

Datum
2023-03-28

Diarienummer
Af-2023/0022 5423

Ert diarienummer
Ju2023/00511

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
ju.L7@regeringskansliet.se

Arbetsförmedlingens remissvar: Utkast till lagrådsremiss - Vissa skärpta villkor för anhöriginvandring och begränsade möjligheter till uppehållstillstånd av humanitära skäl

Arbetsförmedlingen har vid sin bedömning av utkastet till lagrådsremiss fokuserat på förslagets potentiella påverkan på arbetsmarknadens funktionssätt och förutsättningar för en god kompetensförsörjning. Följande synpunkter har framkommit.

Sammanfattning

I utkastet till lagrådsremiss föreslås ändringar i utlänningslagen som innebär att villkoren för anhöriginvandring skärps samt att möjligheten att bevilja uppehållstillstånd av humanitära skäl begränsas.

Arbetsförmedlingen anser att förslagets konsekvensanalys inte är tillräckligt tydlig avseende den föreslagna förändringens omfattning vilket försvårar bedömningen av påverkan på arbetsmarknaden. Utifrån det underlag som finns gör Arbetsförmedlingen dock följande bedömning samt ger avslutningsvis förslag på hur konsekvensanalysen kan kompletteras.

Utöver de förväntade positiva effekter på integrationen som förslaget lyfter fram ser Arbetsförmedlingen en risk för vissa potentiellt negativa effekter i form av en ökad försörjningsbörda samt en försvärad kompetensförsörjning. Det är således svårt att med säkerhet säga vilka effekter på arbetsmarknadens funktionssätt som förslaget kan komma att leda till totalt sett.

Det är inte självklart att förslagen får de positiva effekter på drivkrafter och förutsättningar att etablera sig på arbetsmarknaden för anknypningspersoner och deras anhöriga som beskrivs: osäkerheten

Datum
2023-03-28

kring möjligheten att återförenas med familjemedlemmar riskerar att bidra till en oro som kan försvåra integrationsprocessen och deltagande i insatser för anknytningspersonen.

För familjemedlemmar som vill återförenas med anknytningspersonen i Sverige innebär det förvisso en fördel att anknytningspersonen hunnit etablera sig på arbetsmarknaden. Samtidigt kan förslaget leda till att integrationsprocessen påbörjas senare för personer som söker sig till Sverige i syfte att återförenas. Detta är särskilt bekymmersamt för barn som riskerar att förlora tid i svensk skola.

Vidare kan incitamenten att tidigt söka sig mot arbetsmarknaden leda till att personer som har erfarenhet och utbildning inom bristyrken söker sig till lägre kvalificerade yrken för att uppfylla kraven för att kunna bli anknytningsperson. Det kan i sin tur bidra till dels en (oönskad) undanträngning av arbetstillfällen för arbetslösa med lägre kvalifikationer, dels en mindre effektiv matchning på arbetsmarknaden.

Arbetsförmedlingen gör bedömningen att lagrådsremissens konsekvensanalys behöver kompletteras med en redogörelse för hur stor andel av tidigare års asylsökanden som skulle omfattas av regelförändringarna vilket i sin tur skulle indikera storleken på effekten av de föreslagna förändringarna. Detta eftersom avsaknaden av en sådan beskrivning försvårar bedömningen av förslagets påverkan på arbetsmarknaden.

Arbetsförmedlingens synpunkter

Kapitel 3 Ärendet

I detta kapitel beskrivs att syftet med de föreslagna förändringarna är att minska andelen asylsökande som söker sig till Sverige (s. 9).

Enligt SCB:s senaste befolkningsframskrivning¹ väntas befolkningen i yrkesaktiva åldrar, 16–65 år, öka långsammare än befolkningen som helhet kommande år. I äldre åldersgrupper förväntas befolkningen i stället öka betydligt mer än för befolkningen som helhet och tyngdpunkten ligger på de över 85 år i takt med att den stora kullen 40-talister åldras. Allt annat lika medför det en press på välfärdssystemet, dels eftersom de förvärvsarbetande behöver försörja fler, dels då behovet av vård och omsorg ökar när de allra äldsta ökar mest i antal. Den förväntade utvecklingen förvärrar även kompetensförsörjningen inom många yrken där det idag råder brist på arbetskraft.

Under 2022 utgjorde utrikes födda 26 procent av befolkningen i yrkesaktiv ålder, 16–65 år. De senaste åren har den inrikes födda

¹ SCB 2022

Datum
2023-03-28

befolkningen i yrkesaktiv ålder minskat kontinuerligt i antal. Den befolkningstillväxt som ändå har skett i yrkesaktiva åldrar har helt bestått av utrikes födda. Om befolkningen i yrkesaktiv ålder ökar i lägre takt än befolkningen som helhet kommer sysselsättningsgraden att behöva öka för att inte försörjningsbördan² i samhället ska öka. Utrikes födda utgör därtill en stor andel av de förvärvsarbetande inom flera centrala välfärdsyrken så som exempelvis undersköterskor.

Hög arbetslöshet och låg sysselsättning bland utrikes födda är som regeringen påpekar en utmaning på svensk arbetsmarknad. Det gör samtidigt gruppen (och de som potentiellt planerar att söka sig till Sverige) till en underutnyttjad resurs för att möta de demografiska utmaningar som beskrivs ovan. Flera nya studier visar att det är möjligt att genom förstärkta förmedlingsinsatser höja sysselsättningen för nyanlända arbetslösa som nyligen fått uppehållstillstånd. Detta indikerar att det skulle vara möjligt att tillvarata denna resurs i högre utsträckning än som sker idag genom aktiv arbetsmarknadspolitik.

Arbetsförmedlingen ser att det finns en risk att minskad asylinvandring bidrar till en ökad försörjningsbörda i samhället, samt till en försvårad kompetensförsörjning inom yrken där det idag är brist på arbetskraft. Eftersom det saknas en beskrivning av dessa potentiella negativa effekter på arbetsmarknadens funktionssätt och kompetensförsörjningen är det svårt att ha en uppfattning om förslagens totala effekter.

Kapitel 4.3 Begränsade möjligheter till undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring för vissa skyddsbehövande (i viss mån även 4.1).

I avsnittet beskrivs en förbättrad integration genom starkare drivkrafter till arbetskraftsdeltagande för anknytningspersonen som en positiv effekt av förslaget. Även de nyanlända familjemedlemmarnas integration ska enligt regeringen gynnas av att anknytningspersonen redan har etablerat sig i samhället genom att hen är egenförsörjande och har en bostad. Samtidigt beskrivs att det i fler fall kan ta längre tid innan familjeåterförening kan ske när anknytningspersonen är alternativt skyddsbehövande jämfört med vad som gäller i dag, (s.14).

Förslagen i 4.1 och 4.3 syftar till att stärka incitamenten till att delta på arbetsmarknaden för att kunna utgöra anknytningsperson. Precis som lyfts i lagrådsremissens konsekvensanalys, kan antalet som söker sig till Sverige förväntas minska, vilket innebär att färre personer kommer vara föremål för de etableringsinsatser som faller under Arbetsförmedlingens ansvar.

² Försörjningsbördan = totalbefolkning/antal förvärvsarbetande i yrkesaktiv ålder

Datum
2023-03-28

Det är inte självklart att förslagen får de positiva effekter på drivkrafter och förutsättningar att etablera sig på arbetsmarknaden för anknypningspersoner och deras anhöriga som beskrivs i lagrådsremissen. Som Arbetsförmedlingen tidigare lyft fram i sitt remissyttrande till Socialförsäkringsutskottets promemoria *Försörjningskrav vid anhöriginvandring* (dnr 1961–2020/21) riskerar osäkerheten kring möjligheten att återförenas med familjemedlemmar bidra till en oro som kan försvåra integrationsprocessen och deltagande i insatser för anknypningspersonen. Blomqvist, Thoursie och Tyrefors (2018)³ utvärderade vilka effekter på deltagande i utbildning och arbetsmarknadsdeltagande som övergången från permanenta till tillfälliga uppehållstillstånd fick. Resultaten visade att typen av uppehållstillstånd inte spelade någon roll för sannolikheten att få ett arbete medan benägenheten att delta i SFI var marginellt lägre för de med tillfälliga uppehållstillstånd. Detta indikerar att det inte är självklart att ett ökat arbetskraftsdeltagande blir effekten av att knyta uppehållstillstånd, i detta fall anknypningspersonens familjs uppehållstillstånd, till förvärvsarbete.

I förslaget beskrivs vidare att det i fler fall kan ta längre tid innan familjeåterförening kan ske när anknypningspersonen är alternativt skyddsbehövande jämfört med vad som gäller i dag. För familjemedlemmar som vill återförenas med anknypningspersonen i Sverige innebär det förvisso en fördel att anknypningspersonen hunnit etablera sig på arbetsmarknaden. Samtidigt kan förslaget leda till att integrationsprocessen påbörjas senare för de personer som söker sig till Sverige i syfte att återförenas med sina anhöriga. Detta är särskilt bekymmersamt för barn som riskerar att förlora tid i svensk skola. Flera studier visar på att ålder vid ankomst påverkar såväl skolresultat som arbetsmarknadsutfall.⁴

Vidare kan incitamenten att tidigt söka sig mot arbetsmarknaden leda till att personer som har erfarenhet och utbildning inom bristyrken väljer lägre kvalificerade yrken för att uppfylla kraven för att kunna bli anknypningsperson. Det kan i sin tur bidra till dels en (oönskad) undanträngning av arbetstillfällena för arbetslösa med lägre kvalifikationer, dels en mindre effektiv matchning på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen har i ett tidigare remissyttrande lyft ett liknande riskscenario i samband med övergång från permanenta till tillfälliga uppehållstillstånd.⁵

³ *Restricting residence permits – Short run evidence from a Swedish reform*
http://btyrefors.se/wp-content/uploads/2018/05/PUT_9.pdf

⁴ Se exempelvis Gustafsson, B.A., Mac Innes, H. & Österberg, T. (2017).

<https://doi.org/10.1186/s40176-017-0087-1> samt IFAU 2009:20
<https://www.ifau.se/globalassets/pdf/se/2009/ro9-20.pdf>

⁵ Se Arbetsförmedlingens remissvar till En långsiktigt hållbar migrationspolitik SOU 2020:54, Af-2020/0053 9559.

Datum
2023-03-28

Kapitel 7 Konsekvensanalys

I lagrådsremissens konsekvensanalys framgår att en uppskattning om hur de enskilda förslagen påverkar hur många människor som söker sig till Sverige inte är möjlig, i stället redogörs för i vilken riktning förslagen förväntas påverka. Konsekvensanalysen hade emellertid kunnat redogöra för hur stor andel av de asylsökande som under tidigare år skulle ha omfattats av regelförändringarna. Antingen enskilt för varje förslag eller sammantaget för alla förslagen. Detta skulle indikera storleken på eventuella effekter av förändringarna. Avsaknaden av en sådan beskrivning försvårar bedömningen av förslagets påverkan.

På Arbetsförmedlingens vägnar

Maria Mindhammar

Generaldirektör

Stefan Kjellström

Verksjurist

Beslut i ärendet har fattats av generaldirektören Maria Mindhammar. Ärendet har föredragits av verksjuristen Stefan Kjellström.

I den slutliga handläggningen av ärendet har även rättschefen Anna Middelman och enhetschefen Mina Azad deltagit.

Beslutet fastställs digitalt i diariet och saknar därför namnunderskrifter.