det kan till exempel leda till att Migrationsverket inte vidtar tillräckliga utredningsåtgärder i ärendehandläggningen eller att myndigheten inte utvecklar vissa rutiner och arbetssätt, trots att det kan finnas behov av det.

Riksrevisionen konstaterar att Migrationsverket, framför allt under de senaste åren, har genomfört flera insatser för att effektivisera verksamheten. Riksrevisionen bedömer dock att uppföljningen av arbetet med spårbyten behöver förstärkas för att nödvändiga åtgärder ska kunna vidtas i rätt tid.

Sammantaget bedömer Riksrevisionen att Migrationsverkets rutiner och kontrollverksamhet inte fungerar tillräckligt effektivt. Därmed har Migrationsverket inte säkerställt att risken för fel eller missbruk av systemet med spårbyte minimeras.

4.1 Har Migrationsverket en ändamålsenlig kontrollverksamhet?

Handläggningen av spårbytesärenden sker sedan våren 2021 samlat vid en tillståndsenhet i region Nord.⁷⁸ En av målsättningarna sedan bildandet av den nya enheten har varit att korta handläggningstiderna och att en övervägande majoritet av ärendena ska handläggas inom den förordningsstyrda handläggningstiden, som är fyra månader.⁷⁹ Migrationsverket bedömer att man i slutet av innevarande år kommer att vara nära målet att 80 procent av ärendena ska handläggas inom denna tid.⁸⁰

I våra intervjuer med handläggare beskriver man rutiner och arbetssätt i ärendehandläggningen på ett i huvudsak samstämmigt sätt.⁸¹ Migrationsverket har en digital ärendehandläggning med inskannade dokument i ärendehanteringssystemet, men kontrollerna genomförs manuellt. Vissa kontroller är obligatoriska och ett krav för att komma vidare i handläggningen av ärendet i Migrationsverkets ärendehanteringssystem. Till exempel är en slagning i myndighetens centrala utlänningsdatabas (CUD-slagning) obligatorisk, och innebär att man bland annat kan se antal ärenden som en särskild arbetsgivare har haft hos Migrationsverket under de senaste 18 månaderna. På det sättet har ärendehanteringssystemet inbyggda spärrar för att undvika att centrala kontroller inte genomförs.

Vår genomgång av 30 ärendeakter indikerar att Migrationsverket i allt väsentligt följer de rutiner i handläggningen som myndigheten har beslutat om. I 27 av fallen har samtliga obligatoriska kontroller dokumenterats i akten. I var och en av de övriga 3 ärendeakterna saknas dokumentation av någon kontroll. Ingen ärendeakt saknar dokumentation av fler än en obligatorisk kontroll. Det kan dock inte uteslutas att en viss kontrollåtgärd har genomförts i ett visst ärende, även om den inte har dokumenterats i ärendeakten.

⁷⁸ Enheten i region Nord har för närvarande 20 handläggare som handlägger dessa ärenden. Mejl från företrädare för Migrationsverket, enhetschef, 2022-01-19.

⁷⁹ Intervju med företrädare för Migrationsverket, verksamhetsexpert/processledare och handläggare, 2021-06-02.

⁸⁰ Tidigare i år låg beslut inom förordningsstyrd tid på cirka 46 procent, men har nu gått ner till cirka 40 procent. Det beror bland annat på att myndigheten har haft många nya handläggare som har behövt introduceras. Däremot har antalet inkommande ärenden minskat mycket. Ett problem är att det finns en del ärenden som har spärr på sig och ligger hos Säkerhetspolisen. Mejl från företrädare för Migrationsverket, beslutsfattare, 2022-09-02.

⁸¹ De olika stegen i handläggningen illustreras i ett flödesschema som är framtaget av Migrationsverket. Se även avsnitt 2.1 och bilaga 2.

4.1.1 Kontrollen av om den sökande har arbetat före asylansökan har brister och genomförs endast utifrån riskindikatorer

Enligt praxis för att bevilja spårbyte ska den sökande inte ha arbetat på svensk arbetsmarknad före asylansökan.⁸² Om personen genom arbete före asylansökan har påbörjat en etablering i Sverige, så kallad tidig etablering, kan det vara skäl för avslag. Vår dataregisteranalys (se kapitel 3) visar att 24 procent av spårbyterna (1 339 personer) har en registrerad arbetsinkomst före asylansökan. Att närmare var fjärde sökande har inkomster före asylansökan indikerar att Migrationsverkets kontroller i handläggningen inte är tillräckliga. Granskningen visar följande brister och möjliga förklaringar till det:

Migrationsverket jämför inte med Skatteverkets uppgifter i alla ärenden

En avgörande uppgift för att fatta beslut om spårbyte är bland annat om den sökande har arbetat i Sverige före asylansökan, så kallad tidig etablering. I våra intervjuer med handläggare framkommer att Migrationsverket inte har som rutin att jämföra med Skatteverkets uppgifter i alla ärenden. Myndigheten arbetar indikationsbaserat, vilket innebär att man endast jämför med Skatteverkets uppgifter när man har indikationer om att något inte stämmer. I våra intervjuer med handläggare ges flera exempel på indikationer att en person har arbetat på svensk arbetsmarknad före asylansökan. Till exempel att den sökande har vistats i Sverige under en längre tid, eller att det finns uppgifter i det tidigare asylärendet som tyder på det. Ytterligare ett exempel är om en person, som haft uppehållstillstånd för studier och arbetat vid sidan om, ansöker om asyl och sedan om spårbyte; det kan vara skäl för avslag. Det är dock inte skäl för avslag om den sökande har arbetat under så kallat verkställighetshinder⁸³, som räknas som en del av asylprocessen.⁸⁴

⁸² Se MIG 2020:5.

⁸³ Verkställighetshinder regleras i 12 kap. 18 och 19 §§ utlänningslagen. Ett beslut som inte går att överklaga betyder att en person måste lämna landet inom den tid som står i beslutet. I undantagsfall kan det hända något som gör att en person inte kan återvända till sitt hemland trots att det finns ett beslut som säger att personen måste göra det. Det kallas verkställighetshinder, det vill säga hinder mot att genomföra beslut om avvisning eller utvisning. Migrationsverket kan avbryta en persons hemresa bara om det kommer fram ny information efter att beslut fattats. Det kan till exempel handla om att de politiska förhållandena i hemlandet har ändrats som gör att personen inte kan återvända. Migrationsverket, "Om du har fått avslag på din ansökan om asyl", hämtad 2022-09-22.

⁸⁴ Enligt MIG 2020:5 är 5 kap. 15 a § utlänningslagen avsedd för en personkrets som påbörjat sin etablering på arbetsmarknaden under asylprocessen. Om en utlänning före asylansökan har haft uppehållstillstånd och vistats i Sverige för att arbeta har etableringen inte påbörjats under asylprocessen. Enligt Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolens, dom den 18 februari 2022 i mål nr UM 1186–22, kan arbete under perioder då personen haft tidsbegränsade uppehålls- och arbetstillstånd på grund av tillfälliga verkställighetshinder inte jämföras med situationen i MIG 2020:5.

Av Skatteverkets uppgifter framgår inte vilken typ av inkomst det är fråga om

En annan anledning till inkomster före asylansökan är om den sökande har haft ersättning från Försäkringskassan i form av till exempel föräldrapenning utan att ha arbetat. Det är inte skäl för avslag. Riksrevisionen konstaterar dock att det av uppgifterna som Migrationsverket kan inhämta från Skatteverket inte framgår vilken typ av inkomst det är fråga om, om det till exempel är inkomst från arbete eller föräldrapenning.

Migrationsverket har inte samma möjligheter att jämföra med Skatteverkets uppgifter för personer med samordningsnummer

Riksrevisionen noterar även att Migrationsverket sedan april 2022 har möjlighet att inhämta Skatteverkets månadsuppgifter och jämföra med lämnade uppgifter i ansökan genom en ny funktion i myndighetens ärendehanteringssystem. Det gäller dock bara för personer som har ett personnummer och inte för dem som endast har ett samordningsnummer.⁸⁵ Anledningen till det är att Migrationsverket för närvarande saknar en teknisk lösning för att kunna göra det. För sökande med samordningsnummer krävs därför att Migrationsverkets handläggare kontaktar Skatteverket per telefon i varje enskilt fall, vilket intervjuade handläggare upplever ofta kan vara tidskrävande på grund av telefonköer.⁸⁶ Företrädare för Migrationsverket framhåller att det skulle underlätta mycket om handläggare skulle kunna inhämta Skatteverkets uppgifter även för personer med samordningsnummer. Man lyfter fram att det både skulle spara tid och innebära bättre förutsättningar att upptäcka felaktigheter och motverka missbruk.⁸⁷

⁸⁵ Migrationsverket inhämtar uppgifter från Skatteverkets tjänst "individuppgifter". Tjänsten är tillgänglig i Migrationsverkets ärendehanteringssystem E3 – genom en slagning sparas uppgifterna automatiskt som ett dokument i ärendet. Denna tjänst innehåller uppgifter som är sekretessbelagda hos Skatteverket. Sekretessbrytande bestämmelser finns i förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet (8a §). Förordningen reglerar vilka uppgifter Migrationsverket får inhämta från Skatteverket och i vilka ärendeslag myndigheten får lov att inhämta uppgifter. Sedan den 1 januari 2019 ska arbetsgivare och andra utbetalare lämna redovisning på individnivå till Skatteverket för löner, förmåner och de flesta andra tjänsteinkomster. Redovisning på individnivå omfattar uppgifter per betalningsmottagare (vanligtvis anställd), som lämnas i individuppgift varje månad. De inlämnade individuppgifterna samlas i Skatteverkets tjänst "individuppgifter". Se *Rutin för att hämta individuppgifter*, Migrationsverket 2022-04-12.

⁸⁶ Mejl från företrädare för Migrationsverket, verksamhetsexpert/processledare, 2022-05-17.

⁸⁷ Intervju med företrädare för Migrationsverket, beslutsfattare och verksamhetsexpert/beslutsfattare, 2022-09-15, och mejl från företrädare för Migrationsverket, beslutsfattare, 2022-10-05.

Riksrevisionen konstaterar sammantaget att Migrationsverket inte har samma möjligheter att jämföra lämnade uppgifter i spårbytesärenden med Skatteverkets uppgifter på ett tidseffektivt sätt för samtliga individer.

Effektiva rutiner saknas för att kontrollera intygens äkthet

En annan försvårande omständighet som intervjuade handläggare lyfter fram är risken för att intyg som den sökande lämnar in till Migrationsverket är förfälskade, till exempel lönespecifikationer, intyg för anställningar och yttranden från arbetstagarorganisationer. Företrädare för Migrationsverket framhåller att myndigheten saknar effektiva rutiner för att kontrollera intygens äkthet.⁸⁸

4.1.2 Uppgifter i spårbytesärenden hämtas i huvudsak från den sökande och arbetsgivaren

Som tidigare nämnts skiljer sig spårbytesärenden från övriga arbetstillståndsärenden genom att den sökande redan har påbörjat en anställning i Sverige vid ansökan om arbetstillstånd. Granskningen visar att uppgifter i spårbytesärenden i huvudsak hämtas från den sökande och arbetsgivaren.

Uppgifter kontrolleras i praktiken endast bakåt i tiden

Handläggare beskriver i våra intervjuer att Migrationsverket i praktiken endast kan kontrollera om anställningsvillkoren är uppfyllda i enlighet med regelverket bakåt i tiden. För att kontrollera om anställningsvillkoren är uppfyllda begär Migrationsverket i normalfallet in lönespecifikationer för de fyra månader som föregick ansökan. För att kontrollera om anställningen till exempel har rätt varaktighet och om övriga anställningsvillkor uppfyller villkoren, utgår Migrationsverket i huvudsak från uppgifter i ansökan och arbetsgivarens anställningserbjudande, och gör sedan en helhetsbedömning.⁸⁹ Man kan till exempel kontrollera att uppgifterna i ansökan och anställningserbjudandet är överensstämmande.

Svårt att upptäcka skenanställningar eller annat missbruk

I våra intervjuer med handläggare framkommer att man inom ärendehandläggningen av spårbyten på Migrationsverket är medveten om risken för skenanställningar och missbruk, men att det trots det kan vara svårt att upptäcka. Försvårande omständigheter som man pekar på kan vara att det kan

⁸⁸ Mejl från företrädare för Migrationsverket, beslutsfattare, handläggare, 2022-07-04.

⁸⁹ Efter lagändringen den 1 juni 2022 krävs ett anställningsavtal i stället för ett anställningserbjudande.

finnas incitament för både arbetsgivare och den sökande att lämna felaktiga uppgifter om anställningen. Spårbytare tillhör inte sällan en ekonomiskt och socialt utsatt grupp som kan se en möjlighet att få stanna i Sverige, och som bidrar till att de blir än mer sårbara på arbetsmarknaden. Handläggare beskriver i intervjuer att det finns risk för att anställningsvillkoren kan vara i enlighet med regelverket på pappret, men att det i praktiken kan vara helt andra villkor som gäller. Till exempel att arbetstagaren på pappret är anställd halvtid till en viss lön, men är tvingad att arbeta hundra procent för att få behålla arbetet.⁹⁰ Ett exempel på kontrollåtgärd är att Migrationsverket kan jämföra anställningens villkor med uppgifter som den sökande själv lämnar i ansökan om spårbyte vad gäller till exempel lön och tjänstens omfattning. Vid indikationer på missbruk kan man till exempel begära in kontoutdrag från den sökande för att se om stora uttag har gjorts kort tid efter utbetald lön.⁹¹

Vidare är en försvarande omständighet som intervjuade handläggare lyfter fram att Migrationsverket endast genomför skrivbordskontroller, det vill säga handläggaren träffar i normalfallet aldrig den sökande för intervju och kan ställa frågor eller uppfatta signaler om att något inte stämmer. En handläggare på Migrationsverket beskriver exempelvis svårigheterna i handläggningen av spårbyten på följande sätt:

”Det som skiljer sig i de här ärendena, och som är klurigt i arbetstillståndsärenden, det är att få reda på om det är skenanställningar och om människor har betalat för att få en anställning. Behöver de betala tillbaka pengar så att de egentligen inte har den lönen de har angett? Det är svårt att hitta de här personerna. Ofta handlar det om särskilt utsatta personer...
[...] Det som är svårare i spårbyteprocessen är att personen redan har påbörjat en anställning. En lönespecifikation kan man förfälska. Det är också det enda vi kan begära in förutom uppgifter från Skatteverket, men det är inget vi ber om från början.”⁹²

Migrationsverket påpekar samtidigt att det för närvarande saknas statistik som visar förekomsten av skenanställningar och missbruk.⁹³ Sammantaget bedömer Riksrevisionen dock att svårigheterna pekar på att det finns risk för att det kan förekomma missförhållanden även i beviljade spårbytesärenden.

⁹⁰ Intervju med företrädare för Migrationsverket, handläggare, 2022-02-22.

⁹¹ Intervju med företrädare för Migrationsverket, handläggare och verksamhetsexpert/processledare, 2021-06-02.

⁹² Intervju med företrädare för Migrationsverket, handläggare, 2021-06-02.

⁹³ Mejl från företrädare för Migrationsverket, beslutsfattare och verksamhetsexpert/processledare, 2022-07-04.

4.1.3 Uppgifter för att kontrollera företag hämtas från en kommersiell tjänst med risk för att uppgifterna inte är aktuella eller kompletta

I Migrationsverket vägledning för ärendehandläggningen framgår att myndigheten tolkar regeringens skrivningar i regleringsbrevet som att "verket bör kontrollera arbetsgivare och deras förutsättningar för att anställa personal i större omfattning än vad som framgår av lagstiftningen och förarbeten". En konsekvens av det är att Migrationsverket sedan 2012 har skärpt utredningskraven när det gäller anställningar i vissa branscher.⁹⁴ Det innebär att Migrationsverket ska kontrollera arbetsgivarens förutsättningar för att anställa personal och betala ut lön i dessa fall.⁹⁵ Branscher som omfattas av skärpta utredningskrav är till exempel städ, hotell och restaurang, service och bygg. Detta omfattar även nystartade verksamheter, som har funnits kortare tid än i ett år, eller som varit vilande en längre tid och återstartats under det senaste året.⁹⁶

I våra intervjuer med handläggare framhåller de att spårbytesärenden i en övervägande majoritet av fallen gäller anställningar i någon av dessa så kallade kontrollbranscher. Det bekräftas även av vår registerdataanalys av arbetsställen för den granskade perioden (se vidare kapitel 3). De skärpta utredningskraven för kontrollbranscher när det gäller spårbytesärenden innebär att Migrationsverket gör en obligatorisk slagning för kontroll av företaget i den kommersiella informationstjänsten Infotorg. Genom kontrollen finns uppgift om företaget är aktivt, om företaget har skulder hos Kronofogden och hur stora de inbetalda arbetsgivaravgifterna är i förhållande till antalet anställda. Riksrevisionen noterar dock att det i tjänsten Infotorg finns risk för eftersläpning av företagets uppgifter i upp till ett år, vilket beror på att uppgifter hämtas från företagets årsredovisningar. Företagens årsredovisningar ska lämnas in till Bolagsverket inom ett halvår efter avslutat verksamhetsår, med risk för viss försening. Därmed finns risk för att kontrolluppgifterna inte är helt uppdaterade eller kompletta som underlag för Migrationsverkets beslut.

⁹⁴ Det skärpta utredningskraven i vissa branscher gäller sedan den 12 januari 2012. Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2022-05-11.

⁹⁵ Migrationsverkets vägledning, *Skenanställningar och annat missbruk*, publicerad 2018-12-11 och senast ändrad 2019-04-26.

⁹⁶ Likaså omfattas branscher inom bemanning, handel, jord- och skogsbruk, bilverkstäder och personliga assistenter. Det finns dock vissa undantag som innebär att arbetsgivare, trots att de tillhör någon av branscherna med högre krav, inte omfattas. Det gäller arbetsgivare inom kommun, regioner och stat, eller där antalet anställda är 50 personer eller fler. Migrationsverket, "Högre krav för arbetstillstånd inom vissa branscher", hämtad 2022-04-04.

Därutöver framhåller företrädare för Migrationsverket att det inte heller är tillåtet för Migrationsverket att till exempel föra listor över arbetsgivare som man tidigare har identifierat och bedömt som oseriösa, och som det därmed kan vara motiverat att göra utökade och mer noggranna kontroller av. Handläggarna beskriver att de till exempel kan tipsa varandra muntligen eller lägga in en tjänsteanteckning i det enskilda ärendet. Det förutsätter dock att man går in i varje enskilt ärende för att få del av informationen. Därmed saknas ett samlat stöd med lättillgänglig information i ärendehandläggningen i denna del.

4.1.4 Stöd för bedömningar av företagens ekonomiska status saknas

När det gäller kontroller av arbetsgivares ekonomiska status, för att bedöma om det är rimligt att arbetsgivaren har möjlighet att betala ut en avtalsenlig lön och uppfylla övriga villkor, beskriver handläggare att de vid indikationer om att något inte stämmer till exempel kan ta del av årsredovisningar med olika nyckeltal. En försvårande omständighet som flera handläggare lyfter fram i våra intervjuer är att de har begränsade kunskaper i ekonomi. Det kan därför ibland upplevas svårt att tolka till exempel resultat- och balansräkningar och olika nyckeltal, även om man kan ta hjälp av varandra i teamet. En annan svårighet som handläggare pekar på är att bedöma ekonomisk status och rimligheten i lämnade uppgifter för enskilda firmor som saknar officiella årsredovisningar. Handläggare beskriver samtidigt att det är relativt vanligt förekommande med enskilda firmor som vill anställa spårbytare.

Handläggare lyfter även fram i våra intervjuer att kontrollerna i spårbytesärenden skiljer sig från övrig arbetskraftsinvandring, där ansökan i normalfallet ska göras från utlandet. I de fallen ska Migrationsverket i regel kontrollera arbetsgivarens ekonomiska förutsättningar för att betala ut lön i tre månader framåt. För ändamålet kan Migrationsverket till exempel begära in årsredovisning och balans- och resultatrapport för tre månader framåt. Om det finns indikationer om att något inte stämmer kan man kontrollera om företaget till exempel har mottagit stöd från Tillväxtverket under anställningen eller efter det att den påbörjades. Vidare kan man begära skattekontoutdrag för tre månader för att kontrollera utbetalning av arbetsgivaravgifter, skatter och ekonomiskt stöd. Omständigheterna i det enskilda fallet avgör. Därmed finns även en skillnad mellan kontroller av företagets ekonomiska status och förutsättningar för att anställa i övriga arbetstillståndsärenden, och de kontroller som görs i spårbytesärenden, där huvudsakligt fokus är på kontroller av framför allt lönespecifikationer som avser fyra månader före ansökningstillfället.

4.1.5 Migrationsverket har inte genomfört efterkontroller på grund av resursbrist

Som vi nämnde i föregående avsnitt är efterkontroller ett eftersatt område på Migrationsverket på grund av resursbrist. En konsekvens av det är att ingen uppföljande kontroll genomförs i spårbytesärenden förrän efter cirka två år, det vill säga i samband med att den sökande eventuellt ansöker om en förlängning av sitt tillfälliga arbetstillstånd. Det bekräftas även av Migrationsverkets internrevision som i en rapport 2021 lyfte fram att efterkontroller av arbetstillstånd är exempel på en nedprioriterad uppgift inom Migrationsverket, och att man sedan ett par år tillbaka inte utför några efterkontroller av arbetstillståndsärenden över huvud taget.⁹⁷

4.1.6 Brister i informationsutbyte inverkar negativt på det operativa arbetet

Exempel på brister i informationsutbytet med andra myndigheter

Som vi nämnde i föregående avsnitt finns brister i Migrationsverkets informationsutbyte med Skatteverket, till exempel när det gäller att inhämta uppgifter för personer med samordningsnummer. Vidare har Migrationsverket tillsammans med andra centrala myndigheter fått regeringsuppdrag som bland annat syftar till effektivare informationsutbyte och arbetsmetoder mellan myndigheter, till exempel för att motverka arbetslivskriminalitet. Uppdraget omfattar bland annat arbete mot utnyttjande av arbetskraft och gäller även myndighetsgemensamma arbetsplatskontroller.⁹⁸ Migrationsverket har bland annat därför även så kallade nationella och regionala samordnare som arbetar med frågor om arbetslivskriminalitet, organiserad brottslighet och människohandel. De nationella samordnarna har en rådgivande funktion och ansvarar för att till exempel ta fram rutiner, metodstöd och utbildningsinsatser. Vidare ska enligt rutinen till exempel handläggare av spårbytesärenden polisanmäla vid misstanke om brott, och göra en internrapport på en blankett vid misstanke om människohandel. Internrapporten påverkar inte enskilda ärenden, men används för att se trender och mönster.⁹⁹ Återkopplingen till den operativa verksamheten,

⁹⁷ Migrationsverket, Granskning 2021:6 Återkallelse av uppehållstillstånd.

⁹⁸ Migrationsverket, Årsredovisning för verksamhetsåret 2021, s. 114.

⁹⁹ Intervju med företrädare för Migrationsverket, regionala samordnare, 2022-05-02. Rapporteringen sammanställs i nationell statistik som rapporteras till bland annat Polisen och till regeringen. Migrationsverket kan genom statistiken följa upp hur många ärenden som man har identifierat av olika typer av exploatering, till exempel arbetskraft, prostitution och krigstjänst. En uppdelning görs även på bland annat kön.

det vill säga arbetet med ärendehandläggningen, upplevs dock av de intervjuade handläggarna som bristfällig. Till exempel när det gäller resultat från arbetsplatsbesök och oanmälda arbetsplatsinspektioner som Arbetsmiljöverket och Polismyndigheten ansvarar för att genomföra vid kontroll av misstankar om olika typer av missförhållanden på arbetsplatser.

Informationsutbytet med arbetstagarorganisationer brister

Ett ytterligare exempel på något som enligt intervjuade handläggare inte fungerar tillfredsställande är informationsutbytet med vissa arbetstagarorganisationer. Migrationsverket ska i handläggningen ta ställning till och bedöma om anställningsvillkoren är på minst samma nivå som svenska kollektivavtal eller vad som är brukligt inom branschen eller yrket. I det ingår att arbetstagarorganisationen i fråga även ska ges möjlighet att yttra sig, men det bygger på frivillighet. I granskningen framkommer dock att det inte är ovanligt att vissa arbetstagarorganisationer avstår från att göra sådana yttranden, samtidigt som det är vanligt att arbetsgivare i spårbytesärenden inte är anslutna till kollektivavtal. I dessa fall måste därför handläggaren själv utreda vilket kollektivavtal som kan vara tillämpligt som grund för en egen bedömning av om anställningsvillkoren uppfyller villkoren. Att göra den typen av bedömningar är något som handläggarna upplever kan vara både svårt och tidskrävande i ärendehandläggningen, bland annat för att alla kollektivavtal inte är offentliga och andra upplevs som svåra att tyda, samt för att nya typer av branscher och yrkeskategorier på arbetsmarknaden blir allt vanligare och därför kan vara svårare att bedöma.

Sammantaget finns risk för att handläggare inte får del av, eller helt missar, väsentlig information som de kan ha stöd och nytta av i ärendehandläggningen och som underlag inför beslut.

4.1.7 Migrationsverkets uppföljning av spårbyten har varit begränsad under perioden

Granskningen visar att enda gången som Migrationsverket fått ett specifikt återrapporteringskrav om spårbyten var i regleringsbrevet 2009.¹⁰⁰ Fram till 2018 redovisade Migrationsverket årligen antalet beviljade spårbyten. Förutom det har spårbyten omnämnts två gånger i Migrationsverkets årsredovisning 2019 och 2020. Företrädare för Migrationsverket framhåller att man inom myndigheten inte följer upp spårbyten specifikt. Vid behov finns möjlighet att lyfta fram spårbytena som

¹⁰⁰ Regeringsbeslut Ju2009/10323/SIM. Migrationsverket skulle återrapportera hur många ansökningar om uppehållstillstånd för arbete som lämnats in av personer som fått avslag på sin asylansökan och i hur många av dessa ärenden tillstånd beviljats.

en del av analysen för att förklara ett utfall inom arbetstillståndsärenden som helhet.¹⁰¹

Sammantaget har Migrationsverket haft en begränsad uppföljning och återrapportering av arbetet med spårbytesärenden under perioden.

4.1.8 Ny rutin för identitetskontroll är på gång

Ett krav vid spårbyten, för att bli beviljad uppehållstillstånd, är i normalfallet att den sökandes identitet ska vara styrkt med ett giltigt pass.¹⁰² Enligt Migrationsverkets nuvarande rutin är det i normalfallet tillräckligt att den sökande uppvisar en passkopia i ansökan om spårbyte. För närvarande genomför Migrationsverket dock en översyn av rutinen för identitetskontroller som bland annat omfattar spårbytesärenden. Översynen är främst en konsekvens av att Migrationsverket i regleringsbrevet för 2022 fått i uppdrag att genomföra åtgärder för dokumentgranskning och identitetskontroller inom tillståndsärenden.¹⁰³ Översynen innebär att Migrationsverket planerar att införa en ny ordning där det ska bli krav på sökande att lämna in pass i original. Tanken är även att den sökande ska lämna biometriska uppgifter, det vill säga ansiktsbild och fingeravtryck.¹⁰⁴ Den nya rutinen för identitetskontroll planeras att införas i november månad 2022.¹⁰⁵

4.1.9 Migrationsverket har infört en ny rutin för att förhindra missbruk som gäller AT-UND

Sedan drygt ett år har Migrationsverket en ny rutin för att förhindra eventuell missbruk som gäller AT-UND. För att ha rätt att arbeta under asyltiden måste den sökande ha beviljats AT-UND.¹⁰⁶ I handläggningen av spårbyte gör

¹⁰¹ Mejl från företrädare för Migrationsverket, verksamhetsexpert/processledare, 2022-05-17.

¹⁰² Huvudregeln om krav på pass framgår av 2 kap. 1 § utlänningslagen. Däremot kan en utlänning som saknar identitetshandlingar beviljas AT-UND om utlänningsmedverkar till att klarlägga sin identitet enligt 5 kap. 4 § 1 utlänningsförordningen.

¹⁰³ Regeringsbeslut Ju2016/00751/SIM. Redovisningen ska lämnas till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) senast den 1 september 2022.

¹⁰⁴ Med anledning av denna översyn har Migrationsverket gjort en ny tolkning av äldre domar från 2009 som ska ligga till grund för rättslig vägledning på Migrationsverket.

¹⁰⁵ Mejl från företrädare för Migrationsverket, verksamhetsexpert/processledare, 2022-07-04, och intervju med företrädare för Migrationsverket, handläggare, 2022-05-11.

¹⁰⁶ En asylsökande är undantagen kravet på arbetstillstånd om 1) hen lämnar in godtagbara identitetshandlingar eller på annat sätt medverkar till att klarlägga sin identitet, 2) om ärendet ska prövas i Sverige och 3) om ansökan är välgrundad – man har inte AT-UND om man fått ett beslut om avvisning som ska genomföras omedelbart. Av 5 kap. 4 § 1 utlänningsförordningen framgår att ett villkor för undantaget från kravet på arbetstillstånd under asyltiden är att den sökandes identitet är styrkt med identitetshandlingar alternativt att personen har medverkat till att klarlägga sin identitet. Kravet för ett beviljat arbetstillstånd är

Migrationsverket en rutinmässig kontroll av om spårbytare har haft ett AT-UND under asyltiden. Den nya rutinen innebär att Migrationsverket numera i regel utfärdar AT-UND först i samband med asylutredningen, och inte som tidigare i samband med asylansökan. Anledningen till det är att Migrationsverket identifierat ett mönster där vissa nationaliteter i högre grad avbokade tider med Migrationsverket och fördröjde asylutredningar sedan de fått AT-UND i samband med asylansökan.¹⁰⁷ I våra intervjuer med handläggare framkommer även att Migrationsverket inom asylhandläggningen lagt märke till att asylsökande, i kontakterna med Migrationsverket, kan vara helt öppna med att de i första hand kommit till Sverige för att arbeta eller söka arbete.¹⁰⁸ Migrationsverket har efter införande av den nya ordningen gällande AT-UND dock inte gjort någon uppföljning av eventuella effekter.¹⁰⁹

att identiteten är styrkt och att personen kan uppvisa ett pass i original. Migrationsverket, "Arbeta under tiden som asylsökande", hämtad 2022-04-27.

¹⁰⁷ Mejl från företrädare för Migrationsverket, verksamhetsexpert/processledare, 2022-05-03. Migrationsverket, Pilot AT-UND, Region Nord 2020-12-15–2021-03-15 (Power Point-presentation). Migrationsverket gjorde en slutvärdering genom att jämföra inställda utredningar på asylansökningar inkomna under perioden 15 september–14 december, med andelen inställda utredningar på asylansökningar inkomna under perioden 20 december 2020–15 mars 2021. Samtliga inställda utredningar har jämförts även om fokus främst har varit på nationaliteter med hög avbokningsfrekvens före pilotundersökningens start.

¹⁰⁸ Intervju med företrädare för Migrationsverket, handläggare, 2022-02-21.

¹⁰⁹ Mejl med företrädare för Migrationsverket, verksamhetsexpert/processledare, 2022-05-17.

5 Regeringens styrning

I detta kapitel besvaras delfråga tre i granskningen, om regeringen har styrt, reglerat och följt upp Migrationsverkets arbete med spårbyten på ett effektivt sätt. I kapitlet analyserar vi även om regeringens styrning kan förklara våra iakttagelser om Migrationsverkets rutiner och kontrollverksamhet som redovisas i kapitel 4.

När systemet med spårbyte infördes 2008 fanns inga tidigare erfarenheter och ingen forskning som stöd för utformningen och genomförande av reformen. Möjligheten till uppehålls- och arbetstillstånd genom spårbyte är tämligen unikt för Sverige. Flera remissinstanser pekade på risker för missbruk, människohandel, oavsedda effekter och svårigheter med tillämpningen av regelverket. Mot bakgrund av det bedömer Riksrevisionen att det funnits skäl för regeringen att följa upp om riskerna som förutsågs vid införande fallit ut och om systemet fungerar som det var tänkt, men konstaterar att så hittills inte har skett.

Granskningen visar att regeringen i huvudsak har följt upp verksamheten genom Migrationsverkets årliga åiterrapportering om antal beviljade ärenden. Redovisningen har dock upphört i årsredovisningarna efter 2018. Regeringen har dock inte efterfrågat eller initierat uppföljningar av hur väl systemet fungerar.

Riksrevisionen noterar att regeringen under åren har tagit flera initiativ, till exempel om *bättre kontroller, insatser mot missbruk och kortare handläggningstider för arbetskraftsärenden generellt*, och som även omfattar spårbytesärenden. Däremot har regeringen inte efterfrågat specifik uppföljning om myndighetens interna arbete med spårbytesärenden, till exempel om rättslig kvalitet eller handläggningstider. Det sistnämnda kan förstås mot bakgrund av att spårbyten är en mindre del av alla arbetstillståndsärenden. I avsaknad av riktade uppföljningar kan dock Riksrevisionen inte uttala sig om i vilken grad initiativen påverkat Migrationsverkets arbete med spårbyten.

Vidare visar granskningen att regeringen, särskilt under senare år, har tagit flera initiativ till översyn av lagstiftningen i syfte att förbättra myndigheters möjligheter att utbyta information med varandra, samt för att effektivisera kontrollverksamheten och minska eventuellt missbruk av arbetstillstånd. Riksrevisionen bedömer att dessa initiativ har förutsättningar för att förbättra Migrationsverkets förutsättningar för att genomföra kontroller även vid spårbyten. Eftersom initiativen till delar ännu är på förslagsstadiet, och till andra delar har genomförts först i slutet av den granskade perioden, är det ännu för tidigt att uttala sig om ifall de leder till önskade effekter.

Riksrevisionen noterar slutligen att regeringen i juni 2022 har gett en utredare i uppdrag att bland annat analysera och ta ställning till hur systemet med spårbyte kan avskaffas. Utredningsarbetet är dock i en tidig fas och lagändringar kan med anledning av det antas dröja.

5.1 Regeringen har inte följt upp om riskerna med spårbyte fallit ut eller om systemet fungerar som det var tänkt

Som nämnts i avsnitt 1.1 om motiv till granskning motiverade regeringen införandet av möjligheten till spårbyte med att det inte var i linje med ett effektivare system för arbetskraftsinvandring om asylsökande, som arbetat under handläggningstiden, skulle tvingas att lämna Sverige för att ansöka om uppehållstillstånd. Regeringen framhöll också att det kunde framstå som oskäligt och vara kostsamt för den enskilde, och innebära ett ekonomiskt avbräck för arbetstagaren.¹¹⁰ Samtidigt lyfte regeringen även fram risker med möjligheten till spårbyte. Regeringen framhöll bland annat att det är väsentligt att det inte skapas en ordning som leder till att asylsystemet utnyttjas av den som vill resa in i Sverige för att få tillträde till arbetsmarknaden. Vidare noterade regeringen att det fanns risker för en osäkerhet om slutpunkten i asylprocessen. I sina remissvar till utredningsunderlaget tog Migrationsöverdomstolen och Migrationsverket upp risken för fler ogrundade asylansökningar.¹¹¹

Granskningen visar att regeringen året efter reformen gav Migrationsverket i uppdrag att åiterrapportera hur många spårbytesansökningar som lämnats in av personer som fått avslag på sin asylansökan, och i hur många av dessa ärenden som tillstånd beviljats.¹¹² Därefter har regeringen inte gett Migrationsverket i uppdrag att åiterrapportera om sitt arbete med spårbytesärenden specifikt.¹¹³ Regeringskansliet (Justitiedepartementet) får dock månadsvis statistik från Migrationsverket som bland annat innehåller information om antalet beviljade spårbyten.¹¹⁴ Fram till 2018 redovisade Migrationsverket årligen antal beviljade

¹¹⁰ Prop. 2007/08:147, s. 46 f.

¹¹¹ Prop. 2007/08:147, s. 47.

¹¹² Regeringsbeslut Ju2009/10323/SIM.

¹¹³ Regeringsbeslut Ju2010/9806/SIM, Ju2010/8996/SIM, Ju2010/7228/SIM, Ju2011/9160/SIM, Ju2012/4227/SIM, Ju2012/7567/KRIM (delvis), Ju2012/7615/SIM, Ju2014/909/SIM, Ju2014/871/SIM (delvis), Ju2014/7537/PO(delvis), Ju2014/7636/SIM, Ju2016/00751/SIM, Ju2016/08462/LP, Ju2016/01039/SIM (delvis), 2018/00749/SIM (delvis), Ju2018/00503/SIM (delvis), Ju2018/03462/SIM (delvis), Ju2018/05238/LP, Ju2018/01405/SIM (delvis), Ju2019/00147/SIM (delvis), Ju2020/04101/SIM, Ju2021/02524, u2022/02207 (delvis).

¹¹⁴ Mejl från företrädare för Regeringskansliet; Justitiedepartementet, 2022-07-07.

spårbyten i årsredovisningen. Därefter har redovisningen upphört. Utöver det har spårbyten omnämnts sammanlagt två gånger i Migrationsverkets årsredovisningar. År 2019 bedömde Migrationsverket att antalet aktiva återvändandeärenden hade minskat, bland annat på grund av flera ansökningar om spårbyte. Året därpå angav Migrationsverket att antalet avgjorda spårbyten hade ökat betydligt, eftersom minskad övrig arbetskraftsinvandring under pandemin hade skapat utrymme för att besluta i äldre spårbytesärenden.

Utöver denna uppföljning har ingen annan uppföljning eller redovisning om spårbytesärenden framkommit i vår granskning.¹¹⁵ Riksrevisionen konstaterar sammantaget att regeringen fram till 2022 inte har följt upp om riskerna med spårbyte fallit ut eller om systemet fungerar som det var tänkt.

5.2 Regeringen har efterfrågat bättre kontroller och insatser mot missbruk i arbetet med arbetskraftsärenden generellt

Granskningen visar att regeringen under åren har gett Migrationsverket flera uppdrag som handlar om bättre kontroller, insatser mot missbruk, ökad rättslig kvalitet och kortare handläggningstider för arbetskraftsärenden generellt. Uppdragen kan ha påverkat Migrationsverkets arbete även med spårbytesärenden, även om ärendeslaget inte omnämns särskilt.

I regleringsbrevet för 2009 gav regeringen Migrationsverket i uppdrag att redovisa bland annat hur kontrollen av underlag för arbetskraftsärenden har genomförts, bedöma förekomsten av missbruk av regelverket och ange områden där myndigheten bedömt att det finns behov av förändring för att förbättra processen.¹¹⁶ I regleringsbreven 2011 och 2015 gav regeringen Migrationsverket i uppdrag att effektivisera arbetet med att motverka missbruk av regler och särskilt redovisa insatser för att upptäcka missbruk, till exempel i form av skenanställningar.¹¹⁷ Inget av dessa uppdrag tar dock upp specifika problem eller åtgärder som avser spårbyten.

Under en treårsperiod, 2018–2020, ingick Migrationsverket även i ett myndighetsgemensamt uppdrag som handlade om att utveckla metoder för

¹¹⁵ Migrationsverket, *Årsredovisning för verksamhetsåret 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 och 2021*.

¹¹⁶ Regeringsbeslut Ju2009/10323/SIM, Ju2016/00751/SIM.

¹¹⁷ Regeringsbeslut Ju2011/9160/SIM, Ju2012/4227/SIM, Ju2012/7567/KRIM (delvis), Ju2012/7615/SIM, Ju2014/909/SIM, Ju2014/871/SIM (delvis), Ju2014/7537/PO (delvis), Ju2014/7636/SIM.

myndighetsgemensam kontroll mot fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet. Uppdraget har sedan ersatts med ett nytt uppdrag om fortsatt myndighetssamverkan på området.¹¹⁸ Vidare har regeringen gett Migrationsverket i uppdrag att genomföra åtgärder för dokumentgranskning och identitetskontroller inom tillståndsärenden.¹¹⁹ Granskningen visar att Migrationsverket därför gör en översyn av myndighetens nuvarande rutin för identitetskontroll och planerar att skärpa identitetskontrollen för spårbytesärenden (se även avsnitt 4.1.8).

Därutöver har regeringen gett Migrationsverket ett flertal uppdrag och återrapporteringskrav som rör bland annat kortare handläggningstider, effektivisering genom digitalisering, och rättslig kvalitet i hanteringen av arbets- och uppehållstillstånd generellt. Flera av dessa berör handläggningen av arbetstillstånd, vilket även inkluderar spårbyten. Däremot är inget av uppdragen särskilt inriktat på hanteringen av just spårbytesärenden.¹²⁰

5.3 Regeringen har tagit initiativ till skärpta regler för arbetskraftsinvandring

Granskningen visar att regeringens styrning vad gäller regleringar främst har varit inriktad mot regelverket för arbetskraftsinvandring generellt. Flera lagändringar som syftar till skärpta kontroller och minskat missbruk berör även hanteringen av ansökningar om spårbyte. Den enda förändringen av lagstiftningen vad gäller spårbyte specifikt under den granskade perioden, är att kravet på anställningstid för spårbytare sänktes från sex till fyra månader 2014. Som enda motiv till förändringen angav regeringen att även en utlänning med en kortare

¹¹⁸ Regeringen 2021, *Uppdrag om fortsatt myndighetssamverkan för att motverka fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet*, A2021/00085. Uppdraget omfattar Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket.

¹¹⁹ Regeringsbeslut Ju2016/00751/SIM. Redovisningen ska lämnas till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) senast den 1 september 2022.

¹²⁰ Regeringsbeslut Ju2009/10323/SIM, Ju2016/00751/SIM, Ju2010/9806/SIM, Ju2010/8996/SIM, Ju2010/7228/SIM, Ju2011/9160/SIM, Ju2012/4227/SIM, Ju2012/7567/KRIM (delvis), Ju2012/7615/SIM, Ju2014/909/SIM, Ju2014/871/SIM (delvis), Ju2014/7537/PO (delvis), Ju2014/7636/SIM, Ju2016/00751/SIM, Ju2016/08462/LP, Ju2016/01039/SIM (delvis), 2018/00749/SIM (delvis), Ju2018/00503/SIM (delvis), Ju2018/03462/SIM (delvis), Ju2018/05238/LP, Ju2018/01405/SIM (delvis), Ju2019/00147/SIM (delvis), Ju2020/04101/SIM, Ju2021/02524, u2022/02207 (delvis). Flera av uppdragen har föregåtts av tillkännagivanden av riksdagen, se bland annat bet. 2017/18: SfU17 punkt 8, rskr 2017/18:208 om att förkorta handläggningstiderna för arbetstillstånd och utöka den digitala hanteringen och bet. 2017/18: SfU17 punkt 11, rskr. 2017/18:208 om ett uppdrag till Migrationsverket om ett förstärkt arbete mot missbruk. Se även Migrationsverket, *Återrapportering av handlingsplan för att förkorta handläggningstider för arbetstillstånd* Ju2016/00961/SIM m.fl. dnr. 1.1.1.2-2017-16765.

anställningstid än sex månader kan anses ha påbörjat en etablering på arbetsmarknaden.¹²¹ I samband med förändringen lyfte Socialförsäkringsutskottet fram vikten av att spårbyte även i fortsättningen måste vara förbehållet den som har påbörjat en etablering på den svenska arbetsmarknaden. Dessutom underströk utskottet att Migrationsverkets kontrollverksamhet är mycket betydelsefull för möjligheten att motverka utnyttjandet av utländsk arbetskraft.¹²²

Vidare föreslog regeringen en rad åtgärder 2014 i syfte att upptäcka och motverka missbruk av lagstiftningen för arbetskraftsinvandring. Dessa innefattade en skyldighet för arbetsgivare att lämna uppgift till Migrationsverket om anställningsvillkor efter beviljat tillstånd samt kompletterande bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd om villkoren inte längre är fyllda.¹²³ I samband med beslutet om propositionen förtydligade regeringen också Migrationsverkets möjlighet till efterhandskontroll av att en anställning påbörjats inom fyra månader efter det att arbetstillståndet beviljats.¹²⁴

I februari 2020 beslutade regeringen vidare att tillsätta en utredning om åtgärder för att attrahera internationell kompetens och motverka utnyttjande av arbetskraftsinvandrare. Med utgångspunkt i bland annat betänkanden från utredningen lämnade regeringen i februari 2022 förslag som bland annat syftar till att motverka utnyttjande av arbetskraftsinvandrare. Förslagen innebar bland annat att:

- anställningsavtal ska krävas för att arbetstillstånd ska kunna beviljas
- arbetsgivare kan bli skyldiga att anmäla om anställningsvillkoren ändras och blir mindre förmånliga
- arbetsgivare får föreläggas vid vite att lämna skriftlig uppgift till Migrationsverket om de villkor som gäller för utlänningens anställning
- ett försörjningskrav införs vid anhöriginvandring som är kopplad till utländsk arbetskraft
- brottet organiserande av människosmuggling utvidgas så att även tillstånd som har utfärdats på grundval av osanna uppgifter omfattas.

I april 2022 beslutade riksdagen enligt regeringens förslag till dessa delar. Det nya regelverket trädde i kraft den 1 juni 2022.¹²⁵ Regeringen har gett Migrationsverket i

¹²¹ Prop. 2013/14:213, s.30 f., ändringen trädde i kraft den 1 juli 2014.

¹²² Bet. 2013/14: SfU13, s. 13.

¹²³ Prop. 2013/14:227, bet 2013/14: SfU19, rskr. 2013/14:338.

¹²⁴ Se 6 kap 6a § utlänningsförordningen (2006:97).

¹²⁵ Prop. 2021/22:134, bet. 2021/22: SfU22, rskr. 2021/22:238. Se även dir. 2020:8 och dir 2020:69 samt betänkandena *Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring* (SOU 2021:5) och *Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m. m.* (SOU 2021:88).

uppdrag att följa upp och kontrollera hur de nya bestämmelserna efterlevs för att motverka att utländska arbetstagare utnyttjas i Sverige och tillstånd missbrukas. Migrationsverket ska bland annat rapportera antal kontroller som myndigheten har genomfört med stöd av det nya regelverket.¹²⁶

Riksrevisionen noterar att regeringen vid flera tillfällen tagit initiativ till höjda krav på försörjning vid anhöriginvandring. Bestämmelserna innebär bland annat att anknytningspersonen även ska försörja sina medföljande anhöriga. Fram till nyligen omfattade dock inte försörjningskravet anhöriga vid spårbyte, utan krav på försörjning för anhöriga tillämpades först senare när spårbytarens ansökte om ett permanent uppehållstillstånd. Den 1 juni 2022 trädde ny lagstiftning i kraft som bland annat innebär att anhöriga till spårbytare även omfattas av ett försörjningskrav.¹²⁷ Vidare har regeringen i september 2022 lämnat förslag om ett höjt försörjningskrav för arbetskraftsinvandrare (inklusive spårbytare), för att stärka arbetskraftsinvandrarernas ställning på arbetsmarknaden och motverka konkurrens med låga löner. Förslaget har ännu inte behandlats i riksdagen.¹²⁸

Slutligen noterar Riksrevisionen att regeringen den 30 juni 2022 fattade beslut om att tillsätta en utredning om en behovsprövad arbetskraftsinvandring. Regeringen motiverar utredningen bland annat med att systemet för arbetskraftsinvandring missbrukas och arbetskraftsinvandrare utnyttjas. Utredaren ska bland annat analysera och ta ställning till hur systemet med spårbyte kan avskaffas. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 juli 2023.¹²⁹

5.4 Även andra regeländringar kan minska risken för fel och missbruk vid spårbyten

Regeringen har tagit initiativ till ytterligare ett antal förändringar i lagstiftningen som inte direkt tar sikte på arbetstillstånd, men som kan förbättra Migrationsverkets möjligheter till effektiva kontroller och minska risken för fel i samband med spårbyten som redovisas i detta avsnitt.

¹²⁶ Migrationsverket fick uppdraget av regeringen den 12 maj 2022. Uppdraget ska redovisas till Justitiedepartementet senast den 23 februari 2023.

¹²⁷ Se 5 kap. 15 a utlänningslagen. Prop. 2009/10:77, bet. 2009/10: SfU12, rskr. 2009/10:202; prop. 2015/16:174, bet. 2015/16: SfU16, rskr. 2015/16:303 och prop. 2020/21:191, bet. 2020/21: SfU28, rskr. 2020/21:412 samt prop. 2021/22:134, bet. 2021/22: SfU22, rskr. 2021/22:238.

¹²⁸ Prop. 2021/22:284.

¹²⁹ Dir 2022:90 *En behovsprövad arbetskraftsinvandring*.

I december 2020 lämnade regeringen en proposition med förslag om uppenbart ogrundade asylansökningar och en förteckning över säkra ursprungsländer. Innebörden av förslaget är att Migrationsverket kan upprätta en förteckning över så kallade säkra ursprungsländer. Om en asylsökande kommer från något av dessa länder, kan Migrationsverket därmed besluta om avvisning med omedelbar verkställighet efter en individuell prövning. Riksdagen har beslutat i enlighet med regeringens förslag.¹³⁰ I praktiken innebär det att en asylsökande som kommer från något av dessa länder sällan kan uppfylla kravet på fyra månaders anställning efter asylansökan.

År 2016 föreslog regeringen en ny lag som syftar till att underlätta informationsutbytet mellan myndigheter som samverkar för att förebygga, förhindra eller upptäcka viss organiserad brottslighet.¹³¹ I våra intervjuer med företrädare för Migrationsverket och Polismyndigheten framgår att lagen har bidragit till bättre möjligheter att utbyta information i främst analys syften, men att det råder oklarheter om dess tillämpningsområde. Polismyndigheten bedömer till exempel att lagen omfattar myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet, men anger att andra myndigheter inte gör samma bedömning. Företrädare för Migrationsverket menar att det inte är säkert om den även går att använda för informationsutbyte i operativ verksamhet, och framhåller att myndigheterna gör olika tolkningar av denna lag.¹³²

I april 2020 beslutade regeringen att Skatteverket ska lämna ut uppgifter från beskattningsdatabasen till Migrationsverket om de behövs för handläggning av bland annat arbetstillstånd.¹³³ Granskningen visar att Migrationsverkets handläggare för spårbyten sedan april 2022 kan inhämta Skatteverkets uppgifter i Migrationsverkets ärendehanteringssystem för sökande som har personnummer i Sverige.

¹³⁰ Prop. 2020/21:71, bet. 2020/21: SfU15, rskr. 2020/21:222. Se *Migrationsverkets föreskrifter om förteckning över säkra ursprungsländer* MIGRFS 2021:4. För närvarande bedömer Migrationsverket att Albanien, Bosnien och Hercegovina, Chile, Georgien, Kosovo, Mongoliet, Nordmakedonien och Serbien är säkra ursprungsländer.

¹³¹ Prop. 2015/16:167, bet. 2015/16: JuU31, rskr. 2015/16:314. Se även lag (2016:774 om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet och 2 § förordning (2016:775) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet. Myndigheter som omfattas är Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Bolagsverket, Centrala studiestödsnämnden, Ekobrottsmyndigheten när den bedriver polisiär verksamhet, Finansinspektionen, Försäkringskassan, Inspektionen för vård och omsorg, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tillväxtverket och Tullverket

¹³² Intervjuer med företrädare för Polismyndigheten, poliskommissarie, 2022-03-17 och med företrädare för Migrationsverket, regionala samordnare, 2022-05-02.

¹³³ Se 8a § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

I augusti 2021 tillsattes en utredning för att utvärdera möjligheterna till stärkt informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor i syfte att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, bidragsbrott och arbetslivskriminalitet. Utredaren har i juni 2022 överlämnat sin slutrapport med bedömningar och förslag till lagändringar för att öka möjligheterna till informationsutbyte.¹³⁴ Utöver detta har regeringen tillsatt två utredningar som ska lämna förslag om kontroller och utvecklat informationsutbyte i syfte att bekämpa brottslighet. Utredningen *Bolaget som brottsverktyg* ska slutredovisa sitt uppdrag senast den 22 juni 2023.¹³⁵ Utredningen *Förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter* ska slutredovisa sitt uppdrag senast den 31 oktober 2023.¹³⁶ Resultaten av de båda utredningarna kan komma att få betydelse för möjligheterna att bekämpa kriminalitet i arbetslivet.

¹³⁴ Ds 2022:13.

¹³⁵ Dir. 2021:115.

¹³⁶ Dir. 2022:37.

6 Slutsatser och rekommendationer

Den övergripande revisionsfrågan i granskningen är om systemet med spårbyte från asyl- till arbetskraftsinvandring fungerar effektivt.

Granskningen visar att systemet med spårbyte över lag förefaller nå rätt målgrupp. Riksrevisionen bedömer dock att spårbyte kan utnyttjas för att kringgå lagstiftningen för asyl- och arbetskraftsinvandring. Vår slutsats bygger främst på förekomsten av brister i Migrationsverket rutiner och kontrollverksamhet men får även stöd i den analyserade statistiken. Till andra delar har myndigheten begränsade möjligheter för att kontrollera att villkoren är uppfyllda. Bland annat kan det vara svårt för Migrationsverket att upptäcka om en arbetsgivare och en arbetstagare kommer överens om att lämna missvisande uppgifter. Vi konstaterar trots det att Migrationsverket kan förbättra sin kontrollverksamhet.

Konsekvenser av brister i kontrollverksamheten är till exempel risk för att löner dumpas, att skenanställningar inte upptäcks, att utsatta människor utnyttjas på arbetsmarknaden och att personer som inte uppfyller villkoren för spårbyte ändå beviljas uppehålls- och arbetstillstånd. I förlängningen finns även risk för att människor tappar förtroende för systemet.

6.1 Spårbyte kan utnyttjas i syfte att ta sig in på den svenska arbetsmarknaden

Målgruppen för spårbyte är personer som har kommit till Sverige i syfte att söka asyl och som har påbörjat en etablering efter asylansökan. Riksrevisionen bedömer dock att det finns risk för att möjligheten till arbete under asylprocessen och under handläggningstiden av ansökan om spårbyte, kan användas av andra grupper som en väg in på den svenska arbetsmarknaden vid sidan av reguljär arbetskraftsinvandring. Till skillnad från reguljär arbetskraftsinvandring, kontrollerar Migrationsverket att den sökandes lön och övriga anställningsvillkor uppfyller villkoren för spårbyte först efter att den sökande har arbetat i Sverige under en tid, ibland under en längre tid. Därmed finns risk för att till exempel arbetsgivare utnyttjar utländsk arbetskraft genom sämre arbetsvillkor än vad som är brukligt på svensk arbetsmarknad.

AT-UND för asylsökande som medverkar till en identitetsutredning innebär att en asylansökan ger en möjlighet för den sökande att arbeta i Sverige, utan motsvarande krav eller obligatoriska kontroller som genomförs vid ansökan om arbetstillstånd i övrigt. Riksrevisionen har i tidigare granskningar uppmärksammat

att den samlade tiden för handläggning och överklaganden av en asylansökan kan uppgå till ett par år.¹³⁷ Efter ett slutgiltigt avslag på en asylansökan kan personen sedan ansöka om spårbyte. Kravet för spårbyte är att den sökande ska ha varit anställd hos samma arbetsgivare sedan minst fyra månader tillbaka och att anställningen sträcker sig minst tolv månader framåt från den dag då ansökan om arbetstillstånd lämnas in till Migrationsverket. Under handläggningstiden av spårbytesärendet, som i regel uppgår till flera månader och i vissa fall över ett år, kan personen fortsätta att vistas och arbeta i Sverige. Utan tidiga kontroller finns dock risk för att arbetsgivare utnyttjar situationen genom att erbjuda till exempel lägre lön och sämre arbetsvillkor än vad som är normalt förekommande på svensk arbetsmarknad. Riksrevisionen bedömer därmed att AT-UND och spårbyte kan utnyttjas som ett alternativ till övrig arbetskraftsinvandring.

Vidare visar granskningen att var fjärde spårbytare kommer från fem av de länder som tillsammans står för endast 6 procent av alla asylsökande. De flesta av dessa är också länder varifrån få asylsökande bedöms ha tillräckliga skyddsskäl, och var sjätte spårbytare kommer från länder som numera ingår i listan över så kallade säkra ursprungsländer.

Sammantaget bedömer Riksrevisionen att spårbyte kan utnyttjas som ett sätt att kringgå lagstiftningen för asyl- och arbetskraftsinvandring. Riksrevisionen konstaterar att kombinationen av AT-UND under asylprocessen och möjligheten till spårbyte vid avslag på asylansökan, kan vara ett sätt för sökande att kringgå lagstiftningen för att komma in på den svenska arbetsmarknaden, och för arbetsgivare att undvika regelmässiga kontroller för reguljär arbetskraftsinvandring. I avsnitt 6.2 utvecklar vi resonemanget om hur regeringens uppföljning och styrning kan ha påverkat dessa utfall.

6.2 Migrationsverkets rutiner och kontrollverksamhet brister

Granskningen visar att Migrationsverkets rutiner och kontrollverksamhet har flera tydliga brister. Dessa avser främst kontroller av så kallad tidig etablering, och av att anställnings- och lönevillkoret för arbetstillstånd uppfyllts. På grund av resursbrist har Migrationsverket på senare år inte heller genomfört efterkontroller av beslut om beviljat arbetstillstånd förrän vid ansökan om eventuell förlängning av

¹³⁷ Se bland annat Riksrevisionen, *Att ställa om i en föränderlig omvärld – neddragningarna hos Migrationsverket 2017–2020* (RiR 2021:24), och *I väntan på dom – migrationsdomstolarnas handläggningstider i asylmål* (RiR 2022:5).

arbetstillstånd. Det finns därmed risk för att spårbyte kan beviljas och fortsätta gälla trots att villkoren för arbetstillstånd inte är uppfyllda.

Granskningen visar att de flesta spårbytare har påbörjat en etablering i Sverige, däremot hade ungefär 7 procent en registrerad inkomst på mindre än 13 000 kronor under de fyra månaderna innan ansökan om spårbyte lämnades in till Migrationsverket. De flesta av dessa saknade inkomst helt. Det innebär att försörjningsvillkoret för dessa personer inte var uppfyllt.

Året efter spårbytet hade omkring 6 procent av spårbyterna inkomster på mindre än 13 000 kronor per månad, och majoriteten av dem saknade helt registrerad arbetsinkomst. Det betyder att villkoren för tillståndet inte var uppfyllda vid ansökningstillfället, eller att anställningen som legat till grund för tillståndet upphört i förtid. Granskningen visar dock inte vilka orsaker som kan finnas till detta, till exempel i vilken omfattning det är frågan om avsiktliga fel från den sökandes eller arbetsgivarens sida, eller om det är oförutsedda omständigheter som till exempel leder till att en utlovad anställning upphör.

Vidare visar granskningen att var fjärde spårbytare hade löneinkomster före asylansökan, vilket kan vara skäl för avslag på grund av så kallad tidig etablering. I vissa av fallen kan det finnas godtagbara skäl för tidig etablering, till exempel om personer arbetar i Sverige under ett verkställighetshinder efter en tidigare asylansökan.

Dessutom har en fjärdedel av spårbyterna fått lön från fler än en arbetsgivare under det första året efter spårbytet. Arbetstillståndet är knutet till en arbetsgivare, och förutsätter att ett byte av arbetsgivare anmäls till Migrationsverket för ny prövning. Granskningen visar dock inte om det har skett. Riksrevisionen bedömer att felfrekvensen delvis kan förklaras av att Migrationsverket saknar tillräckliga förutsättningar för att genomföra nödvändiga kontroller.

Migrationsverket har samlat handläggningen av ansökningar om spårbyte i region Nord. Riksrevisionen bedömer att det har goda förutsättningar för att bidra till samlad kompetens, utvecklade rutiner och mer enhetliga beslut än den tidigare ordningen där flera enheter, som var lokaliserade på olika orter, handlade ärendena. Fokus har varit att korta ned handläggningstider och handlägga ett större antal äldre ärenden. Riksrevisionen konstaterar att detta är legitima och viktiga mål för en myndighet. Granskningen visar att långa handläggningstider för spårbyten också ger upphov till merarbete för Migrationsverket, eftersom myndigheten behöver kontrollera att de uppgifter och förhållanden som gällde vid ansökan fortfarande består. Ett alltför ensidigt fokus på snabb handläggning kan dock i

förlängningen innebära risker för kvaliteten i utredningar och beslut. Riksrevisionen bedömer därför att Migrationsverket bör iaktta även kvalitetsaspekter i det fortsatta utvecklingsarbetet.

En återkommande iakttagelse i granskningen är att företrädare för Migrationsverket betonar formella aspekter av kontrollerna, det vill säga om kontrollen har genomförts och vilken bestämmelse i lagstiftningen den tar sikte på. Däremot ges mindre fokus åt frågor om ifall kontrollen är ändamålsenlig för att upptäcka förhållanden som kan påverka ärendets utfall, och om de genomförs på det mest effektiva sättet. Riksrevisionen bedömer att det finns utrymme för förbättring i båda dessa avseenden, och utvecklar detta i kommande avsnitt.

6.3 Åtkomst till Skatteverkets månadsuppgifter har ännu inte utnyttjats till fullo

Riksrevisionen noterar att Migrationsverket saknar teknisk lösning för att inhämta uppgifter från Skatteverket i sitt ärendehanteringssystem för personer med samordningsnummer. Samtidigt utgör personer med samordningsnummer en majoritet av de som ansöker om spårbyte. Det är en betydande begränsning i möjligheterna att utnyttja Skatteverkets månadsuppgifter. I många fall blir det aktuellt först i samband med en ansökan om förlängning av arbetstillståndet. Månadsuppgifter från Skatteverket är därmed inte den primära informationskällan vid handläggningen av spårbytesärenden, utan uppgifter (oftast i pappersform) hämtas främst från den sökande och från arbetsgivaren.

Riksrevisionen bedömer att en åtkomst till månatliga löneuppgifter från Skatteverket både kan effektivisera och höja kvaliteten på Migrationsverkets kontroller. Granskningen tyder på att inkomstuppgifterna bör vara mer tillförlitliga än de uppgifter som Migrationsverket hittills har begärt in från sökande och arbetsgivare. Därigenom kan Migrationsverket minska den administrativa bördan både för sin egen personal, för de sökande och för arbetsgivarna. Därtill konstaterar Riksrevisionen att incitamentsstrukturen avseende spårbytesärenden innebär att den sökande och arbetsgivaren i vissa fall kan ha gemensamt intresse av att förtiga omständigheter eller lämna felaktiga uppgifter till Migrationsverket. Det kan till exempel avse uppgifter om tidig etablering, lön och anställningstid före spårbytet. En registerbaserad kontroll kan då vara mer tillförlitlig än inhämtning av uppgifter från de berörda parterna.

6.4 Brister i informationsutbyte försvårar kontrollerna

Granskningen visar att det förekommer utbyte av information mellan till exempel Migrationsverket och Polismyndigheten om bland annat organiserad brottslighet, arbetslivskriminalitet och människohandel. Informationen kan vara relevant för Migrationsverkets handläggning och utredning av ärenden av såväl spårbyte som andra former av arbetskraftsinvandring. Informationen kan till exempel bestå av uppgifter om att arbetsgivaren inte har följt gällande regelverk eller fullföljt sina åtaganden, är föremål för sanktioner eller är under utredning. Riksrevisionen bedömer att sådan information är väsentlig för handläggning och beslut i ett ärende om arbetstillstånd.

Migrationsverket får del av informationen genom myndighetens nationella och regionala samordnare. Granskningen visar dock att upplysningar om till exempel enskilda arbetsgivare sällan når handläggare för enskilda ärenden. Det kan få till följd att arbetsgivare som bryter mot lagstiftningen eller används som verktyg i kriminalitet ändå godkänns i arbetstillståndsärenden. Granskningen visar på två orsaker till detta:

Den ena orsaken är oklarheter om tillämpningsområdet för lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet. Olika myndigheter har olika uppfattningar om information som delas enligt lagen får användas för handläggning av enskilda ärenden, eller om lagens tillämpningsområde endast avser övergripande analyser. Det råder även olika uppfattningar om lagen kan tillämpas för till exempel samverkan mot arbetslivskriminalitet.

Den andra orsaken är att Migrationsverket inte sparar information om företag på ett strukturerat sätt som är enkelt åtkomligt för handläggarna. Intervjuade på Migrationsverket anger att myndigheten saknar rättsliga förutsättningar för att upprätta "svarta listor" över arbetsgivare. Riksrevisionen noterar dock att Migrationsverket i ett annat sammanhang tillhandahåller handläggarstöd, som innebär att man kan göra en markering i ärendehanteringssystemet när handläggaren ska vara uppmärksam och kontakta någon ansvarig internt som kan ha relevant information som man bör känna till, till exempel information från arbetsplatsinspektioner eller liknande. Förfarandet med icke-bindande handläggarstöd har i det sammanhanget godkänts av Högsta förvaltningsdomstolen.¹³⁸

¹³⁸ Se Riksrevisionen, *Lämpligt biträde och rätt ersättning – hanteringen av offentliga biträden i migrationsärenden* (RiR 2022:14) s. 35, och HFD 2020 ref. 34.

6.5 Svårt att kontrollera arbetsgivarnas ekonomiska status och spårbytarens anställningsvillkor

Granskningen visar att vissa av förhållandena som påverkar beslut om spårbyte inte går att kontrollera på ett effektivt och betryggande sätt. Till exempel går det inte att kontrollera om arbetstagaren betalar tillbaka lön eller arbetar fler timmar än vad som är avtalat.

Enligt utlänningsförordningen ska Migrationsverket hämta in ett yttrande från arbetstagarorganisationer, som kan kontrollera nivåer mot kollektivavtal inför beslut om arbetstillstånd¹³⁹. Granskningen visar dock att organisationerna ofta avstår från yttrande eller förordar avslag med motiveringen att företaget saknar kollektivavtal. Kollektivavtal är dock inget krav som regelverket ställer på arbetstillstånd. I dessa fall får Migrationsverket ingen vägledning för sitt beslut, och saknar också såväl lagliga som praktiska möjligheter att kontrollera uppgifterna som arbetsgivaren lämnat om försäkringsskydd och arbetsvillkor.

Granskningen visar också att det är svårt för Migrationsverket att få tillförlitlig information om en arbetsgivares förmåga och vilja att i framtiden leva upp till de villkor som anges i ansökan. Registerbaserad historisk information om företaget kan ge viss vägledning för en bedömning av företagets seriositet och betalningsförmåga, men bedömningen kan vara svår att göra. Medarbetare som handlägger spårbyten har i allmänhet ingen bakgrund av eller utbildning i att bedöma företagsekonomiska förhållanden. I dagsläget saknas stödmaterial i form av till exempel checklistor och stöd för tolkning av nyckeltal som kan hjälpa handläggarna i arbetet. Granskningen visar också att den offentliga informationen om företag kan vara arbetskrävande att hämta in och är i många fall inaktuell vid beslutstillfället.

Sammantaget bedömer Riksrevisionen att det är svårt för Migrationsverket att, utan omfattande och arbetskrävande metoder, genomföra helt tillförlitliga bedömningar av om en arbetsgivare kommer att leva upp till sina åtaganden efter beviljat spårbyte.

6.6 Migrationsverket har inte genomfört efterkontroller de senaste åren på grund av resursbrist

Som framgått uppfylls inte alltid villkoren och det är svårt att i förväg bedöma om en arbetsgivare kommer att leva upp till sina åtaganden. Därför behövs

¹³⁹ Däremot har arbetstagarorganisationerna inget register där villkoren för den enskilde arbetstagaren framgår. Mejl från företrädare för Migrationsverket, 2022-07-04.

efterhandskontroller av beviljade arbetstillstånd. Granskningen visar dock att Migrationsverket sedan några år inte genomför efterkontroller av beviljade tillstånd på grund av resursbrist. Det beror bland annat på att efterkontrollerna är arbetskrävande och riskerar att ta resurser från ärendehandläggningen.

Riksrevisionen bedömer att avsaknad av kontinuerliga efterkontroller utgör ett väsentligt effektivitetsproblem. Det riskerar att leda till att systemet utnyttjas av oseriösa arbetsgivare, med konsekvensen att arbetstagare kan fara illa.

Eftersom tillstånden är tidsbegränsade kan det också framstå som mer effektivt för Migrationsverket att göra prövningen i samband med en ansökan om förlängning. Riksrevisionen konstaterar att långa handläggningstider kan leda till att en person får vistas i Sverige i upp till två år med ett uppehållstillstånd, trots att de grundläggande villkoren inte är uppfyllda.

Riksrevisionen noterar i sammanhanget att regeringen betonar vikten av efterkontroller och i budgetpropositionen för 2022 även har tillfört medel för ändamålet. Riksrevisionen bedömer att även efterkontrollerna med fördel kan baseras på en indikation från en automatiserad inhämtning av uppgifter från Skatteverket.

6.7 Låg grad av automatisering i ärendehandläggningen

Granskningen visar att Migrationsverkets ärendehandläggning har låg grad av automatisering. Myndighetens handläggning består i huvudsak av manuella kontroller av inskannade dokument i ett digitalt ärendehanteringssystem. Åtgärder och resultat dokumenteras elektroniskt, men det sker ingen automatiserad genomgång eller analys av underlagen. Riksrevisionen bedömer att hög grad av manuell hantering kan leda till längre handläggningstider och större risk för att fel, eller att missbruk inte upptäcks. Riksrevisionen vill samtidigt lyfta fram att automatiserade kontroller inte behöver omfatta det slutliga beslutet om beviljande eller avslag i ärendet. Däremot kan de spara arbetstid och öka kvaliteten genom att bekräfta om ett villkor är uppfyllt, eller uppmärksamma en handläggare på vilka ärenden som bör kontrolleras manuellt.

6.8 Regeringen har ett ökat fokus på kontroller men har inte följt upp systemet med spårbyte

6.8.1 Regeringen har inte följt upp systemet med spårbyte

Riksrevisionen konstaterar att systemet med spårbyte är tämligen unikt för Sverige. När det initierades fanns det därför inga praktiska erfarenheter hur väl det skulle

kunna fungera, vilka problem som skulle kunna uppstå, eller hur dessa skulle kunna hanteras. Flera remissinstanser pekade dock på betydande risker för till exempel missbruk, människohandel och andra oönskade bieffekter. Eftersom spårbyterna befinner sig i en annan situation än andra arbetskraftsinvandrare, finns det också risk för att andra problem uppstår än vid reguljära arbetstillstånd.

Riksrevisionen bedömer därmed att regeringen noga borde ha följt upp hur systemet fungerar för att kunna agera vid eventuella problem. Granskningen visar dock att så inte har skett. Regeringen har sedan 2008 i huvudsak efterfrågat Migrationsverket om uppgifter om antal ärenden och beviljade beslut.

6.8.2 Regeringen har allt större fokus på effektivare generella kontroller

Granskningen visar att regeringen sedan 2009 har följt upp risker för missbruk i arbetstillståndsärenden. Senare har regeringen också gett flera uppdrag som syftar till utvecklad myndighetssamverkan mot arbetskriminalitet i arbetslivet.

Riksrevisionen bedömer att denna samverkan på sikt kan ha goda förutsättningar att bidra till en effektivare bekämpning av brottslighet även i samband med spårbyten. För Migrationsverkets del förefaller dock den huvudsakliga samverkan fortfarande ske på en övergripande samordnande nivå. Det innebär att relevant information sällan når fram till den faktiska ärendehandläggningen av arbetstillstånd. Så som nämnts i avsnitt 5.2.4, beror det åtminstone delvis på oklarheter i hur lagstiftningen om samverkan tolkas.¹⁴⁰ Vidare har regeringen under senare år föreslagit ändrade regelverk mot missbruk av arbetstillstånd som även påverkar förutsättningarna för spårbyten. Det är dock ännu för tidigt att bedöma effekterna av dem.

6.9 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer.

Till regeringen

- Säkerställ att Migrationsverket kan utbyta nödvändiga uppgifter med samverkande myndigheter, och att myndigheten kan använda uppgifterna i ärendehandläggningen.

¹⁴⁰ För en närmare analys av myndighetssamverkan mot brottslighet, se Riksrevisionen, *Myndighetsgemensamt arbete mot organiserad brottslighet – brister i styrning och uppföljning* (RiR 2019:11).

- Säkerställ att Migrationsverket kan sammanställa nödvändiga uppgifter om arbetsgivare för att utreda och kontrollera spårbytesärenden.

Till Migrationsverket

- Prioritera och stärk arbetet med efterkontroller av beviljade spårbyten, såväl automatiserade som riskbaserade manuella kontroller.
- Utred möjligheterna att automatisera kontroller av om villkoren för spårbyten är uppfyllda.
- Utveckla en teknisk lösning för att inhämta uppgifter från Skatteverket, även för personer som har ett samordningsnummer.
- Utveckla handläggarstöd för att bedöma arbetsgivares ekonomiska förhållanden.
- Utred möjligheterna till handläggarstöd för att avgöra vilka arbetsgivare som bör kontrolleras mer utförligt i spårbytesärenden.

Referenslista

Litteratur

Bevelander, P., Emilsson, H., Magnusson, K., Osanami Törngren, S., *Världens öppnaste land: arbetskraftsinvandring efter reformen 2008*, Fores, 2014.

Emilsson, H., Magnusson, K., "Högkvalificerad arbetskraft till Sverige", i: Calleman, C., Herzfeld Olsson, P. (red), *Arbetskraft från hela världen: Hur blev det med 2008 års reform?*, Delmi, 2015.

OECD, *Recruiting Immigrant Workers: Sweden 2011*, OECD Publishing, 2011.

Artiklar

Axberger, H.G., "Rättssäkerhet – teori och praktik" i Inspektionen för socialförsäkringen: Rättssäker förvaltning? Rapport från konferens den 23 april 2010, rapport 2010:4.

Haglund, A., "Fler byter spår: Ett sätt att undgå utvisning", *Svenska Dagbladet*, 2019-09-23, <https://www.svd.se/a/b5WdV5/fler-byter-spar-ett-satt-att-undga-utvisning>, hämtad 2021-05-26.

Jonitz, E., Leerkes, A., "Making asylum work? Civic stratification and labor-related regularization among rejected asylum seekers in Germany", *Law & Policy*, vol. 44, nr 1, 2022.

Kraler, A., "Regularization of Irregular Migrants and Social Policies: Comparative Perspectives", *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, vol. 17, nr 1, 2019.

Sjövall, J., "Efter Ekots avslöjande: Ett orimligt fuskande", *Sveriges Radio*, 2020-12-08, <https://sverigesradio.se/artikel/7619931>, hämtad 2021-05-26.

Författningar

Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd, (mottagandedirektivet).

Förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.

Förvaltningslagen (2017:900).

Migrationsverket, *Migrationsverkets föreskrifter om förteckning över säkra ursprungsländer*, MIGRFS 2021:4, Migrationsverkets författningssamling, beslutade den 24 maj 2021, publicerade den 25 maj 2021.

Utlänningslagen (2005:716).

Utlänningsförordningen (2006:97).

Domar

Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolens, dom den 18 februari 2022 i mål nr UM 1186–22.

Migrationsöverdomstolen, MIG 2015:11.

Migrationsöverdomstolen, MIG 2017:24.

Migrationsöverdomstolen, MIG 2017:25.

Migrationsöverdomstolen, MIG 2020:5.

Rättsfall från Högsta Förvaltningsdomstolen, HFD 2020 ref. 34.

Riksdagstryck

Bet. 2008/09: SfU3, *Nya regler för arbetskraftsinvandring*.

Bet. 2013/14: SfU13, *Cirkulär migration och utveckling*.

Bet. 2017/18: SfU17, *Arbetskraftsinvandring*, rskr. 2017/18:208.

Dir. 2020:8, *Åtgärder för att attrahera internationell kompetens och motverka utnyttjande av arbetskraftsinvandrare*.

Dir. 2020:69, *Tilläggsdirektiv till Utredningen om åtgärder för att attrahera internationell kompetens och motverka utnyttjande av arbetskraftsinvandrare* (Ju 2020:05).

Dir. 2021:115, *Bolaget som brottsverktyg*.

Dir 2022:90, *En behovsprövad arbetskraftsinvandring*.

Dir. 2022:3, *Förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter*.

Prop. 2007/08:147, *Nya regler för arbetskraftsinvandring*, bet. 2008/09: SfU3, rskr. 2008/09:37.

Prop. 2009/10:1, *Budgetpropositionen för 2010, utgiftsområde 08*, bet. 2009/10: SfU2, rskr. 2009/10:132.

Prop. 2009/10:77, *Försörjningskrav vid anhöriginvandring*, bet. 2009/10: SfU12, rskr. 2009/10:202.

Prop. 2013/14:213, *Cirkulär migration och utveckling*.

Prop. 2013/14:227, *Åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring*, bet. 2013/14: SfU19, rskr. 2013/14:338.

Prop. 2015/16:167, *Informationsutbyte vid samverkan mot organiserad brottslighet*, bet. 2015/16: JuU31, rskr. 2015/16:314.

Prop. 2015/16:174, *Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige*, bet. 2015/16: SfU16, rskr. 2015/16:303.

Prop. 2020/21:71, *Uppenbart ogrundade ansökningar och fastställande av säkra ursprungsländer*, bet. 2020/21: SfU15, rskr. 2020/21:222.

Prop. 2020/21:191, *Ändrade regler i utlänningslagen*, bet. 2020/21: SfU28, rskr. 2020/21:412.

Prop. 2021/22:134, *Skärpta och förbättrade regler om arbetskraftsinvandring*, bet. 2021/22: SfU22, rskr. 2021/22:238.

Prop. 2021/22:284, *Ett höjt försörjningskrav för arbetskraftsinvandrare*.

Utredningar

Ds 2022.13, *Utökat informationsutbyte*.

SOU 2021:5, *Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring*.

SOU 2021:88, *Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m. m.*

Regeringsbeslut

Regeringsbeslut Ju2009/10323/SIM, *Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Migrationsverket*.

Regeringsbeslut Ju2010/9806/SIM, Ju2010/8996/SIM, Ju2010/7228/SIM, *Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Migrationsverket*.

Regeringsbeslut Ju2011/9160/SIM, Ju2012/4227/SIM, *Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Migrationsverket*.

Regeringsbeslut Ju2012/7567/KRIM (delvis), Ju2012/7615/SIM, *Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Migrationsverket.*

Regeringsbeslut Ju2014/909/SIM, *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Migrationsverket.*

Regeringsbeslut Ju2014/871/SIM (delvis), Ju2014/7537/PO(delvis), Ju2014/7636/SIM, *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Migrationsverket.*

Regeringsbeslut Ju2016/00751/SIM, *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Migrationsverket.*

Regeringsbeslut Ju2016/08462/LP, Ju2016/01039/SIM (delvis), *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Migrationsverket.*

Regeringsbeslut 2018/00749/SIM (delvis), *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Migrationsverket.*

Regeringsbeslut Ju2018/00503/SIM (delvis), Ju2018/03462/SIM (delvis), Ju2018/05238/LP, *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Migrationsverket.*

Regeringsbeslut Ju2018/01405/SIM (delvis), Ju2019/00147/SIM (delvis), *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Migrationsverket.*

Regeringsbeslut Ju2020/04101/SIM, *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Migrationsverket.*

Regeringsbeslut Ju2021/02524, *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Migrationsverket.*

Regeringsbeslut Ju2016/00751/SIM, *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Migrationsverket.*

Regeringen, regeringsuppdrag från Arbetsmarknadsdepartementet, *Uppdrag om fortsatt myndighetssamverkan för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.* Diarienummer: A2021/00085. Regeringsbeslut 2021-01-14.

Myndighetsrapporter

Migrationsverket, internrevisionsrapport, *Granskning 2021:6 Återkallelse av uppehållstillstånd*, dnr 1.3.1-2022-4311, 2022-03-14.

Migrationsverket, *Pilot AT-UND, Region Nord 2020-12-15–2021-03-15* (Power Point-presentation).

Migrationsverket, *Årsredovisning för verksamhetsåret 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022.*

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, *Den globala jakten på kompetens – statens roll*, rapport 2018:03, Tillväxtanalys, 2018.

Riksrevisionen, *Ett välfungerande system för arbetskraftsinvandring?* (RiR 2016:32).

Riksrevisionen, *Myndighetsgemensamt arbete mot organiserad brottslighet – brister i styrning och uppföljning* (RiR 2019:11).

Riksrevisionen, *Att ställa om i en föränderlig omvärld – neddragningarna hos Migrationsverket 2017–2020* (RiR 2021:24).

Riksrevisionen, *I väntan på dom – migrationsdomstolarnas handläggningstider i asylmål* (RiR 2022:5).

Riksrevisionen, *Lämpligt biträde och rätt ersättning – hanteringen av offentliga biträden i migrationsärenden* (RiR 2022:14).

Migrationsverkets interna styr- och stöddokument

Migrationsverkets blankett nr 152011: Migrationsverket, "Anmälan om anställning eller upphörande av anställning av asylsökande", hämtad 2022-04-18.

Migrationsverket, *Rutin för att hämta individuppgifter*, 2022-04-12.

Migrationsverket, *Rättschefens administrativa beslut angående definition av ett förutsebart och enhetligt beslutsfattande med hög rättslig kvalitet*, RC A-38/2016, 2016.

Migrationsverkets vägledning, *Skenanställningar och annat missbruk*, publicerad 2018-12-11 och senast ändrad 2019-04-26.

Webbsidor

Europeiska kommissionen, "Schengen Information System", https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-information-system_en, hämtad 2022-05-31.

Migrationsverket, "Anställa en asylsökande", <https://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Arbetsgivare/Anstalla-nagon-som-redan-ar-i-Sverige/Asylsokande.html>, hämtad 2022-09-15.

Migrationsverket, "Om du har fått avslag på din ansökan om asyl", <https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Lamna-Sverige/Avslag-pa-ansokan-om-asyl.html>, hämtad 2022-09-22.

Migrationsverket, "Högre krav för arbetstillstånd inom vissa branscher", <https://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Arbetsgivare/Anstalla-fran-lander-utanfor-EU/Hogre-krav-for-vissa-branscher.html>, hämtad 2022-04-04.

Migrationsverket, "Arbeta under tiden som asylsökande", <https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Skydd-och-asyl-i-Sverige/Medan-du-vantar/Arbeta.html>, hämtad 2022-04-27.

Migrationsverket/Finnish Immigration Service, "En asylsökandes rätt att arbeta", <https://migri.fi/sv/ratt-att-arbeta-asylsokande>, hämtad 2022-05-23.

Ny i danmark, Udlændingestyrelsen och Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI), "Betingelser for at asylansøgere kan arbejde", <https://nyidanmark.dk/da/Ord-og-begreber/US/Indkvartering/Betingelser-for-at-asylans%C3%B8gere-kan-arbejde/?anchor=EECA36B285004D54A855F8D7E65E65B1&callbackItem=331D107F856B48979BA4F3F0884B5646&callbackAnchor=1012B01DCE4A42EAA3E98E0B9E625BA4EECA36B285004D54A855F8D7E65E65B1>, hämtad 2022-05-23.

Polisen, "Mer information om några av polisens register", <https://polisen.se/lagar-och-regler/behandling-av-personuppgifter/polisens-register/>, hämtad 2022-05-31.

Utlendingsdirektoratet, "Kan du arbeide når du har søkt beskyttelse (asyl)?", <https://www.udi.no/har-sokt/beskyttelse-asyl/kan-du-jobbe/#link-8814>, hämtad 2022-05-23.

Bilaga 1. Beskrivning av registerdata

Registerdataanalysen utgår från Migrationsverkets uppgifter om spårbytare och deras vuxna anhöriga. Dessa har matchats med olika register hos Statistiska centralbyrån (SCB). Från Jobbregistret har vi information om individernas arbetsinkomst. Från Longitudinell integrationsdatabas för sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsstudier (LISA) och Longitudinellt register för integrationsstudier (STATIV) har vi yrkesuppgifter och information om transfereringsinkomster. Slutligen har vi även information om individens huvudsakliga inkomstkälla från SCB:s registerbaserade aktivitetsstatistik (RAKS).

Migrationsverkets ärenderegister

Uttaget från Migrationsverket innehåller uppgifter om alla individer som ansökte om spårbyte från asyl- till arbetskraftsinvandring december 2008-december 2021. Uttaget består av 20 257 personer som ansökt om spårbyte, varav 8 080 beviljats spårbyte och 12 177 fått avslag. Observationerna motsvarar inte unika individer utan 57 personer har beviljats spårbyte mer än en gång. Därutöver tillkommer 4 428 vuxna anhöriga till spårbyterna. Dessa representerar 3 664 unika individer.

Populationen för anhöriga är en skattad population. Före 2018 fick anhöriga till spårbytare samma kod som övriga anhöriga till arbetstagare. Migrationsverket har därför matchat anhöriga till spårbytare med hjälp av två villkor som ska uppfyllas: dels ska individen ingå i samma familjegrupp som en spårbytare, dels krävs att individen har ansökt om tillstånd som anhörig till arbetstagare efter att spårbytaren har ansökt om arbetstillstånd.

Underlaget representerar hur uppgifterna var registrerade hos Migrationsverket (Simbas datalager) den 9 december 2021. Eftersom samordningsnummer inte registreras i databasen förekommer enbart individer som har fått ett personnummer. Enligt Migrationsverket fanns det 77 individer med ett beviljat spårbyte som saknade personnummer, vilket motsvarar 1 procent av de beviljade tillstånden. För anhöriga saknas personnummer för 1,5 procent av individerna.

För spårbyterna innehåller uttaget uppgift om senast icke-svenska medborgarskap och fyra datum: för spårbytesansökan, för beviljande av spårbyte, för individens första asylansökan och för den asylansökan som ligger närmast bakåt i tiden före ansökan om spårbyte. För spårbyternas vuxna anhöriga har vi information om senast icke-svenska medborgarskap och datum för beviljat uppehållstillstånd som anhörig.

Koppling av Migrationsverkets ärendedatabas till SCB:s register

Migrationsverkets uppgifter för spårbytare och anhöriga levererades till SCB. SCB konstaterade att det, förutom de individer som saknade personnummer, även fanns personer med ofullständiga personnummer. Det gäller 312 spårbytare (4 procent) och 285 anhöriga (9 procent). För dessa personer har ingen matchning kunnat göras mot register hos SCB.

För individerna med ett korrekt personnummer har Migrationsverkets data kopplats till olika register hos SCB. För att uppgifter ska registreras i LISA, STATIV och RAKS krävs det att individen var folkbokförd i Sverige under det aktuella året, och hen måste därmed ha ett svenskt personnummer. I Jobbregistret finns även uppgifter för individer med ett samordningsnummer. Genom Jobbregistret kan vi därför få information om vissa individer även innan de har fått ett svenskt personnummer. Kopplingen mellan samordningsnummer och personnummer uppdaterades senast hos SCB i februari 2022.

Arbetsinkomster (Jobbregistret)

Jobbregistret är en del av SCB:s Mikrodata för registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (RAMS). I Jobbregistret ingår alla personer som fått en kontrolluppgift och alla personer som deklarerat för näringsverksamhet under referensåret. Vid tiden för vår beställning kunde vi få uppgifter fram till och med 2020. Sedan 2019 finns det uppgifter även på månadsnivå. Jobbregistret har primärt använts för att titta på individens taxerade löne- eller företagarinkomster, det vill säga deras arbetsinkomst. Dessa uppgifter finns för varje arbetsgivare som individen har en inkomst från.

Eftersom vi följer spårbytare från 2008 och framåt har vi i majoriteten av fallen använt oss av årsdata för att analysera individernas inkomst. För individer som beviljats spårbyte efter 2018 har vi kunnat använda månadsuppgifter för att undersöka inkomstuppgifter i direkt anslutning till ansökan om spårbyte (fyra månader före ansökan och tolv månader efter).

Huvudsaklig inkomstkälla (RAKS)

Uppgifter om individernas huvudsakliga inkomstkälla från SCB:s registerbaserade aktivitetsstatistik (RAKS) har använts för att studera individernas etablering på arbetsmarknaden, på kort och medellång sikt. Vid tidpunkten för vår beställning fanns data tillgängligt till och med 2019.

Uppgiften om huvudsaklig inkomstkälla bygger på alla inkomster som en individ har haft under året. Det inkluderar exempelvis inkomster från olika socialförsäkringssystem samt ekonomiskt bistånd och studiestöd. Den variabel som står för den största andelen av det totala beloppet utgör en individs huvudsakliga inkomstkälla. Utöver det sammantagna måttet för huvudsaklig inkomstkälla har vi även information om storleken på varje andel. Därmed har vi även kunnat undersöka hur stor andel av inkomsten som faktiskt kommer från den huvudsakliga inkomstkällan.

Transfereringsinkomster (LISA och STATIV)

Inkomstuppgifter från LISA (Longitudinell integrationsdatabas för sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsstudier) och STATIV (Longitudinellt register för integrationsstudier) har använts för att undersöka förekomsten av andra inkomstkällor än arbetsinkomst. Vid tidpunkten för vår beställning fanns data tillgängligt till och med 2019.

I dessa register ingår uppgifter från olika register hos SCB, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Socialstyrelsen. Från LISA har vi uppgift om sjuk- och rehabiliteringspenning, sjukersättning, aktivitetsersättning, aktivitetsstöd, arbetslöshetsförsäkring, föräldrapenning och studierelaterade inkomster. Från STATIV har vi uppgifter om etableringsersättning och ekonomiskt bistånd. Dessa har använts för att undersöka förekomsten av flera olika typer av ersättningar.

Analyspopulationer och bortfall

För de 8 080 spårbyterna har SCB kunnat matcha på data till och med 2020 från Jobbregistret och till och med 2019 för övriga register. Det gör att vi har olika populationer för olika analyser. Det är enbart analysen av ansökningar om spårbyte och besluten i form av beviljanden och avslag för olika ursprungsländer, som bygger på alla spårbytare.

Analysen av *årliga inkomstuppgifter* från jobbregistret bygger på individer som beviljades spårbyte 2008–2019. Uppgifter till och med 2020 finns tillgängliga och vi analyserar dem från och med året efter det att spårbytet beviljades. Det inkluderar 5 600 spårbytare, vilket exkluderar 55 personer med felaktigt personnummer. Gruppen krymper sedan ytterligare för varje år som gått sedan spårbytet.

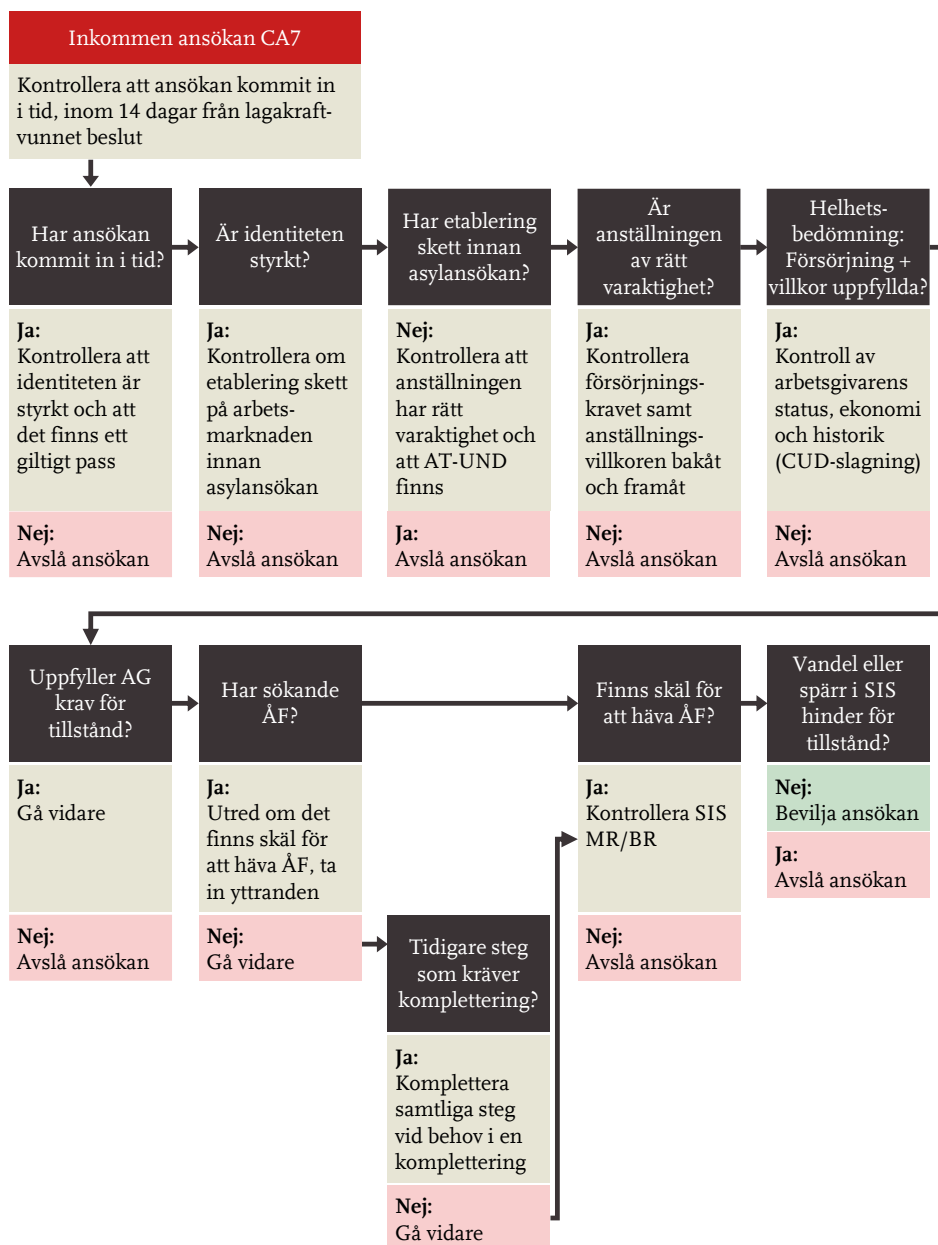
Analysen av *huvudsaklig inkomställa, transfereringsinkomster och yrkesuppgifter* bygger på individer som beviljades spårbyte 2008–2018. Uppgifter till och med 2019 finns tillgängliga och vi undersöker även dessa från och med året efter spårbytet. Det inkluderar 4 600 spårbytare och 40 personer med felaktigt personnummer har exkluderats. Även denna grupp krymper när vi följer dem under flera år.

Analysen av *månatliga inkomstuppgifter* från jobbregistret bygger på individer som ansökte om spårbyte 2019–2020 och har beviljats det, oavsett tidpunkt för beviljande. För denna grupp följer vi inkomsten under 4 månader före ansökan och i 12 månader efteråt. Det innebär att alla individer inte ingår under alla månader (t-4 till t+12), utan det beror på vilken månad under 2019–2020 som de lämnade in sin ansökan om spårbyte. Flest observationer finns för ansökningsmånaden (t+0) med 2 549 individer.

För anhöriga gäller samma omständigheter som för spårbytare vad gäller tillgängligheten i registerdata. Vi har dock ett större bortfall sett till både felaktiga personnummer, beslutsdatum och förekomsten av flera beslut. Av 4 428 anhöriga är det enbart 3 293 som har både ett personnummer och ett beslutsdatum. Av dessa är det 97 individer som har flera beslut, ofta till följd av att de har matchats till olika spårbytare. Vi har exkluderat dessa personer från analysen eftersom det skulle kunna indikera att matchningen är felaktig. Till följd av det större bortfallet och det faktum att registret över anhöriga bygger på en matchning bör resultaten för anhöriga tolkas med större försiktighet än resultaten för spårbytare.

Bilaga 2. Flödesschema för Migrationsverkets handläggning

Bearbetad version av Riksrevisionen av Migrationsverkets flödesschema för handläggning av spårbytesärenden (CA7).



Bilaga 3. Intervjuguide för handläggare av spårbyte

Frågeområden med huvudsaklig utgångspunkt i Migrationsverkets flödesschema för handläggningen av spårbytesärenden (CA7).

Kontroll av kriterier som måste vara uppfyllda - att identiteten är styrkt med giltigt pass el annan id-handling (och att ansökan kommit in i tid, dvs. inom 14 dagar från lagakraftvunnen dom).

1. Beskriv hur du kontrollerar att identiteten på den sökande är styrkt och att det finns ett giltigt pass?
Ex.
 - a. Hur kontrollerar att/pass el andra id-handlingar är giltiga?
 - b. Tar handläggare del av kopior el original av pass och id-handlingar?
 - c. Finns särskilda svårigheter i kontrollen av id i handläggningen av spårbyte?
Om ja, ge exempel.
 - d. Har handläggare stöd för att kontrollera av pass och andra id-handlingar?
Om ja, ge exempel.
 - e. Använder handläggare bedömningar gällande id-frågan från asylhandläggningen i handläggning av spårbyte?
Om ja, beskriv. (Kan handläggare av spårbyte t ex. ta del av underlag i asylutredningen via Migrationsverkets ärendehandläggningssystem?)

Kontroll om etablering skett på arbetsmarknaden före asylansökan.

1. Beskriv hur du kontrollerar om ev. etablering har skett på arbetsmarknaden innan asylansökan? (så kallad tidig etablering som kan vara skäl för avslag)
2. Sker utbyte/samverkan med andra aktörer för att kontrollera etablering innan asylansökan?
 - a. Om ja, beskriv hur och när.
 - b. Finns det uppgifter från andra aktörer som ni skulle behöva men inte kommer åt idag? Ge exempel.

Kontroll om anställningen har rätt varaktighet och att AT-UND under asylprocessen finns.

För att ha rätt att arbeta under asylprocessen personen ha fått ett bevis om att hen är undantagen från skyldigheten att ha arbetstillstånd, så kallat AT-UND).

1. Beskriv hur du kontrollerar anställningens varaktighet (rätt varaktighet = 4 mån före ansökan och med en varaktighet minst ett år framåt i tiden).
 - a. Vilka uppgifter och vilken underlag/dokumentation krävs för kontroll av uppgifter?

Information om AT-UND ska registreras på LMA-kortet. LMA betyder lagen om mottagande av asylsökande. Kortet är inte ett identitetskort (id-kort), utan ett bevis på att du är asylsökande och att personen får vara i Sverige under tiden som hen väntar på beslut. LMA-kortet innehåller även information om personen har rätt att arbeta under tiden som asylsökande, så kallat AT-UND.

1. Hur kontrolleras AT-UND? Kontroll genom slagning i ärendehanteringssystemet?
2. Åtgärd och konsekvens om AT-UND saknas, trots att den sökande uppger att hen arbetat under asyltiden?

Kontroll av försörjningskrav och anställningsvillkor framåt och bakåt i tiden, inkl. ev yttrande av arbetstagarorganisation.

1. Beskriv hur du kontrollerar försörjningskravet - och att uppgifterna är korrekta?
 - a. Finns svårigheter i bedömningar?
 - b. Är något otydligt? Om ja, ge exempel.
2. En helhetsbedömning ska göras om samtliga anställningsvillkor motsvarar kollektivavtal el praxis i branschen el yrket.
 - a. Hur kontrolleras anställningsvillkor och hur sker bedömningen av tillförlitligheten i lämnade uppgifter?
 - b. Bakåt i tiden?
 - c. Framåt i tiden?
 - d. Kontakt med arbetsgivare – när och hur?
 - e. Finns svårigheter att bedöma vad som är ett tillräckligt underlag för att fatta beslut?
 - f. Hur fungerar kontakten med arbetstagarorganisationer? Får ni det stöd ni behöver? Vad fungerar bra/mindre bra?

Kontroll av arbetsgivare (status, ekonomi och historik, inkl., så kallad CUD-slagning och slagning i Infotorg).

1. Beskriv rutinen för att kontrollera arbetsgivare. Hur får ni uppgifter om arbetsgivarnas status, ekonomi och historik?
 - a. Finns obligatoriska kontroller? Om ja, vad innebär dessa?
 - b. Det finns inget krav på att arbetsgivare till exempel ska vara anslutna till kollektivavtal. Vilken kontroll görs av arbetsgivare (seriositet)?
 - c. Vad innebär utökade kontroller – vilka åtgärder?
 - d. Vad innebär till exempel så kallad CUD-slagning i handläggning av spårbyte, vilken typ av uppgifter söker ni efter i myndighetens Centrala utlänningsdatabas
 - e. Vilka svårigheter kan finnas vid fördjupad utredning?
 - f. Vad fungerar bra/mindre bra?

När finns krav på fördjupade kontroller?

1. Sker fördjupade kontroller endast för vissa branscher, el finns eget bedömningsutrymme för handläggare att avgöra vilka utredningsåtgärder i det enskilda ärendet? Om ja, ge exempel

Hur långt sträcker sig Migrationsverkets ansvar när det gäller kontroll av arbetsgivare?

1. Upplever du att rutinen är tydlig vilken typ av slagningar ni har rätt att göra/bör göra/ska göra i handläggningen el finns oklarheter vad som är tillräckligt underlag för att fatta beslut?
 - a. Beskriv och ge exempel.
2. Kontaktar ni arbetsgivare vid indikationer på att något inte stämmer i underlagen till ansökan.

Om ja, ge exempel.

Är det tydligt när en handläggare bör kontakta en arbetsgivare?

Om arbetsgivaren inte är tillgänglig – åtgärd?

Händer det att ni frågar om information från andra myndigheter el aktörer för att kontrollera arbetsgivare? (t ex. Skatteverket)

- a. Om ja, beskriv och ge exempel hur det går till – vilken information?
- b. Hur ofta/är det vanligt?
- c. Sker det på handläggarens egna initiativ? El finns vissa obligatoriska moment?
- d. Finns etablerade kanaler för samverkan med andra myndigheter som du känner till?
- e. Om nej, finns hinder för informationsutbyte trots att behov av samverkan finns? Om ja, ge ex på hinder (t ex. sekretess/tidsbrist/saknar kontaktvägar).
- f. Finns exempel som du känner till på befintliga uppgifter eller registerdata som skulle kunna vara relevanta under handläggningen som underlag för beslut?

Vilka metoder har Migrationsverket för att upptäcka arbetsgivare som återkommande missköter sig?

Om en arbetsgivare inte uppfyller krav på tillstånd och ni avslår ansökan.

1. Ge exempel vad det kan handla om?
2. Händer det att ni polisanmäler arbetsgivare?
 - a. Om ja. Ge exempel och beskriv rutinen.
 - b. Krav på särskild dokumentation?

Kontroll mot SIS och MR/BR. Beskriv rutinen.

- a. När finns skäl att avslå ansökan? (vandel el spärr i SIS?) Åtgärder? Polisanmälan?
- b. Finns oklarheter?

Beskriv hur ni arbetar med att återreseförbud (ÅF) (finns skäl att häva ev. ÅF?)

Hinner ni alltid göra alla kontroller?

Konsekvens om det är ont om tid i handläggningen?

- a. Händer det att ni måste prioritera bland åtgärder/kontroller för att fatta beslut?
- b. Om ja, vilka prioriteringar gör ni om det är ont om tid?

Finns hinder/skäl som gör att man kan behöva avvika från rutinerna i handläggningen?

- a. Om ja. Ge exempel.
- b. Vilka hinder kan finnas? Sekretess? Tidsbrist? Annat?

Vilka externa register eller tjänster använder ni för kontrollerna?

Vad händer om det kommer anmälningar om oegentligheter från privatpersoner, berörda, andra myndigheter?

Finns exempel på andra förbättringsmöjligheter?

Övrigt som du vill lyfta fram som kan vara bra för oss att känna till?

Bilaga 4. Hur går det för spårbyterna?

Vi har även undersökt vissa etableringsmönster för spårbyterna och deras anhöriga genom en genomgång av registerdata för perioden. Analysen visar att majoriteten av spårbyterna arbetar inom yrken där kraven på utbildning och kvalifikationer är låga. Omkring 95 procent av spårbyterna har sin huvudsakliga försörjning genom arbete, men det handlar i genomsnitt om relativt låga inkomster. De första fem åren efter beviljat spårbyte var medianlönen cirka 22 000 kronor i månaden före skatt. Vidare har omkring 10–15 procent av spårbyterna löneinkomster som är lägre än 13 000 kronor i månaden före skatt, som motsvarar försörjningskravet.

Ser man till spårbytessystemet i sin helhet har cirka hälften av anhöriga sin huvudsakliga försörjning genom arbete, medan cirka 20 procent huvudsakligen försörjer sig genom vård av barn eller nära anhörig.

Spårbyterna arbetar ofta i lågkvalificerade yrken

När arbetskraftsinvandringsreformen genomfördes fanns en tanke att den bland annat skulle avhjälpa arbetskraftsbrist i yrken där kompetens var särskilt svår att finna inom landets eller EU:s gränser.¹⁴¹ För att följa upp detta redovisas yrkesindelningen bland personer som har beviljats spårbyte.

Tabell 2 Vanliga yrken bland spårbytare

Yrkeskategori	Andel
Städyrken ¹⁴²	32 procent
Service-, omsorgs- och säkerhetsarbete ¹⁴³	16 procent
Snabbmatpersonal, köks och restaurangbiträden m.fl. ¹⁴⁴	15 procent
Byggnads- och anläggningsarbete ¹⁴⁵	7 procent
Försäljningsarbete inom detaljhandel m.m. ¹⁴⁶	4 procent

¹⁴¹ Bet. 2008/09:SfU3, s. 10 och 16.

¹⁴² Från SSK12 ingår yrkeskod 91 (städyrken) och från SSK96 ingår yrkeskod 91 (servicearbete utan krav på särskild yrkesutbildning).

¹⁴³ Från SSK12 ingår yrkeskod 51 (serviceyrken) och yrkeskod 53 (omsorgsyrken) och från SSK96 yrkeskod 51 (service-, omsorgs- och säkerhetsarbete).

¹⁴⁴ Från SSK12 ingår yrkeskod 94 (snabbmatpersonal, köks- och restaurangbiträden m.fl.).

¹⁴⁵ Från SSK12 ingår yrkeskod 71 (byggnads- och anläggningsarbete) och från SSK96 yrkeskod 71 (gruv-, bygg- och anläggningsarbete).

¹⁴⁶ Från SSK12 ingår yrkeskod 52 (försäljningsarbete inom detaljhandel m.m.) och från SSK96 yrkeskod 52 (försäljningsarbete inom detaljhandel m.m.).

Yrkeskategori	Andel
Metallhantverk, reparatörsarbete m.m. ¹⁴⁷	3 procent
Övriga yrken (mellan 0–3 procent)	23 procent

Anm.: Yrkeskoder har ändrats under den studerade perioden, se fotnot angående hur Riksrevisionen har grupperat yrkeskategorierna.

Källa: Riksrevisionens egna beräkningar baserade på registerdata från Migrationsverket och SCB (Yrkesregistret).

Tabell 2 visar att en majoritet av spårbyterna arbetar inom yrken där kraven på kvalificerad utbildning är låg. Omkring en tredjedel av dem är anställda inom städyrken. Andra vanliga yrken är till exempel inom service- och omsorg, som snabbmatpersonal, eller som köks- och restaurangbiträden.

Riksrevisionen har tidigare granskat hela systemet för arbetskraftsinvandring och konstaterade då att nästan 70 procent av alla arbetskraftsinvandrare fanns inom tio yrkesgrupper under 2009–2015. De fem vanligaste yrkesgrupperna var (förutom bärplockare) specialister inom IT-sektorn, kockar, civilingenjörer, köksbiträden och städare. Totalt 6 av 10 beviljade tillstånd avsåg ett yrke som det enligt Arbetsförmedlingens bedömning råder brist på.¹⁴⁸ Jämfört med arbetskraftsinvandrare i stort kan Riksrevisionen därmed konstatera att spårbytare i lägre utsträckning arbetar i yrken som ställer krav på kvalificerad utbildning och specialistkompetens.

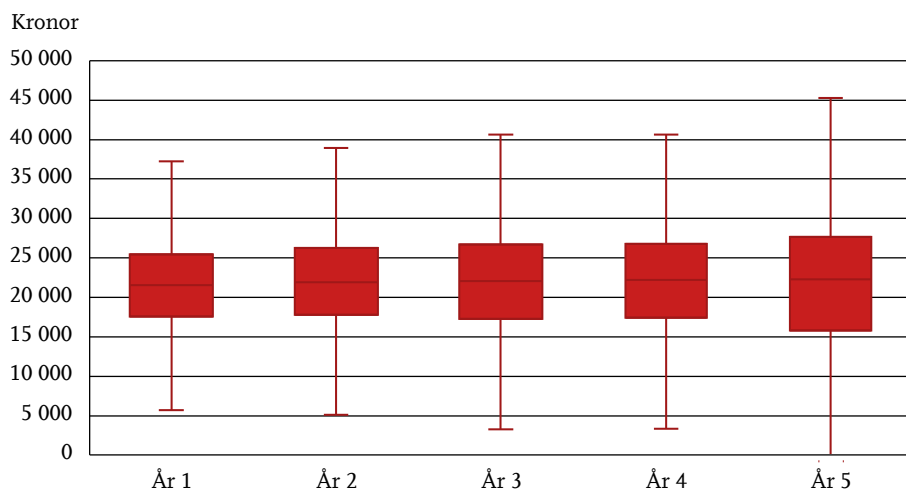
Vissa spårbytare har låga inkomster även på sikt

I avsnitt 3.1 i rapporten har vi granskat spårbytares löneinkomster i nära anslutning till ansökningsstillfället för den delpopulation som går att följa med månadsuppgifter. För att följa upp hela gruppen under lite längre period har vi även sammanställt spårbytares sammanlagda arbetsinkomster på medellång sikt med hjälp av årsuppgifter. Diagram 4 illustrerar spridningen av löne- och företagarincomester bland spårbyterna från och med året efter det beviljade arbetstillståndet och fem år framåt.

¹⁴⁷ Från SSK12 ingår yrkeskod 72 (metallhantverks- och reparatörsyrken) och från SSK96 yrkeskod 72 (metallhantverks- och reparatörsyrken).

¹⁴⁸ Riksrevisionen, *Ett välfungerande system för arbetskraftsinvandring?* (RiR 2016:32) s. 42–43.

Diagram 4 Arbetsinkomster i genomsnitt per månad för spårbytare, median och kvartiler samt lägsta och högsta inkomst¹⁴⁹



Anm.: Extremvärden och personer som saknar uppgift om inkomst är exkluderade.

N = 5 449–1 708 personer beroende på år.

Källa: Riksrevisionens egna beräkningar baserade på registerdata från Migrationsverket och SCB (Jobbregistret).

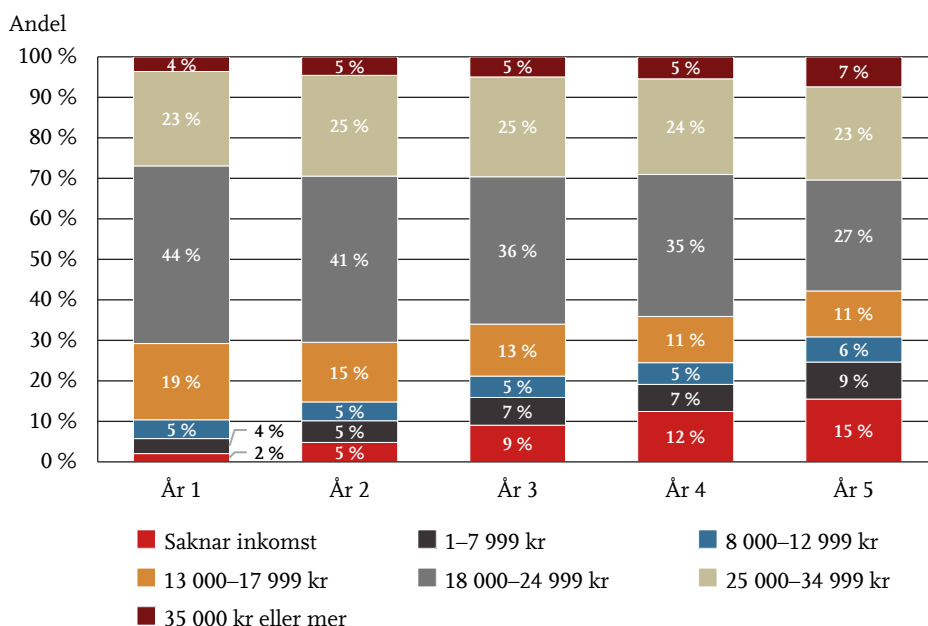
Diagram 4 visar att medianinkomsten för spårbytarna ligger stabilt kring 22 000 kronor i månaden. För hälften av spårbytarna var månadsinkomsten från lön och företagande 17 000–25 000 kronor i månaden, vilket illustreras av den så kallade lådan för varje år i diagrammet. Av diagram 4 framgår även att det finns en grupp spårbytare som har inkomster som underskrider 13 000 kronor i månaden och som är den lägsta tillåtna nivån i enlighet med försörjningskravet.¹⁵⁰ Det skulle till exempel kunna bero på att spårbytaren arbetar svart och att inkomsterna därmed inte syns i registerdata, eller på att anställningen upphört i förtid och personen har lämnat landet.

För att vidare illustrera fördelningen av inkomster redovisar diagram 5 andelen spårbytare som har lön i en viss nivå.

¹⁴⁹ Diagrammet exkluderar extremvärden.

¹⁵⁰ I diagrammet är extremvärden exkluderade, vilket innebär att inkomster som avviker med mer än 1,5 gånger kvartilavståndet inte visas. Inte minst vad gäller företagsinkomster finns dock extremvärden som ligger långt över eller långt under medianen. Det kan vara värt att notera att det finns 35 fall av negativa årsinkomster, där spårbytare alltså haft större förluster än inkomster på helårsbasis.

Diagram 5 Arbetsinkomster i genomsnitt per månad för spårbytare, fördelning mellan lönenivåer



Anm.: N = 5 560–2 007 personer beroende på år.

Källa: Riksrevisionens egna beräkningar baserade på registerdata från Migrationsverket och SCB (Jobbregistret).

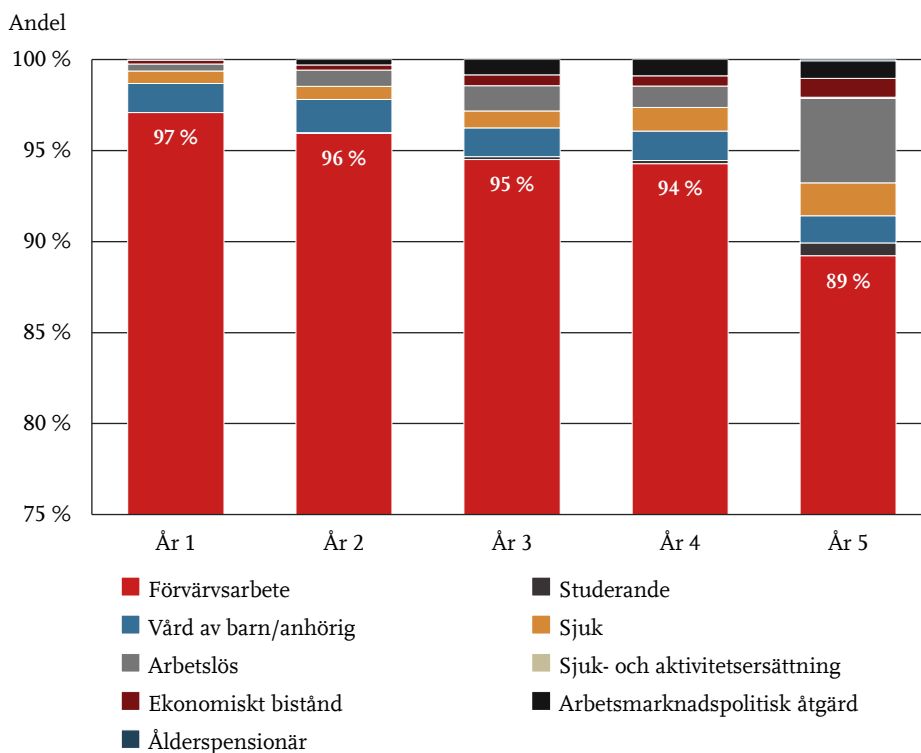
Diagram 5 visar att 9–15 procent av spårbytarna, vilket motsvarar 309–462 personer, har summerade inkomster som är lägre än 13 000 kronor i månaden före skatt.¹⁵¹ Därtill saknar 2–15 procent (motsvarande 115–311 personer) helt inkomster. I båda fallen gäller att andelarna med för låga eller inga löner ökar över tid. Fem år efter beviljat spårbyte är det totalt 30 procent som antingen har för låg lön i förhållande till försörjningskravet eller saknar lön, enligt registerdata.

De flesta spårbytare försörjer sig i huvudsak genom arbete

Utöver att kartlägga spårbytarens registrerade löneinkomster har vi undersökt om deras huvudsakliga inkomstkälla på medellång sikt avser förvärvsarbete.

¹⁵¹ Uppgifterna baserade på ett genomsnitt av den registrerade årsinkomsten. Storleken på gruppen som vi kan följa minskar för varje år. År 1 efter spårbytet kan vi följa totalt 5 560 personer och år 5 totalt 2 007 personer. Notera även att spårbytarens endast har att förhålla sig till lägstanivån på 13 000 kronor så länge arbetstillståndet är aktuellt, i normalfallet fyra år.

Diagram 6 Huvudsaklig inkomstkälla på kort och medellång sikt för personer som beviljades spårbyte 2008–2018



Anm.: År 1 motsvarar året efter spårbytet. Population: samtliga som beviljades spårbyte 2008–2018. Personer som saknar inkomst enligt register är exkluderade. N = 4 133–1 549 personer beroende på år.

Källa: Riksrevisionens egna beräkningar baserade på registerdata från Migrationsverket och SCB (RAKS).

Diagram 6 visar att en stor majoritet av de som beviljats spårbyte har sin huvudsakliga inkomstkälla från förvärvsarbete (97 procent år 1 och 89 procent år 5). Det innebär att inkomster från förvärvsarbete utgör den största andelen av en persons totala inkomst¹⁵², men utesluter inte att personen även kan ha andra inkomstkällor än arbete.

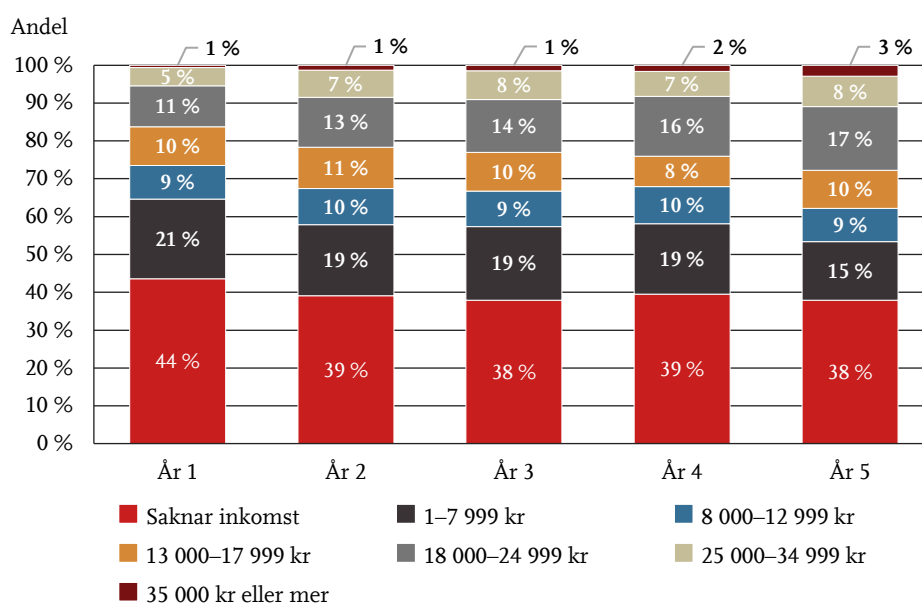
¹⁵² En individ kan klassificeras in under en huvudsaklig inkomstkälla utifrån nio inkomstkällor: förvärvsarbete, vård av barn/anhörig, arbetslös, ekonomiskt bistånd, ålderspensionär, studerande, sjuk, förtidspensionär eller arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Den variabel som står för den högsta andelen av det totala beloppet utgör en individs huvudsakliga inkomstkälla.

Ungefär 5 procent har annan registrerad huvudsaklig inkomstkälla än arbete och då är vård av barn eller nära anhörig det vanligaste. Däremot sker en förändring år 5 när arbetslöshetsersättning i stället är huvudsaklig försörjningskälla för 5 procent av spårbyterna. Det kan möjligen höra samman med att det är möjligt att få permanent uppehållstillstånd efter fyra år och då är rätten att stanna i Sverige enligt lagstiftningen inte längre knuten till en anställning.

Drygt hälften av de anhöriga försörjer sig genom arbete

För att ge en bild av spårbydessystemet i sin helhet har vi sammanställt motsvarande registeruppgifter för vuxna anhöriga till spårbytare¹⁵³.

Diagram 7 Arbetsinkomster i genomsnitt per månad för vuxna anhöriga till spårbytare, fördelning mellan lönenivåer

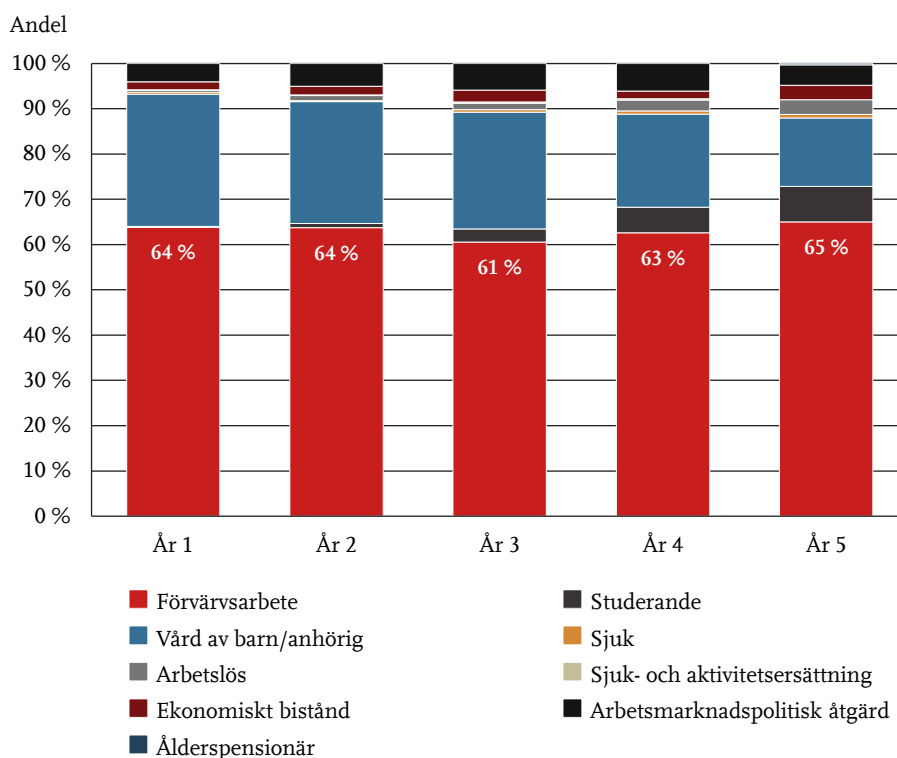


Anm.: År 1 motsvarar året efter spårbytet. Population: vuxna anhöriga till samtliga som beviljats spårbyte 2008–2019, N = mellan 2 088 och 849 personer beroende på år. Källa: Riksrevisionens egna beräkningar baserade på registerdata från Migrationsverket och SCB (Jobbregistret).

¹⁵³ Som anhörig räknas enligt regelverket maka, make, sambo, registrerad partner och ogifta barn under 21 år. Riksrevisionens analys av huvudsaklig försörjning inkluderar dock endast vuxna anhöriga.

Diagram 7 visar att en dryg tredjedel av de anhöriga saknade inkomst under de första fem åren efter spårbytet. Till skillnad för spårbyterna minskar dock denna andel över tid. Istället ökar andelen anhöriga med de högre inkomstgrupperna, 18 000 kr eller mer, över tid.

Diagram 8 Huvudsaklig inkomstkälla på kort och medellång sikt för vuxna anhöriga till personer som beviljats spårbyte 2008–2019



Anm.: År 1 motsvarar året efter spårbytet. Population: vuxna anhöriga till samtliga som beviljats spårbyte 2008–2018. Personer som saknar inkomst enligt register är exkluderade. N = mellan 1 319 och 623 personer beroende på år.

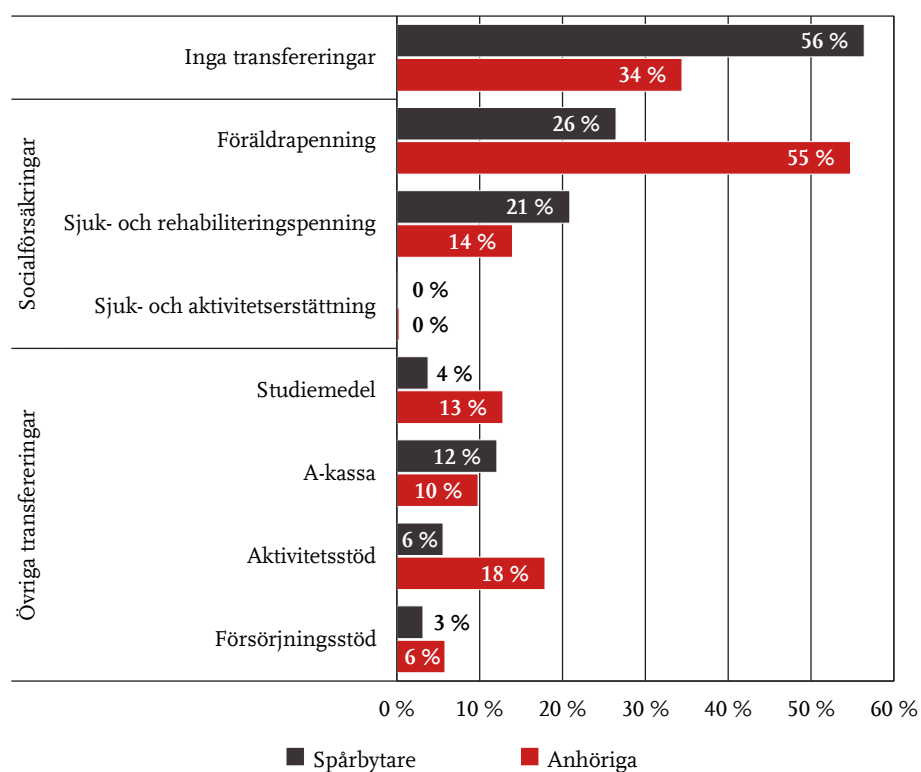
Källa: Riksrevisionens egna beräkningar baserade på registerdata från Migrationsverket och SCB (RAKS).

Diagram 8 illustrerar huvudsaklig inkomstkälla för anhöriga till spårbytare. Diagrammet visar att drygt hälften av de anhöriga försörjer sig genom arbete från och med året efter spårbyte beviljas. Vidare har mellan 15 och 29 procent sin huvudsakliga inkomstkälla från vård av barn eller annan anhörig.

Knappt hälften av spårbyterna har tagit del av ersättningar från transfereringssystemen

Diagram 9 visar andelen spårbytare respektive anhöriga som någon gång efter beviljat spårbyte tagit emot ersättning från transfereringssystemen oavsett summa.

Diagram 9 Andel spårbytare och anhöriga som efter beviljat tillstånd tagit del av ersättningar från transfereringssystemen



Anm.: Population: personer som beviljats spårbyte 2008–2018. N = 4 588 spårbytare och 1 748 vuxna anhöriga.

Källa: Riksrevisionens egna beräkningar baserade på registerdata från Migrationsverket och SCB (LISA, STATIV).

Diagram 9 visar att transfereringssystemen nyttjas i relativt låg utsträckning. Drygt hälften av de personer som har beviljats spårbyte har aldrig tagit del av något av de huvudsakliga stöden från transfereringssystemen. Det samma gäller för en tredjedel av de anhöriga.

För dem som har tagit emot transfereringar visar diagram 9 att den vanligaste ersättningen är föräldrapenning, som någon gång har betalats ut till hälften av de anhöriga och en fjärdedel av spårbyterna. Den näst vanligaste transfereringen är sjuk- och rehabiliteringspenning, som en femtedel av spårbyterna har erhållit. Övriga stöd har nyttjats i låg utsträckning.

Så kallat spårbyte innebär att den som fått avslag på sin asylansökan kan ha möjlighet att söka uppehållstillstånd för arbete utan att först behöva lämna landet. Kravet är att den sökande har påbörjat en etablering på svensk arbetsmarknad. Riksrevisionen har granskat om systemet med spårbyte fungerar effektivt.

Granskningen visar att de flesta spårbytare har en lön som uppfyller kraven och har påbörjat en etablering i Sverige. Samtidigt bedömer Riksrevisionen att spårbyte kan utnyttjas för att kringgå lagstiftningen för asyl- och arbetskraftsinvandring, i syfte att ta sig in på svensk arbetsmarknad.

Huvudorsaken är den möjlighet som systemet ger att arbeta både under asylprocessen och sedan under handläggningen av ansökan om spårbyte, utan de kontroller som gäller för övrig arbetskraftinvandring. Systemet har även brister när det gäller kontroller och uppföljning. Därmed finns risk för att skenanställningar och missbruk inte upptäcks, och att utsatta människor utnyttjas av oseriösa arbetsgivare.

Riksrevisionen rekommenderar Migrationsverket bland annat att prioritera och stärka arbetet med efterkontroller av beviljade spårbyten, såväl automatiserade som riskbaserade manuella kontroller, samt utveckla en teknisk lösning för att inhämta uppgifter från Skatteverket, även för personer som har ett samordningsnummer. Riksrevisionen rekommenderar regeringen bland annat att säkerställa att Migrationsverket kan utbyta nödvändiga uppgifter med samverkande myndigheter, och att uppgifterna kan användas i ärendehandläggningen.

Riksrevisionen

S:t Eriksgatan 117
Box 6181, 102 33 Stockholm
08-5171 40 00
www.riksrevisionen.se