

Socialförsäkringsutskottets betänkande 2022/23:SfU13

Riksrevisionens rapport om spårbyte i migrationsprocessen – kontroller och uppföljning

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

Riksrevisionen har granskat om systemet med spårbyte från asyl- till arbetskraftsinvandring fungerar effektivt. Den övergripande slutsatsen är att systemet överlag förefaller att nå rätt målgrupp. Samtidigt bedömer Riksrevisionen att spårbyte kan utnyttjas för att kringgå lagstiftningen för asyl- och arbetskraftsinvandring. Riksrevisionen lämnar rekommendationer till regeringen och Migrationsverket.

Regeringen redovisar i sin skrivelse sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer. Regeringen instämmer i att spårbyte kan utnyttjas för att kringgå lagstiftningen och anger att en utredare har fått i uppdrag att ta ställning till hur systemet med spårbyte kan avskaffas.

Utskottet föreslår att riksdagen avslår motionsyrkandena.

I betänkandet finns en reservation (V, C, MP).

Behandlade förslag

Skrivelse 2022/23:63 Riksrevisionens rapport om spårbyte i migrationsprocessen – kontroller och uppföljning.

Fyra yrkanden i följdmotioner.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden.....	5
Riksrevisionens rapport om spårbyte i migrationsprocessen.....	5
Reservation	9
Spårbyte, punkt 1 (V, C, MP).....	9
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	10
Skrivelsen.....	10
Följdmotionerna	10

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Spårbyte

Riksdagen avslår motionerna

2022/23:2340 av Frida Tånghag m.fl. (V),

2022/23:2344 av Annika Hirvonen m.fl. (MP) och

2022/23:2345 av Jonny Cato och Martina Johansson (båda C) yrkandena 1 och 2.

Reservation (V, C, MP)

2. Regeringens skrivelse

Riksdagen lägger skrivelse 2022/23:63 till handlingarna.

Stockholm den 11 maj 2023

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Viktor Wärnick

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Viktor Wärnick (M), Ludvig Aspling (SD), Anders Ygeman (S), Sanne Lennström (S), Clara Aranda (SD), Kalle Olsson (S), Ulrika Heindorff (M), Ola Möller (S), Magnus Resare (M), Ingemar Kihlström (KD), Nima Gholam Ali Pour (SD), Annika Hirvonen (MP), Mauricio Rojas (L), Daniel Persson (SD), Zara Leghissa (S), Jonny Cato (C) och Frida Tånghag (V).

Redogörelse för ärendet

Riksrevisionen överlämnade granskningsrapporten Spårbyte i migrationsprocessen – kontroller och uppföljning (RiR 2022:21) till riksdagen den 7 oktober 2022. Riksdagen överlämnade i sin tur rapporten till regeringen den 25 oktober 2022. Regeringen återkom den 16 februari 2023 till riksdagen med skrivelsen 2022/23:63 Riksrevisionens rapport om spårbyte i migrationsprocessen – kontroller och uppföljning.

I detta betänkande behandlar utskottet regeringens skrivelse och fyra yrkanden i följd motioner. Förslagen i motionerna finns i bilagan.

Riksrevisor Helena Lindberg med medarbetare informerade om Riksrevisionens rapport vid socialförsäkringsutskottets sammanträde den 15 november 2022.

Utskottets överväganden

Riksrevisionens rapport om spårbyte i migrationsprocessen

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motioner om att behålla möjligheten till spårbyte och om kontroller. Riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

Jämför reservationen (V, C, MP).

Regeringens skrivelse

Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om systemet med spårbyte från asyl- till arbetskraftsinvandring fungerar effektivt. Granskningen avser perioden 2008–2021.

Möjligheten att göra ett spårbyte infördes 2008. Ett spårbyte innebär att en asylsökande som har fått avslag på sin asylansökan under vissa förutsättningar i stället kan beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete utan att först lämna Sverige.

För spårbyte krävs bl.a. att sökanden har fått undantag från kravet på arbetstillstånd i väntan på beslut i asylärendet, att asylansökan därefter har avslagits genom ett lagakraftvunnet beslut samt att sökanden vistas här och sedan minst fyra månader har en anställning som dels avser en period om minst ett år från spårbytesansökan, dels uppfyller de generella kraven för arbetstillstånd. Ett av dessa krav innebär att anställningen måste ha en sådan omfattning att lönen uppgår till minst 13 000 kronor i månaden före skatt – det s.k. försörjningskravet.

Mellan 2017 och 2021 har antalet ansökningar om spårbyte varit 2 000–3 300 per år. Det innebär att var sjätte person som har fått avslag på sin asylansökan har ansökt om spårbyte under denna period. En fjärdedel av spårbyterna kommer från fem länder som tillsammans står för endast 6 procent av alla asylsökande, samtidigt som relativt få asylsökande från dessa länder bedöms ha tillräckliga skyddsskäl. En sjättedel av spårbyterna kommer från länder som sedan 2021 finns på Migrationsverkets lista över s.k. säkra ursprungsländer. Detta kan enligt Riksrevisionen vara indikationer på att asylsökande har kommit till Sverige i annat syfte än att söka skydd.

Riksrevisionens dataanalys visar vidare att inte alla spårbytare uppfyller försörjningskravet och att var fjärde spårbytare har haft lön redan före asylansökan.

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. Riksrevisionen noterar dock att Migrationsverkets handläggare sedan april 2022 kan inhämta Skatteverkets uppgifter i Migrationsverkets ärendehanteringssystem för sökande som har personnummer. Kontrollerna skulle dock kunna fungera bättre om uppgifter kunde inhämtas även för personer som endast har ett samordningsnummer, och om handläggarna fick bättre stöd i bedömningen av arbetsgivare. Riksrevisionen konstaterar även att Migrationsverket under de senaste åren inte har genomfört efterkontroller av beviljade spårbyten på grund av resursbrist. Samtidigt noteras att regeringen betonar vikten av fler efterkontroller och även har tillfört medel för detta ändamål i budgetpropositionen för 2022.

Riksrevisionen noterar att en utredning tillsattes i augusti 2021 för att utvärdera möjligheterna till stärkt informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor i syfte att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystem, bidragsbrott och arbetslivskriminalitet. Utredningen överlämnade i juni 2022 sin slutrapport (Ds 2022:13).

Sammantaget bedömer Riksrevisionen att spårbyte kan utnyttjas för att kringgå lagstiftningen om asyl- och arbetskraftsinvandring. Sökanden kan få tillträde till den svenska arbetsmarknaden och arbetsgivaren kan undgå regelmässiga kontroller som gäller för arbetstillstånd vid övrig arbetskraftsinvandring. Riksrevisionen bedömer vidare att regeringen borde ha följt upp hur systemet fungerar för att kunna agera vid eventuella problem. Granskningen visar dock att så inte har skett.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att säkerställa att Migrationsverket kan

- utbyta nödvändiga uppgifter med samverkande myndigheter och att myndigheten kan använda uppgifterna i ärendehandläggningen
- sammanställa nödvändiga uppgifter om arbetsgivare för att utreda och kontrollera spårbytesärenden.

Riksrevisionen rekommenderar Migrationsverket att

- prioritera och stärka arbetet med efterkontroller av beviljade spårbyten, såväl automatiserade som riskbaserade manuella kontroller
- utreda 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
- utreda möjligheterna till handläggarstöd för att avgöra vilka arbetsgivare som bör kontrolleras mer utförligt i spårbytesärenden.

Regeringens bedömning med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning och instämmer i bedömningen att spårbyte kan utnyttjas för att kringgå lagstiftningen för asyl- och arbetskraftsinvandring. Regeringen bedömer att granskningen ger stöd för en utmönstring av systemet för spårbyte.

Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

I regeringsförklaringen den 18 oktober 2022 anges att regeringen kommer att skärpa villkoren för arbetskraftsinvandring, bl.a. genom högre inkomstkrav och förbud mot spårbyte för att motverka fusk. En utredare har fått i uppdrag att ta ställning till hur systemet med spårbyte kan avskaffas.

Regeringen anser i och med sin skrivelse att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Motionerna

I kommittémotion 2022/23:2340 av Frida Tånghag m.fl. (V) föreslås ett tillkännagivande om att regeringen bör behålla systemet med spårbyte och återkomma med förslag om stärkta kontroller inom systemet. Yrkanden med samma innebörd finns i kommittémotion 2022/23:2345 av Jonny Cato och Martina Johansson (båda C) där det föreslås tillkännagivanden om att inte ta bort möjligheten till spårbyte (yrkande 1) och om att gå vidare med Riksrevisionens rekommendationer om att skärpa kontrollsystemet för spårbyten (yrkande 2). Även i kommittémotion 2022/23:2344 av Annika Hirvonen m.fl. (MP) föreslås ett tillkännagivande om att bevara möjligheten till spårbyte.

Utskottets ställningstagande

Riksrevisionen har granskat om systemet med spårbyte fungerar effektivt.

Den övergripande slutsatsen i granskningsrapporten är att systemet med spårbyte överlag tycks nå rätt målgrupp. Enligt Riksrevisionens bedömning kan dock spårbyte utnyttjas för att kringgå lagstiftningen för asyl- och arbetskraftsinvandring. Bedömningen grundas främst på att det finns brister i Migrationsverkets rutiner och kontrollverksamhet men får även stöd i den analyserande statistiken. Det framgår av rapporten att handläggningstiden för spårbytesärenden i regel uppgår till flera månader och i vissa fall över ett år utöver den tid som asylprocessen har tagit, och att en asylsökande i praktiken kan arbeta under hela denna period även om lönen och övriga arbetsvillkor är sämre än vad som krävs för ett arbetstillstånd. Också när Migrationsverket har avslagit en ansökan om spårbyte för att villkoren inte är uppfyllda är det möjligt att arbeta utan arbetstillstånd tills beslutet har vunnit laga kraft. En arbetsgivare kan utnyttja situationen genom att t.ex. erbjuda lägre lön och sämre arbetsvillkor än vad som brukar förekomma på svensk arbetsmarknad.

Av rapporten framgår vidare att en fjärdedel av spårbyterna kommer från fem länder som tillsammans står för endast 6 procent av alla asylsökande, samtidigt som det är relativt få asylsökande från dessa länder som bedöms ha tillräckliga skyddsskäl. Enligt Riksrevisionen kan detta utgöra indikationer på att asylsökande har kommit till Sverige i annat syfte än att söka skydd. Det framgår även att asylsökande i sina kontakter med Migrationsverket kan vara helt öppna med att de i första hand har kommit till Sverige för att arbeta eller söka arbete.

Utskottet instämmer i den bedömning som Riksrevisionen och även regeringen gör, dvs. att spårbyte kan utnyttjas för att kringgå lagstiftningen för asyl- och arbetskraftsinvandring. Enligt utskottets mening är stärkta kontroller inte tillräckligt för att komma till rätta med alla de problem som är förknippade med systemet med spårbyte. Vidare innebär ordningen med spårbyte en sammanblandning av systemen för asyl- och arbetskraftsinvandring och utgör ett avsteg från principen om att asylprocessen ska ha en tydlig början och ett tydligt slut.

Utskottet avstyrker med det anförda motionerna 2022/23:2340 (V), 2022/23:2344 (MP) och 2022/23:2345 (C) yrkandena 1 och 2.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

Reservation

Spårbyte, punkt 1 (V, C, MP)

av Annika Hirvonen (MP), Jonny Cato (C) och Frida Tånghag (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna
2022/23:2340 av Frida Tånghag m.fl. (V),
2022/23:2344 av Annika Hirvonen m.fl. (MP) och
2022/23:2345 av Jonny Cato och Martina Johansson (båda C) yrkandena 1 och 2.

Ställningstagande

För människor som bor och har skaffat sig arbete i Sverige men som har fått avslag på sin asylansökan innebär spårbyte en bra möjlighet att bo kvar och bidra till det svenska samhället. Ofta har asylprocessen pågått i flera år och den asylsökande har hunnit påbörja en etablering i Sverige. Systemet med spårbyte gynnar såväl samhället som individen.

Samtidigt kan det dock konstateras att systemet med spårbyte är förknippat med ett antal brister, bl.a. i form av fusk kopplat till systemet, vilket framgår av Riksrevisionens rapport. Riksrevisionen riktar en rad rekommendationer till regeringen och Migrationsverket för att åtgärda bristerna. Fusk och utnyttjande ska alltid stävjas och bristerna i systemet med spårbyte bör åtgärdas i enlighet med Riksrevisionens rekommendationer.

Regeringen bör behålla systemet med spårbyte och återkomma med förslag om stärkta kontroller inom systemet. Detta bör riksdagen ställa sig bakom och ge regeringen till känna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2022/23:63 Riksrevisionens rapport om spårbyte i migrationsprocessen – kontroller och uppföljning.

Följdmotionerna

2022/23:2340 av Frida Tånghag m.fl. (V):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör behålla systemet med spårbyte och återkomma med förslag om stärkta kontroller inom systemet och tillkännager detta för regeringen.

2022/23:2344 av Annika Hirvonen m.fl. (MP):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att bevara möjligheten till spårbyte och tillkännager detta för regeringen.

2022/23:2345 av Jonny Cato och Martina Johansson (båda C):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att inte ta bort möjligheten till spårbyte och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att gå vidare med Riksrevisionens rekommendationer om att skärpa kontrollsystemet för spårbyten och tillkännager detta för regeringen.