

Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

Remissvar Genomförande av det nya blåkortsdirektivet (Ds 2023:6)

Inledning

Saco har beretts möjlighet att lämna synpunkter på promemorian Genomförande av det nya blåkortsdirektivet. Det kan noteras att vissa delar av det tidigare direktivet – som det nya blåkortsdirektivet ersätter – har ändrats medan andra delar förblir oförändrade. Saco har tagit del av förslagen och lämnar synpunkter på de områden som särskilt rör våra medlemsförbund och deras medlemmar.

Saco är positiv till blåkortsdirektivets (2021/1883) övergripande syfte med bland annat ökade möjligheter för EU att effektivt och snabbt bemöta behovet av högkvalificerade tredjelandsmedborgare samt kompensera för den kompetensbrist som finns inom unionen. Invandring från länder utanför EU/EES-området är mycket värdefullt för Sverige som kunskapsnation. Det gäller särskilt den högkvalificerade arbetskraften som Sacos medlemsförbund organiserar i många olika branscher. Att underlätta för den högkvalificerade arbetskraften att komma till Sverige är viktigt för den framtida kompetensförsörjningen.

Barn födda i Sverige till föräldrar med blåkort

Redan inledningsvis vill Saco framhålla att barn till blåkortsinnehavare och deras möjlighet att söka uppehållstillstånd från Sverige har glömts bort i promemorian. De barn som föds i Sverige och där föräldrarna har ett uppehålls- och arbetstillstånd kan generellt göra en ansökan om uppehållstillstånd utan att lämna Sverige. Någon motsvarande regel om EU-blåkort saknas, vilket är en stor brist.

I 6 a kap. 11 § UtL om EU-blåkort framgår att barnet måste ansöka och beviljas uppehållstillstånd före inresan i landet. Något undantag i likhet med 5 kap. 18 § UtL finns inte där en skälighetsbedömning avseende konsekvenserna för ett barn av att skiljas från sin förälder ska beaktas. Samma problematik finns även när det gäller uppehålls- och arbetstillstånd för forskning och vid ICT-tillstånd. Saco anser att utredningen behöver kompletteras när det gäller frågan om barnens rätt att söka uppehållstillstånd från Sverige.

Villkor för blåkort (kap. 7)

Anställningsavtal om minst 6 månader

För att kunna få ett EU-blåkort beviljat är förslaget att kravet på anställningens längd sänks från minst ett år till sex månader. Därmed kommer det att bli lättare att uppfylla kravet för att få ett EU-blåkort. Saco har inga invändningar mot förslaget.

Förslaget innebär vidare att det som villkor för EU-blåkort krävs ett juridiskt bindande anställningsavtal i stället för ett anställningserbjudande som är kravet enligt nuvarande bestämmelse. Ändringen om krav på avtal innebär att regleringen får en liknande utformning som de nuvarande nationella reglerna för arbetstillstånd. Ett anställningsavtal stärker generellt sätt arbetskraftsinvandrarens ställning på arbetsmarknaden och bör därför ligga till grund för beslut om arbetstillstånd. Ett avtal tydliggör bl.a. vilka parter som binds i anställningsförhållandet och om arbetstagaren är anställd i Sverige eller ska ses som utstationerad. Saco instämmer i förslaget om att införa ett krav på anställningsavtal både vad gäller blåkort (avsnitt 7.2) och säsongarbete (avsnitt 17.2).

Ett EU-blåkort ska enligt direktivet och utlänningslagen inte beviljas om den sökande är utstationerad i Sverige. Saco anser att Migrationsverket vid sin beslutsprövning måste kontrollera med hjälp av Arbetsmiljöverkets register vilka arbetstagare som är att ses som utstationerade. Detta för att försäkra sig om att de sökande får rätt sorts tillstånd. Det är också en förutsättning för att Migrationsverkets nya framtagna modell om handläggningstider (2023-05-12) ska fungera och behålla sitt syfte.

Högre yrkeserfarenhet

Den sökande till ett EU-blåkort ska antingen ha en högre utbildning eller fem års yrkeskompetens på en nivå som är jämförbar med högre utbildning och som är relevanta för det yrke eller den bransch som anställningen avser. Förslaget på bestämmelsens utformning har en liknande lydelse som nuvarande lagstiftning utöver ett tillägg som förtydligar vad yrkeserfarenheten avser.

Saco är positiv till att lagtexten kompletteras med ett förtydligande men anser att yrkeserfarenheter måste valideras. Därmed behövs även ett förtydligande om vilken myndighet som ska ha ansvaret och på vilket sätt det ska utföras.

Fastställd lönetröskel

Det föreslås i promemorian att lönetröskeln även fortsättningsvis minst ska uppgå till en och en halv gånger den genomsnittliga bruttoårslönen i

Sverige. Saco har tidigare påtalat att lönebildning är och måste fortsätta vara en nationell kompetens, vilket också anges i artikel 153 i EUF-fördraget. Saco har i tidigare remissvar avstyrkt alla förslag om att löner ska regleras på europeisk nivå och det är en uppfattning som kvarstår. Förslag som anger en lägsta lön för arbetstagare verksamma i Sverige går emot den svenska kollektivavtalsmodellen, där lönebildning av hävd betraktas som parternas ansvar. Även om den nu aktuella regleringen är förvaltningsrättslig och handlar om tillträde till arbetsmarknaden, riskerar blåkortsdirektivets lönetröskel att i praktiken fungera som en lagstadgad lönetröskel för blåkortsinnehavares anställningar. Det är mot den bakgrunden som det behöver göras en vidare analys när det gäller en fortsatt användning av en lönetröskel.

Hittills har antalet utfärdade blåkort i Sverige varit mycket lågt men ökar gradvis årligen. Det behöver göras en komplettering om hur lönetröskeln i direktivet förhåller sig till kollektivavtalens lönenivåer samt eventuell påverkan på lönebildningen. Även om det inte föreslås en lagändring i avsnitt 7.3 kommer genomförandet av det nya blåkortsdirektivet på sikt innebära fler utfärdade blåkort. Det är viktigt att den förändringen inte glöms bort i en analys av lagförslagets sammantagna effekter. I promemorian konstateras att nivån på lönetröskeln kan komma att behöva ses över i framtiden bl.a. med hänsyn till utvecklingen av antalet ansökningar av blåkort och förändringar i det migrationsrättsliga nationella regelverket.

Genom avvikelser från huvudregeln i direktivets art. 5.3 får medlemsstaterna göra undantag från lönetröskeln genom att tillåta lägre lönekrav för nyexaminerade samt inom yrken där efterfrågan på arbetskraft är särskilt stor.

Saco instämmer i bedömningen att undantagen från lönetröskeln i artiklarna 5.4 om bristyrken och 5.5 om nyexaminerade inte bör utnyttjas varken i lag eller förordning. Saco håller med om att undantaget för bristyrken i 5.4 påminner om en arbetsmarknadsprövning och ska därför inte användas. Ett system där staten ska definiera behovet av kompetens på arbetsmarknaden riskerar att skapa stora problem. Om en arbetsgivare utlyser en ledig tjänst så finns ett behov och en efterfrågan på en viss sorts arbetskraft. Det finns därmed en brist på en särskild kompetens i den verksamheten, vilket inte kan fastställas i förväg av en myndighet.

Handläggning av ärenden (kap. 9)

Handläggningstider

Direktivets bestämmelser om att ett ärende om EU-blåkort ska avgöras inom 90 dagar från det att ansökan lämnas in motsvarar de nuvarande reglerna om blåkort. Saco vill samtidigt framhålla att det är viktigt att Migrationsverket får de resurser som krävs för att kunna hålla lagreglerade handläggningstider också i den praktiska tillämpningen. Man dock ifrågasätta varför inte den sökande till blåkort ska ses som högkvalificerad enligt Migrationsverkets nya rutiner för handläggning. Enligt en ny framtagna modell ska den högkvalificerade arbetskraften ha en handläggningstid om 30 dagar, vilket alltså inte omfattar sökande till blåkort.

Tillsyns- och sanktionsbestämmelser

I förslagen finns det i princip inga bestämmelser om hur det ska kontrolleras att systemet följs och anställningsvillkoren tillgodoses. Det gäller även bestämmelser om sanktioner gentemot de arbetsgivare som inte efterlever regelverket. För Sacoförbundens medlemsgrupper är det ofta bra försäkrings- och tjänstepensionsvillkor som brister när företag saknar kollektivavtal. Det är därför viktigt att Migrationsverket, såväl vid utfärdad tillstånd som vid tillsyn av efterlevnad, granskar om blåkortinnehavarens försäkringar och tjänstepension är i nivå med kollektivavtal eller praxis inom branschen. Det är myndigheten som ansvarar för uppföljningen av anställningsvillkor, inte arbetstagarorganisationerna.

Kompensation till blåkortsinnehavaren

Saco anser att förslaget måste kompletteras med bestämmelser som ger rätt till ersättning till den blåkortsinnehavare som på grund av arbetsgivarens agerande, leder till att hen blir av med sitt blåkort. En liknande bestämmelse finns redan i exempelvis Sanktionsdirektivet.¹ Exempelvis anges att det vid tvist mellan en utlänning och en arbetsgivare om inestående ersättning gäller en presumtion om att lönen anses motsvara den minimilön som följer av kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen och om att tre månaders heltidsarbete har utförts.

Upphållstillstånd för familjemedlemmar (kap. 11)

Saco instämmer i förslag och bedömningar avseende upphållstillstånd där familjemedlemmen behandlas på liknande sätt som den som söker EU-blåkort. Det gäller exempelvis att familjemedlemmars ansökningar

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/52/EG av den 18 juni 2009 om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt.

om uppehållstillstånd ska behandlas samtidigt som anknytningspersonen blåkortsansökan behandlas. För att kunna höja attraktiviteten för högutbildad arbetskraft att komma till Sverige är det betydelsefullt att även familjemedlemmars ansökningsprocesser hanteras på ett enkelt och smidigt sätt. Därtill är det viktigt att den medföljande familjemedlemmen får möjlighet att söka ett tillfälligt arbetstillstånd i Sverige i enlighet med 6 kap. 3 § UtL.

Ställning som varaktigt bosatt (kap. 12)

Förslaget innebär att blåkortsinnehavare enklare ska kunna få ställning som varaktigt bosatt inom EU. Vid flytt till en annan medlemsstat kan ställning som varaktigt bosatt erhållas efter fem års kontinuerlig bosättning i olika medlemsstater (även medräknat bosättning på grundval av andra tillstånd än blåkort), varav minst två år som varaktigt bosatt i den berörda medlemsstaten. Det görs även en bedömning att möjligheten att låta vistelseperioder som student inte ska ingå i beräkningen av sammanlagd vistelsetid.

Saco instämmer i förslaget om att utöka rätten till sammanslagning av vistelseperioder med olika slags uppehållstillstånd och därmed förbättra möjligheten att beviljas ställning som varaktigt bosatt.

Saco avstyrker den bedömning som görs gällande att vistelseperioder med uppehållstillstånd som student inte ska ingå i beräkningen av den sammanlagda vistelsetiden. Frågan om att utnyttja direktivets tillåtna utrymme att låta bosättningsperioderna för studieändamål medräknas till hälften behöver övervägas ytterligare. Den högutbildade arbetskraften har en mycket viktig roll i den framtida kompetensförsörjningen och det finns skäl att inte enbart hänvisa till den nationella regleringen om ställning som varaktigt bosatt.

Därtill ska det påminnas om att uppehållstillstånd för forskarstudier och forskning ska jämföras med arbete oavsett hur det finansieras. Forskarstudier ska därmed medräknas fullt ut, vilket är en självklarhet mot bakgrund av Sveriges behov av högkvalificerad arbetskraft.

Rörlighet inom EU (kap. 13)

Rörlighet för längre vistelse i Sverige

När det gäller rörlighet för längre vistelse i Sverige innebär förslaget att efter 12 månaders vistelse i ett EU-land med ett blåkort ska den sökande ha rätt att bl.a. arbeta i en andra medlemsstat. I ansökan ska tredjelandsmedborgaren lägga fram vissa handlingar däribland ett giltigt anställningsavtal samt bevis som styrker att den sökande uppfyller kraven i fråga om den lönetröskel som finns fastställd i Sverige. Det

finns även en möjlighet att vägra en ansökan om EU-blåkort om lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor är sämre än de villkor som följer av kollektivavtal eller branschpraxis.

Saco instämmer delvis i förslaget ovan men anser att bestämmelsen om avslag med anledning av att kollektivavtalen inte följs behöver förtydligas. Förslaget innebär att blåkort får vägras om lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis är otillräckligt. Å ena sidan får denna fakultativa bestämmelse inte innebära att en arbetsgivare ska kunna erbjuda den sökande oskäliga arbetsvillkor. Å andra sidan får kravet inte bli så strikt att det skapar problem för arbetstagaren (jämför med de tidigare s.k. kompetensutvisningarna).

Saco föreslår i första hand att föreslagen lagtext i 6 a kap 3 a § sista stycket förtydligas med att det enbart rör sig om fall med mycket små avvikelser från gällande kollektivavtal eller om det annars framstår som oskäligt att avslå en ansökan om blåkort. I andra hand måste ett förtydligande in i författningskommentaren. Utrymmet att inte avslå en ansökan om blåkort som inte uppfyller kollektivavtalens krav måste tolkas mycket snävt. Saco vill i sammanhanget lyfta fram betydelsen av att kollektivavtalen respekteras på svensk arbetsmarknad.

Likabehandling (kap. 15)

Saco instämmer i bedömningarna avseende likabehandling och gällande rätt men vill samtidigt betona vikten av att likabehandling, exempelvis inom ramen för arbets- och anställningsvillkoren, också tillämpas i praktiken. Det är viktigt att tillsyn och kontroll av efterlevnaden prioriteras. Ingen ska utnyttjas på svensk arbetsmarknad.

Angående frågan om studiestöd behöver det framgå att blåkortsinnehavare har rätt till omställningsstudiestöd på samma villkor som andra. Saco vill framhålla betydelsen av att även blåkortsinnehavare ska kunna vidareutbilda sig i yrkeslivet.

Tillgång till information (kap. 16)

Saco instämmer i att det behövs en tydlig och uppdaterad information om EU-blåkort tillgänglig på Migrationsverkets hemsida. Någon författningsändring bedöms inte krävas eftersom det finns krav på god service i myndighetens instruktion.

Saco vill dock poängtera att det behövs tydligare information om vilka dokument en ansökan om uppehålls- eller arbetstillstånd ska innehålla.

Ett skäl till att många ansökningar behöver kompletteras beror just på otillräcklig information från myndigheten.

Blåkortsinnehavare behöver även få tydlig information om möjligheten att söka andra tillstånd såsom permanent arbetstillstånd och möjligheten att få ställning som varaktigt bosatt.

Med vänlig hälsning
Sveriges akademikers centralorganisation

Lena Granqvist
Samhällspolitisk chef

Maria Rasmussen
Utredare