



# Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring

*Delbetänkande av  
Utredningen om arbetskraftsinvandring*

*Stockholm 2021*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2021:5**

SOU och Ds finns på [regeringen.se](http://regeringen.se) under Rättsliga dokument.

*Svara på remiss – hur och varför*

*Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).*

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](http://regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0017-0

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet Morgan Johansson

Regeringen beslutade den 6 februari 2020 att ge i uppdrag åt en särskild utredare att senast den 1 februari 2021 i ett delbetänkande redovisa de delar som avser uppehållstillstånd för att söka arbete och starta företag, uppehållstillstånd för näringsverksamhet, en analys av s.k. kompetensutvisningar, skydd för en arbetstagare som inte kan få förlängt uppehållstillstånd, möjligheten att resa under handläggningstiden, möjligheten att förnya ett omhändertaget pass, anmälningsskyldighet för arbetsgivare, försörjningskrav för familjemedlemmar och uppehållstillstånd som utfärdats på oriktiga uppgifter (dir. 2020:8).

Den 25 juni 2020 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv för utredningen. Av dessa följer att utredaren även har i uppdrag att i delbetänkandet lämna författningsförslag som syftar till att utvisningar som sker på grund av försumbara och ursäktliga brister ska upphöra samt överväga en utökad möjlighet att ålägga företagsbot när det har förekommit fel hos en arbetsgivare, eller föreslå andra lämpliga åtgärder, och vid behov lämna författningsförslag (dir. 2020:69). I tilläggsdirektiven framgår också att utredningen senast den 1 november 2021 bl.a. ska lämna förslag på en ordning där ett anställningsavtal ska bifogas en ansökan om arbetstillstånd och redovisa för- och nackdelar med en sådan ordning. Denna del av tilläggsdirektiven redovisar utredningen redan i delbetänkandet.

Till särskild utredare förordnades den 26 februari 2020 kammarrättslagmannen Anita Linder. Som experter förordnades den 23 april 2020 utredaren Ana Andric (SACO), juristen Amelie Berg (Svenskt Näringsliv), ämnesrådet Charlotta Carlberg (Näringsdepartementet), departementssekreteraren Mikael Gahn (Utrikesdepartementet), enhetschefen Daniel Grynfarb (Migrationsverket), handläggaren Sigrid Hasselberg (Polismyndigheten), kanslirådet Elin Jansson (Justitiedepartementet), projektledaren Anders Johannesson (LRF), chefsökonomerna Patrick Joyce (Almega), utredaren Tove Nandorf (LO)

och rättssakkunnig Karl Rahm (Justitiedepartementet). Som expert förordnades den 20 augusti 2020 näringspolitiska experten Erik Agerberg (Företagarna). Den 23 april 2020 förordnades juristen Magnus Lundberg (TCO) som expert. Han entledigades den 19 augusti 2020 och den 20 augusti 2020 förordnades i stället juristen Sofia Råsmar (TCO). Departementssekreteraren Helena Lund (Finansdepartementet) och kanslirådet Olof Widgren (Arbetsmarknadsdepartementet) förordnades som experter den 23 april 2020, men entledigades 31 augusti 2020. Efter deras entledigande förordnades den 1 september 2020 som experter departementssekreteraren Tawar Dabaghi (Finansdepartementet) och kanslirådet Maria Rasmussen (Arbetsmarknadsdepartementet). Tawar Dabaghi entledigades den 11 december 2020 och i stället förordnades samma dag departementssekreteraren Marcus Johansson.

Som sekreterare anställdes den 1 april 2020 rådmannen Ulrika Melander och den 15 april 2020 kammarrättsassessorn Karin Nordqvist.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om arbetskraftsinvandring (Ju 2020:05). Utredningen överlämnar härmed delbetänkandet *Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring*, SOU 2021:5.

Anita Linder svarar som utredare ensam för innehållet i betänkandet även om experterna har ställt sig bakom det, i den mån inte annat framgår av ett särskilt yttrande. Särskilda uppfattningar i enskildheter och i formuleringar kan dock förekomma även utan sådant yttrande.

Utredningen fortsätter med resterande frågor.

Stockholm i januari 2021

Anita Linder

/Ulrika Melander  
Karin Nordqvist

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>13</b>
<b>Summary .....</b>	<b>19</b>
<b>1 Författningsförslag.....</b>	<b>27</b>
1.1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) .....	27
1.2 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.....	38
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.....	40
1.4 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97).....	42
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1997:691) om avgifter vid utlandsmyndigheterna .....	49
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet .....	51
<b>2 Utredningens uppdrag och arbete.....</b>	<b>53</b>
2.1 Uppdraget.....	53
2.2 Utredningens arbete .....	54
2.3 Disposition .....	55
<b>3 En kort bakgrund om arbetskraftsinvandringen genom tiderna och en aktuell lägesrapport.....</b>	<b>57</b>
3.1 Från efterkrigstiden till 1990-talet.....	57

3.2	År 2006 till och med 2014.....	58
3.3	Aktuell lägesrapport.....	60
3.3.1	Det totala antalet beviljade uppehållstillstånd.....	61
3.3.2	Specifikt om uppehållstillstånd för arbete.....	62
<b>4</b>	<b>Nuvarande reglering.....</b>	<b>71</b>
4.1	Upphållstillstånd för arbete.....	71
4.1.1	Förutsättningar för att beviljas arbetstillstånd.....	72
4.1.2	Tillståndstiden.....	74
4.1.3	Förlängningsansökningar.....	75
4.1.4	Återkallelse av tillstånd.....	76
4.1.5	Migrationsverkets arbete med certifiering av arbetsgivare.....	77
4.2	EU-reglering.....	79
4.2.1	EU-blåkort.....	79
4.2.2	ICT-tillstånd.....	81
4.2.3	Säsongsanställning.....	82
4.2.4	Studenter och forskare m.m.....	83
4.3	Upphållstillstånd för näringsverksamhet.....	84
4.3.1	Bakgrund.....	84
4.3.2	Aktuell reglering.....	86
4.4	Kontroller, sanktioner och ersättningar.....	87
4.4.1	Tillsyn och kontroll.....	87
4.4.2	Kontrollskyldighet för arbetsgivare.....	88
4.4.3	Straff för arbetsgivare enligt utlänningslagstiftningen.....	89
4.4.4	En arbetskraftsinvandrarens rätt till ersättning.....	91
<b>5</b>	<b>Internationell utblick.....</b>	<b>93</b>
5.1	Inledning.....	93
5.2	Kanada.....	93
5.2.1	Arbetstillstånd.....	93
5.2.2	Status som varaktigt bosatt och poängsystem.....	94
5.2.3	Upphållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet.....	94

5.3	Danmark.....	95
5.3.1	Arbetsstillstånd .....	95
5.3.2	Poängsystem .....	96
5.3.3	Uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet .....	97
5.4	Tyskland .....	98
5.4.1	Uppehållstillstånd för högkvalificerat arbete.....	98
5.4.2	Uppehållstillstånd för att söka arbete .....	99
5.4.3	Uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet .....	100
5.5	Nederländerna.....	100
5.5.1	Uppehållstillstånd för högkvalificerat arbete.....	100
5.5.2	Orienteringsår.....	101
5.5.3	Uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet .....	102
5.6	Estland .....	102
5.6.1	Uppehållstillstånd för arbete .....	102
5.6.2	Uppehållstillstånd för specialister .....	103
5.6.3	Uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet .....	103
<b>6</b>	<b>Uppehållstillstånd för högkvalificerade personer för att söka arbete eller undersöka möjligheterna att bedriva näringsverksamhet .....</b>	<b>105</b>
6.1	Behovet av att attrahera högkvalificerad arbetskraft .....	105
6.2	Sveriges system för arbetskraftsinvandring.....	106
6.3	En ny grund för uppehållstillstånd .....	107
6.4	Överväganden och förslag.....	108
<b>7</b>	<b>Näringsverksamhet .....</b>	<b>115</b>
7.1	Regler om uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet .....	115
7.1.1	Statistik från Migrationsverket .....	116
7.2	Överväganden och förslag.....	120



<b>8</b>	<b>Möjlighet att byta grund för uppehållstillstånd .....</b>	<b>125</b>
8.1	Byte av grund för uppehållstillstånd.....	125
8.1.1	Överväganden och förslag .....	125
8.2	Förlängning av anhörigas uppehållstillstånd.....	128
8.3	Återkallelse av tillstånd .....	129
8.4	Ändringar i socialförsäkringsbalken.....	130
<b>9</b>	<b>Kompetensutvisningar .....</b>	<b>133</b>
9.1	Inledning .....	133
9.2	Rättsläget.....	133
9.3	Tidigare utredningar.....	135
9.4	Situationen efter lagändringen och Migrationsöverdomstolens avgöranden .....	137
9.4.1	Statistik från Migrationsverket.....	138
9.4.2	En analys av avslagsgrunderna.....	140
9.5	Överväganden och förslag för att förhindra kompetensutvisningar .....	147
9.5.1	Sammanfattning av utredningens förslag.....	147
9.5.2	Begränsningen av antalet perioder med tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete tas bort.....	148
9.5.3	En ny bestämmelse som reglerar förlängningsansökningar införs.....	152
9.5.4	Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete bör inte återkallas vid ringa fall eller om återkallelsen med hänsyn till omständigheterna inte framstår som rimlig.....	157
9.6	Skydd för arbetstagare som inte kan få förlängt uppehållstillstånd.....	162
9.6.1	Bakgrund.....	162
9.6.2	Utredningens bedömning avseende behovet av skydd för arbetstagare som inte kan få förlängt uppehållstillstånd för arbete.....	163

<b>10</b>	<b>Åtgärder för att stärka arbetskraftsinvandrarers ställning på arbetsmarknaden.....</b>	<b>167</b>
10.1	Utgångspunkter .....	167
10.1.1	Frågan om ett anställningskontrakt ska bifogas en ansökan om arbetstillstånd.....	168
10.1.2	En skyldighet för arbetsgivare att anmäla viktigare förändringar i anställningsvillkoren.....	169
10.1.3	En utökad möjlighet att ålägga företagsbot .....	171
10.2	Tidigare utredningar m.m.....	172
10.2.1	Jämlikhetskommissionen, SOU 2020:46 .....	172
10.2.2	Konsekvenser för arbetsgivare vid återkallelse av uppehållstillstånd för arbete, Ds 2018:7 .....	174
10.2.3	Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden, SOU 2016:91 .....	176
10.3	Utredningens förslag: en skyldighet för vissa arbetsgivare att skicka in uppgifter om anställningsvillkoren och anmäla försämringar av dessa .....	179
10.3.1	Utgångspunkter för förslaget .....	180
10.3.2	En arbetsgivare ska kunna föreläggas vid vite att skicka in uppgifter om anställningsvillkoren.....	182
10.3.3	Migrationsverkets kontroll .....	190
10.3.4	Skyldighet för arbetsgivaren att anmäla försämrade villkor.....	192
10.3.5	Utökad möjlighet att ålägga arbetsgivare företagsbot .....	196
10.3.6	Åtgärder för att förslaget inte ska bli verkningslöst.....	197
10.4	Alternativt förslag: anställningsavtalet ska bifogas med ansökan.....	198
10.4.1	Utgångspunkter för det alternativa förslaget .....	198
10.4.2	För- och nackdelar.....	199
10.4.3	Anmälningsskyldighet.....	201
10.4.4	Förslag till ändring i utlänningslagen och författningskommentar.....	202
10.4.5	Förslag till bestämmelse i utlänningsförordningen .....	202

10.5	Ska en arbetstagarare vars arbetstillstånd återkallas ha rätt till ersättning från arbetsgivaren?.....	203
10.6	Ska ett beslut om företagsbot kunna ersätta ett beslut om utvisning?.....	204
<b>11</b>	<b>Försörjningskrav för familjemedlemmar .....</b>	<b>207</b>
11.1	Allmänt om försörjningskrav .....	207
11.1.1	Tillfälliga lagen .....	208
11.1.2	Migrationskommittén, SOU 2020:54.....	209
11.1.3	Annan anhöriginvandring.....	209
11.2	Försörjningskrav för arbetskraftsinvandrare .....	210
11.3	Försörjningskrav för innehavare av EU-blåkort och ICT-tillstånd .....	212
11.4	Överväganden och förslag.....	213
11.5	Återkallelse av uppehållstillstånd för familjemedlemmar ..	217
<b>12</b>	<b>Utökad kriminalisering av brottet organiserande av människosmuggling.....</b>	<b>219</b>
12.1	Bakgrund.....	219
12.1.1	Brottet organiserande av människosmuggling ....	219
12.1.2	NJA 2017 s. 189 .....	222
12.2	Överväganden och förslag.....	222
<b>13</b>	<b>Resa under handläggningstiden.....</b>	<b>225</b>
13.1	Bakgrund.....	225
13.2	Villkor för inresa.....	225
13.2.1	Schengenvisering .....	226
13.2.2	Visering för längre vistelse .....	226
13.3	Överväganden och förslag.....	228
<b>14</b>	<b>Förnya ett omhändertaget pass.....</b>	<b>235</b>
14.1	Bakgrund.....	235

14.2	Hur ärenden om förnyelse av ett omhändertaget pass hanteras.....	236
14.3	Överväganden och förslag.....	237
<b>15</b>	<b>Konsekvensanalys.....</b>	<b>239</b>
15.1	Krav på redovisningen av konsekvenserna .....	239
15.2	Problembeskrivning och målsättning .....	240
15.3	Nollalternativets konsekvenser.....	241
15.3.1	Attrahera internationell kompetens .....	242
15.3.2	Kompetensutvisningar .....	242
15.3.3	Kontroller av arbetsgivare .....	243
15.3.4	Försörjningskrav.....	243
15.3.5	Straffbestämmelse.....	244
15.3.6	Resa under handläggning .....	244
15.4	Kostnader och andra konsekvenser för offentliga aktörer.....	245
15.4.1	Migrationsverket .....	245
15.4.2	Rättsväsendet.....	251
15.4.3	UHR.....	252
15.4.4	Kommuner .....	253
15.4.5	Regioner .....	253
15.5	Finansiering av förslagen .....	254
15.6	Konsekvenser för företag .....	255
15.6.1	Berörda företag.....	255
15.6.2	De olika förslagens effekter .....	256
15.6.3	Konkurrenspåverkan .....	262
15.6.4	Särskilt om små företag.....	263
15.7	Förslagens påverkan på enskilda .....	266
15.7.1	Särskilt om konsekvenser för barn och unga.....	267
15.8	Konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor.....	269
15.9	Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen .....	269

15.10	Konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden och om förslagen är förenliga med EU-rätten .....	270
15.11	Betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet .....	271
15.12	Miljömässiga konsekvenser .....	272
15.13	Bedömning av om det finns behov av speciella informationsinsatser .....	272
15.14	Sammanfattning av de samhällsekonomiska konsekvenserna i övrigt .....	273
<b>16</b>	<b>Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser .....</b>	<b>275</b>
<b>17</b>	<b>Författningskommentarer .....</b>	<b>277</b>
17.1	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) ...	277
17.2	Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken .....	294
17.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll .....	296
	<b>Särskilt yttrande .....</b>	<b>299</b>
	<b>Referenser .....</b>	<b>301</b>
	<b>Bilagor</b>	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2020:8 .....	307
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2020:69 .....	331

# Sammanfattning

## Uppdraget

Utredningen om arbetskraftsinvandring har haft ett brett uppdrag med flera olika frågor att ta ställning till. Den övergripande målsättningen har varit att förbättra den nuvarande regleringen för arbetskraftsinvandring samtidigt som dagens system för arbetskraftsinvandring värnas. Utredningen har haft i uppgift att både ge förslag på åtgärder för att attrahera internationell kompetens och på åtgärder som avser att stärka arbetskraftsinvandrarens ställning på arbetsmarknaden. Huvudsakligen har utredningens uppdrag varit att

- lämna förslag på hur en ny grund för uppehållstillstånd för högkvalificerade personer som har för avsikt att söka arbete och för den som vill starta företag i Sverige ska kunna utformas
- ta ställning till om reglerna om uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet är ändamålsenliga och lämna förslag på förändringar
- göra en bred analys av rättsläget och dess konsekvenser när det gäller s.k. kompetensutvisningar av arbetskraftsinvandrare samt komma med förslag som syftar till att utvisningar som sker på grund av försumbara och ursäktliga brister ska upphöra
- ta ställning till om det finns behov av regler till skydd för en arbetstagare som inte kan få förlängt uppehållstillstånd för arbete
- ta ställning till om det ska införas en skyldighet för arbetsgivare att anmäla viktigare förändringar i arbetsvillkoren jämfört med de som låg till grund för beslutet om arbetstillstånd och en därmed förenad skyldighet för Migrationsverket att pröva om det finns förutsättningar för tillståndet

- överväga en utökad möjlighet att ålägga företagsbot när det förekommit fel hos en arbetsgivare eller föreslå andra lämpliga åtgärder
- lämna förslag på en ordning där ett anställningsavtal ska bifogas en ansökan om arbetstillstånd
- ta ställning till om det ska införas ett försörjningskrav för familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare
- ta ställning till kriminalisering av uppsåtliga förfaranden som möjliggör att inresa i Sverige kan ske med stöd av uppehållstillstånd som utfärdats på oriktiga uppgifter
- lämna förslag på åtgärder som gör det möjligt för den som har ansökt om förlängning av ett uppehållstillstånd för arbete att resa utanför Sverige under handläggningstiden
- undersöka om asylsökandes möjligheter att förnya ett omhändertaget pass i samband med s.k. spårbyte ska underlättas
- lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

Här följer en sammanfattning av utredningens förslag och bedömningar.

## Förslagen

### Ny grund för uppehållstillstånd för högkvalificerade personer

För att förbättra systemet för arbetskraftsinvandringen och attrahera internationell kompetens föreslår utredningen att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om maximalt nio månader får beviljas en utlänning som önskar komma till landet för att söka arbete eller undersöka förutsättningar att starta näringsverksamhet. Som förutsättning ska gälla att utlänningen har slutförda studier motsvarande en examen på avancerad nivå, har tillräckliga medel för sitt uppehälle under tillståndstiden och medel för att täcka kostnader för sin återresa samt har en heltäckande sjukförsäkring. Uppehållstillståndet förslås inte ge rätt att arbeta eller att ta med sig familjemedlemmar.

## Regler för uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet

Utredningen har gått igenom och analyserat ett antal beslut från Migrationsverket under åren 2018 och 2019 avseende uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet. Kartläggningen har resulterat i att utredningen anser att regelverket är ändamålsenligt och att det saknas skäl att ändra förutsättningarna för att få uppehållstillstånd för att bedriva näring men att det finns ett behov av att tydliggöra vilka krav som ställs för att öka förutsebarheten och rättssäkerheten. Utredningen föreslår därför att förutsättningarna för att beviljas uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet klargörs i lag och förordningstext.

## Byte av grund för uppehållstillstånd

Utredningen föreslår vidare att den som redan har ett beviljat tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete eller näringsverksamhet ska kunna söka om nytt tillstånd inifrån landet på en annan grund, om ansökan görs inom giltighetstiden för det beviljade tillståndet. Det samma gäller den som har beviljats uppehållstillstånd för att söka arbete eller undersöka möjligheten att starta näringsverksamhet enligt den nya grunden för högkvalificerade personer. Under Migrationsverkets handläggning av en sådan ansökan föreslås utlänningen ha rätt till bosättningsbaserade förmåner.

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete, näringsverksamhet, för att söka arbete eller för att undersöka förutsättningarna för att bedriva näringsverksamhet ska också kunna återkallas om utlänningen har sökt och ska beviljas ett nytt uppehållstillstånd på annan grund.

## Förlängning av uppehållstillstånd för familjemedlemmar

Utredningen föreslår att ett uppehållstillstånd som avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats en familjemedlem till utlänning med uppehållstillstånd för arbete eller för att bedriva näringsverksamhet ska kunna sökas inifrån landet.



## Kompetensutvisningar

För att undersöka förekomsten av kompetensutvisningar och vari problemen främst ligger har utredningen gått igenom och analyserat ett antal avslagsbeslut från Migrationsverket för åren 2018 och 2019 avseende ansökningar om förlängning av arbetstillstånd. Utifrån denna kartläggning föreslår utredningen att den reglering som i dag gäller avseende maximal tillståndstid tas bort, att det införs en ny bestämmelse som reglerar under vilka förutsättningar ett arbetstillstånd får förlängas och att en återkallelse av ett uppehållstillstånd för arbete får underlåtas vid ringa fall eller om en återkallelse med hänsyn till omständigheterna inte framstår som rimlig.

Med hänsyn till de övriga förslag som utredningen lämnar och de regler som redan finns i dag anser utredningen att det inte finns behov av att införa några nya bestämmelser till skydd för arbetstagare som inte kan få förlängt uppehållstillstånd.

## Stärka arbetskraftsinvandrares ställning på arbetsmarknaden

För att Sverige ska vara ett attraktivt land för internationell kompetens krävs att det råder goda anställningsvillkor. En arbetsgivare som inte sköter sina åtaganden kan förorsaka inte bara svårigheter för den enskilde, utan även skada Sveriges rykte och näringslivets möjligheter att rekrytera från utlandet. Utredningen lämnar två förslag för att stärka arbetskraftsinvandrares ställning på svensk arbetsmarknad varvid utredningen förordar det första alternativet.

*Utredningens förslag, en skyldighet för vissa arbetsgivare att skicka in uppgifter om anställningsvillkoren och anmäla försämringar av dessa*

Enligt utredningen ska Migrationsverket vid vite få förelägga en arbetsgivare, till en utlänning som beviljats arbetstillstånd, att lämna skriftlig uppgift om de villkor som gäller för utlänningens anställning. Dessa villkor ska sedan kontrolleras av Migrationsverket för att se om de uppfyller kraven i 6 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716), UtlL. Om villkoren ändras och blir mindre förmånliga för arbetstagaren än uppgifterna som tidigare lämnats införs en straffsanktionerad anmälningskyldighet. De ändrade uppgifterna ska anmälas till Migrations-

verket, som återigen kontrollerar om anställningen uppfyller kraven i 6 kap. 2 § UtL. Skulle arbetsgivaren underlåta att göra en anmälan enligt ovan kan denne dömas till böter eller fängelse i högst sex månader enligt 20 kap. 6 § UtL. En näringsidkare som begår ett brott som det är föreskrivet strängare straff än böter för kan dessutom i särskilda fall åläggas att betala en företagsbot.

### *Alternativt förslag, anställningsavtalet bifogas ansökan om arbetstillstånd*

Utredningen har också ett alternativt förslag som framgår av utredningens tilläggsdirektiv (2020:69) för att kunna stärka arbetskraftsinvandrarers ställning på arbetsmarknaden. Enligt detta förslag får ett arbetstillstånd endast ges till en utlänning som har ett anställningsavtal. Även för detta förslag följer en straffsanktionerad anmälningskyldighet. Migrationsverket får enligt utredningens förslag ålägga en arbetsgivare att anmäla om villkoren ändras till mindre förmånliga för arbetstagaren i förhållande till vad som framgått av det inskickade anställningsavtalet. Om ändrade uppgifter kommer in ska Migrationsverket kontrollera om anställningen uppfyller kraven i 6 kap. 2 § UtL.

### *Ersättning och företagsbot*

Av direktiven framgår att utredningen bör överväga om en arbetstagare vars arbetstillstånd återkallas ska ha rätt till ersättning från arbetsgivaren och om ett beslut om företagsbot ska ersätta ett beslut om utvisning. Enligt utredningen finns det inte tillräckliga skäl för att införa något av detta.

### **Försörjningskrav**

Utredningen föreslår att ett försörjningskrav ska gälla för arbetskraftsinvandrare, spårbytare och innehavare av ICT-tillstånd som vill ta hit sina familjemedlemmar. Detta bör dock bara införas om Migrationskommitténs förslag om ett sådant krav genomförs. Något krav på en bostad av tillräcklig storlek och standard föreslås inte.

## Brottet organiserande av människosmuggling utvidgas

Enligt utredningen ska uppsåtliga förfaranden som möjliggör att inresa i Sverige kan ske med stöd av uppehållstillstånd som utfärdats på oriktiga uppgifter straffbeläggas. Detta ska ske genom att den som i vinstsyfte planlägger eller organiserar verksamhet som är inriktad på att främja att utlänningar reser till Sverige utan pass eller de tillstånd som krävs för inresa i Sverige eller med sådana tillstånd som har utfärdats på grundval av oriktiga uppgifter och som varit av betydelse för att få tillståndet döms för organiserande av människosmuggling till fängelse i högst två år.

## Övriga åtgärder för att underlätta för arbetstagare

För att underlätta och förenkla för utlänningar som har ansökt om förlängning av uppehållstillstånd för arbete föreslår utredningen att det ska vara möjligt för denna grupp att söka en D-visering inifrån landet. På så sätt kan dessa utlänningar resa t.ex. i tjänsten, under tiden som deras ansökan handläggs hos Migrationsverket i förvisning om att de tillåts återinresa i landet.

Däremot anser utredningen att det inte behövs nya bestämmelser för att underlätta möjligheten att förnya ett pass under handläggningen av tillstånd för s.k. spårbytare. Detta eftersom systemet enligt uppgift fungerar tillfredsställande i dag. Däremot bör information om hur det går till rent praktiskt när ett pass som är omhändertaget ska förnyas, framgå av Migrationsverkets hemsida.

# Summary

## Remit

The Inquiry on Labour Immigration has had a broad remit with several different questions to consider. The overall goal has been to improve the present regulation of labour immigration while upholding the current system of labour immigration. The Inquiry has had the remit of proposing both measures to attract international professionals and measures intended to strengthen the position of labour immigrants in the labour market. The main points in Inquiry's remit have been to:

- present proposals for the design of a new ground for residence permits for highly qualified individuals intending to look for work and for individuals wanting to start a business in Sweden;
- consider whether the rules for residence permits to conduct business activities are appropriate and propose amendments;
- make a broad analysis of the legal position and its impacts regarding “skills expulsions” of labour immigrants and make proposals intended to stop expulsions on account of negligible and excusable deficiencies;
- consider whether rules are needed to protect a worker who cannot get an extended residence permit for work;
- consider whether an obligation should be introduced for employers to report important changes of terms and conditions of employment compared with those that formed the basis for the decision to grant a work permit and an associated obligation for the Swedish Migration Agency to examine whether conditions are in place for the permit;

- give consideration to an extended possibility of imposing a corporate fine when faults have occurred at an employer or propose other suitable measures;
- present proposals for a procedure in which an employment contract has to be attached to an application for a residence permit;
- consider whether a maintenance requirement should be introduced for family members of labour immigrants;
- consider criminalisation of intentional conduct making it possible to enter Sweden by relying on residence permits issued on the basis of incorrect information;
- present proposals enabling a person who has applied for an extension of a residence permit for work to leave Sweden during the period when their application is being processed;
- examine whether to facilitate asylum seekers possibilities of renewing a passport held by the Swedish Migration Agency in connection with a “change of track”;
- present proposals for the necessary statutory amendments.

The following is a summary of the Inquiry’s proposals and assessments.

## **Proposals**

### **New ground for residence permit for highly qualified individuals**

To improve the system of labour immigration and attract international professionals, the Inquiry proposes that it should be possible to grant a temporary residence permit for a maximum of nine months to an alien who wants to enter the country to look for work or to examine the possibilities of starting business activities. There should be a requirement that the alien has completed studies corresponding to a second cycle qualification from higher education; has sufficient funds to support themselves during the period of their permit and funds to cover the cost of their return journey; and has

comprehensive health insurance. The residence permit should not give the alien the right to work or to bring family members.

### **Rules for residence permits to conduct business activities**

The Inquiry has gone through and analysed a number of decisions made by the Swedish Migration Agency in 2018 and 2019 regarding residence permits to conduct business activities. As a result of this survey, the Inquiry concludes that the regulations are appropriate and that there is no reason to change the requirements for obtaining a residence permit to conduct a business but that there is a need to clarify what requirements apply, so as to increase predictability and legal certainty. The Inquiry therefore proposes that the requirements that have to be met so as to be granted a residence permit to conduct business activities should be clarified in the law and in ordinance text.

### **Change of ground for residence permit**

The Inquiry also proposes that a person who has been granted a temporary residence permit for work or business activities should be able to apply for a new permit from inside the country on some other ground, if the application is made within the period of validity of the permit granted. The same applies to a person who has been granted a residence permit to look for work or examine the possibility of starting business activities according to the new ground for highly qualified individuals. We propose that the alien should have the right to residence-based benefits while the Swedish Migration Agency is processing their application.

It should also be possible to revoke a temporary residence permit for work or business activities, to look for work or to examine the possibility of starting business activities if the alien has applied for and will be granted a new residence permit on another ground.

## **Extension of residence permits for family members**

The Inquiry proposes that it should be possible to apply from inside Sweden for a residence permit relating to an extension of a temporary residence permit granted to a family member of an alien with a residence permit for work or to conduct business activities.

## **Skills expulsions**

To examine the incidence of skills expulsions and what the main problems are, the Inquiry has gone through and analysed a number of refusal decisions made by the Swedish Migration Agency in 2018 and 2019 regarding applications for extensions of work permits. On the basis of this survey, the Inquiry proposes that the regulations that currently apply regarding the maximum permit period be removed; that a new provision regulating the conditions under which a work permit may be extended be introduced; and that a revocation of a residence permit for work may be waived in minor cases or if a revocation does not appear to be reasonable having regard to the circumstances.

In view of the other proposals presented by the Inquiry and the rules already in place at present, the Inquiry considers that there is no need to introduce new provisions to protect workers who cannot get an extended residence permit.

## **Strengthen the position of labour immigrants in the labour market**

If Sweden is to be an attractive country for international professionals, good terms and conditions of employment are required. An employer that does not live up to its undertakings may not only cause difficulties for the individual but may also harm Sweden's reputation and the ability of the business sector to make international recruitments. The Inquiry presents two proposals to strengthen the position of labour immigrants in the Swedish labour market, and the Inquiry recommends the first of these alternatives.

*Inquiry's proposal, an obligation for certain employers to supply information about terms and conditions of employment and report any deterioration in them*

According to the Inquiry, the Swedish Migration Agency should be able to make order, combined with a conditional financial penalty, requiring an employer of an alien who has been granted a residence permit to provide written information about the terms and conditions that apply to the alien's employment. These terms and conditions should then be checked by the Swedish Migration Agency to see that they meet the requirements of Chapter 6, Section 2 of the Aliens Act (2005:716). If the terms and conditions are altered and become less favourable for the worker than the information previously provided, there should be a reporting obligation subject to a criminal penalty. The altered terms and conditions should be reported to the Swedish Migration Agency, which should again check that the employment meets the requirements of Chapter 6, Section 2 of the Aliens Act. If the employer fails to make a report as set out above, it should be possible to sentence the employer to a fine or to imprisonment for at most six months under Chapter 20, Section 6 of the Aliens Act. A business operator who commits an offence for which a more severe penalty than a fine is prescribed can also be ordered to pay a corporate fine in special cases.

*Alternative proposal, employment contract attached to the application for a work permit*

The Inquiry also has an alternative proposal, set out in the Inquiry's supplementary terms of reference (2020:69), to make it possible to strengthen the position of labour immigrants in the labour market. According to this proposal, a work permit may only be given to an alien who has an employment contract. There is also a reporting obligation subject to a criminal penalty for this proposal. According to the Inquiry's proposal, the Swedish Migration Agency may order an employer to report if the terms and conditions have been altered to make them less favourable to the worker than is stated in the employment contract sent in. If altered terms and conditions are received, the Swedish Migration Agency should check that the employment meets the requirements of Chapter 6, Section 2 of the Aliens Act.



### *Compensation and corporate fine*

Our terms of reference state that the Inquiry should give consideration to whether a worker whose work permit is revoked should have a right to compensation from their employer and whether an order to pay a corporate fine should replace an expulsion order. According to Inquiry, there are not sufficient reasons to introduce any of this.

### **Maintenance requirement**

The Inquiry proposes that a maintenance requirement should apply to all labour immigrants, track changers and holders of ICT permits who want to bring their family members to Sweden. However, this should only be introduced if the Migration Committee's proposal for such a requirement is implemented. No requirement concerning a home of a sufficient size and standard is proposed by the Inquiry.

### **Extend the offence organising smuggling of human beings**

According to the Inquiry, intentional conduct that makes it possible to enter Sweden by relying on residence permits issued on the basis of incorrect information should be punishable. This should be done by providing that a person who for gain plans or organises activities aimed at enabling aliens to travel to Sweden without passports or the permits required to entry into Sweden or with such permits issued on the basis of incorrect information and who has been of importance in obtaining the permit, is guilty of organising smuggling of human beings and is sentenced to imprisonment for at most two years.

### **Other measures to facilitate matters for workers**

To make it easier and simpler for aliens who have applied for an extension of a residence permit for work, the Inquiry proposes that it should be possible for this group to apply for a D visa from inside Sweden. This will enable these aliens to, for instance, travel in their work while their application is being processed by the Swedish Migration Agency in the certain knowledge that they will be allowed to re-enter the country.

However, the Inquiry does not consider that any new provisions are needed to facilitate the possibility of renewing a passport during the processing of permits for “track changers”. This is because, according to information received, the system functions satisfactorily today. However, the information on how to go about doing so in practice when a passport being held has to be renewed, should be given on the Swedish Migration Agency’s website.



# 1 Författningsförslag

## 1.1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)

*dels* att 5 kap. 5, 10, 15 a, 18, och 23 §§, 5 b kap. 15 §, 6 kap. 2 a och 4 §§, 6 b kap. 14 §, 7 kap. 7 e § och 20 kap. 9 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas sju nya paragrafer, 5 kap. 9 a och 10 a §§, 6 kap. 4 a §, 6 b kap. 21 §, 7 kap. 7 f och 7 g §§ och 9 kap. 17 § och närmast före 6 kap. 4 a §, 6 b kap. 21 § och 9 kap. 17 § nya rubriker av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 5 kap.

#### 5 §<sup>1</sup>

Ett permanent uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som i sammanlagt fyra år under de senaste sju åren har haft

1. uppehållstillstånd för arbete eller ett av Sverige utfärdat EU-blåkort, ICT-tillstånd, ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse eller tillstånd för säsongarbete, eller

2. uppehållstillstånd för studier som avser utbildning på forskarnivå.

*Uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som har sin försörjning ordnad på annat sätt än genom anställning. Om utlänningen ska bedriva näringsverksamhet ska han eller hon ha förmåga att bedriva den aktuella*

*Ett permanent uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som under minst två år har haft ett uppehållstillstånd för näringsverksamhet enligt 10 a § och som kan försörja sig på den bedrivna näringsverksamheten.*

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2018:319.

*verksamheten.*

*Ett uppehållstillstånd får även beviljas en utlänning som har sin försörjning ordnad på annat sätt än genom anställning.*

#### *9 a §*

*Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som önskar vistas här i landet för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att starta näringsverksamhet om han eller hon*

*1. har särskild kompetens i form av slutförda studier som motsvarar en examen på avancerad nivå,*

*2. har tillräckliga medel för sitt uppehälle under tillståndstiden och för att täcka kostnaderna för sin återresa samt*

*3. kan visa att han eller hon har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige.*

*Ett tillstånd enligt första stycket får inte ges för längre tid än nio månader.*

#### *10 §<sup>2</sup>*

*Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som önskar vistas här i landet för arbete, studier, besök eller för att bedriva näringsverksamhet.*

*Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som önskar vistas här i landet för arbete, studier eller besök.*

#### *10 a §*

*Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som önskar vistas här i landet för att bedriva näringsverksamhet om*

<sup>2</sup> Senast lydelse 2008:884.

*han eller hon har förmåga att bedriva den aktuella verksamheten och kan försörja sig.*

*Ett tillstånd enligt första stycket får inte ges för längre tid än två år åt gången.*

### 15 a §<sup>3</sup>

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas en utlänning vars ansökan om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § eller motsvarande äldre bestämmelser avslagits genom ett lagakraftvunnet beslut, om utlänningen vistas här och

1. sedan minst fyra månader har en anställning som uppfyller de krav som anges i 6 kap. 2 § första stycket och avser en tidsperiod om minst ett år från ansökningstillfället, eller

2. enligt 3 § första stycket 1–4, 3 a § första stycket 1 eller andra stycket har stark anknytning till en person som beviljats uppehållstillstånd enligt 1.

En ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt första stycket ska ha kommit in till Migrationsverket senast två veckor efter det att beslutet att avslå ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande har vunnit laga kraft.

*En ansökan om tillstånd enligt första stycket 2 får endast beviljas om den person som familjemedlemmen åberopar anknytning till kan försörja sig och familjemedlemmen. Detta gäller dock inte vid prövning av en ansökan om förlängt uppehållstillstånd eller annars om det föreligger särskilda skäl.*

### 18 §<sup>4</sup>

En utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige ska ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet. En ansökan om uppehållstillstånd får inte bifallas efter inresan.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2014:777.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2019:1211.

Första stycket gäller dock inte om

1. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd här som flykting eller annan skyddsbehövande enligt 1 § eller kan beviljas uppehållstillstånd här med stöd av 21 kap. 2, 3 eller 4 §,

2. utlänningen med stöd av 6 § bör beviljas uppehållstillstånd här,

3. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats en utlänning med familjeanknytning med stöd av 3 § första stycket 1 eller 2 b eller 3 a § första stycket 1 eller andra stycket,

3. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats en utlänning med familjeanknytning med stöd av 3 § första stycket 1 eller 2 b eller 3 a § första stycket 1 eller andra stycket, *eller familjemedlem till utlänning med uppehållstillstånd för arbete eller för att bedriva näringsverksamhet,*

4. utlänningen kan beviljas eller har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd här med stöd av 15 §,

5. utlänningen enligt 3 § första stycket 1–4, 3 a § första stycket 1–4 eller andra stycket har stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige och det inte skäligen kan krävas att utlänningen reser till ett annat land för att ge in ansökan där,

6. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd med stöd av 3 § första stycket 5,

7. *en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som med stöd av 10 § har beviljats en utlänning i fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket,*

7. *utlänningen kan beviljas uppehållstillstånd enligt 15 a eller 15 d §,*

8. *utlänningen kan beviljas uppehållstillstånd enligt 15 a eller 15 d §,*

8. *utlänningen har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt 10 eller 15 a § eller näringsverksamhet enligt 10 a §, om ansökan avser något av dessa tillstånd och ansökan ges in inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet samt att det inte funnits*

*grund att återkalla det tidigare tillståndet,*

9. utlänningen har ett uppehållstillstånd enligt 10 § eller 5 b kap. 3 § och antingen slutfört studier som motsvarar 30 högskolepoäng eller fullföljt en termin vid forskarutbildning eller har ett uppehållstillstånd enligt 5 b kap. 1, 2, 4, 7 eller 8 §,

10. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd enligt 2 a eller 2 d §, eller

11. det annars finns synnerliga skäl.

Första stycket gäller inte heller om utlänningen har beviljats en visering för att besöka en arbetsgivare i Sverige eller är undantagen från kravet på visering om han eller hon ansöker om ett uppehållstillstånd för arbete inom ett slag av arbete där det råder stor efterfrågan på arbetskraft. En ytterligare förutsättning är att arbetsgivaren skulle förorsakas olägenheter om utlänningen måste resa till ett annat land för att ge in ansökan där eller att det annars finns särskilda skäl.

*Första stycket gäller inte heller den som har beviljats ett uppehållstillstånd enligt 9 a § om ansökan avser uppehållstillstånd för arbete enligt 10 § eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 10 a § och ansökan ges in inom giltighetstiden för det tidigare beviljade tillståndet.*

Vid skälighetsbedömningen enligt andra stycket 5 ska konsekvenserna för ett barn av att skiljas från sin förälder särskilt beaktas, om det står klart att uppehållstillstånd skulle ha beviljats om prövningen gjorts före inresan i Sverige.

I fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som ska avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har fått laga kraft gäller föreskrifterna i 15 a och 20 §§ samt 12 kap. 16 b, 16 c och 18–20 §§.

I 7 § lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå föreskrivs ytterligare undantag från första stycket under perioden 20 juli 2021–19 januari 2025.



23 §<sup>5</sup>

Regeringen får meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för studier *eller* besök.

Regeringen får meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för studier, besök *eller för att bedriva näringsverksamhet*.

Regeringen får meddela föreskrifter om att en ansökan om uppehållstillstånd får bifallas om det följer av en överenskommelse med en främmande stat.

Regeringen får meddela föreskrifter om när uppehållstillstånd får ges till en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat och till anhöriga till en sådan utlänning.

Regeringen får meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd för arbete, studier eller näringsverksamhet.

Regeringen får meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för en utlänning som är medborgare i Förenade kungariket och för familjemedlemmar till en sådan utlänning.

I 5 b kap. 28 § finns en bestämmelse om att regeringen får meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 b kap. 3 eller 8 §.

**5 b kap.**15 §<sup>6</sup>

En utlänning som vill ha ett uppehållstillstånd enligt 1 eller 3–6 §§ ska ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i Sverige. En ansökan får inte bifallas efter inresan.

Första stycket gäller inte om utlänningen

1. ansöker om förlängning av ett uppehållstillstånd enligt 1 eller 3 §, eller

2. har ett uppehållstillstånd enligt 1, 2 eller 4 § eller ett uppehållstillstånd enligt 3 § och antingen slutfört studier som motsvarar 30 högskolepoäng eller fullföljt en termin vid forskarutbildning och på annan grund ansöker om

2. har ett uppehållstillstånd enligt 1, 2 eller 4 § eller ett uppehållstillstånd enligt 3 § och antingen slutfört studier som motsvarar 30 högskolepoäng eller fullföljt en termin vid forskarutbildning och på annan grund ansöker om

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2019:1208.

<sup>6</sup> Senaste lydelse 2019:1208.

ett uppehållstillstånd enligt 1, 3 eller 4 §,

ett uppehållstillstånd enligt 1, 3 eller 4 §, *eller*

*3. har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt 5 kap. 10 eller 15 a § eller näringsverksamhet enligt 5 kap. 10 a §, och ansöker om ett uppehållstillstånd för forskning enligt 1 § och ansökan ges in inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet samt att det inte funnits grund att återkalla det tidigare tillståndet.*

## 6 kap.

### 2 a §<sup>7</sup>

Ett arbetstillstånd enligt 2 § första stycket får inte ges för längre tid än två år. Det får heller inte avse längre tid än anställningstiden.

*Den sammanlagda tillståndstiden för arbetstillstånd enligt 2 § första stycket får vara högst fyra år. Om det finns särskilda skäl får dock den sammanlagda tillståndstiden vara högst sex år.*

Ett arbetstillstånd enligt 2 § första stycket ska knytas till en viss arbetsgivare och avse ett visst slag av arbete. Efter en sammanlagd tillståndstid om två år ska tillståndet knytas endast till ett visst slag av arbete.

### 4 §<sup>8</sup>

En utlänning som vill ha arbetstillstånd i Sverige ska ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet. En ansökan om arbetstillstånd får inte bifallas efter inresan utom i fall som avses i 5 kap. 18 § andra och tredje styckena, 18 a och

En utlänning som vill ha arbetstillstånd i Sverige ska ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet. En ansökan om arbetstillstånd får inte bifallas efter inresan utom i fall som avses i 5 kap. 18 § andra, tredje och fjärde styckena, 18 a

<sup>7</sup> Senaste lydelse 2014:777.

<sup>8</sup> Senaste lydelse 2013:606.

19 §§, vilka bestämmelser tillämpas på motsvarande sätt i fråga om arbetstillstånd.

och 19 §§, vilka bestämmelser tillämpas på motsvarande sätt i fråga om arbetstillstånd.

### *Förlängning av tillståndstiden*

#### *4 a §*

*Tillståndstiden för ett arbetstillstånd får förlängas om anställningen uppfyller förutsättningarna i 2 §.*

*Tillståndstiden för ett arbetstillstånd får inte förlängas om*

*1. tillståndet har förvärvats på ett bedrägligt sätt,*

*2. bevis om tillståndet har förfalskats eller ändrats i något avseende,*

*3. utlänningsvistas i Sverige av andra skäl än dem som arbetstillståndet beviljades för, eller*

*4. tidigare tillstånd skulle ha återkallats enligt 7 kap. 7 e §.*

### **6 b kap.**

#### **14 §<sup>9</sup>**

Familjemedlemmar som avses i 5 kap. 3 § första stycket 1–3 till den som har ett ICT-tillstånd eller ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse, ska beviljas uppehållstillstånd. Familjemedlemmens uppehållstillstånd ska gälla för samma tid som anknytningspersonens tillstånd.

Familjemedlemmar som avses i 5 kap. 3 § första stycket 1–3 till den som har ett ICT-tillstånd eller ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse, ska beviljas uppehållstillstånd *om den person som familjemedlemmen åberopar anknytning till kan försörja sig och familjemedlemmen. Detta gäller dock inte vid prövning av en ansökan om förlängt uppehållstillstånd.* Familjemedlemmens uppe-

<sup>9</sup> Senaste lydelse 2018:67.

hållstillstånd ska gälla för samma tid som anknytningspersonens tillstånd.

För barn som återoppar anknytning till den som har ett ICT-tillstånd eller ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse, eller till hans eller hennes make eller sambo, gäller 5 kap. 17 § andra stycket.

Uppehållstillstånd får vägras i fall som avses i 5 kap. 17 a och 17 b §§.

### *Bemyndiganden*

#### *21 §*

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om försörjningsförmågan enligt 14 §.*

#### **7 kap.**

##### **7 e §<sup>10</sup>**

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete för en utlänning som har beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket ska återkallas om

1. förutsättningarna för arbetstillståndet enligt 6 kap. 2 § första stycket av något annat skäl än att anställningen har upphört inte längre är uppfyllda, eller

2. utlänningen inte inom fyra månader från tillståndets första giltighetsdag påbörjat arbetet.

Om utlänningens anställning har upphört sedan utlänningen under rättats om att en utredning om återkallelse enligt första stycket har inletts, men innan beslut om återkallelse fattats, gäller bestämmelserna om återkallelse i 3 § första stycket 2. Tiden ska då vara fyra månader i stället för tre.

---

<sup>10</sup> Senaste lydelse 2017:1093.

Trots vad som anges i första stycket 1 behöver ett tillstånd inte återkallas om arbetsgivaren har avhjälpt bristen utan att Migrationsverket har vidtagit någon åtgärd.

Trots vad som anges i första stycket behöver ett tillstånd inte återkallas i ringa fall eller annars om en återkallelse med hänsyn till omständigheterna inte framstår som rimlig.

#### 7 f §

*Ett uppehållstillstånd som har beviljats en familjemedlem till en utlänning med tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete eller näringsverksamhet får återkallas om anknytningen bryts eller om förutsättningarna för tillståndet upphör.*

#### 7 g §

*Utöver vad som anges i 1–3, 5–7 a och 7 e §§ får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att söka arbete m.m. enligt 5 kap. 9 a §, arbeta enligt 5 kap. 10 eller 15 a §§ eller bedriva näringsverksamhet enligt 5 kap. 10 a § återkallas om utlänningen har sökt och kan beviljas ett nytt uppehållstillstånd på en annan grund som enligt 5 kap. 18 § andra stycket 8 eller fjärde stycket kan sökas efter inresan.*

### 9 kap.

#### *Uppgiftsskyldighet för arbetsgivare*

#### 17 §

*Migrationsverket får förelägga arbetsgivare till en utlänning som beviljats arbetstillstånd enligt*

*6 kap. 2 § första stycket att lämna skriftlig uppgift om de anställningsvillkor som gäller för utlänningen.*

*Ett sådant föreläggande får förernas med vite.*

## 20 kap.

### 9 §<sup>11</sup>

Den som i vinstsyfte planlägger eller organiserar verksamhet som är riktad på att främja att utlänningar reser till Sverige utan pass eller de tillstånd som krävs för inresa i Sverige döms för organiserande av människosmuggling till fängelse i högst två år.

Den som i vinstsyfte planlägger eller organiserar verksamhet som är inriktad på att främja att utlänningar reser till Sverige utan pass eller de tillstånd som krävs för inresa i Sverige *eller med sådana tillstånd som har utfärdats på grundval av oriktiga uppgifter som varit av betydelse för att få tillståndet* döms för organiserande av människosmuggling till fängelse i högst två år.

Är brottet grovt döms för grovt organiserande av människosmuggling till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningen innefattar ett systematiskt utnyttjande av utlänningars utsatta situation, eller innefattar livsfara eller annan hänsynslöshet gentemot utlänningarna.

Är brottet att anse som ringa döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Den som hjälper en utlänning att resa till Sverige utan pass eller de tillstånd som krävs för inresa i Sverige döms för medhjälp till brott enligt första–tredje styckena. Detta gäller om medhjälparen insåg eller hade skälig anledning att anta att resan anordnats i vinstsyfte genom sådan verksamhet som där sägs.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

---

<sup>11</sup> Senaste lydelse 2005:716.

## 1.2 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 12 § socialförsäkringsbalken ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 5 kap.

#### 12 §<sup>12</sup>

Till den som enligt utlänningslagen (2005:716) behöver ha uppehållstillstånd i Sverige får bosättningsbaserade förmåner lämnas tidigare från och med den dag då ett sådant tillstånd börjar gälla men inte för längre tid tillbaka än tre månader före det att tillståndet beviljades. Om det finns synnerliga skäl, får förmåner lämnas även om uppehållstillstånd inte har beviljats.

Till den som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får bosättningsbaserade förmåner lämnas utan hinder av att tillståndet har upphört att gälla, om en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla och ansökan avser ett fortsatt tillstånd på samma grund eller ett nytt tillstånd med stöd av någon bestämmelse i lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. Om ansökan avslås får förmåner lämnas till dess att utlänningsens tidsfrist för frivillig avresa enligt 8 kap. 21 § första stycket utlänningslagen har löpt ut. Om avslagsbeslutet inte innehåller någon tidsfrist

Till den som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får bosättningsbaserade förmåner lämnas utan hinder av att tillståndet har upphört att gälla, om en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla och ansökan avser ett fortsatt tillstånd på samma grund *eller en sådan ny grund som enligt 5 kap. 18 § andra stycket 8 eller 5 b kap. 15 § 3 utlänningslagen kan sökas efter inresan* eller ett nytt tillstånd med stöd av någon bestämmelse i lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. Om ansökan avslås får förmåner lämnas till dess att utlänningsens tidsfrist för frivillig

<sup>12</sup> Senaste lydelse 2017:577.

för frivillig avresa får förmåner lämnas till dess att beslutet har fått laga kraft.

avresa enligt 8 kap. 21 § första stycket utlänningslagen har löpt ut. Om avslagsbeslutet inte innehåller någon tidsfrist för frivillig avresa får förmåner lämnas till dess att beslutet har fått laga kraft.

Förmåner enligt första stycket lämnas inte för tid då bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. har lämnats till den försäkrade, om förmånerna är av motsvarande karaktär.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.



### 1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll

Härigenom föreskrivs att 5 § lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 5 §<sup>13</sup>

I ärenden enligt denna lag gäller följande föreskrifter i utlänningslagen (2005:716) i tillämpliga delar:

- 1 kap. 3 b § om EES-medborgare,
- 1 kap. 13 § om skyndsam handläggning,
- 3 a kap. 2 § om familjemedlemmar till EES-medborgare,
- 4 kap. 1–4 §§ om flyktingar och andra skyddsbehövande,
- 5 kap. 1–1 c, 2 a–d, 3–10, 12–16 och 17–19 §§ om uppehållstillstånd,
- 5 kap. 1–1 c, 2 a–d, 3–10 a, 12–16 och 17–19 §§ om uppehållstillstånd,
- 5 a kap. 1–4 och 6 §§ om ställning som varaktigt bosatt,
- 5 b kap. 1–20 §§ om uppehållstillstånd för forskning, studier inom högre utbildning, viss praktik, visst volontärarbete och au pair-arbete,
- 6 kap. 3 § om arbetstillstånd,
- 6 a kap. 1–11 §§ om EU-blåkort,
- 6 b kap. 1–15 §§ om tillstånd för företagsintern förflyttning, ICT,
- 6 c kap. 1–11 och 14 §§ om tillstånd för säsongarbete,
- 8 kap. 12 och 13 §§ om utvisning av EES-medborgare och sådana medborgares familjemedlemmar,
- 8 kap. 14 § om utvisning av utlänningar med permanent uppehållsrätt, EES-medborgare som har vistats i Sverige under de tio närmast föregående åren och EES-medborgare som är barn,
- 8 a kap. 2 § första stycket om sådana hänsyn som ska tas till anknytningen till det svenska samhället, om fråga uppkommit om utvisning av en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige,
- 9 kap. 4 och 5 §§ om omhändertagande av pass och andra identitetshandlingar,
- 9 kap. 8 § om fotografi och fingeravtryck,
- 9 kap. 12 § om omhändertagande för att verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut,

<sup>13</sup> Senaste lydelse 2019:1209.

9 kap. 13 § om andra åtgärder för att möjliggöra verkställighet,  
10 kap. 1, 2, 4–11 och 17 §§ om förvar och uppsikt,  
12 kap. 1–5, 13 a och 21–23 §§ om verkställighet av beslut om  
utvisning,

13 kap. 1–7 §§ om muntlig handläggning hos förvaltningsmyndighet,

13 kap. 10 § om motivering av beslut,

13 kap. 11 § om tolkersättning,

13 kap. 12 § om rättelse av beslut på grund av oriktig uppgift,

13 kap. 15 och 16 §§ om DNA-analys,

16 kap. 1 § andra stycket om Migrationsöverdomstolen,

17 kap. 1 och 2 §§ om skyldighet att lämna uppgifter,

18 kap. 1 § andra och tredje styckena om offentligt biträde för barn, och

19 kap. 1–4 §§ om kostnadsansvar.

Skyldigheten enligt 17 kap. 1 § utlänningslagen att lämna uppgifter gäller vid tillämpningen av denna lag även i förhållande till regeringen.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

## 1.4 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningsförordningen (2006:97) dels att 4 kap. 4 a och 4 b §§, 6 kap. 6 b § och 8 kap. 5 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas sju nya paragrafer, 3 kap. 3–5 §§, 4 kap. 4 d och 6 a §§ och 6 kap. 6 c och 6 d §§ och närmast före 3 kap. 3 § och 4 kap. 6 a § nya rubriker av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 kap.<sup>14</sup>

#### *Nationell visering*

##### 3 §

*En utlänning som väntar på beslut i ett ärende om förlängning av uppehålls- och arbetstillstånd enligt 6 kap. 4 a § utlänningslagen (2005:716) får ansöka om en nationell visering för att kunna återvända till Sverige efter en utlandsresa. En sådan ansökan får göras inifrån landet.*

##### 4 §

*Migrationsverket är ansvarig myndighet för ansökningar av nationella viseringar enligt 3 §.*

##### 5 §

*Avgiften för en ansökan om nationell visering inifrån landet enligt 3 § är 60 euro.*

---

<sup>14</sup> Tidigare 3–5 §§ upphävda genom F (2011:706).

**4 kap.****4 a §<sup>15</sup>**

Uppehållstillstånd får beviljas en familjemedlem till en utlänning om familjemedlemmen är make eller sambo till utlänningen eller släkting i rakt nedstigande led till utlänningen eller till hans eller hennes make eller sambo, om släktingen är beroende av någon av dem för sin försörjning eller är under 21 år och utlänningen

1. med stöd av 5 kap. 10 § utlänningslagen (2005:716) har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen, eller

2. med stöd av 5 kap. 15 a § första stycket 1 utlänningslagen har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, i de fall familjemedlemmen inte ansökt om uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande.

*Uppehållstillstånd enligt första stycket ska beviljas i samma omfattning som för den utlänning som familjemedlemmen har anknytning till.*

*Uppehållstillstånd enligt första stycket får beviljas endast om den person som familjemedlemmen åberopar anknytning till kan försörja sig och familjemedlemmen. Detta gäller dock inte vid en prövning av en ansökan om förlängt uppehållstillstånd.*

*Uppehållstillstånd enligt första stycket ska beviljas i samma omfattning som för den utlänning som familjemedlemmen har anknytning till.*

**4 b §<sup>16</sup>**

Uppehållstillstånd får beviljas en familjemedlem till en utlänning som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i fall som avses i 5 kap. 5 § *andra* stycket utlänningslagen (2005:716). För att beviljas uppehållstillstånd ska familjemedlemmen ha sin försörjning ordnad under vistelsen.

Uppehållstillstånd får beviljas en familjemedlem till en utlänning som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i fall som avses i 5 kap. 5 § *tredje* stycket *och 10 a §* utlänningslagen (2005:716). För att beviljas uppehållstillstånd ska familjemedlemmen ha sin försörjning ordnad under vistelsen.

<sup>15</sup> Senaste lydelse 2014:779.

<sup>16</sup> Senaste lydelse 2019:1212.

Familjemedlemmens uppehållstillstånd ska gälla för samma tid som anknytningspersonens tillstånd.

Med familjemedlem avses make eller sambo till anknytningspersonen och barn under 18 år till anknytningspersonen eller till anknytningspersonens make eller sambo.

#### 4 d §

*Kravet på att kunna försörja sig och familjemedlemmen i 5 kap. 15 a § andra stycket och 6 b kap 14 § utlänningslagen (2005:716) samt 4 a § är uppfyllt om den person som utläningen åberopar anknytning till har lön som efter avdrag för preliminär skatt uppgår till förbehållsbeloppet vid utmätning av lön enligt 7 kap. 5 § utsökningensbalken. Beräkningen ska dock göras med beaktande även av vad som behövs för försörjning av familjemedlemmen. Ersättning från arbetslöshetsförsäkring eller annan liknande arbetsrelaterad ersättning jämföras med lön. Kravet är också uppfyllt om den som utläningen åberopar anknytning till har inkomster från näringsverksamhet eller en förmögenhet som han eller hon kan försörja sig och utläningen på.*

#### **Uppehållstillstånd för näringsverksamhet**

#### 6 a §

*Uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet enligt 10 a § utlänningslagen (2005:716) får beviljas en utläning som*

1. har en realistisk affärsplan,
2. har tillräckligt med medel för att driva verksamheten,
3. har ett avgörande inflytande över verksamheten,
4. har för verksamheten relevanta språkkunskaper och
5. avser driva verksamheten från Sverige.

## 6 kap.

### 6 b §<sup>17</sup>

En arbetsgivare till en utlänning som beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen ska *på begäran* av Migrationsverket lämna *skriftlig uppgift* om de villkor som gäller för utlänningens anställning. Uppgifterna ska lämnas på heder och samvete.

En arbetsgivare till en utlänning som beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen (2005:716) ska *efter föreläggande* av Migrationsverket lämna *skriftliga uppgifter* om de villkor som gäller för utlänningens anställning. Uppgifterna ska lämnas på heder och samvete.

*Av 9 kap. 17 § utlänningslagen följer att Migrationsverkets förelägganden får förenas med vite.*

### 6 c §

*När uppgifter enligt 6 b § kommer in ska Migrationsverket kontrollera att villkoren för anställningen motsvarar kraven i 6 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716).*

*Skulle förutsättningarna inte vara uppfyllda ska Migrationsverket informera arbetsgivaren och arbetstagaren om detta.*

---

<sup>17</sup> Senaste lydelse 2014:780.

## 6 d §

*Om villkoren ändras till mindre förmånliga för arbetstagaren än de villkor som skickades in enligt 6 b § ska arbetsgivaren, under den tid som tillståndet gäller eller anställningen pågår, anmäla förändringarna till Migrationsverket. En sådan anmälan ska göras senast en månad efter att förändringarna börjat tillämpas.*

*Om ändrade uppgifter kommer in ska Migrationsverket kontrollera om villkoren för anställningen alljämt motsvarar kraven i 6 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716). Skulle förutsättningarna inte längre vara uppfyllda ska Migrationsverket informera arbetsgivaren och arbetstagaren om detta.*

## 8 kap.

5 §<sup>18</sup>

Avgift tas ut för prövning av ansökan om uppehålls- och/eller arbetstillstånd med 1 500 kr för personer som fyllt 18 år och med 750 kr för personer som inte fyllt 18 år. Vid ansökan om ställning som varaktigt bosatt i Sverige är avgiften 1 000 kr för personer som fyllt 18 år och 500 kr för personer som inte fyllt 18 år. Vid ansökan om uppehållstillstånd för arbete enligt 5 kap. 10 § och/eller arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket eller tillstånd enligt 6 a kap. 1 §, 6 b kap. 1 eller

Avgift tas ut för prövning av ansökan om uppehålls- och/eller arbetstillstånd med 1 500 kr för personer som fyllt 18 år och med 750 kr för personer som inte fyllt 18 år. Vid ansökan om ställning som varaktigt bosatt i Sverige är avgiften 1 000 kr för personer som fyllt 18 år och 500 kr för personer som inte fyllt 18 år. Vid ansökan om uppehållstillstånd och/eller arbetstillstånd enligt 6 a kap. 1 §, 6 b kap. 1 eller 2 § eller 6 c kap. 1 § utlänningslagen (2005:716) är avgiften 2 000 kr.

<sup>18</sup> Senaste lydelse 2019:1189.

2 § eller 6 c kap. 1 § utlänningslagen (2005:716) är avgiften 2 000 kr. Vid ansökan om uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet enligt 5 kap. 10 § utlänningslagen är avgiften 2 000 kr. Vid ansökan om uppehålls- och/eller arbetstillstånd på grund av familjeanknytning enligt 5 kap. 3 eller 3 a § utlänningslagen är avgiften 2 000 kr för personer som fyllt 18 år och 1 000 kr för personer som inte fyllt 18 år.

*Vid ansökan om uppehållstillstånd för arbete enligt 5 kap. 10 § och/eller arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen är avgiften 2 100 kr. Vid ansökan om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 9 a § eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 5 kap. 10 a § utlänningslagen är avgiften 2 000 kr. Vid ansökan om uppehålls- och/eller arbetstillstånd på grund av familjeanknytning enligt 5 kap. 3 eller 3 a § utlänningslagen är avgiften 2 000 kr för personer som fyllt 18 år och 1 000 kr för personer som inte fyllt 18 år.*

Avgift ska dock inte tas ut av

1. personer som avses i 4 kap., 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § eller 22 kap. utlänningslagen,
2. personer som ansöker om uppehålls- och/eller arbetstillstånd med stöd av 5 kap. 3 § första stycket 1 eller 2 utlänningslagen på grund av familjeanknytning till en utlänning som beviljats uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1 eller 6 § utlänningslagen eller motsvarande äldre bestämmelser,
3. personer som ansöker om uppehålls- och/eller arbetstillstånd med stöd av 5 kap. 3 § första stycket 1 eller 2 utlänningslagen på grund av familjeanknytning till en utlänning som beviljats uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 5 b § första stycket 1, 3 eller 4 utlänningslagen (1989:529) i dess lydelse från och med den 15 november 2005,
4. EES-medborgare eller anhörig till en EES-medborgare,
5. personer som omfattas av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer,
6. japanska medborgare,
7. utlänningar som avses i 2 kap. 10 § utlänningslagen,
8. studerande som av Sida, annan svensk organisation eller mellanfolklig organisation fått stipendier för studier i Sverige,



9. personer som av allmän domstol har utvisats på grund av brott och som kan beviljas uppehållstillstånd enligt 12 kap. 16 b § utlänningslagen,

10. förundersökningsledare som ansöker om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen,

11. Polismyndigheten när den ansöker om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 b § eller 16 a § utlänningslagen,

12. socialnämnder som ansöker om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 c § eller 16 b § utlänningslagen, eller

13. personer som ansöker om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 d § utlänningslagen.

Avgift enligt första stycket ska inte tas ut om internationell hänsyn eller sedvänja kräver det.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.

## 1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1997:691) om avgifter vid utlandsmyndigheterna

Härigenom föreskrivs att bilaga till förordningen (1997:691) om avgifter vid utlandsmyndigheterna ska ha följande lydelse.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.

*Bilaga*<sup>19</sup>

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **Avgiftslista** **Ansökningsavgifter**

---

#### *Uppehålls- och/eller arbetstillstånd*

Uppehålls-/arbetstillstånd för personer

som fyllt 18 år .....1 500 kr

Uppehålls-/arbetstillstånd för personer som

inte fyllt 18 år .....750 kr

Uppehålls-/arbetstillstånd för personer vid arbetskraftsinvandring enligt 5 kap. 10 § eller 6 kap. 2 § första stycket *eller enligt 6 a kap. 1 §, 6 b kap. 1 eller 2 § eller 6 c kap. 1 § utlänningslagen (2005:716)*.....2 000 kr

Uppehålls-/arbetstillstånd för personer vid arbetskraftsinvandring enligt 5 kap. 10 § eller 6 kap. 2 § första stycket *utlänningslagen (2005:716)*.....2 100 kr

Uppehålls-/arbetstillstånd för personer vid arbetskraftsinvandring enligt 6 a kap. 1 §, 6 b kap. 1 eller 2 § eller 6 c kap. 1 § *utlänningslagen (2005:716)*.....2 000 kr

*Uppehålls-/arbetstillstånd för personer vid arbetskraftsinvandring enligt 6 a kap. 1 §, 6 b kap. 1 eller 2 § eller 6 c kap. 1 § utlänningslagen (2005:716).....2 000 kr*

*Uppehållstillstånd enligt 5 kap. 10 a § utlänningslagen (2005:716) för att bedriva näringsverksamhet.....2 000 kr*

*Uppehållstillstånd för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att bedriva näringsverksamhet*

Uppehållstillstånd enligt 5 kap. 10 § utlänningslagen (2005:716) för att bedriva näringsverksamhet.....2 000 kr

Uppehållstillstånd enligt 5 kap. 10 a § utlänningslagen (2005:716) för att bedriva näringsverksamhet.....2 000 kr

*Uppehållstillstånd för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att bedriva näringsverksamhet*

<sup>19</sup> Senaste lydelse 2020:39.

*enligt 5 kap. 9 a §, utlänningslagen  
(2005:716).....2 000 kr*

Uppehålls-/arbetstillstånd vid familjeanknytning  
enligt 5 kap. 3 och 3 a §§ utlänningslagen (2005:716)  
för personer som fyllt 18 år.....2 000 kr  
Uppehålls-/arbetstillstånd vid familjeanknytning  
enligt 5 kap. 3 och 3 a §§ utlänningslagen (2005:716)  
för personer som inte fyllt 18 år.....1 000 kr  
-----

## 1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Härigenom föreskrivs att 8 a § förordning (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 8 a §<sup>20</sup>

På begäran av Migrationsverket ska uppgifter lämnas ut från beskattningsdatabasen i den utsträckning som behövs för handläggning av ansökningar om eller kontroll av

1. uppehållstillstånd enligt 5 kap. 5 § första stycket 1, 10 eller 15 a § utlänningslagen (2005:716) och arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket samma lag,

2. uppehållstillstånd enligt 5 kap. 5 § andra stycket och 10 § utlänningslagen, 2. uppehållstillstånd enligt 5 kap. 5 § andra och tredje stycket, 10 och 10 a §§ utlänningslagen,

3. uppehålls- och arbetstillstånd för högkvalificerad anställning (EU-blåkort) enligt 6 a kap. utlänningslagen,

4. tillstånd för företagsintern förflyttning (ICT-tillstånd) eller ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse enligt 6 b kap. utlänningslagen, eller

5. tillstånd för säsongsarbete enligt 6 c kap. utlänningslagen.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.

---

<sup>20</sup> Senaste lydelse 2020:49.



## 2 Utredningens uppdrag och arbete

### 2.1 Uppdraget

Enligt kommittédirektiv dir. 2020:8, se bilaga 1, ska en särskild utredare ta ställning till hur en ny grund för uppehållstillstånd ska utformas för att göra det lättare för högkvalificerade att arbeta i Sverige samt åtgärder för att motverka kompetensutvisning och utnyttjande av arbetskraftsinvandrare. En utgångspunkt för utredningen är att dagens system för arbetskraftsinvandring ska värnas. Utredaren ska därför i ett delbetänkande bland annat lämna förslag på hur en ny grund för uppehållstillstånd för högkvalificerade personer som har för avsikt att söka arbete och för den som vill starta företag i Sverige bör utformas. Denna grupp bör också kunna ansöka om och beviljas uppehållstillstånd för arbete respektive näringsverksamhet inifrån landet. Det bör övervägas vilka allmänna förutsättningar som ska gälla för ett uppehållstillstånd för att söka arbete eller starta företag ska kunna beviljas t.ex. att utlänningen har tillräckligt med medel för sin försörjning samt hur personkretsen kan kvalificeras.

Utredaren ska därtill göra en översyn av reglerna om uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet och ta ställning till om de är ändamålsenliga och vid behov lämna förslag på förändringar. I det sammanhanget ska bland annat en avvägning göras mellan intresset av att företag startas och behovet av att regleringen inte leder till missbruk. Utredaren ska vidare göra en bred analys av rättsläget när det gäller s.k. kompetensutvisningar av arbetskraftsinvandrare. Enligt tilläggsdirektiv dir. 2020:69, se bilaga 2, ska utredningen lämna författningsförslag som syftar till att utvisningar som sker på grund av försumbara och ursäktliga brister ska upphöra. Dessutom bör övervägas en utökad möjlighet att döma ut företagsbot gentemot arbets-

givaren i de fall det förekommit fel hos arbetsgivaren eller så ska andra lämpliga åtgärder föreslås.

Utredningen ska vidare ta ställning till om det finns behov av regler till skydd för en arbetstagare som inte kan få förlängt uppehållstillstånd för arbete och vid behov lämna författningsförslag. I uppdraget ingår också att ta ställning till om det ska införas en skyldighet för arbetsgivare att anmäla viktigare förändringar i anställningsvillkoren jämfört med de villkor som låg till grund för beslutet om arbetstillstånd och en skyldighet för Migrationsverket att pröva om det i så fall fortfarande finns förutsättningar för tillståndet. De rättsliga konsekvenserna av en sådan åtgärd behöver övervägas noga så att de samlade åtgärderna för att motverka missbruk inte blir kontraproduktiva.

Slutligen ska utredningen ta ställning till om ett försörjningskrav för familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare ska införas, om den som ansökt om förlängning av ett uppehållstillstånd för arbete ska ha möjlighet att resa utanför Sverige under handläggningstiden, undersöka om asylsökandes möjligheter att förnya ett omhändertaget pass i samband med så kallat spårbyte kan underlättas och ta ställning till om uppsåtliga förfaranden som möjliggör att inresa i Sverige kan ske med stöd av uppehållstillstånd som utfärdats på oriktiga uppgifter ska straffbeläggas.

Uppdraget i denna del ska redovisas i ett delbetänkande den 1 februari 2021 medan övriga frågor i direktivet kommer att redovisas i utredningens slutbetänkande.

## 2.2 Utredningens arbete

Utredningen påbörjade sitt arbete i april 2020 och har tagit namnet Utredningen om arbetskraftsinvandring (Ju 2020:05). Arbetet har bedrivits enligt sedvanlig metod för utredningsarbete, även om formerna för mötena har påverkats av den pågående pandemin med spridning av viruset SARS-CoV-2 och Folkhälsomyndighetens riktlinjer med anledning av detta.

Det första mötet med expertgruppen hölls den 27 maj 2020 och sammanlagt har fem möten hållits med experterna. Därutöver har utredningen haft underhandskontakter med experterna och löpande utbytt information med dessa. Utredningen har också haft särskilda

möten med företrädare för Arbetsmiljöverket, Försäkringskassan, Justitiedepartementet, Migrationsverket, Skatteverket, Sveriges kommuner och regioner, Säkerhetspolisen, Teknikföretagen och Universitets- och högskolerådet.

Utredningen har hämtat in statistik och ett urval av beslut från Migrationsverket. Besluten har utredningen gått igenom för att kartlägga omfattningen av kompetensutvisningar och för att undersöka hur ändamålsenliga reglerna är för den som vill söka uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet.

Delar av konsekvensanalysen, särskilt det som avser ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag, har gjorts med hjälp av konsulter från Sweco AB.

## 2.3 Disposition

Utredningens förslag till ändringar i lag och förordning finns i avsnitt 1. Avsnitten 3–5 utgör bakgrunden till våra överväganden. I avsnitt 3 finns en historisk tillbakablick och en redogörelse för det aktuella läget med antalet beviljade uppehålls- och arbetstillstånd. I avsnitt 4 följer en beskrivning av gällande rätt. Därefter gör vi i avsnitt 5 en internationell utblick. I avsnitt 6–14 presenterar vi utredningens konkreta överväganden och förslag utifrån direktiven.

Konsekvenserna av utredningens förslag behandlas både i samband med att respektive övervägande och förslag presenteras i de olika avsnitten och mer övergripande i avsnitt 15. I avsnitt 16 finns utredningens överväganden i fråga om ikraftträdande och övergångsbestämmelser och avsnitt 17 innehåller en kommentar till de författningsförslag som redovisas i avsnitt 1.





# 3 En kort bakgrund om arbetskraftsinvandringen genom tiderna och en aktuell lägesrapport

## 3.1 Från efterkrigstiden till 1990-talet

Arbetskraftsinvandringen har varit viktig för Sverige under en lång tid, men förutsättningarna har sett olika ut i olika tider.<sup>1</sup> Åren efter andra världskriget liberaliserades arbetskraftsinvandringen väsentligt. En överenskommelse om en gemensam nordisk arbetsmarknad slöts år 1954 och för att få ytterligare arbetskraft till Sverige slöts flera avtal med andra länder i Europa. Dessutom skedde genom SFS (1954:193) ändringar av utlänningslagstiftningen och dess praxis som bidrog till att arbetskraftsinvandringen från 1950-talets början till mitten av 1960-talet i princip var fri.

Under 1960-talet minskade sysselsättningen i Sverige samtidigt som fackförbunden framförde kritik mot det rådande systemet. Mot denna bakgrund infördes krav på att arbetstillstånd skulle beviljas före inresan till Sverige och nya riktlinjer infördes som innebar att invandringen skulle kontrolleras. Vidare infördes arbetsmarknadsprövningen och tillstånd fick då endast beviljas om det svenska arbetsmarknadsläget motiverade det, samtidigt prövades anställningsförmånerna för att garantera att invandraren skulle kunna leva på samma standard som den inhemska befolkningen. Under 1970-talet sjönk arbetskraftsinvandringen inom tillverkningsindustrin kraftigt samtidigt som den var relativt oförändrad inom servicesektorn.

---

<sup>1</sup> SOU 2005:50, *Arbetskraftsinvandring till Sverige – befolkningsutveckling, arbetsmarknad i förändring, internationell utblick*, s. 109.

I mitten av 1980-talet gjordes fler inskränkningar avseende möjligheten att få ett arbetstillstånd. Nordbor och arbets sökande inom landet skulle i första hand få de lediga jobben och arbetskraftsinvandringen från andra länder skulle främst avse nyckelpersoner inom vissa branscher. Efter en stor minskning av antalet arbetskraftsinvandrare från länder utanför EU/EES infördes under 1990-talet generösare regler för denna grupp. Reglerna för att få arbeta under tillståndsprocessen lättades upp och gäststudenter fick i vissa fall möjlighet att arbeta utan arbetstillstånd.<sup>2</sup>

### 3.2 År 2006 till och med 2014

År 2004 gavs en parlamentarisk kommitté, som antog namnet Kommittén för arbetskraftsinvandring (KAKI), i uppdrag att se över det regelverk som styr möjligheterna till arbetskraftsinvandring. Syftet var att kommittén skulle ta fram ett regelverk som medgav utvidgad arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES. Regelverket skulle utformas så att arbetsmarknadens behov av arbetskraft på både kort och lång sikt skulle tillgodoses. Kommittén föreslog omfattande förändringar, men framhöll samtidigt att arbetsmarknadsprövningen skulle behållas.<sup>3</sup>

En ny utlänningslag infördes den 31 mars 2006 (SFS 2005:716). I denna lag infördes flera regler som tidigare endast framgått av praxis och arbetsmarknadsprövningen behölls. Om det var fråga om ett yrke med brist på arbetskraft gjorde Arbetsförmedlingen<sup>4</sup> därmed fortsatt en bedömning av om kraven var uppfyllda.<sup>5</sup> Bland annat prövades om personen hade särskilda kvalifikationer och om behovet inte kunde tillgodoses av någon sökande inom landet eller EES eller Schweiz. Arbetsförmedlingen kontrollerade också att anställningsvillkoren inte var sämre än villkoren enligt svenska kollektivavtal eller vad som var praxis inom yrket eller branschen. För att beviljas ett permanent arbetstillstånd skulle Arbetsförmedlingen också

---

<sup>2</sup> Calleman, Catharina och Herzfeld Olsson, Petra (2015): Arbetskraft från hela världen – Hur blev det med 2008 års reform?, Delegationen för Migrationsstudier, Delmi Rapport 2015:9, Stockholm, s. 10 ff.

<sup>3</sup> SOU 2006:87, *Arbetskraftsinvandring till Sverige – förslag och konsekvenser*, s. 3 och 17.

<sup>4</sup> Arbetsförmedlingen bildades den 1 januari 2008 samtidigt som Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), Arbetsmarknadsverket och länsarbetsnämnderna, inklusive den offentliga arbetsförmedlingen, lades ned.

<sup>5</sup> Prop. 2007/08:147, *Nya regler för arbetskraftsinvandring*, s. 16 f.

bedöma om det fanns en långsiktig brist på arbetskraft som kunde vara ett hinder för expansion eller för att upprätthålla verksamheten. Underlaget som framkom genom arbetsmarknadsprövningen delade Arbetsförmedlingen med Migrationsverket som därefter fattade beslut. Sammanfattningsvis fick arbetstillstånd beviljas en person som erbjudits säsongarbete, en anställning i ett yrke med brist på arbetskraft eller som deltog i ett internationellt utbyte.

Den 15 december 2008 infördes genomgripande förändringar i systemet för arbetskraftsinvandring. För tredjelandsmedborgare (dvs. personer utanför EES-området och Schweiz) innebar förändringarna att möjligheterna att komma hit och arbeta öppnades upp. Enligt det nya systemet var det arbetsgivarnas behov som skulle vara utgångspunkten när arbetstillstånd beviljades. Arbetsmarknadsprövningen togs bort och den enskilde arbetsgivaren ansågs ha bäst kunskap om sitt rekryteringsbehov. Enligt de nya reglerna var det arbetsgivaren som bestämde vilken arbetstagare denne ville ha, men tillsättningen skulle (enligt EU:s regler om gemenskapsföreträdare för medborgare i EU-länderna) föregås av en utannonsering så att personer bosatta inom EU/EES och Schweiz också kunde söka jobbet. Även reglerna om att arbetstillstånd skulle vara beviljat före inresan luckrades upp. En person som sökte arbetstillstånd för ett arbete inom ett yrke med brist på arbetskraft och asylsökande som fick möjlighet att byta spår kunde under vissa omständigheter få sin ansökan beviljad inifrån landet. Den tidigare möjligheten att få permanent uppehållstillstånd vid invandringstillfället för den som fått ett erbjudande om en tillsvidareanställning togs bort, liksom den särskilda arbetstillståndsgrunden för säsongarbetare. Enligt de nya reglerna beviljades arbetstillstånd under en viss begränsad tid men med möjlighet till förlängning.<sup>6</sup>

År 2014 infördes ytterligare förändringar.<sup>7</sup> Tiden för att kvalificera sig för ett permanent uppehållstillstånd förlängdes från fem till sju år och det infördes en möjlighet att få förlängt arbetstillstånd efter fyra år om det fanns särskilda skäl. Tiden för tillfälliga tillstånd begränsades till sex år. För en asylsökande, som efter ett avslag på sin asylansökan, ville byta spår till att i stället få uppehållstillstånd för arbete förkortades tiden avseende kravet på anställningstid före ansökan från sex månader till fyra månader. För att motverka miss-

---

<sup>6</sup> Prop. 2007/08:147, s. 26 ff.

<sup>7</sup> Prop. 2013/14:213, *Cirkulär migration och utveckling*.

bruk av reglerna för arbetskraftsinvandring och utnyttjande av utländsk arbetskraft infördes det dessutom i augusti 2014 nya bestämmelser. Bland annat infördes bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd i de fall förutsättningarna för tillståndet inte längre var uppfyllda eller när arbetet inte hade påbörjats inom fyra månader från tillståndets första giltighetsdag. Migrationsverket gavs också möjlighet att kontrollera att den som har beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtIL har påbörjat arbetet inom fyra månader från tillståndets första giltighetsdag och att förutsättningarna för arbetstillståndet är uppfyllda under tillståndstiden.<sup>8</sup>

### 3.3 Aktuell lägesrapport

Nedan presenteras siffror över hur många uppehållstillstånd som har beviljats fördelat mellan kategorierna asyl, familjeanknytning, arbete, studier och EU/EES. EU/EES avser endast uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare varaktigt bosatta i ett EU-land samt eventuellt anhöriga till dessa, tredjelandsmedborgare som är anhöriga till EU/EES-medborgare med uppehållsrätt och schweiziska medborgare samt eventuella anhöriga till dessa.

Därefter finns uppgifter hur fördelningen ser ut inom arbetskategorin nämligen mellan arbetstagare, anhöriga till arbetstagare, personer inom ett internationellt utbyte/praktikanter/idrottsutövare, gästforskare och egna företagare. Efter denna statistik kommer uppgifter om hur många som beviljats uppehållstillstånd för arbete baserat på yrkesområde och yrkesgrupp. Slutligen finns statistik avseende vilka som är de tio vanligaste nationaliteterna bland dem som beviljas tillstånd kopplat till arbete och arbetstagare samt statistik över beviljade EU-blåkort och ICT-tillstånd.

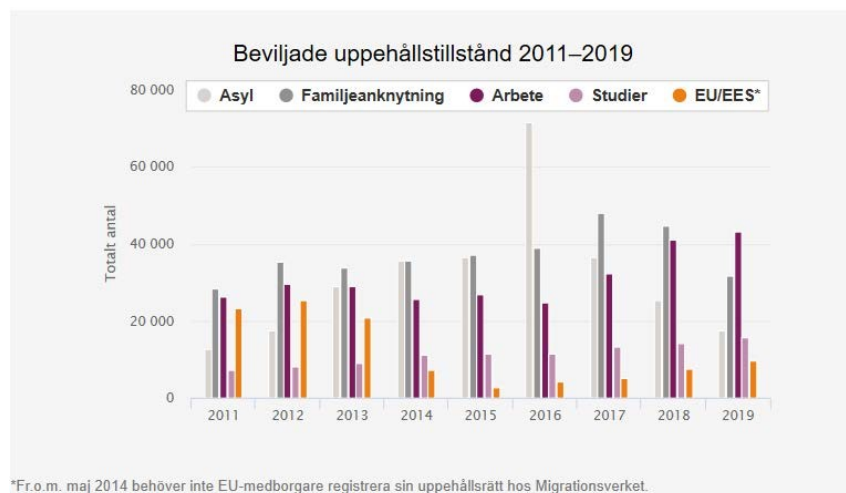
Den statistik som presenteras syftar till att ge en helhetsbild över antalet beviljade uppehållstillstånd för arbete. Mer fördjupad statistik finns i förekommande fall i respektive kapitel, bl.a. avseende beviljade tillstånd för näringsverksamhet i kapitel 7 och förlängningsansökningar i kapitel 9.

---

<sup>8</sup> Prop. 2013/14:227, s. 16 ff.

### 3.3.1 Det totala antalet beviljade uppehållstillstånd

Figur 3.1 Beviljade förstagsansökningar

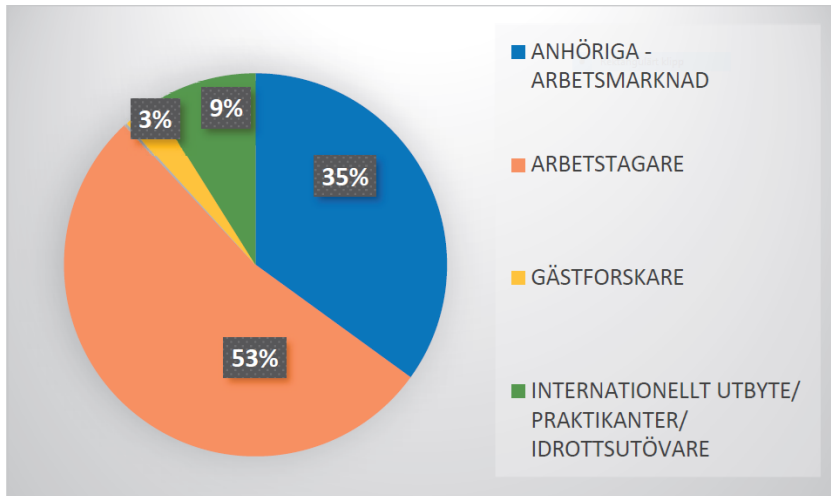


Källa: Migrationsverket 2020.

I den första figuren visas hur många uppehållstillstånd som beviljades totalt under åren 2011–2019. För kategorin arbete har antalet beviljade tillstånd legat relativt jämt fram till år 2018 då en ökning skedde. År 2019 var det år då flest antal tillstånd för arbete beviljades. Detta år var det också tillstånd för arbete som, jämfört med övriga kategorier, var den största andelen av alla beviljade tillstånd. Det totala antalet uppehållstillstånd på grund av arbete var 43 250 år 2019. För familjeanknytning var det 31 750, för asyl 17 365, för studier 15 669 och för EU/EES 9 680. Siffrorna omfattar uppehållstillstånd beviljade i första instans från såväl Migrationsverket som Sveriges ambassader i utlandet samt beslut i högre instans (migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen). Siffrorna avser vidare bara beviljade förstagsbeslut, det vill säga personer som haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och blir beviljade en förlängning av detta är exkluderade. Uppgifter om förlängningsansökningar finns i kapitel 9.

### 3.3.2 Specifikt om uppehållstillstånd för arbete

**Figur 3.2** Beviljade förstagångsansökningar avseende uppehållstillstånd inom arbetsmarknaden 2019



Källa: Migrationsverket 2020.

När det gäller beviljade uppehållstillstånd relaterade till arbetsmarknaden fördelar sig antalet enligt ovan cirkeldiagram. De egna företagarna var en så liten andel (104 stycken) att de inte syns i diagrammet.

**Tabell 3.1** Fördelning av beviljade förstagångsansökningar för 2019

En fördelning avseende de olika grupperna och hur stor andel som utgör kvinnor, män eller barn

Grupp inom arbetsmarknaden	Totalt	Varav kvinnor	Varav män	Varav barn
Arbetstagare	22 944	4 424	18 503	17
Anhöriga	15 131	5 786	1 343	8 002
Personer inom ett internationellt utbyte/praktikanter/idrottsutövare	3 855	1 895	1 958	2
Gästforskare	1 216	443	772	1
Egna företagare	104	30	73	1

Källa: Migrationsverket 2020.

År 2019 var det totala antalet beviljade ansökningar alltså 43 250. Av dessa var 22 944 arbetstagare, 15 131 anhöriga, 3 855 personer inom ett internationellt utbyte/praktikanter/idrottsutövare, 1 216 gästforskare och 104 egna företagare. Det är betydligt fler arbetstagare som är män och betydligt fler anhöriga som är kvinnor. Den största gruppen anhöriga är dock barn. Det är också en större andel män som är gästforskare och egna företagare.

Siffrorna omfattar samma urval som nämnts ovan, dvs. uppehållstillstånd beviljade i första instans från såväl Migrationsverket som Sveriges ambassader i utlandet samt beslut i högre instans och bara beviljade förstagångsbeslut.



**Tabell 3.2** Antal beviljade förstagångsansökningar avseende uppehållstillstånd indelat efter yrkesområde, 2019

Yrkesområde	varav ansökan från arbetstagare i utlandet	varav ansökan från person i Sverige med lagakraftvunnet avslag på asylansökan	varav ansökan från person i Sverige som studerar	varav ansökan från person i Sverige med visum	Totalt
Yrken med krav på kortare utbildning eller introduktion	7 549	500	177	1	8 414
Yrken med krav på fördjupad högskolekompetens	6 057	13	419	5	6 547
Yrken med krav på högskolekompetens eller motsvarande	1 592	17	120	2	1 745
Service-, omsorgs- och försäljningsyrken	1 422	175	46	2	1 696
Yrken inom byggverksamhet och tillverkning	1 467	93	6	8	1 579
Yrken inom lantbruk, trädgård, skogsbruk och fiske	382	3	1	2	787
Yrken inom administration och kundtjänst	310	49	52		411
Chefsyrken	352	2	4	1	408
Yrken inom maskinell tillverkning och transport m.m.	259	42	19		335
Militära yrken	4				4

Källa: Migrationsverket 2020.

När det gäller inom vilka yrkesområden som tillstånd beviljades under 2019 låg yrken med krav på kortare utbildning eller introduktion högst upp med 8 414 beviljade tillstånd. Därefter följde yrken med krav på fördjupad högskolekompetens. Uppgifterna ovan är exklusive bifall i överinstans och omprövningar samt exklusive förlängningsansökningar. Siffrorna omfattar både Migrationsverkets samt Sveriges ambassaders och konsulats beslut, men inte anhängiga till arbetstagare,

idrottsutövare, artister, au-pairer, gästforskare, praktikanter eller egna företagare.

Nedan redogörs för vilka yrkesgrupper som beviljades uppehållstillstånd för arbete under 2019.

**Tabell 3.3 Beviljade förstagångsansökningar avseende arbetstillstånd för arbetstagare utanför EU/EES – största yrkesgrupperna 2019**

Yrkesgrupp	Jan–dec 2019
Bärplockare och plantörer m.fl.	6 162
IT-arkitekter, systemutvecklare och testledare m.fl.	4 347
Snabbmatspersonal, köks- och restaurangbiträden m.fl.	1 141
Kockar och kallskänkor	1 045
Civilingenjörssyrken	1 003
Ingenjörer och tekniker	921
Städare och hemservicepersonal m.fl.	734
Snickare, murare och anläggningsarbetare	699
Skogsarbetare	531
Drift-, support- och nätverkstekniker m.fl.	509
Övriga	4 858
<b>TOTAL</b>	<b>21 950</b>

Källa: Migrationsverket 2020.

De två överlägset största grupperna är bärplockare och plantörer m.fl. samt IT-arkitekter, systemutvecklare och testledare m.fl. Därefter kommer med runt tusen beviljade tillstånd var snabbmatspersonal, köks- och restaurangbiträden m.fl., följt av kockar och kallskänkor samt civilingenjörssyrken. Dessa yrken utgör alltså de fem vanligaste för beviljande av arbetstillstånd.

**Tabell 3.4 De tio största nationaliteterna för beviljade förstagångsansökningar avseende arbetskraftsinvandrare, 2019**

Land	Antal
Thailand	6 508
Indien	5 191
Ukraina	1 173
Kina	930
Irak	703
USA	514
Iran	454
Brasilien	408
Pakistan	361
Serbien	347

Källa: Migrationsverket 2020.

Uppgifterna omfattar endast beviljade förstagångsansökningar men inkluderar anhöriga till arbetstagare. Om anhöriga till arbetstagare, idrottsutövare, artister, au-pairer, gästforskare, praktikanter och egna företagare exkluderas hamnar Turkiet på fjärde plats med 878 beviljade tillstånd år 2019, men därefter följer samma ordning avseende vilka länder som är mest förekommande.<sup>9</sup>

### *EU-blåkort*

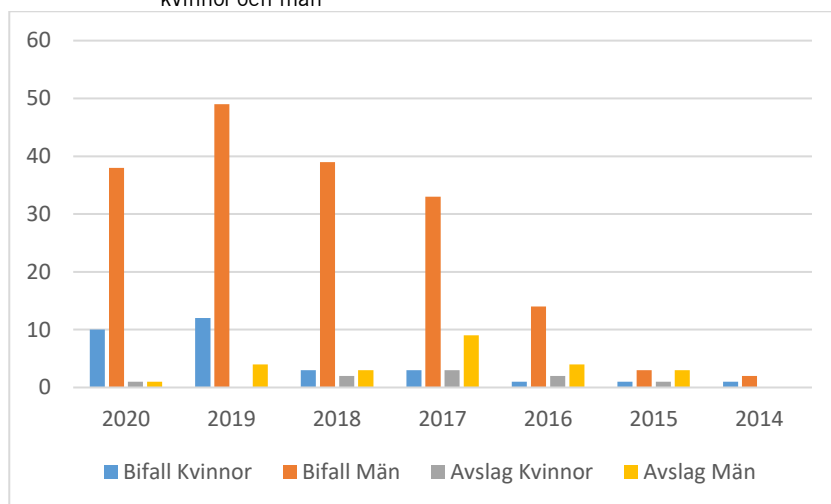
EU:s blåkort är ett uppehålls- och arbetstillstånd som arbetstagare från tredje land kan ansöka om i de flesta av EU:s medlemsstater, så även i Sverige. EU:s blåkortsdirektiv<sup>10</sup> genomfördes i svensk rätt år 2013 och kan beviljas en utlänning som erbjuds en högkvalificerad anställning med en månadslön på en viss nivå. Regelverket med EU-blåkort gäller parallellt med de nationella bestämmelserna om arbetstillstånd vilket innebär att en tredjelandsmedborgare kan välja att antingen ansöka om EU-blåkort eller om arbetstillstånd enligt 6 kap. UtIL.

<sup>9</sup> Migrationsverkets statistik, 2020.

<sup>10</sup> Rådets direktiv 2009/50/EG av den 25 maj 2009 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning.

**Figur 3.3 Ansökningar avseende EU-blåkort, 2014–2020**

Förstagångs- och förlängningsansökningar uppdelat mellan kvinnor och män



Källa: Migrationsverket 2020.

Fler män än kvinnor ansöker om och beviljas EU-blåkort. De senare åren har ett 30-tal män per år beviljats EU-blåkort och mellan 3–8 kvinnor. Statistiken för 2020 är inte fullständig då december månads statistik saknas i underlaget. De flesta som ansöker om EU-blåkort beviljas ett sådant. Endast ett fåtal ansökningar avslås varje år. Sedan 2017 har antalet ansökningar ökat markant.

Även när det gäller förlängningar av EU-blåkort beviljas de flesta ansökningar. Under åren från 2018 till december 2020 har det kommit in mellan 18–22 ansökningar totalt per år. Det är fler män än kvinnor som beviljas EU-blåkort även avseende förlängningsansökningarna. Antalet förlängningsansökningar har ökat kraftigt de senaste åren, från ett fåtal år 2017 till ett tjugotal under 2020.

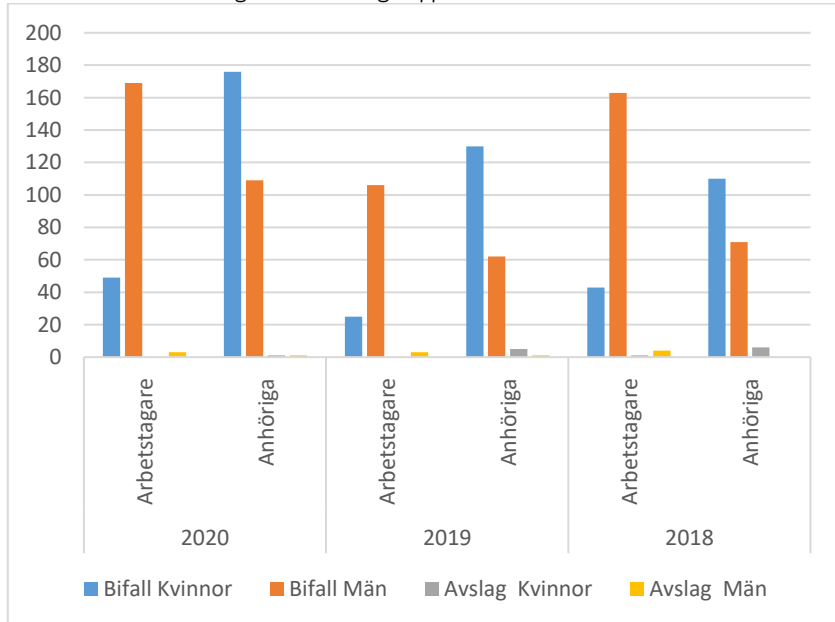
### *ICT-tillstånd*

ICT-tillstånd är ett uppehålls- och arbetstillstånd som kan beviljas en utlänning som är anställd av ett företag etablerat utanför EES-staterna och Schweiz och som ska förflyttas till Sverige för att tjänstgöra här som chef, specialist eller praktikant i mer än 90 dagar

i ett företag som är en enhet som tillhör samma företag eller ett företag inom samma företagskoncern. Reglerna bygger på ICT-direktivet<sup>11</sup> som syftar till att underlätta företagsintern förflyttning av kompetens och genomfördes i svensk rätt år 2018.

**Figur 3.4 Ansökningar avseende ICT-tillstånd, 2018–2020**

Förstagångs- och förlängningsansökningar avseende arbetstagare och anhöriga uppdelat mellan kvinnor och män



Källa: Migrationsverket 2020.

År 2020 var det 124 män och 35 kvinnor som beviljades ICT-tillstånd i Sverige. Samma år var det 115 kvinnor och 66 män som kom som anhöriga till ICT-tillståndstagare. För samtliga tre år har det varit runt fyra gånger fler män än kvinnor som ansökt om och beviljats ICT-tillstånd som arbetstagare. Samtidigt har det varit dubbelt så många kvinnor som ansökt om och beviljats tillstånd som anhörig till en ICT-tillståndstagare.

<sup>11</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/66/EU av den 15 maj 2014 om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern förflyttning av personal.

När det gäller förstagångsansökningar har antalet ansökningar för arbetstagare ökat år för år, medan det legat på ungefär samma nivå avseende anhöriga.

År 2020 inkom betydligt fler förlängningsansökningar än tidigare år. År 2020 beviljades 59 arbetstagare och 104 anhöriga ICT-tillstånd efter förlängningsansökan. Detta kan jämföras med året innan då det enbart var 17 arbetstagare och 25 anhöriga som ansökte och beviljades tillstånd vid en förlängningsansökan. År 2018 var det endast en man som ansökte och fick bifall på en förlängningsansökan som arbetstagare resterande i diagrammet var alltså förstagångsansökningar

Enbart fem ansökningar avslogs år 2020, varav en avsåg en förlängningsansökan. Statistiken för 2020 är inte fullständigt då de sista veckorna i december saknas i statistiken, men slutsatsen kan ändå dras att antalet ICT ansökningar som avslås är väldigt få. Under 2019 avslogs 9 ansökningar och under 2018 elva. Sett över de tre åren var det en jämn fördelning mellan avslagen avseende anhörig- och arbetstagaransökningarna.



## 4 Nuvarande reglering

### 4.1 Uppehållstillstånd för arbete

En tredjelandsmedborgare som vistas i Sverige mer än tre månader ska som huvudregel ha uppehållstillstånd. Undantag finns för personer som har uppehållsrätt eller som har en visering för längre tid än tre månader.<sup>1</sup> Ska personen arbeta i Sverige krävs dessutom att denne har arbetstillstånd.<sup>2</sup> En person har alltså inte rätt att vistas i Sverige enbart på grund av ett beviljat arbetstillstånd. Ett uppehållstillstånd för arbete beviljas i regel samtidigt som ett arbetstillstånd om förutsättningarna är uppfyllda och det inte föreligger särskilda skäl emot det enligt 5 kap. 17 § UtL.<sup>3</sup>

En person som har ett permanent uppehållstillstånd behöver inte ha ett arbetstillstånd och fler undantag från kravet på arbetstillstånd finns i utlänningsförordningen (2006:97), Utf.<sup>4</sup> Vidare får arbetstillstånd ges till en person som har tidsbegränsat uppehållstillstånd, om inte skäl hänförliga till syftet med uppehållstillståndet talar emot det.<sup>5</sup> Om det tidsbegränsade uppehållstillståndet har getts för tillfälligt besök av släktingar, för studier eller på grund av sjukdom bör arbetstillstånd exempelvis inte ges.<sup>6</sup> Ett permanent uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som i sammanlagt fyra år under de senaste sju åren har haft uppehållstillstånd för arbete.<sup>7</sup>

Ett arbetstillstånd ska knytas till viss arbetsgivare och avse ett visst slag av arbete. Efter en sammanlagd tillståndstid om två år ska tillståndet knytas endast till ett visst slag av arbete.<sup>8</sup>

---

<sup>1</sup> 2 kap. 5 § UtL.

<sup>2</sup> 2 kap. 7 § UtL.

<sup>3</sup> Prop. 2013/14:227, *Åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring*, s. 17.

<sup>4</sup> 2 kap. 5, 7 och 8 b–c §§ UtL samt 5 kap. 1 och 2 §§ Utf.

<sup>5</sup> 6 kap. 3 § UtL.

<sup>6</sup> SOU 2016:91 s. 44.

<sup>7</sup> 5 kap. 5 § UtL.

<sup>8</sup> 6 kap. 2 a § UtL.



Som huvudregel ska personen ha ansökt om och beviljats arbetstillståndet före inresan till Sverige. Undantag från detta kan göras vid exempelvis förlängningsansökningar. Andra undantag är om personen har beviljats en visering för att besöka en arbetsgivare i Sverige eller är undantagen från kravet på visering om han eller hon ansöker om ett uppehållstillstånd för arbete inom ett slag av arbete där det råder stor efterfrågan på arbetskraft och arbetsgivaren skulle förorsakas olägenheter om utlänningen måste resa till ett annat land för att ge in ansökan där. Det går också att göra undantag om det finns särskilda skäl.<sup>9</sup>

#### 4.1.1 Förutsättningar för att beviljas arbetstillstånd

Kraven för att beviljas arbetstillstånd finns i 6 kap. 2 § UtlL. Denna bestämmelse är fakultativ och någon ovillkorlig rätt att få ett arbetstillstånd finns därför inte. Utöver de krav som framgår av bestämmelsen har Migrationsverket också getts uppgiften att vid prövningen motverka förekomsten av oseriösa arbetsgivare och skenavtal.<sup>10</sup> För att ett arbetstillstånd ska beviljas måste både det så kallade försörjningskravet och det så kallade villkorskravet i 6 kap. 2 § UtlL vara uppfyllda.

Försörjningskravet innebär att anställningen ska göra det möjligt för arbetstagaren att försörja sig, vilket betyder att inkomsten måste vara av sådan storlek att personen inte behöver försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) för att täcka sina kostnader för bland annat boende och uppehälle.<sup>11</sup> Av praxis framgår att kravet på att utlänningen ska kunna försörja sig på anställningen innebär att inkomsten som huvudregel måste uppgå till ett visst schablonmässigt bestämt belopp, dock finns det utrymme för att vid exempelvis förlängningsansökningar göra en helhetsbedömning av inkomsten.<sup>12</sup>

Villkorskravet innebär att lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte får vara sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Migrationsöverdomstolen har uttalat att man måste göra en helhetsbedöm-

---

<sup>9</sup> 6 kap. 4 § UtlL.

<sup>10</sup> Förordning (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.

<sup>11</sup> Prop. 2007/08:147 s. 59.

<sup>12</sup> MIG 2015:11 och MIG 2018:12.

ning av samtliga anställningsvillkor för att kunna avgöra om dessa är i överensstämmelse med vad som följer av kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Så länge som de villkor som erbjuds vid en helhetsbedömning inte kan anses vara sämre bör de kunna godtas.<sup>13</sup> Enligt bestämmelsens ordalydelse avses inte något annat än sådana villkor som gäller vid sidan av de villkor för anställningen som följer av lag eller annan författning.<sup>14</sup> När det gäller villkorskraven ska Migrationsverket ge sammanslutningar av arbetstagare inom det verksamhetsområde som tillståndet avser tillfälle att yttra sig i ärendet.<sup>15</sup>

I samband med att arbetsmarknadsprövningen togs bort uttalades i förarbetena till införandet av villkorskravet i lagtexten att arbetstagarorganisationerna har en nyckelroll i att motarbeta de problem som finns med oseriösa arbetsgivare, vilka inte erbjuder den lön, det försäkringsskydd och de anställningsvillkor i övrigt som gäller för arbetstagare redan bosatta i landet. Det uttalades att Migrationsverket bör ansvara för att remittera ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd till arbetstagarorganisationerna på samma sätt som Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) hittills gjort. I de riktlinjer som AMS hade haft för bedömningen av ansökningar om tillstånd av arbetsmarknadsskäl angavs att nivån avseende lön, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor lägst ska motsvara gällande svenska kollektivavtal eller vad som är praxis inom yrket eller branschen.<sup>16</sup>

Vid remissvaren till lagändringen framkom kritik från bl.a. Sveriges advokatsamfund som ansåg att anställningsvillkorens koppling till kollektivavtal respektive praxis i de flesta fall ger mycket lite vägledning till den tillståndsgivande myndigheten. Den dåvarande regeringen ansåg dock, till skillnad från Sveriges advokatsamfund, att svenska kollektivavtal eller vad som är praxis inom yrket eller branschen kan tjäna som vägledning avseende vad som gäller för arbetstagare i Sverige. Det påtalades att arbetstagarorganisationerna har en viktig roll.<sup>17</sup>

Ytterligare en förutsättning för att beviljas arbetstillstånd är att rekryteringsförfarandet är förenligt med Sveriges åtaganden inom Europeiska unionen, det så kallade unions- eller gemenskapsföre-

---

<sup>13</sup> MIG 2017:24 och 2017:25.

<sup>14</sup> MIG 2019:15.

<sup>15</sup> 5 kap. 7 a § UtfF.

<sup>16</sup> Ds 2007:27, *Ett effektivt och flexibelt system för arbetskraftsinvandring*, s. 22.

<sup>17</sup> Prop. 2007/08:147, s. 27.

trädet. Gemenskapsföreträdet innebär att det egna landets befolkning och befolkningen i övriga EU/EES och Schweiz ska ha företräde till befintliga arbetstillfällen.<sup>18</sup> Avgörande för att gemenskapsföreträdet ska ha respekterats är att personer bosatta inom EU/EES och i Schweiz har fått kännedom om vakanser på den svenska arbetsmarknaden. Detta kan bland annat ske genom att tjänsten under viss tid finns utannonserad på den europeiska internetbaserade platsportalen Eures. Arbetsgivaren kan dock välja andra rekryteringsåtgärder. Det avgörande är att underlaget gör det möjligt att bedöma om gemenskapsföreträdet har iakttagits.<sup>19</sup> Av praxis framgår att en bedömning måste göras i varje enskilt rekryteringsärende om utannonseringen skett på sådant sätt att unionsföreträdet respekterats. Utannonseringen av en ledig tjänst får inte vara för snävt definierad, men vid bedömningen kan exempelvis beaktas om tjänsten är särskilt reglerad, om den ställer höga krav på utbildning eller erfarenhet, eller om tjänsten på grund av sin speciella karaktär endast kan komma ifråga för en begränsad krets av personer. Det viktiga är att de personer i EU/EES och i Schweiz som kan komma i fråga för tjänsten ska få kännedom om att den är vakant.<sup>20</sup>

#### 4.1.2 Tillståndstiden

Arbetsstillstånd ska ges för viss tid. Det får inte ges för längre tid än anställningstiden och den längsta tiden, oavsett anställningstid, är två år. Oavsett anställningstid och två-årsgränsen får dock tillståndet inte ges för längre tid än personen har tillstånd att vistas här eller får vistas här utan tillstånd och inte heller för längre tid än utlänningspass gäller om det inte finns särskilda skäl.<sup>21</sup>

Enligt huvudregeln får den sammanlagda tillståndstiden vara fyra år, men om det föreligger särskilda skäl får den uppgå till sex år.<sup>22</sup> Utgångspunkten är att de tidsbegränsade arbetstillstånden, efter en tillståndstid om fyra år, i regel ska kunna övergå till permanenta tillstånd.<sup>23</sup> Särskilda skäl att bevilja arbetsstillstånd för en längre sammanlagd tid än fyra år kan exempelvis vara om personen inte har

<sup>18</sup> Prop. 2013/14:227 s. 8 och 10.

<sup>19</sup> Prop. 2007/08:147 s. 45.

<sup>20</sup> MIG 2018:2.

<sup>21</sup> 6 kap. 2 a § UtIL och 5 kap. 9 § UtfF.

<sup>22</sup> 6 kap. 2 a § UtIL.

<sup>23</sup> Prop. 2007/08:147 s. 29 f.

för avsikt att bosätta sig i Sverige och därför inte kan beviljas permanent uppehållstillstånd, men under en kortare tid behöver ytterligare tillstånd att arbeta i Sverige för att slutföra en arbetsuppgift. Det kan också vara fråga om en person som på grund av flera korta arbetslöshetsperioder stått utanför arbetsmarknaden på ett sådant sätt att permanent uppehållstillstånd inte kan påräknas. Enligt Migrationsöverdomstolen kan det finnas fler fall som utgör särskilda skäl än de som räknas upp i förarbetena till den aktuella lagstiftningen. Det ska göras en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet.<sup>24</sup>

### 4.1.3 Förlängningsansökningar

Som utgångspunkt gäller att anställningen vid en framåtsyftande bedömning ska uppfylla kraven för arbetstillstånd. I förarbetena står att en förlängning bör föregås av en ny prövning av om de grundläggande villkoren för arbetstillstånd fortfarande är uppfyllda.<sup>25</sup>

Någon bestämmelse i utlänningslagen finns dock inte om hur bedömningen av en ansökan om förlängt arbetstillstånd ska göras. De närmare kraven och förutsättningarna har i stället klagjorts genom praxis. Migrationsöverdomstolen har slagit fast att förutsättningarna för arbetstillståndet måste ha varit uppfyllda även avseende den tidigare tillståndperioden. Detta eftersom en annan ordning skulle kunna leda till att legitimiteten för bestämmelserna om arbetstillstånd minskade, framför allt mot bakgrund av att det oftast är först vid en ansökan om förlängning som det kan kontrolleras om förutsättningarna för arbetstillståndet varit uppfyllda.<sup>26</sup> En bakåtsyftande bedömning ska också ske avseende frågan om permanent uppehållstillstånd kan beviljas en tredjelandsmedborgare som haft uppehållstillstånd på grund av arbete under sammanlagt fyra år eller om det föreligger särskilda skäl för förlängning.<sup>27</sup>

Vidare har det genom praxis framkommit att en helhetsbedömning bör göras när det gäller bedömningen av om de villkor som gällt under tidigare tillståndperiod har varit sämre än vad som följer av kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Bedömningen kan inte göras månad för månad eftersom villkor ibland avtalas för

---

<sup>24</sup> MIG 2017:18.

<sup>25</sup> Prop. 2007/08:147 s. 29.

<sup>26</sup> MIG 2015:11.

<sup>27</sup> MIG 2015:20.

retroaktiv tid och andra avvikelser från villkoren av olika skäl också kan ha funnits. Det får därför ske en prövning av om villkoren över tid har varit likvärdiga med kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen eller om de har varit sämre än dessa.<sup>28</sup>

Vad gäller semesterförmåner har Migrationsöverdomstolen uttalat att eftersom rätten till semesterförmåner enligt semesterlagen gäller för alla slags arbetstagare och för alla slags anställningar har en utländsk arbetstagare som har arbetat under en tid i Sverige samma rättigheter enligt semesterlagen (1977:480), både i fråga om förmåner och rättsmedel, som en svensk arbetstagare med motsvarande anställning. När personen ansöker om förlängning av sitt arbetstillstånd är denne därför inte i den situationen att hen – i fråga om sin rätt till lagstadgade semesterförmåner – har erbjudits anställningsvillkor som är sämre än dem som gäller för arbetstagare redan bosatta i Sverige. Att enbart på grund av att hen eventuellt inte fått rätt semesterförmåner, vägra fortsatt tillstånd att uppehålla sig och arbeta i Sverige och besluta om utvisning, skulle inte tjäna syftet att motverka oseriösa arbetsgivare som missbrukar reglerna och utnyttjar arbetskraft.<sup>29</sup>

#### 4.1.4 Återkallelse av tillstånd

Återkallelse av ett uppehållstillstånd för arbete ska ske om utlänningen inom fyra månader, räknat från tillståndets första giltighetsdag, inte har påbörjat arbetet som anges i tillståndet. Vidare ska det återkallas om anställningen inte uppfyller försörjningskravet eller villkorskravet i 6 kap. 2 § UtlL. Om försörjningskravet eller villkorskravet inte har varit uppfyllt, finns från den 1 december 2017 en möjlighet att avstå från återkallelse om arbetsgivaren har avhjälpt bristen och avhjälpandet har skett utan att Migrationsverket har vidtagit någon åtgärd.<sup>30</sup> Arbetsgivaren kan avhjälpa brister genom att till exempel rätta felaktiga registeruppgifter om giltig frånvaro, teckna en nödvändig försäkring eller genom att retroaktivt betala den lön som arbetskraftsinvandrarerna skulle ha fått.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> MIG 2017:24 och MIG 2017:25.

<sup>29</sup> MIG 2019:15.

<sup>30</sup> 7 kap. 7 e § tredje stycket UtlL.

<sup>31</sup> Prop. 2016/17:212, *Möjlighet att avstå från återkallelse av uppehållstillstånd när arbetsgivaren självant har avhjälpt brister*, s. 10.

Även när det gäller fråga om återkallelse ska Migrationsverket i vissa fall ge sammanslutningar av arbetstagare inom det verksamhetsområde som tillståndet avser tillfälle att yttra sig i ärendet.<sup>32</sup>

Ett uppehållstillstånd för arbete får också återkallas om personens anställning upphör och denne inte inom tre månader fått en ny anställning som omfattas av arbetstillståndet eller ansökt om nytt arbetstillstånd med anledning av en ny anställning och ansökan därefter beviljas, så kallad omställningsperiod.<sup>33</sup> Återkallelse får också ske om personen inte inom fyra månader har hittat en ny anställning när denne underrättats om att en utredning om återkallelse har inletts, men innan Migrationsverket har fattat beslut om återkallelse.<sup>34</sup>

Återkallelse av uppehållstillstånd kan också ske enligt de allmänna reglerna i 7 kap. 1–6 §§ UtL. Dessa regler omfattar främst omständigheter hänförliga till personen själv, exempelvis om personen medvetet har lämnat oriktiga uppgifter. För en person som ännu inte rest in i Sverige kan ett arbetstillstånd återkallas enligt 7 kap. 2 § UtL om det finns särskilda skäl för det. Ett sådant särskilt skäl kan vara att personen inte har det slag av arbete som det antogs att personen skulle ha när tillståndet beviljades.<sup>35</sup>

Om ett uppehållstillstånd återkallas och personen inte har någon annan grund för uppehållstillstånd blir arbetstillståndet verkningslöst eftersom personen inte har rätt att vistas i Sverige med enbart ett arbetstillstånd. Enligt den praxis som har utvecklats av Migrationsverket återkallas därför också utlänningens arbetstillstånd med stöd av 7 kap. 2 § första stycket UtL (särskilda skäl) när ett uppehållstillstånd återkallas.<sup>36</sup>

#### **4.1.5 Migrationsverkets arbete med certifiering av arbetsgivare**

För att erbjuda en snabb och effektiv handläggning av arbetstillståndsärenden arbetar Migrationsverket sedan år 2012 med certifiering av arbetsgivare. Certifierade arbetsgivare kan lämna in ansökningar om arbetstillstånd för sina arbetstagare. Villkoren för att bevilja arbetstillstånd är desamma oavsett om en arbetsgivare certifieras eller

<sup>32</sup> 5 kap. 7 a § UtL.

<sup>33</sup> 7 kap. 3 § första stycket 2 UtL.

<sup>34</sup> 7 kap. 7 e § andra stycket UtL.

<sup>35</sup> SOU 2016:91 s. 49.

<sup>36</sup> Ds 2018:7, *Konsekvenser för arbetsgivare vid återkallelse av uppehållstillstånd för arbete*, s. 18.

inte, men rutinerna för handläggningen skiljer sig åt. En komplett ansökan om arbetstillstånd från en certifierad arbetsgivare behandlas för förstagångsansökningar inom 10 dagar, för förlängningsansökningar inom 20 dagar och för ansökningar där yttrande från facklig organisation saknas eller den fackliga organisationen avstyrkt för att kollektivavtal saknas inom 60 dagar.

Ansökningar kan behandlas inom certifieringssystemet både vad gäller förstagångs- och förlängningsansökningar samt för samma arbetsgivare och vid byte av arbetsgivare. Certifieringssystemet kan även användas för före detta studerande som har haft uppehållstillstånd i Sverige och av familjemedlemmar till arbetstagaren om ansökningarna görs samtidigt.

Det är arbetsgivaren som ansöker om att bli certifierad och en certifiering kan beviljas under följande förutsättningar:

- att arbetsgivaren är registrerad som arbetsgivare hos Skatteverket,
- att arbetsgivaren har ekonomiska förutsättningar för att anställa,
- att arbetsgivaren under det kommande året har ett återkommande behov av att rekrytera arbetstagare från ett land utanför EU,
- att arbetsgivaren har haft minst 10 ansökningar om arbetstillstånd de senaste 18 månaderna,
- att arbetsgivaren åtar sig att lämna in elektroniska ansökningar som är kompletta,
- att arbetsgivaren erbjuder villkor som uppfyller kraven i 6 kap 2 § Utll, och
- att arbetsgivare, som tidigare har rekryterat arbetskraft från tredje land, har uppfyllt utlänningslagens regler om uppehålls- och arbetstillstånd.

För att arbetsgivaren ska kunna behålla sin certifiering måste alltså de inlämnade ansökningarna vara kompletta. Detta är också en förutsättning för att ansökningarna ska kunna behandlas inom certifieringssystemet överhuvudtaget. Trots vad som framgår ovan kan nystartade företag också komma i fråga för certifiering om de har ett återkommande behov av arbetskraft framöver.

En certifierad arbetsgivare kan vara ombud för andra företag. Det är då den certifierade arbetsgivaren som gör ansökan om arbetstillstånd för det andra företags räkning.

Certifieringen kvarstår så länge kraven är uppfyllda. Att kraven uppfylls kontrolleras i samband med att ansökningar om arbetstillstånd kommer in och vid särskilda kontroller som Migrationsverket genomför. Om förutsättningarna för certifiering inte är uppfyllda avslutas certifieringen och en ny certifiering kan bli aktuell först efter en period på som regel sex månader.<sup>37</sup>

Migrationsverket har möten med de certifierade arbetsgivarna där erfarenheter och information delas.

## 4.2 EU-reglering

För vissa grupper av arbetstagare som kommer från tredje land finns särregler om arbets- och uppehållstillstånd som införts utifrån EU-rätten, såsom regleringen om s.k. EU-blåkort, ICT-tillstånd och tillstånd för säsongarbete.

### 4.2.1 EU-blåkort

EU:s blåkort är ett uppehålls- och arbetstillstånd som arbetstagare från tredje land kan ansöka om i de flesta av EU:s medlemsstater. Syftet med tillståndet är kortfattat att locka och behålla högkvalificerade arbetstagare från tredjeländ till unionen för att främja EU:s konkurrenskraft och ekonomiska tillväxt. EU:s blåkortsdirektiv är genomfört i svensk rätt och återfinns huvudsakligen i 6 a kap. UtL. EU-blåkortet ska sökas och beviljas före inresan till Sverige och gäller för högst två år med möjlighet till förlängning. Den sammanlagda tillståndstiden för ett eller flera EU-blåkort får inte överstiga fyra år.

Ett EU-blåkort kan beviljas en utlänning som erbjuder en högkvalificerad anställning under minst ett års tid. För att anställningen ska anses vara högkvalificerad krävs att utlänningen har relevant och särskild kompetens för den i form av slutförda studier som motsvarar 180 högskolepoäng eller fem års yrkeserfarenhet inom det

---

<sup>37</sup> Migrationsverket (2020), *Bli en certifierad arbetsgivare*, och Migrationsverkets dokument "Certifiering av arbetsgivare" med dnr 4.15e5e0cb 167732de6f71 cd6a.



yrke eller den bransch som anställningen avser. Därutöver måste månadslönen vara minst en och en halv gång den genomsnittliga svenska bruttolönen och utlänningen ska ha en heltäckande sjukförsäkring. I likhet med de nationella reglerna för arbetstillstånd i 6 kap. UtlL finns ett försörjnings- och villkorskrav. Rekryteringen ska också vara förenlig med principen om unionsföreträde.

Under vissa förutsättningar ska EU-blåkortet återkallas enligt 6 a kap. 12 § UtlL. Till exempel ska återkallelse ske om lönen inte når upp till lönetröskeln eller om anställningen inte i övrigt uppfyller försörjnings- eller villkorskravet. Återkallelse ska även ske om tillståndet förvärvat på ett bedrägligt sätt eller utlänningen vid ansökningstillfället inte uppfyllde kraven.

Utlänningen har en skyldighet att anmäla till Migrationsverket om anställningen upphör eller om den avtalade lönen inte längre når upp till den lönetröskel som legat till grund för EU-blåkortet. Migrationsverket har dock ingen möjlighet att på eget initiativ utföra efterkontroller eller att begära in uppgifter från arbetsgivaren gällande anställningsvillkor. För det fall en utlänning inte fullgör anmälnings-skyldigheten kan tillståndet återkallas.

Regelverket med EU-blåkort gäller parallellt med de nationella bestämmelserna om arbetstillstånd vilket innebär att en tredjelandsmedborgare kan välja att antingen ansöka om EU-blåkort eller om arbetstillstånd enligt 6 kap. UtlL. De senaste åren har Sverige bara utfärdat cirka 50 EU-blåkort per år. Av EU-länderna är det endast Tyskland som utfärdar EU-blåkort i någon större utsträckning, vilket kan förklaras av att de tyska nationella reglerna i stort har anpassats till bestämmelserna om EU-blåkort.<sup>38</sup> EU-kommissionen presenterade 2016 ett förslag om att ersätta det befintliga direktivet med en ny rättsakt. Förslaget innebär bl.a. att medlemsstaterna inte får bevilja andra tillstånd än EU-blåkort om anställningen är högkvalificerad.<sup>39</sup> Rådet, Europaparlamentet och kommissionen inledde förhandlingar om förslaget i juli 2017 vilka ännu pågår.

---

<sup>38</sup> Tillväxtanalys: *Den globala jakten på kompetens – statens roll*, Rapport 2018:03, s. 28.

<sup>39</sup> Regeringskansliet Faktapromemoria 2015/16:FPM113, *Nytt blåkortsdirektiv*, s. 3.

## 4.2.2 ICT-tillstånd

ICT-direktivet syftar till att underlätta företagsintern förflyttning av kompetens både till och inom EU för att därigenom stärka EU:s konkurrenskraft och ekonomi. Direktivet är genomfört i svensk rätt och reglerna finns huvudsakligen i 6 b kap. UtlL. ICT-tillstånd är ett uppehålls- och arbetstillstånd som kan beviljas en utlänning som är anställd av ett företag etablerat utanför EES-staterna och Schweiz och som ska förflyttas till Sverige för att tjänstgöra här som chef, specialist eller praktikant i mer än 90 dagar i ett företag som är en enhet som tillhör samma företag eller ett företag inom samma företagskoncern. Tillståndet ska sökas före inresan till EU och gäller för uppdragstiden men längst tre år för chefer och specialister och längst ett år för praktikanter.

För att beviljas ett ICT-tillstånd krävs, förutom att man tillhör den utpekade yrkeskategorin och att man har de yrkeskvalifikationer och den erfarenhet som krävs för uppdraget, även att anställningen gör det möjligt för utlänningen att försörja sig motsvarande det som gäller för nationella arbetstillstånd och att ersättningen inte är sämre än vad som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Övriga anställningsvillkor får inte heller vara sämre än vad som gäller för arbetstagare som är utstationerade i Sverige enligt 5 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare av ett företag som är etablerat inom EES eller Schweiz.

ICT-tillståndet ska återkallas om de förutsättningar som framgår av 6 b kap. 16 § UtlL är uppfyllda, bland annat om tillståndet förvärvats på ett bedrägligt sätt eller om uppehållstillståndskortet har förfalskats eller ändrats. Tillståndet får även återkallas enligt 6 b kap. 17 § UtlL om förutsättningarna för tillståndet inte längre är uppfyllda eller om vissa angivna brister kan konstateras hos arbetsgivaren.

En utlänning som har ansökt om eller har ett ICT-tillstånd ska anmäla förändringar som påverkar villkoren för tillståndet till Migrationsverket. Ett värdföretag ska underrätta Migrationsverket om förändringar som påverkar villkoren för ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse. Några regler om kontrollåtgärder eller sanktioner mot arbetsgivare finns dock inte.

### 4.2.3 Säsongsanställning

Säsongsanställningsdirektivet<sup>40</sup> syftar till att tillgodose det strukturella behovet av säsongsarbetskraft inom EU, bidra till en effektiv hantering av migrationsströmmarna och säkerställa rimliga arbets- och levnadsförhållanden för säsongsarbetare. Direktivet är genomfört i svensk rätt huvudsakligen genom reglerna i 6 c kap. UtL.

En tredjelandsmedborgare som erbjudits en tidsbegränsad anställning som säsongsarbetare i Sverige av en arbetsgivare som är etablerad här ska beviljas ett tillstånd för säsongsarbete i form av ett arbetstillstånd för säsongsarbete om vistelsen inte överstiger 90 dagar, eller ett uppehålls- och arbetstillstånd för säsongsarbete om vistelsen överstiger 90 dagar. Tillståndet får inte beviljas för längre tid än anställningstiden och den sammanlagda tillståndstiden för ett eller flera tillstånd får inte överstiga sex månader under en tolvmånadersperiod. Tillståndet ska ha sökts och beviljats före inresan till EU.

För att ett tillstånd ska beviljas ska anställningen uppfylla försörjnings- och villkorskraven motsvarande det som gäller för nationella arbetstillstånd och bestämmelserna om unionsföreträdet måste respekterats. Vidare måste utlänningen ha ansökt om en heltäckande sjukförsäkring och ha tillgång till en bostad med lämplig standard under sin vistelse. För det fall det är arbetsgivaren som upplåter eller förmedlar bostaden till utlänningen gäller särskilda krav på skälig hyra, hyresvillkoren och att bostaden uppfyller allmänna säkerhets- och hälsobestämmelser.

Tillstånd för säsongsarbete ska återkallas bland annat då utlänningen har förvärvat tillståndet på ett bedrägligt sätt eller vistats i Sverige av andra skäl än dem som tillståndet beviljades för. Tillståndet får vidare återkallas om vissa i 6 c kap. 6 § UtL angivna brister kan konstateras hos arbetsgivaren.

Migrationsverket får kontrollera att den som har beviljats ett tillstånd för säsongsarbete har påbörjat arbetet och att förutsättningarna för tillståndet är uppfyllda under tillståndstiden. En arbetsgivare till en utlänning som har beviljats tillstånd för säsongsarbete ska på begäran av Migrationsverket lämna skriftlig uppgift om de villkor som gäller för utlänningens anställning och om utlänningens bostad om det är arbetsgivaren som upplåter eller förmedlar den till utlänningen.

---

<sup>40</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/36/EU av den 26 februari 2014 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning.

Uppgifterna ska lämnas på heder och samvete vilket innebär att en arbetsgivare som lämnar en osann uppgift eller förtiger sanningen kan, om åtgärden innebär fara i bevishänseende, dömas för osann eller vårdslös försäkran enligt 15 kap. 10 § brottsbalken, BrB. En utlänning som byter bostad ska anmäla det till Migrationsverket.

En utlänning som får sitt tillstånd för säsongsanställning återkallat pga. brister hos arbetsgivaren har rätt till ersättning från arbetsgivaren enligt lagen (2018:318) om rätt till ersättning när ett tillstånd för säsongsarbete återkallas. Ersättningen ska motsvara den lön och annan ersättning från arbetsgivaren som utlänningen skulle ha haft rätt till i anledning av anställningen under tillståndstiden om tillståndet inte hade återkallats.

#### 4.2.4 Studenter och forskare m.m.

EU:s student- och forskardirektiv<sup>41</sup> har genomförts i 5 b kap. UtLL och reglerar villkoren för tredjelandsmedborgares inresa till och vistelse i mer än 90 dagar i samband med forskning, studier inom högre utbildning, praktik med anknytning till högre utbildning, volontärarbete inom ramen för Europeisk volontärtjänst och au pair-arbete. Dessutom finns regler om uppehållstillstånd efter slutförd forskning eller slutförda studier för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att bedriva näringsverksamhet.

Förutsättningen för en utlänning att beviljas uppehållstillstånd efter slutförd forskning eller slutförda studier för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att bedriva näringsverksamhet är att denne vid ansökningstillfället har ett uppehållstillstånd för forskning eller för studier inom högre utbildning i Sverige och kan visa ett intyg om att forskningen har slutförts eller ett examensbevis eller utbildningsbevis avseende den slutförda utbildningen. För att beviljas ett uppehållstillstånd efter slutförda studier krävs att utlänningen har slutfört en högskoleutbildning och att utbildningen avser studier som motsvarar minst två terminer. Detsamma gäller en utlänning som vid ansökningstillfället har ett uppehållstillstånd för forskning eller för studier inom högre utbildning utfärdad av en annan

---

<sup>41</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/801 av den 11 maj 2016 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för forskning, studier, praktik, volontärarbete, deltagande i elevutbytesprogram eller utbildningsprojekt och för au pair-arbete.

EU-stat och som under giltighetstiden för tillståndet har vistats i Sverige för att utföra en del av sin forskning eller sina studier här.

Uppehållstillståndet för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att bedriva näringsverksamhet gäller för en tid av ett år efter slutförd forskning eller efter slutförda studier. Under denna tid är utlänningen undantagen kravet på arbetstillstånd och kan således arbeta så länge uppehållstillståndet gäller. Något krav på att utlänningen måste söka en viss typ av arbete eller etablera en viss slags verksamhet finns inte. Däremot måste utlänningen ha en heltäckande sjukförsäkring och tillräckliga medel för sitt uppehälle under tillståndstiden och för att täcka kostnaderna för sin återresa. Skulle utlänningen hitta en anställning eller starta en näringsverksamhet som kan ligga till grund för arbets- eller uppehållstillstånd, kan han eller hon ansöka om sådant tillstånd utan att lämna landet.

### 4.3 Uppehållstillstånd för näringsverksamhet

En tredjelandsmedborgare som önskar komma till Sverige och starta eller driva företag kan ansöka om uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet. Precis som med uppehållstillstånd för arbete är huvudregeln att uppehållstillståndet för att bedriva näringsverksamhet ska ha beviljats före inresan till Sverige.

#### 4.3.1 Bakgrund

Enligt 5 kap 5 § andra stycket UtlL får uppehållstillstånd beviljas en utlänning som har sin försörjning ordnad på annat sätt än genom anställning. Regleringen infördes ursprungligen på 1980-talet i dåvarande utlänningsförordning<sup>42</sup> men fördes sedan över till 1989 års utlänningslag<sup>43</sup>. Av äldre förarbeten<sup>44</sup> framgår att man med denna grupp främst har avsett personer som uppbär pension, egna företagare och fria yrkesutövare. De närmare förutsättningarna för att beviljas uppehållstillståndet har dock inte varit reglerade utan har framgått av myndighetspraxis.

---

<sup>42</sup> 31 § utlänningsförordningen (1980:377).

<sup>43</sup> 4 § utlänningslagen (1989:529).

<sup>44</sup> Prop. 1983/84:144, *Regeringens proposition om invandrings- och flyktingpolitiken*, s. 78 f. och prop. 2004/05:170, *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden*, s. 279.

Av tidig myndighetspraxis gällande uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet framgick att det bl.a. krävdes att företagsplanerna skulle vara realistiska. Utlänningen skulle därför noggrant kunna redogöra för och dokumentera sina företagsplaner. Uppgifter av betydelse kunde vara t.ex. referenspersoner eller garantier, branschvana, marknadsutsikter m.m. Sökanden skulle vidare kunna visa att han eller hon hade försörjning för minst ett år framåt. Efter två år genom s.k. ”uppskjuten invandringssprövning” medgavs han eller hon i regel att få stanna i landet, om företagaren under denna tid hade visat att han eller hon kunde försörja sig som egen företagare.<sup>45</sup>

År 2008 fick 5 kap 5 § andra stycket UtlL sin nuvarande utformning genom tillägget att utlänningen som ska bedriva näringsverksamhet ska ha förmåga att bedriva den aktuella verksamheten. Samtidigt förtydligades det i 5 kap. 10 § UtlL att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas den som avser att arbeta genom att bedriva näringsverksamhet. Båda ändringarna följde av Migrationsverkets praxis.<sup>46</sup>

Under Kommittén för arbetskraftsinvandrings (KAKI) arbete hade det visserligen framförts önskemål om förbättringar rörande regelverket för uppehållstillstånd för näringsidkare som bl.a. ansågs vara otydligt. Kommittén ansåg dock att det inte fanns några vägande skäl för att införa större förändringar i reglerna avseende invandring av näringsidkare till Sverige. Däremot föreslog kommittén att det för utlänningar som avser att förvärva en del av en befintlig rörelse, utöver ovan ställda krav för nyetablering eller uppköp, även skulle krävas att förvärvet innebar ett ägande på minst 50 procent av rörelsen och att personen ska vara ekonomiskt verksam i företaget. Den sökande ska vidare ha någon ledningsuppgift i företaget och/eller tillföra företaget kompetens som är nödvändig för företagets överlevnad eller expansion.<sup>47</sup> Regeringen valde dock att inte gå vidare med förslaget eftersom det ansågs kunna bidra till ett ogynnsamt företagarklimat i landet och verka menligt i konkurrensen om arbetskraften.<sup>48</sup> Genom praxis har dock kravet funnits kvar.<sup>49</sup>

---

<sup>45</sup> SOU 1982:49, *Invandringsspolitiken – Bakgrund*, s. 158.

<sup>46</sup> Prop. 2007/08:147 s. 56.

<sup>47</sup> SOU 2006:87 s. 182 ff.

<sup>48</sup> Prop. 2007/08:147 s. 41.

<sup>49</sup> MIG 2008:24.

### 4.3.2 Aktuell reglering

För att få uppehållstillstånd för att starta och driva eget företag krävs således enligt 5 kap. 5 § andra stycket UtL att utlänningen har sin försörjning ordnad och förmåga att bedriva den aktuella näringsverksamheten. Av 5 kap. 10 § samma lag framgår att uppehållstillståndet får tidsbegränsas. Den som kunnat försörja sig på verksamheten kan efter två år få permanent uppehållstillstånd.<sup>50</sup>

De närmare kraven är i princip desamma som tidigare framgått av myndighetspraxis och som återfinns i förarbeten<sup>51</sup> och praxis<sup>52</sup>. Av dessa framgår att det måste göras en företagsekonomisk värdering för att bedöma om företagsplanerna är realistiska och att företaget enligt en professionell bedömning kan förväntas uppnå en tillfredsställande lönsamhet. Av kravet på att utlänningen måste ha en reell förmåga att driva den aktuella verksamheten är det grundläggande att inga tveksamheter föreligger vad gäller tillgång till kapital för etablering eller köp av företaget. För att företagsplanerna ska anses som realistiska måste sökanden inte bara visa att han eller hon kan försörja sig på inkomsterna från näringsverksamheten. Sökanden måste även visa att han eller hon har ett verkligt och bestämmande inflytande över företagets verksamhet. Därmed ställs som krav att ägandet av företaget uppgår till normalt minst 50 procent och att utlänningen är ekonomiskt verksam i bolaget genom en ledningsfunktion och/eller att han eller hon tillför kompetens som är nödvändig för bolagets överlevnad eller expansion.

Detta innebär att Migrationsverket vid prövningen av om uppehållstillstånd ska beviljas ställer krav på att utlänningen har bransch-erfarenhet och erfarenhet av att driva eget företag. Utlänningen ska vidare ha det avgörande ansvaret över företaget. Dessutom krävs att utlänningen har relevanta språkkunskaper och att företagets tjänster eller varor ska produceras och/eller säljas i Sverige samt att det finns kundkontakter och/eller nätverk i Sverige. Slutligen måste utlänningen ha tillräckliga medel för sin och i förekommande fall familjens försörjning under två år samt visa ett trovärdigt underlag till budget och en noggrann redogörelse för affärsplanen.

Upphållstillstånd för utländska egna företagare beviljas fortfarande med s.k. uppskjuten invandringsprövning. Detta innebär att utlän-

---

<sup>50</sup> Prop. 1983/84:144 s. 79 och prop. 2007/08:147 s. 22.

<sup>51</sup> Prop. 1983/84:144 s. 79, Prop. 2007/08:147 s. 56 f., SOU 2006:87 s. 186 f.

<sup>52</sup> MIG 2008:24.

ningen beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för en prövo-period om vanligtvis två år, under vilken tid utlänningen har att visa att han eller hon kan försörja sig på inkomsterna från företaget. Om utlänningen under perioden visar att försörjningsförmåga genom företaget föreligger och kan förväntas fortsätta föreligga, kan han eller hon därefter beviljas permanent uppehållstillstånd, eftersom försörjningen då kan anses ordnad. Migrationsverket gör då en genomgång av företaget för att se om det går med vinst och om det har en bestående verksamhet och fortlevnadsförmåga. Utifrån detta bedöms om utlänningen kan försörja sig på inkomsterna men även om företaget följer god redovisningssed och har de tillstånd som kan krävas för verksamheten.<sup>53</sup>

## 4.4 Kontroller, sanktioner och ersättningar

### 4.4.1 Tillsyn och kontroll

Enligt förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket framgår att Migrationsverket ska vidta åtgärder för att motverka missbruk av regler.<sup>54</sup> Migrationsverket genomför i samband med tillståndsgivning kontroller, bland annat i belastningsregistret och kontroller av arbetsgivare.<sup>55</sup> En arbetsgivarkontroll är en slagning i den centrala utlänningsdatabasen (CUD) som visar om arbetsgivaren tidigare har anställt medborgare från länder utanför EU och Schweiz via arbetskraftsinvandring.<sup>56</sup> Särskilda kontroller finns för arbetsgivare till bärplockare och inom vissa andra branscher såsom städ, hotell- och restaurang, service, bygg, bemanning, handel, jord- och skogsbruk, bilverkstad samt alla nystartade verksamheter. Inom dessa branscher ska arbetsgivaren visa att denne kan betala ut de utlovade lönerna för minst tre månader. Om arbetsgivaren tidigare har anställt tredjelandsmedborgare ska arbetsgivaren visa att lönerna har betalats ut.<sup>57</sup> Det görs också kontroller vid förlängningsansökningar om villkoren har varit uppfyllda under tidigare tillståndsperiod.

---

<sup>53</sup> Prop. 2007/08:147 s. 22 f., MIG 2008:24 och Migrationsverket (2020), *Upphållstillstånd för dig som har eget företag*.

<sup>54</sup> 5 § punkt 1 förordningen med instruktion för Migrationsverket.

<sup>55</sup> Ds 2018:7 s. 18 f.

<sup>56</sup> Migrationsverket (2020), ”Rutin för arbetsgivarkontroll”, dnr 4.29df80a5168a4ba25cf132f5.

<sup>57</sup> Ds 2018:7 s. 18 f.



Enligt utlänningsförordningen får Migrationsverket kontrollera att den som har beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtL har påbörjat arbetet inom fyra månader från tillståndets första giltighetsdag och att förutsättningarna för arbetstillståndet enligt den bestämmelsen är uppfyllda under tillståndstiden.<sup>58</sup> Arbetsgivare ska också, på begäran av Migrationsverket, lämna skriftlig uppgift om de villkor som gäller för utlänningsansställning. Uppgifterna ska lämnas på heder och samvete.<sup>59</sup> Att uppgifterna lämnas på heder och samvete innebär att reglerna om osann eller vårdslös försäkran i 15 kap. 10 § BrB kan bli tillämpliga. Om åtgärden innebär fara i bevishänseende kan en arbetsgivare som lämnat felaktiga uppgifter dömas för osann försäkran till böter eller fängelse i högst sex månader. Är brottet grovt, döms till fängelse i högst två år. Om handlingen begås av grov oaktsamhet döms arbetsgivaren för vårdslös försäkran till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om Migrationsverket får kännedom om omständigheter som gör att en återkallelse av ett tillstånd skulle kunna bli aktuellt gör myndigheten kontroll.<sup>60</sup>

Det finns inga särskilda regleringar för arbeidskraftsinvandrarens arbetsituation när det gäller exempelvis hälsa och säkerhet på arbetsplatsen utan samma regler gäller som för alla andra arbetstagare. Det är vidare upp till arbetsmarknadens parter att reglera löner och lönebildning. En arbetsgivare får dock inte diskriminera en arbetstagare.<sup>61</sup> Diskrimineringsförbudet täcker alla situationer som kan uppkomma mellan en arbetsgivare och en arbetstagare på en arbetsplats eller över huvud taget i samband med anställningen.<sup>62</sup>

#### 4.4.2 Kontrollskyldighet för arbetsgivare

Även en arbetsgivare är skyldig att vidta vissa kontroller. Innan en tredjelandsmedborgare påbörjar sin anställning är arbetsgivaren skyldig att kontrollera en handling eller handlingar som visar att utlänningsen har föreskrivet tillstånd att vistas och arbeta här i landet eller

---

<sup>58</sup> 6 kap. 6 a § UtL.

<sup>59</sup> 6 kap. 6 b § UtL.

<sup>60</sup> Ds 2018:7 s. 18 f.

<sup>61</sup> 2 kap. 1 § diskrimineringslagen (2008:567).

<sup>62</sup> Prop. 2007/08:95, *Ett starkare skydd mot diskriminering*, s. 139.

är undantagen från skyldigheten att ha arbetstillstånd. Under anställningstiden och minst tolv månader därefter ska arbetsgivaren behålla en kopia av eller ett utdrag ur den eller de handlingar som visar att utlänningen har föreskrivet tillstånd eller är undantagen från skyldigheten att ha arbetstillstånd.<sup>63</sup>

Skatteverket ska underrättas om anställningen senast månaden efter den kalendermånad då anställningen påbörjades.<sup>64</sup>

Om arbetsgivaren anställer en utlänning som är undantagen från skyldigheten att ha arbetstillstånd ska arbetsgivaren lämna under rättelse om anställningen till Migrationsverket. Underrättelse ska också lämnas till Migrationsverket när anställningen upphör.<sup>65</sup>

#### 4.4.3 Straff för arbetsgivare enligt utlänningslagstiftningen

Bestämmelser om straff för arbetsgivare i förhållande till utländska arbetstagare finns bl.a. i 20 kap. UtlL. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet anställer en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige eller saknar föreskrivet arbetstillstånd, döms exempelvis till böter eller, när omständigheterna är försvårande, fängelse i högst ett år.<sup>66</sup> En arbetsgivare som har kontrollerat utlänningens rätt att vistas här bör normalt sett inte anses som oaktsam. Oaktsamhet kan dock föreligga om utlänningen visat upp en förfalskning och arbetsgivaren förstod eller borde förstått att handlingen inte var äkta.<sup>67</sup>

Vidare är det kriminaliserat att uppsåtligen eller av oaktsamhet inte göra en anmälan som föreskrivs i en förordning som har utfärdats med stöd av utlänningslagen och att medvetet lämna oriktig uppgift eller medvetet underlåta att tala om något förhållande av betydelse i en anmälan eller ett ansökningsärende enligt utlänningslagen eller en förordning som har utfärdats med stöd av lagen.<sup>68</sup>

Enligt 6 kap. 6 b § UtlF ska en arbetsgivare till en utlänning som beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL på begäran av Migrationsverket lämna skriftlig uppgift om de villkor som gäller för utlänningens anställning. Uppgifterna ska lämnas på heder och samvete. En arbetsgivare som inte fullgör denna skyldighet

<sup>63</sup> 6 kap. 13 a § UtlF.

<sup>64</sup> 7 kap. 1 b § UtlF.

<sup>65</sup> 7 kap. 1 a § UtlF.

<sup>66</sup> 20 kap. 5 § UtlL.

<sup>67</sup> Prop. 2012/13:125, *Genomförande av direktivet om sanktioner mot arbetsgivare*, s. 26–36.

<sup>68</sup> 20 kap. 6 § UtlL.

riskerar att dömas för brott. Eftersom uppgifterna enligt bestämmelsen ska lämnas på heder och samvete blir 15 kap. 10 § BrB om osann eller vårdslös försäkran tillämplig. En arbetsgivare som efter en begäran av Migrationsverket skriftligen lämnar osann uppgift eller förtiger sanningen kan då, om åtgärden innebär fara i bevishänseende, dömas till böter eller fängelse i högst sex månader eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst två år. Om arbetsgivaren helt underlåter att svara på Migrationsverkets begäran blir bestämmelsen inte tillämplig eftersom det endast är oriktigt uppgiftslämnande som är kriminaliserat. Underlåtenhet att svara aktualiserar troligtvis dock ytterligare kontrollåtgärder av arbetsgivaren.<sup>69</sup>

Det finns även bestämmelser om sanktionsavgifter i 20 kap. UtlL. En särskild avgift ska tas ut av en fysisk eller juridisk person som har en utlänning anställd som inte har rätt att vistas i Sverige eller inte har föreskrivet arbetstillstånd. Bestämmelsen gäller även om ansvar inte utkrävts enligt 20 kap. 5 § UtlL och oaktat om det skett med uppsåt eller av oaktsamhet.<sup>70</sup> Om arbetsgivaren har kontrollerat utlänningens rätt att vistas i Sverige, behållit en kopia av eller ett utdrag ur den eller de handlingar som visar att utlänningen har rätt att vistas här och underrättat den behöriga myndigheten om anställningen ska någon särskild avgift inte tas ut. Det finns också bestämmelser i 20 kap. 12 a § UtlL som reglerar möjligheten att utdöma en särskild avgift också för uppdragsgivare i entreprenadförhållanden. Avgiften är det prisbasbelopp som gällde när överträdelsen upphörde. Om överträdelsen har pågått under en längre tid än tre månader, är avgiften för varje utlänning i stället två prisbasbelopp. Avgiften får sättas ned helt eller delvis, om särskilda skäl talar för det. Allmän domstol prövar, efter ansökan, om särskild avgift ska tas ut. Ansökan ska göras av allmän åklagare inom två år efter det att överträdelsen upphörde.<sup>71</sup>

Slutligen finns det också bestämmelser i utlänningslagen om annan särskild rättsverkan mot den som har haft en utlänning anställd fastän utlänningen inte har haft rätt att vistas i Sverige (jfr 20 kap. 5 § UtlL). För en tid av högst fem år kan en arbetsgivare fråntas sin rätt till en del av eller alla offentliga stöd, bidrag och förmåner som har beviljats men ännu inte betalats ut eller kommit honom eller henne till del. Det finns också en möjlighet att förplikta arbets-

---

<sup>69</sup> Ds 2018:7 s. 20.

<sup>70</sup> 20 kap. 12 § UtlL.

<sup>71</sup> 20 kap. 13 § UtlL.

givaren att återbetala sådant offentligt stöd, bidrag eller andra förmåner som redan har betalats ut eller annars kommit arbetsgivaren till del upp till tolv månader innan brottet kom till Polismyndigheten kännedom. Även en talan om särskild rättsverkan prövas av allmän domstol på yrkande av allmän åklagare. För att domstolen ska kunna besluta om särskild rättsverkan krävs att omständigheterna vid gärningen är försvårande, åtgärden är motiverad med hänsyn till brottets straffvärde, den samlade reaktionen på brottsligheten inte blir oproportionerligt sträng och att anställningen har avsett arbete för annat än arbetsgivarens privata syften. Om det föreskrivna brottet begåtts i verksamhet som drivs av en juridisk person får särskild rättsverkan i vissa fall beslutas mot den juridiska personen. Det krävs då att ledningen inte har gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottsligheten eller att brottet har begåtts av, antingen en person i ledande ställning, grundad på befogenhet att företräda den juridiska personen eller fatta beslut på den juridiska personens vägnar, eller av en person som annars haft ett särskilt ansvar.<sup>72</sup>

#### 4.4.4 En arbetskraftsinvandrares rätt till ersättning

Arbetskraftsinvandrare omfattas som huvudregel av den arbetsrättsliga skyddslagstiftningen som finns i Sverige (se avsnitt 4.4.1). Samma villkor som gäller för inhemska arbetstagare gäller som regel även för arbetskraftsinvandrare, dvs. de har rätt till ersättning från arbetsgivaren och samma möjlighet att föra process mot arbetsgivaren om denne bryter mot de bestämmelser som finns till skydd för arbetstagaren.<sup>73</sup>

Ett undantag finns dock och det är när arbetsgivaren i vissa fall gör sig skyldig till brott mot bestämmelserna i lagen (1982:80) om anställningsskydd, LAS. I ett avgörande från Arbetsdomstolen, AD 1979 nr 90, hade en arbetsgivare sagt upp arbetstagaren med omedelbar verkan när denne fick kännedom om att arbetstagaren inte fått ett förlängt uppehållstillstånd för arbete. Om arbetsgivaren hade följt reglerna i LAS i denna situation hade denne riskerat att dömas för brott mot utlänningslagen (jfr nuvarande 20 kap. 5 § UtL) eftersom arbetsgivaren då lät anställningsförhållandet bestå trots känne-

---

<sup>72</sup> Ds 2018:7 s. 21 och 20 kap. 15–17 §§ UtL.

<sup>73</sup> Ds 2018:7 s. 22 ff.

dom om att utlänningen saknade arbetstillstånd. Generellt uttalade dock Arbetsdomstolen att reglerna i LAS är tillämpliga även om arbetstagaren är en utlänning, men att arbetsgivaren i målet haft rätt att omedelbart skilja utlänningen från anställningen utan iakttagande av reglerna i LAS. Arbetstagaren hade därför inte rätt till skadestånd av arbetsgivaren för brott mot LAS.

Det finns också viss positiv särreglering i fråga om arbetskraftsinvandrades rätt till ersättning från arbetsgivaren. Som en del i att genomföra Sanktionsdirektivet<sup>74</sup> infördes lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige. Lagen innebär en rätt för utlänningar som arbetat i landet utan erforderliga tillstånd att erhålla inestående ersättning för utfört arbete. För att arbetstagaren ska ha rätt till ersättning krävs att arbetsgivaren inte har kontrollerat utlänningens rätt att vistas och arbeta i Sverige enligt vad som följer av 20 kap. 12 § UtL.

Om inte parterna visar annat finns det en presumtion för att lönen har motsvarat den minimilön som följer av kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen och att tre månaders heltidsarbete har utförts. Tvister angående inestående ersättning handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegång i arbetstvister. En utlänning som väcker talan om ersättning enligt lagen kan under vissa förutsättningar beviljas ett tillfälligt uppehållstillstånd för att kunna stanna kvar i landet och driva tvisten.<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> 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.

<sup>75</sup> Ds 2018:7 s. 22 f.

## 5 Internationell utblick

### 5.1 Inledning

I det här avsnittet beskrivs hur några andra länders reglering kring arbetskraftinvandring ser ut, särskilt vad gäller möjligheten för högkvalificerad arbetskraft att kunna söka arbete och få uppehålls- och arbetstillstånd samt möjligheten att få uppehållstillstånd för näringsverksamhet. Utredningen har valt att ta med Kanada som ofta framhålls som ett föregångsland när det gäller att välja ut kvalificerad arbetskraft till landet. Vidare har vi tagit med Danmark, Tyskland och Nederländerna som alla är andra länder inom EU med motsvarande behov som Sverige av att attrahera särskild kompetens till landet. Slutligen redogörs även för Estland som också har lyfts fram som ett föregångsland i Europa.

### 5.2 Kanada<sup>1</sup>

#### 5.2.1 Arbetstillstånd

Utgångspunkten i det kanadensiska systemet är att det krävs arbetstillstånd för att arbeta i Kanada. Det finns dock en omfattande lista med yrken och arbetsuppgifter inom vilka arbetstagaren inte behöver arbetstillstånd.

När det gäller arbetstillstånd finns det två typer av tillstånd. Ett öppet och ett arbetsgivarspecifikt. Det arbetsgivarspecifika tillståndet är kopplat till en specifik arbetsgivare, till en viss anställningstid och ibland till en viss arbetsplats. Det öppna arbetstillståndet är inte kopplat till någon arbetsgivare, men utesluter arbetsgivare som finns på en lista över arbetsgivare som bland annat tidigare misskött sig eller som bedriver viss verksamhet. Det är enbart vissa personer som kan

---

<sup>1</sup> Kanadas regering (2020) *Work in Canada* och *Justice Laws Website*.

ansöka om ett öppet arbetstillstånd, bland annat studenter under vissa omständigheter, arbetstagare som har ett arbetsgivarspecifikt arbetstillstånd men som arbetskraftsmässigt blir utnyttjade eller riskerar att bli utnyttjade, personer som ansöker om att bli varaktigt bosatta i Kanada, är asylsökande eller är familjemedlem till någon som uppfyller krav liknande de ovan nämnda. Huvudregeln är att ansökan ska göras utifrån, men liksom i Sverige finns det en rad undantag för när en ansökan får göras inifrån landet.

### 5.2.2 Status som varaktigt bosatt och poängsystem

Utöver de ovan nämnda möjligheterna att få arbetstillstånd finns det möjlighet att direkt få status som varaktigt bosatt i Kanada. Reglerna kring detta är komplexa och innefattar en rad bedömningsgrunder inom olika områden, men kortfattat finns det tre särskilda program som en arbetstagare kan söka till.

Inom samtliga särskilda program finns det obligatoriska minimikrav som huvudsakligen rör arbetslivserfarenhet och språkkunskaper. När det gäller arbetslivserfarenheten är olika yrken indelade i olika kategorier och beroende på vilket av de tre programmen arbetstagaren söker sig till efterfrågas olika kategorier av yrken. Minimikraven måste vara uppfyllda för att kunna söka och bli antagen till något av de särskilda programmen.

Utöver de obligatoriska minimikraven finns det ett antal faktorer som värderas olika inom de olika programmen. Dessa faktorer är nationalitet, ålder, språkkunskap, familjemedlemmar, utbildning, arbetslivserfarenhet och detaljerna i det specifika anställningserbjudandet. Olika faktorer ger olika fördelar beroende på vilket program som är aktuellt. I ett av de tre programmen värderas de olika faktorerna utifrån ett poängsystem.

### 5.2.3 Uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet<sup>2</sup>

I Kanada kan utlänningar komma till landet på ett tillfälligt arbetstillstånd giltigt i sex månader för att starta upp ett bolag för att därefter ansöka om ett permanent uppehållstillstånd. Alternativt kan

---

<sup>2</sup> Kanadas regering (2019), *Immigrate with a start-up visa: Who can apply* och *Work permits for Start-Up Visa applicants*.

utlänningen direkt ansöka om ett permanent uppehållstillstånd från hemlandet.

Kraven för att kunna beviljas tillståndet är bl.a. att utlänningen äger tillräckligt stor andel i företaget, är aktiv i driften av företaget och att verksamheten huvudsakligen sker i Kanada. Därutöver krävs att man har ekonomiskt stöd från vissa utsedda organisationer som har godkänts för att investera eller stödja nya företag såsom riskkapitalfonder, vissa investeringsbolag eller företagsinkubatorer. Utan ett åtagande om ekonomiskt stöd från en sådan gruppering är det inte möjligt att ansöka om tillstånd för att driva näringsverksamhet. Därutöver krävs språkkunskaper i engelska eller franska och att utlänningen har tillräckligt med medel för att försörja sig och eventuell medföljande familj.

## 5.3 Danmark

### 5.3.1 Arbetstillstånd<sup>3</sup>

För att få arbetstillstånd i Danmark finns det flera alternativa sätt. Många av dessa är kopplade till specifika områden, exempelvis jordbruket eller auktorisation inom sjukvården. Nedan redogörs för de mer generella möjligheterna. Oavsett vilket sätt som används för att få arbetstillstånd så måste lön och anställningsvillkor vara i paritet med danska förhållanden.

EU:s blåkortsdirektiv är inte tillämpligt i Danmark.<sup>4</sup> Högkvalificerade arbetstagare kan dock beviljas arbetstillstånd i Danmark om det erbjudna arbetet finns med på den s.k. positiva listan för högutbildade. Listan har de danska myndigheterna upprättat och innehåller yrken där det saknas kvalificerad arbetskraft. Alla arbeten på listan kräver en utbildning på lägst kandidatnivå. Två gånger om året uppdateras arbetena på listan. För att få arbetstillstånd på denna grund måste arbetstagaren ha en utbildningsbakgrund som kvalificerar arbetstagaren för det aktuella arbetet.

En annan möjlighet att få arbetstillstånd, som inte kräver en viss utbildning, är att det erbjudna arbetet ger arbetstagaren en årlig lön

---

<sup>3</sup> Udlændingestyrelsen och Styrelsen for International Rekruttering og Integration, *Ny i Danmark*, och Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, *Residence and work permit, Work in Denmark*.

<sup>4</sup> EU:s blåkortsdirektiv, skäl 29.



om minst 436 000 DKK (år 2020). Denna summa gäller även om arbetstagaren skulle ha obetald semester eller få semesterersättningen utbetalad nästkommande år.

Det finns vidare ett snabbspår för utländska arbetstagare som har speciella kvalifikationer och som erbjudits jobb hos ett certifierat företag. Snabbspåret omfattar fyra olika grupper. De första som omfattas är utlänningar som har erbjudits en heltidstjänst som uppfyller lönekravet på minst 436 000 DKK (år 2020). Vidare omfattas forskare som erbjudits en forskaranställning. Den tredje gruppen är högkvalificerade arbetstagare med en betydelsefull arbetslivserfarenhet inom ett specifikt område. En förutsättning för denna grupp att få arbetstillstånd är att syftet med vistelsen i Danmark är att få en kvalificerad träning inom ett certifierat företag eller att arbetstagaren kommer handleda andra arbetstagare inom det företaget på en kvalificerad nivå. Slutligen finns det en möjlighet för arbetstagare att få arbetstillstånd om de har fått ett erbjudande om anställning i ett certifierat företag på en kortare period än 90 dagar.

Personer som har avslutat en dansk kandidat- eller masterutbildning kan också ansöka om att få arbetstillstånd, om ansökan görs inom sex månader från avslutad examen och personen har tillräckliga medel att försörja sig själv under det första året.

### 5.3.2 Poängsystem<sup>5</sup>

Mellan 2008 och 2016 hade Danmark ett poängsystem för att möjliggöra för utlänningar att komma till landet för att söka arbete, ett s.k. green card. Systemet var avsett att locka högkvalificerad arbetskraft till Danmark och gav ursprungligen tillstånd att uppehålla sig och arbeta i landet i upp till tre år med möjlighet till förlängning i ytterligare fyra. År 2011 ändrades tiden till 18 månader med möjlighet till förlängning i två och ett halvt år och därefter ytterligare fyra. Från 2011 gav tillståndet inte längre möjlighet att starta och driva näringsverksamhet. Systemet gav poäng baserade på kriterier som ålder, språkkunskaper, arbetserfarenhet och utbildning. Förutom att det krävdes minst 100 poäng behövde utlänningen kunna försörja sig och sin familj samt ha en sjukförsäkring.

---

<sup>5</sup> Workpermit.com och Johnson, Constance (2016) och The Danish Green Card Holders Association (2013).

Enligt reglerna krävdes för att få poäng för utbildning minst den danska motsvarigheten till kandidatexamen (bachelor) men ju högre utbildning desto högre poäng. Därutöver gavs bonuspoäng om examen var från någon av 100 topprankade skolor enligt QS World University Rankings eller om examen var inriktad mot något yrke som stod på positiva listan. Maximal möjlig poäng för utbildning var 130 poäng vilket innebar att enbart utbildning kunde kvalificera en utlänning för ett grönt kort.

Vidare kunde utlänningen få totalt 40 poäng för språkkunskaper i danska, svenska, norska, engelska eller tyska. Oavsett tidigare kunskaper i språken (även modersmål) var utlänningen tvungen att genomgå ett språktest för att kunna få poäng. Därutöver var det möjligt att få ytterligare 5 bonuspoäng för kunskaper i danska. Slutligen kunde erfarenhet av antingen studier eller arbete inom EU eller EES ge ytterligare 15 poäng.

Programmet lades ned 2016 bland annat efter kritik mot att arbetskraft som kom till Danmark inte lyckades hitta högkvalificerade jobb inom sitt yrkesområde, utan att cirka 80 procent i stället hamnade i okvalificerade arbeten eller inte hittade något jobb alls.

### 5.3.3 Uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet<sup>6</sup>

För den tredjelandsmedborgare som vill starta och driva företag i Danmark är det möjligt att ansöka om ett uppehålls- och arbetstillstånd för att driva näringsverksamhet. Tillståndet kan beviljas för upp till två år och kan därefter förlängas med tre år i taget. Varje år finns en begränsning på att högst 75 sådana tillstånd kan beviljas.

För att beviljas tillståndet måste företaget bidra med innovativa idéer och utvecklingspotential till det danska affärslivet. För att avgöra detta ska affärsidén bedömas och godkännas av en expertpanel utnämnd av den danska affärsmyndigheten (Erhvervsstyrelsen). Panelen består av oberoende och erfarna affärskon konsulter som bedömer affärsplanen utifrån fem kriterier och ger 1–5 poäng i varje del. För att få planen godkänd krävs en genomsnittlig poäng på 3,0 för alla fem kriterier och 4,0 poäng i rekommendation utifrån en helhetsbedömning. Kriterierna som bedöms är hur innovativ affärs-

---

<sup>6</sup> Styrelsen for International Rekruttering og Integration (2020), *Start-up Denmark* och Startup Denmark, *Frequently Asked Questions*.

modellen är utifrån bl.a. nya produkter, tjänster eller processer, hur attraktiv marknaden är utifrån storlek, affärsässig potential och konkurrens, hur kapabel entreprenören är utifrån kompetens och erfarenhet, hur stor tillväxtpotentialen är och en sammanfattande helhetsbedömning. Expertpanelens utvärdering av affärsplanen kan klagas på och en ny bedömning görs i så fall av tre andra medlemmar i expertpanelen som inte var med i den ursprungliga bedömningen.

När affärsplanen är godkänd kan utlänningen ansöka om ett arbets- och uppehållstillstånd som ger utlänningen tillstånd att arbeta i sitt företag. Tillståndet kan beviljas om utlänningen kan visa att denne kan försörja sig och eventuell medföljande familj under ett år samt att denne har en aktiv roll i bolaget och att det är en förutsättning för att företaget kan etableras att utlänningen är närvarande. Det räcker således inte att personen bara har ett ekonomiskt åtagande i bolaget.

Arbets- och uppehållstillståndet kan förlängas och vid en förlängningsansökan måste utlänningen först få utvecklingen i sitt bolag godkänd. Det görs genom att utlänningen skriver en rapport om framstegen som gjorts i företaget som bedöms av expertpanelen, ibland kompletterat med en intervju.

## 5.4 Tyskland

### 5.4.1 Upphållstillstånd för högkvalificerat arbete<sup>7</sup>

Tyskland har när det gäller reglerna om EU-blåkort utnyttjat möjligheten i blåkortsdirektivet att ha en lägre lönetröskel för vissa yrken där efterfrågan på arbetstagare från tredjeland är särskilt stor. Det lägre lönekravet gäller för forskare, matematiker, ingenjörer, läkare och IT-specialister.

Från och med den 1 mars 2020 finns i Tyskland även ett nationellt uppehållstillstånd för högkvalificerade arbetstagare från tredje land. Med högkvalificerad menas en arbetstagare med en erkänd akademisk examen eller en erkänd yrkesutbildning som motsvarar en minst tvåårig tysk yrkesutbildning. Innan utlänningen kan söka ett uppehållstillstånd för högkvalificerat arbete behöver tyska myndigheter bedöma och erkänna kvalifikationerna att vara på motsvarande

---

<sup>7</sup> Tysklands federala regering, *Work visa for qualified professionals*.

nivå med tyska kvalifikationer. Den som är kvalificerad och har ett arbetserbjudande eller ett arbetskontrakt inom sitt yrkesområde från en tysk arbetsgivare kan få uppehållstillstånd för högkvalificerat arbete motsvarande tiden för kontraktet eller maximalt fyra år. Till skillnad från EU-blåkortet finns inget krav på viss lönenivå men däremot finns krav på att lönen och de andra arbetsvillkoren ska motsvara de på tysk arbetsmarknad.

#### 5.4.2 Upphållstillstånd för att söka arbete<sup>8</sup>

Tyskland har även infört en möjlighet för samma kategori högkvalificerad arbetskraft från tredje land att komma till landet för att söka arbete under maximalt sex månader. Innan utlänningen kan söka ett uppehållstillstånd för att söka arbete behöver sålunda tyska myndigheter bedöma och erkänna kvalifikationerna att vara på motsvarande nivå med tyska kvalifikationer. IT-specialister undantas dock från kravet om särskild utbildning om de i stället kan visa att de har tillräckligt med arbetslivserfarenhet från området.

En utlänning som har ett erkännande och som kan visa på goda kunskaper i tyska samt att denne har tillräckligt med medel för att försörja sig under en sexmånadersperiod får ett visum för att komma till Tyskland. Väl i landet beviljas denne ett jobbsökartillstånd för sex månader. Under de sex månader utlänningen är i landet för att söka arbete ger tillståndet utlänningen även möjlighet att utföra praktik eller provarbete tio timmar i veckan inom sitt yrkesområde.

För det fall en tredjelandsmedborgare hittar ett arbete när denna är i landet med jobbsökartillstånd kan denne ansöka om ett EU-blåkort eller ett nationellt uppehållstillstånd för högkvalificerad arbetskraft utan att först behöva lämna landet. Om sexmånaderstillståndet löper ut utan att utlänningen hittat ett arbete kan det inte förlängas utan utlänningen måste lämna Tyskland. Däremot är det möjligt att söka om visumet flera gånger efter att man varit utanför Tyskland en viss tid. För den som har ett uppehållstillstånd i Tyskland för arbete som upphör och som önskar stanna för att söka nytt arbete kan denne ansöka om jobbsökartillstånd inifrån Tyskland.

För den som inte uppnår yrkeskvalifikationskravet till fullo för att få ett erkännande på grund av att vissa teoretiska eller praktiska

---

<sup>8</sup> Tysklands federala regering, *Visa for jobseekers*.

moment saknas, finns möjlighet att få ett uppehållstillstånd i 18 månader för att komplettera kunskaperna i Tyskland. Tillståndet kan förlängas ytterligare sex månader om det behövs för att kunna bli klar. Under tiden man är i Tyskland för att komplettera sina kvalifikationer är det tillåtet att arbeta upp till tio timmar i veckan. Det är tillåtet att arbeta mer om arbetet är inom samma yrkesområde som kompletteringen av kvalifikationerna avser. När utlänningen uppnått fullt erkännande av sin utbildning kan personen stanna ytterligare ett år för att söka arbete utan att lämna landet.

### 5.4.3 Uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet<sup>9</sup>

För den tredjelandsmedborgare som vill komma till Tyskland och driva företag finns möjlighet att ansöka om visum för ”self-employment”. Kraven för att beviljas visumet är att utlänningen kan visa i sin affärsplan att det finns ett ekonomiskt intresse eller en regional efterfrågan på den vara eller tjänst som företaget ska producera, att det går att förutse att företaget kommer ha en positiv effekt på ekonomin och en säkrad finansiering av företagets affärsidé med eget kapital eller genom lån. Om utlänningen är äldre än 45 år krävs också en tillräcklig pensionsplan. I bedömningen av affärsplanen vägs även in erfarenhet av att driva företag och utbildning/erfarenhet inom det aktuella området. Väl i Tyskland beviljas ett uppehållstillstånd för att driva företag/”self-employment” i tre år. Om företaget blir framgångsrikt och utlänningen kan försörja sig själv och sin familj kan uppehållstillståndet förlängas eller bli permanent.

## 5.5 Nederländerna

### 5.5.1 Uppehållstillstånd för högkvalificerat arbete<sup>10</sup>

Förutom att det även i Nederländerna är möjligt att ansöka om EU-blåkort finns också nationella regler om uppehållstillstånd för högkvalificerat arbete för utlänningar från tredje land. Det är bara på förhand godkända arbetsgivare som kan ansöka om uppehållstillstånd för högkvalificerat arbete för en utlänning som arbetsgivaren önskar

---

<sup>9</sup> Tysklands federala regering, *Visa for self-employment* och Berlins handelskammare, *Residence permit for self-employment*.

<sup>10</sup> Dutch Immigration and Naturalisation Service, *Permits for highly skilled migrants*.

anställa. Uppehållstillståndet gäller för samma tid som anställningskontraktet eller maximalt i fem år och av uppehållstillståndet framgår under vilka villkor utlänningen får arbeta i landet. Något särskilt arbetstillstånd krävs inte.

För att kunna få ett uppehållstillstånd för högkvalificerat arbete krävs förutom att arbetsgivaren är godkänd bl.a. ett anställningskontrakt och en viss lönenivå som varierar utifrån ålder och familjesituation samt att lönen är marknadsmässig.

### 5.5.2 Orienteringsår<sup>11</sup>

Nederländerna erbjuder högutbildade personer från tredjeländ att ansöka om ett uppehållstillstånd giltigt för ett år kallat uppehållstillstånd för orientering för högutbildade personer (zoekjaar). Tillståndet kan sökas inom tre år efter avslutad akademisk utbildning. Med detta tillstånd är det tillåtet att arbeta i Nederländerna utan restriktioner och utan att behöva ett arbetstillstånd. Det är således tillåtet att arbeta i vilket yrke som helst under orienteringsåret vilket gör det till exempel möjligt att försörja sig i ett enklare arbete, prov-arbeta eller praktisera samtidigt som man söker efter ett högkvalificerat jobb.

Personer som kan söka tillståndet ska ha en avslutad examen från ett universitet i Nederländerna på minst kandidatexamensnivå (bachelor) alternativt en examen från ett av världens 200 högst rankade universitet på minst masternivå enligt en förbestämd lista över universitet. Även doktorander och forskare kan ansöka om tillståndet. Förutom en avslutad examen de senaste tre åren som motsvarar dessa krav måste man uppvisa en viss nivå på kunskap i engelska om man har en examen utanför Nederländerna samt kunna försörja sig själv under ett år. Däremot finns inget krav på att på förhand kunna visa på försörjningsförmågan. Utlänningar som avslutat en examen på ett universitet i Nederländerna kan ansöka om tillståndet utan att behöva lämna landet. Tillståndet kan inte förlängas men varje avslutad examen inom ett visst område ger rätt till ett nytt orienteringsår.

För den som hittar ett arbete finns möjlighet att därefter söka och beviljas ett uppehållstillstånd för högkvalificerat arbete eller ett tillstånd för att starta näringsverksamhet.

---

<sup>11</sup> Dutch Immigration and Naturalisation Service, *Orientation visa for highly educated persons*.

### 5.5.3 Uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet<sup>12</sup>

Den tredjelandsmedborgare som vill komma till Nederländerna för att starta näringsverksamhet behöver ansöka om ett ”start-up” visum som gäller i ett år. Därefter är det möjligt att ansöka om ett arbets- och uppehållstillstånd som egen företagare. Kraven för att få ett start-up visum är att produkten eller tjänsten som ska tillhandahållas i företaget är innovativ, vilket innebär att produkten eller tjänsten ska vara ny i landet eller att det ska röra sig om ny teknologi för produktion, distribution eller marknadsföring eller att det rör sig om en ny innovativ strategi för organisation och processer. Vidare ska entreprenören ha en affärsplan som beskriver steg för steg hur affärsidén ska realiseras i företaget under det första året. Av planen ska bl.a. framgå en beskrivning av företagets organisation, roller och uppgifter, juridisk form, personal och syftet med företaget.

Det finns också ett krav på att utlänningen har tillräckligt med medel för att bo och leva i Nederländerna samt att entreprenören har ett samarbete med en s.k. ”facilitator”, en mentor med erfarenhet i att vägleda nystartade företag som ska vara från Nederländerna och som är registrerad hos handelskammaren. Det är obligatoriskt att ta emot vägledning från en erfaren facilitator och formerna för samarbetet behöver formaliseras i ett avtal. Det kan röra sig om hjälp med driften av företaget, marknadsföring, forskning och att hitta investerare.

## 5.6 Estland<sup>13</sup>

### 5.6.1 Uppehållstillstånd för arbete

Den tredjelandsmedborgare som vill arbeta i Estland behöver antingen ett s.k. D-visum som gäller i ett år eller ett tillfälligt uppehållstillstånd för arbete som gäller i två år med möjlighet till förlängning i upp till fem år. För att få arbeta med ett D-visum krävs ett arbetskontrakt och att arbetsgivaren registrerat anställningen hos den estniska gränspolis. D-visum söks från hemlandet.

---

<sup>12</sup> Netherlands Enterprise Agency, *Work permit for self-employed professionals* och Dutch Immigration and Naturalisation Service (2019), *Frequently asked questions Start-up*.

<sup>13</sup> Work in Estonia, *Work Permits* och *Temporary Residence Permit* samt Estonian Police and Border Guard Board (2020).

För att få ett uppehållstillstånd för arbete krävs ett arbetskontrakt och medgivande från den estniska a-kassan. För att få ett sådant medgivande får det lediga jobbet inte kunna fyllas av en estnisk eller EU medborgare och inte heller av någon som redan har uppehållstillstånd för yrket samt att det är motiverat att anställa en tredjelandsmedborgare i den specifika anställningen utifrån situationen på arbetsmarknaden. Dessutom behöver utlänningens kvalifikationer vara relevanta för det aktuella arbetet. Medgivandet måste ges innan utlänningen kan anställas och är giltigt i sex månader. Därutöver ska lönevillkoren garantera utlänningens uppehälle i Estland och lönen måste vara lika hög som den genomsnittliga lönen i Estland.

Om utlänningen avslutar sin anställning och vill byta arbetsgivare krävs att denne ansöker om ett nytt tillstånd. Uppehållstillstånd för arbete kan sökas från hemlandet eller på plats i Estland under förutsättning att utlänningen är där lagligt, t.ex. på ett D-visum. Varje år finns en kvot över hur många uppehållstillstånd som kan beviljas. Efter fem år i Estland är det möjligt att ansöka om permanent uppehållstillstånd.

### 5.6.2 Uppehållstillstånd för specialister

I Estland finns, förutom möjligheten att ansöka om ett EU-blåkort, även ett särskilt uppehållstillstånd för toppspecialister. Detta tillstånd kan beviljas utan medgivande från den estniska a-kassan och faller heller inte in under begränsningen av antal uppehållstillstånd som får beviljas. En toppspecialist är en utlänning som har relevant utbildning eller erfarenhet för en anställning där lönen är minst dubbelt så hög som den genomsnittliga lönen i Estland. Arbetsgivaren behöver vidare vara ett registrerat företag i Estland sedan minst tolv månader och uppfylla vissa ekonomiska krav bl.a. på omsättning och vinst

### 5.6.3 Uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet<sup>14</sup>

För den som vill starta en ny näringsverksamhet i Estland krävs ett uppstartsvisum som gäller i ett år med möjlighet till förlängning i ytterligare sex månader. För att därefter kunna vara kvar och driva

---

<sup>14</sup> Startup Estonia, *Eligibility*.



företaget behöver utlänningen ansöka om ett tillfälligt uppehållstillstånd för näring som gäller i upp till fem år och det krävs då att företaget är registrerat i landet.

För att kunna beviljas uppstartsvisumet krävs att affärsplanen blir godkänd av en särskild uppstartskommitté vid inrikesdepartementet. För att bli godkänt behöver bolaget som ska startas bl.a. vara teknologibaserat, innovativt och ha en möjlighet att växa globalt. Visumet tar sikte på start av företag som löser stora problem och som hjälper industrier och många människor. Utöver ett godkännande från kommittén krävs att utlänningen kan visa att den har tillräckligt med medel för sitt uppehälle.

## 6 Uppehållstillstånd för högkvalificerade personer för att söka arbete eller undersöka möjligheterna att bedriva näringsverksamhet

### 6.1 Behovet av att attrahera högkvalificerad arbetskraft

Invandring av högt kvalificerad arbetskraft kan ha många fördelar för ett land. Bristen på arbetskraft i dag är oftast störst inom yrken som kräver längre utbildningar.<sup>1</sup> Det finns även dynamiska effekter av att de högkvalificerade jobben blir fler. En tillväxt av kvalificerade jobb leder ofta till att fler jobb skapas också inom andra sektorer på arbetsmarknaden. Det bidrar också till ökad handel och bidrar därmed positivt till ekonomisk tillväxt. Högkvalificerade arbetstagare antas slutligen på lång sikt klara sig bättre på arbetsmarknaden än arbetstagare med kort utbildning och kan därmed bidra med högre skatteintäkter och lägre grad av välfärdsutnyttjande.<sup>2</sup>

Internationell rekrytering av högkvalificerad arbetskraft utgör ett viktigt komplement till den nationella rekryteringen. Det gäller särskilt i branscher och yrken där det råder brist på inhemsk arbetskraft. Om utbildningssystemet inte klarar att tillgodose behovet av vissa

---

<sup>1</sup> Migrationsverkets föreskrifter om förteckning över slag av arbeten inom vilka det finns stor efterfrågan på arbetskraft, MIGRFS 2020:05.

<sup>2</sup> Tillväxtanalys, *Konkurrensen om internationell kompetens – Sverige som ett attraktivt land för högt kvalificerade arbetskraftsinvandrare*, PM 2018:14, s. 16. Högkvalificerade arbetskraftsinvandrare definieras här som personer som har minst ett års högskole- eller universitetsutbildning (eller okänd utbildningsnivå) och/eller ett högkvalificerat yrke enligt Standard för svensk yrkesklassificering, SSYK.

kompetenser och specialiteter blir internationell rekrytering av högkvalificerad arbetskraft från andra länder särskilt viktig för företagens kompetensförsörjning. Att bibehålla den högkvalificerade arbetskraften i Sverige framstår som betydelsefullt.<sup>3</sup>

Svenska arbetsgivare har således ett behov av arbetskraft med särskild kompetens och efterfrågar bl.a. civilingenjörer, dataspecialister och systemutvecklare men även personal med annan typ av specialiserad bakgrund särskilt från det naturvetenskapliga och tekniska området. Arbetsförmedlingen bedömer att det under de närmsta åren kommer vara särskild efterfrågan på arbetskraft med denna inriktning och inom sjukvården.<sup>4</sup> För att hitta rätt kompetens söker arbetsgivarna i ökad utsträckning arbetskraft på den globala arbetsmarknaden. Samtidigt är den internationella konkurrensen om viss arbetskraft hög.<sup>5</sup> Av de utlänningar som under år 2019 beviljades arbetstillstånd (förstagångsansökningar) återfanns cirka 30 procent i yrken med krav på fördjupad högskolekompetens.<sup>6</sup>

## 6.2 Sveriges system för arbetskraftsinvandring

Sverige har ett generellt system för arbetskraftsinvandring och lagstiftningen gör i princip inte skillnad på olika typer av arbetskraftsinvandrare utifrån t.ex. utbildnings- eller lönenivå. Undantaget är den EU-reglering som införts för t.ex. ICT-tillstånd och EU-blåkort. För den tredjelandsmedborgare som vill arbeta i Sverige och som inte har ett konkret anställningserbjudande är dock möjligheterna att komma hit och söka ett arbete begränsade. Ett sätt är att få en visering för att besöka arbetsgivare i Sverige. Under förutsättning att utlänningen får ett arbetserbjudande är det sen också möjligt att ansöka om uppehållstillstånd för arbete inifrån landet. Ett krav är dock att det rör sig om ett yrke där det råder stor efterfrågan på arbetskraft och att arbetsgivaren skulle förorsakas en olägenhet av att arbetstagaren måste söka tillståndet från ett annat land eller att det annars finns särskilda skäl. En sådan ansökan måste dessutom göras medan viseringen är giltig.

<sup>3</sup> Tillväxtanalys PM 2018:14, s. 22.

<sup>4</sup> Ahlberg, Olle et al., *Var finns jobben? Bedömning för 2019 och på fem års sikt*, Arbetsförmedlingen, s. 9.

<sup>5</sup> Dir. 2020:8, *Åtgärder för att attrahera internationell kompetens och motverka utnyttjande av arbetskraftsinvandrare*, s. 3.

<sup>6</sup> Migrationsverkets statistik över beviljade arbetstillstånd 2019.

En annan kategori arbetskraftsinvandrare är entreprenörer som vill starta och driva företag i Sverige. Även för denna grupp saknas det i dag möjligheter att komma till landet för att på plats undersöka möjligheterna för att starta ett företag och inifrån landet söka om tillstånd.

Mot den här bakgrunden har utredningen fått i uppdrag att lämna förslag på hur en ny grund för uppehållstillstånd för högkvalificerade personer som har för avsikt att söka arbete och för den som vill starta företag i Sverige bör utformas.<sup>7</sup>

### 6.3 En ny grund för uppehållstillstånd

I många andra jämförbara länder skiljer man på olika kategorier av arbetskraftsinvandrare och har vidtagit åtgärder för att särskilt främja den högkvalificerade invandringen, såsom att möjliggöra för denna kategori arbetstagare att komma och söka arbete på plats.

För att öka Sveriges förmåga att attrahera internationell kompetens har det framförts att det borde införas en ny grund för uppehållstillstånd för högkvalificerade personer att under viss tid söka arbete eller undersöka möjligheterna att starta företag i landet. Denna grupp borde också inifrån landet kunna ansöka om och beviljas uppehållstillstånd för arbete och arbetstillstånd eller uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet.<sup>8</sup>

Som framgår av tidigare avsnitt har andra länder olika sätt att utse vem som är att anse som högkvalificerad. En väg är att liksom Tyskland och Nederländerna ha ett på förhand bestämt kvalifikationskrav på t.ex. viss nivå på utbildning som ska godkännas innan inresa. En annan lösning är att införa ett poängsystem likt det i Kanada där olika erfarenheter och utbildningar vägs samman för att kunna bevilja arbetssökande ett tillstånd. Från flera håll framhålls att ett sådant system i sådana fall inte får vara för utbildningstungt utan att även praktisk erfarenhet och entreprenörserfarenhet måste få betydelse. Det har också framförts synpunkter på att systemet borde ge mycket poäng för yrken inom vilka det råder brist på kompetens. En invändning mot det sistnämnda kravet som framförts är dock problemet

---

<sup>7</sup> Dir. 2020:8 s. 7.

<sup>8</sup> Dir. 2020:8 s. 6.

med att definiera bristyrken utan onödig tidskrävande administration som fördröjer hanteringen av tillståndet.

Ytterligare synpunkter är att en ny grund för tillstånd avseende start av näringsverksamhet kan behöva separeras från den grund för tillstånd som föreslås för högkvalificerade personer att söka arbete, eftersom det kan vara svårt att ställa samma krav på en högkvalificerad person som under viss tid vill söka arbete, som på en person som vill starta ett företag i Sverige. Det har också framförts att en ny grund för uppehållstillstånd för den som vill starta företag i Sverige inte bör vara beroende av att Migrationsverket bedömer själva företaget eller företagsidén eftersom den som ska avgöra om en affärsidé är realistisk själv bör besitta god branschkunskap.

I sammanhanget behöver man också ta hänsyn till att en person som har rätt att stanna i landet i mer än tolv månader blir folkbokförd i landet och kan kvalificera sig för bosättningsbaserade förmåner.

## 6.4 Överväganden och förslag

**Förslag:** Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som önskar komma till landet för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att starta näringsverksamhet om utlänningen har särskild kompetens i form av slutförda studier som motsvarar en examen på avancerad nivå, har tillräckliga medel för sitt uppehälle under tillståndstiden och för att täcka kostnader för sin återresa samt att han eller hon har en heltäckande sjukförsäkring.

Tillståndet får inte ges för längre tid än nio månader.

Migrationsverket kan remittera utbildningsbevis till Universitets- och högskolerådet för bedömning av utbildningen.

En avgift ska tas ut för prövningen av ansökan.

### Skälen för utredningens förslag

#### *Högkvalificerade personer*

Det bör införas en möjlighet för högkvalificerade personer att under viss tid få uppehållstillstånd i Sverige för att söka arbete eller undersöka möjligheten att starta näringsverksamhet. Avsikten är att öka

Sveriges förmåga att attrahera internationell kompetens genom att underlätta för just denna grupp att t.ex. få ett anställningserbjudande.

En högkvalificerad person kan definieras på många olika sätt. Om begreppet ska kopplas till vilket behov landet har av viss arbetskraft krävs en tidskrävande och inte helt okomplicerad administration kring att definiera vilka behov landet har vid en viss given tidpunkt. Dessutom kommer ett sådant system att innebära en prövning av om personen kan anses tillhöra just en sådan kategori, vilket kan medföra gränsdragningsproblem. Samma problem uppstår i viss mån för det fall man skulle införa ett poängbaserat system där de sökande tilldelas olika poäng för kunskaper och erfarenhet. Utredningen befarar att en sådan lösning kan komma att leda till långa handläggningstider och ytterligare domstolsprövningar.

För att systemet ska kunna attrahera kompetenta arbetskraftsinvandrare krävs att det är en relativt enkel prövning som ska göras och att besluten kan fattas snabbt. Definitionen av vem som är att anse som högkvalificerad bör därför knytas till en klar och objektiv grund. Tanken är att det är de mest kvalificerade potentiella arbetstagarna respektive företagarna som ska komma till Sverige och på plats kunna söka och hitta arbete alternativt undersöka möjligheten att bedriva näringsverksamhet. De allra flesta av dessa torde ha någon form av eftergymnasial eller högskoleutbildning. Utredningen anser att det därför bör vara utlänningar med en viss nivå på sin utbildning som kan komma ifråga för den nya grunden för uppehållstillstånd.

Utbildningssystemen i länder skiljer sig i viss mån åt både vad gäller vilka utbildningar som kräver högskolestudier och vilken längd utbildningen har. Som exempel kan nämnas att lärare i vissa länder går eftergymnasiala yrkesutbildningar. Utredningen anser dock att nivån på utbildningen behöver sättas relativt högt för att säkerställa att det är just de mest högkvalificerade personerna som får komma. Därför bör personen i fråga ha högskoleutbildning som lett till en färdig examen på avancerad nivå såsom en masterexamen eller en yrkesexamen på avancerad nivå. För att systemet inte ska utesluta personer som i andra länder läser motsvarande utbildningar i annan form, som exemplet med läraren ovan, bör det framgå att de slutförda studierna ska *motsvara* en avancerad examen.

Samma högkvalificerade personkrets ska enligt utredningen även kunna få uppehållstillstånd för att komma till Sverige för att undersöka möjligheten att bedriva näringsverksamhet. Det har visserligen

framförts att gruppen entreprenörer kan ha en helt annan bakgrund än just högskoleutbildning. Utredningen ifrågasätter inte detta men vad gäller den nya grunden, som är tänkt att särskilt rikta sig till högkvalificerade personer, bedömer vi det som rimligt att definitionen är densamma, oavsett om personen på plats i Sverige vill söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att bedriva näringsverksamhet.

Ytterligare en förutsättning för tillståndet måste vara att den sökande kan försörja sig under hela tillståndstiden och ha medel för sin återresa. Eftersom utlänningsen inte kommer att ha tillgång till full hälso- och sjukvård på grund av bosättning i Sverige ska han eller hon dessutom ha en heltäckande sjukförsäkring som täcker kostnaderna för såväl akut som annan sjukvård samt sjukhusvistelse, tandvård och eventuell hemtransport av medicinska skäl.

### *Handläggningen hos Migrationsverket*

Kravet på slutförda studier som motsvarar examen på avancerad nivå medför ett behov av bedömning av att de intyg som ges in motsvarar rätt nivå på utbildning. Det kan också finnas en risk att de examensbevis som ges in är förfalskade. Det kommer därför finnas ett behov av bedömning och kontroll av utbildningsbevis från tredje land i samband med att uppehållstillståndet söks.

I Sverige finns hos Universitets- och högskolerådet (UHR) redan i dag kunskap och upparbetade processer för att kunna bedöma utländska examensbevis. Myndigheten ansvarar bl.a. för bedömning av utländska utbildningar på gymnasial och eftergymnasial nivå och utför de uppgifter som följer av förordningen (2016:157) om erkännande av yrkeskvalifikationer.<sup>9</sup> Utredningen föreslår därför att Migrationsverket ska kunna remittera utbildningsbevis till Universitets- och högskolerådet för bedömning av nivå och äkthet. Det får ankomma på Migrationsverket att bedöma när det finns ett behov av att höra UHR. Om någon av de övriga förutsättningarna för uppehållstillståndet inte är uppfyllda behöver givetvis inte utbildningsbeviset remitteras, t.ex. om utlänningsen inte har tillräckligt med medel för sitt uppehälle eller saknar försäkringskydd.

Utredningen föreslår vidare att det ska tas ut en avgift för prövningen av ansökan om det nya uppehållstillståndet som bör framgå

---

<sup>9</sup> 5 och 6 §§ i Förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet.

av utlänningsförordningen. Avgiften bör vara densamma som för ansökningar om olika typer av uppehållstillstånd för arbete eller näringsverksamhet (för närvarande 2 000 kronor). Bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om avgifter för handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd och arbetstillstånd följer av 23 kap. 2 a § UtlL. De nya avgifterna kan därmed införas med stöd av det befintliga bemyndigandet.

### *Tillståndets längd*

Vad gäller längden på det nya tillståndet kan olika överväganden göras. Å ena sidan bör tillståndet inte vara för långt så att personen måste folkbokföras här. Å andra sidan bör tillståndet inte heller vara så kort att det i praktiken blir svårt att både hitta ett arbete och söka tillstånd för det. För att inte administrationen ska bli för omfattande är det också enligt utredningen bättre med ett lite längre tillstånd än ett kortare tillstånd som man skulle kunna få förlängt. Sammantaget anser utredningen därför att det nya uppehållstillståndet får beviljas för en period om upp till nio månader. Eftersom denna tid understiger ett år kommer personen inte att bli folkbokförd här och inte heller omfattas av de bosättningsbaserade sociala förmånerna. Tiden bör ändå anses vara tillräckligt lång för att det ska vara möjligt att få ett arbetserbjudande eller undersöka möjligheterna att bedriva näringsverksamhet.

Enligt 6 kap. 3 § UtlL får ett arbetstillstånd ges till en utlänning som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, om inte skäl hänförliga till syftet med uppehållstillståndet talar häremot. Utredningen bedömer att syftet med det nu föreslagna uppehållstillståndet för att söka arbete eller att undersöka möjligheterna att starta näringsverksamhet talar emot att arbetstillstånd beviljas under den tiden. Det nya uppehållstillståndet bör därmed inte ge rätt att arbeta i landet. Skulle utlänningen ändå arbeta här trots att det inte är tillåtet kan tillståndet återkallas med stöd av bestämmelsen i 7 kap. 3 § UtlL.

Om personen under tillståndstiden får ett arbetserbjudande eller önskar börja driva näringsverksamhet ska det vara möjligt att stanna kvar i landet för att söka tillstånd för detta. En sådan ansökan ska då göras inom tiden för det beviljade uppehållstillståndet (se vidare avsnitt 8.1.1). Någon möjlighet att förlänga uppehållstillståndet utöver



nio månader för att fortsätta söka arbete eller ytterligare undersöka förutsättningarna för att bedriva näringsverksamhet ska däremot inte vara möjlig inifrån landet. I sådana fall måste utlänningen återvända till sitt hemland för att därefter på nytt söka tillstånd.

Det föreslagna tidsbegränsade uppehållstillståndet kan återkallas med stöd av befintliga återkallelsegrunder i 7 kap. UtL samt den särskilda återkallelsegrund som föreslås i avsnitt 8.3. Någon annan särskild återkallelsegrund för just detta uppehållstillstånd behöver inte införas.

### *Bestämmelsen ska vara fakultativ*

Den nya bestämmelsen föreslås, i likhet med uppehållstillstånd för arbete och näringsverksamhet, vara fakultativ. Det innebär att det inte finns någon absolut rätt att få ett tillstånd även om man i och för sig uppfyller samtliga villkor för tillståndet. Detta följer av att det i författningstexten anges att ett tillstånd får beviljas.

Även om bestämmelsen är fakultativ innebär det inte att ett tillstånd kan vägras utan att det finns saklig grund för det. Ett skäl för att vägra tillstånd är dock om utlänningen anses utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet, t.ex. om denne begått brott eller utgör ett hot mot allmän folkhälsa på grund av någon allvarlig sjukdom. Någon bestämmelse som reglerar detta (på motsvarande sätt som t.ex. gäller för EU-blåkort enligt 6 a kap. 3 § UtL) föreslås däremot inte, eftersom utredningen bedömer att det inte behövs. Det har inte funnits någon uttrycklig bestämmelse om det i den nuvarande regleringen för t.ex. uppehållstillstånd för arbete, utan sådana skäl, liksom om det har getts in förfalskade handlingar el. dyl., har i stället beaktas inom ramen för den prövning som görs om utlänningen kan beviljas det sökta tillståndet. Utredningen anser att detta bör gälla även för det nya uppehållstillståndet för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att bedriva näringsverksamhet. Det kan annars finnas en risk för att det snarare blir oklart i vilka situationer man kan vägra ett tillstånd på grund av sådana skäl om det beträffande detta tillstånd skulle föras in särskilda bestämmelser om när tillståndet kan vägras.

*Konsekvenser av förslaget*

Eftersom den tillståndstid som föreslås är relativt kort och är tänkt som en period då en högkvalificerad person kan undersöka möjligheterna att arbeta här eller bedriva näringsverksamhet anser utredningen att det inte är nödvändigt att utlänningen får ta med sig sin familj. Därför lämnas inga förslag på uppehållstillstånd för familjemedlemmar i dessa fall.

Under 2019 beviljades 6 547 personer arbetstillstånd i ”yrken med krav på fördjupad högskolekompetens” vilket motsvarar cirka 30 procent alla beviljade arbetstillstånd.<sup>10</sup> Ett flertal i denna grupp har en utbildning motsvarande en examen på avancerad nivå, t.ex. civilingenjörer, och skulle alltså kunna komma ifråga för att söka uppehållstillstånd på den nya grunden för tillstånd. Eftersom denna grupp av personer i stor utsträckning redan i dag hittar matchning med en arbetsgivare och får arbetstillstånd utan att först vistas en längre tid i landet för att söka arbete, bedömer utredningen att den nya grunden bara kommer att utgöra ett mindre komplement till redan befintliga sätt att hitta arbete.

Vad gäller de som beviljas uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet saknas motsvarande statistik över vilken typ av utbildning dessa har. Under 2019 inkom 282 förstagsansökningar om uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet här i landet och av dessa beviljades totalt 95 uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet i alla typer av branscher. Mot denna bakgrund är det utredningens uppfattning att den nya grunden för uppehållstillstånd inte kommer att generera mer än ett 100-tal nya ansökningar per år.

---

<sup>10</sup> Statistik från Migrationsverket.



## 7 Näringsverksamhet

### 7.1 Regler om uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet

En tredjelandsmedborgare som vill starta näringsverksamhet i Sverige kan beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för detta. Tillståndet ska som huvudregel sökas före inresan till Sverige och det krävs att utlänningen har förmåga att bedriva den aktuella verksamheten. De närmare kraven framgår av Migrationsverkets praxis enligt vilken det krävs bl.a. branschfarenhet och erfarenhet av att driva eget företag, relevanta språkkunskaper, tillräckliga medel för försörjningen under två år samt en noggrann redogörelse för affärsplanen. Vid en förlängningsansökan görs en genomgång av företaget för att se om det går med vinst, har en bestående verksamhet och fortlevnadsförmåga (jämför avsnitt 4.3).

Kritik har framförts mot att den nuvarande regleringen i 5 kap 5 § andra stycket och 10 § UtlL inte är särskilt tydlig eller uttömmande. De avgöranden som finns från Migrationsöverdomstolen och de uttalanden som görs i förarbetena är inte heller tillräckligt vägledande. Detta medför att Migrationsverkets handläggning inte blir tillräckligt tydlig eller förutsägbar för den sökande. Ett annat problem som har framhållits är att det kan vara svårt att bedöma affärsidéer och att Migrationsverket kan behöva kompetenshöjande insatser för att kunna göra bedömningar avseende affärsidéer och frågor som rör tillstånd för näringsverksamhet. Det har också betonats att det är viktigt att tiden för handläggningen inte blir för lång om man ska kunna attrahera företagare. Vidare har det framförts att det kan ta lång tid för en nystartad verksamhet att kunna redovisa vinst.

Utredningen har därför fått i uppdrag att göra en översyn över den ordning som gäller för den som vill bedriva näringsverksamhet i

Sverige för att se om den alltjämt är ändamålsenlig eller om rätts-säkerheten och förutsägbarheten kan öka genom att ytterligare förutsättningar för tillstånd anges i lag. I sammanhanget bör ställning också tas till om det ska vara möjligt för den som har uppehållstillstånd som företagare att på ansökan inifrån Sverige i stället beviljas ett uppehållstillstånd för arbete och arbetstillstånd, t.ex. i den situationen att företaget i fråga får en ny huvudägare och vill anställa den tidigare ägaren. (Utredningens övervägande och förslag i denna del redovisas i kapitel 8.) Även längden på tillståndet bör övervägas.<sup>1</sup>

### 7.1.1 Statistik från Migrationsverket

För att få en bättre bakgrund och för att undersöka om det finns några problem kring reglerna för uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet, och i så fall vilka dessa är, har utredningen begärt in uppgifter från Migrationsverket. Uppgifterna avser hur många förstagångsansökningar och förlängningsansökningar för att bedriva näringsverksamhet som totalt har avslagits respektive bifallits under åren 2009–2019, fördelat mellan män och kvinnor. Av statistiken kan man bl.a. se att under de flesta åren är det fler som har fått avslag än som fått bifall på sina förstagångsansökningar medan den största andelen av förlängningsansökningarna bifalls. Det går också att se att betydligt fler män än kvinnor ansöker om att få bedriva näringsverksamhet i Sverige.

Av tabellen nedan framgår hur många förstagångsansökningar som har avslagits respektive bifallits under en tioårsperiod.

---

<sup>1</sup> Dir. 2020:8, s. 5.

**Tabell 7.1 Förstagångsärenden uppehållstillstånd för näringsverksamhet**

Andel bifall och avslag

År	Bifall			Avslag			Summa av både bifall och avslag
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt	
2019	25	70	95	33	154	187	282
2018	40	88	128	42	170	212	340
2017	45	156	201	76	287	363	564
2016	56	102	158	35	170	205	363
2015	87	201	288	43	279	322	610
2014	55	164	219	29	123	152	371
2013	76	201	277	39	149	188	465
2012	84	248	332	69	209	278	610
2011	17	89	106	23	116	139	245
2010	20	68	88	27	101	128	216
2009	30	99	129	19	72	91	220

Källa: Migrationsverket 2020.

Av tabellen nedan framgår hur många förlängningsansökningar som har avslagits respektive bifallits under en tioårsperiod.

**Tabell 7.2 Förlängningsärenden uppehållstillstånd för näringsverksamhet**

Andel bifall och avslag

År	Bifall			Avslag			Summa av både bifall och avslag
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt	
2019	22	88	110	3	18	21	131
2018	58	160	218	17	33	50	268
2017	63	147	210	5	33	38	248
2016	41	115	156	4	21	25	181
2015	62	207	269	5	37	42	311
2014	44	147	191	2	17	19	210
2013	31	109	140	3	4	7	147
2012	29	116	145	4	10	14	159
2011	25	104	129	2	19	21	150
2010	37	78	115	6	6	12	127
2009	32	80	112	1	9	10	122

Källa: Migrationsverket 2020.

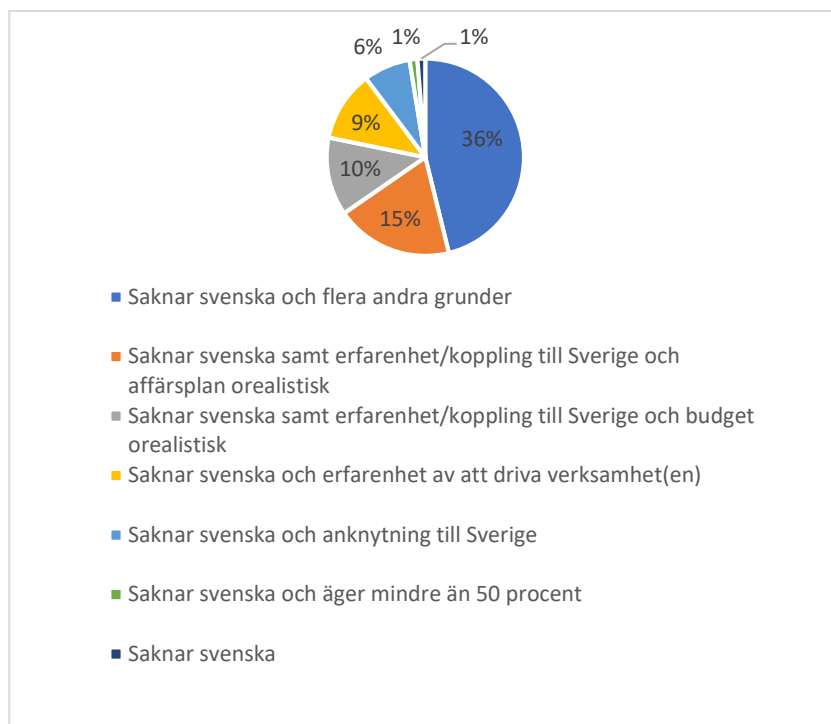
Utredningen har vidare tittat närmare på cirka 100 beslut av de totalt 608 beslut som fattades år 2018 och cirka 100 av de 413 beslut som fattades år 2019. Dessa beslut har närmare analyserats beträffande grunderna för besluten. Cirka 2/3 av de 200 besluten avsåg nyansökningar och 1/3 förlängningsansökningar. Andelen avslag respektive bifall motsvarar procentuellt vad som gällt för åren i stort.

Av bifallsbesluten har inte kunnat utläsas annat än att förutsättningarna för att beviljas uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet varit uppfyllda. Det har inte närmare gått att läsa ut exakt hur kraven har uppfyllts eller vilken bransch som avsågs. Det som har kunnat utläsas är dock att många av de som får bifall redan har en koppling till Sverige t.ex. genom studier eller arbete i landet. På så sätt har de ofta kunskaper i svenska och erfarenhet av det svenska samhället.

Vid förlängningsansökningarna har de allra flesta bifallen mynnat ut i ett permanent uppehållstillstånd. I några enstaka fall har i stället ett fortsatt tidsbegränsat uppehållstillstånd getts utifrån att verksamheten bedömts vara etablerad med goda utsikter men att försörjningskravet ännu inte var uppfyllt efter de första två åren.

Vad gäller avslagsbesluten har dessa gällt flera olika typer av verksamheter såsom restaurang, verksamhet inom import/export, butik, bygg- och fastighetsbranschen och IT. Av besluten som gäller avslag på förstagångsansökningar framgår att i nästan alla fall har en av grunderna för avslaget varit avsaknad av språkkunskaper, i regel svenska, som bedömts som nödvändigt för att kunna ha ett bestämmande inflytande och/eller för att kunna bedriva den aktuella rörelsen. Därutöver har i regel flera andra brister också förelegat såsom att utlänningen saknar medel för sin försörjning, affärsplanen och/eller budgeten för verksamheten varit orealistisk eller inte tillräckligt konkret. Vidare har många bedömts sakna erfarenhet av att driva företag eller av den aktuella branschen. De förlängningsansökningar som avslagits har i flera fall berott på att utlänningen inte kunnat uppvisa en försörjningsförmåga eller en bosättning i landet.

Figur 7.1 Orsak till avslag på förstagångsansökningar 2018 och 2019



Källa: Utredningens genomgång av Migrationsverkets beslut, 2020.

Av de beslut som utredningen gått igenom kan det därmed inte utläsas att det är just bedömningen av affärsplanerna som ensamt är grund för avslag eller att det ställs för höga krav på en färdig affärsplan. Inte heller är det avgörande för verksamheten att kunna uppvisa tillräcklig vinst i rörelsen vid en förlängningsansökan under förutsättning att företaget ändå är väl etablerat. Utredningen anser därför att regelverket får anses vara ändamålsenligt och att det därför inte behöver ske några stora förändringar av regelverket.



## 7.2 Överväganden och förslag

**Förslag:** Förutsättningarna för att beviljas uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet klargörs i lag och förordningstext.

Avsikten är inte att ändra förutsättningarna för att få uppehållstillstånd utan att tydliggöra vilka krav som ställs för att öka förutsebarheten och rättssäkerheten.

### Skälen för utredningens förslag

#### *Behov av att kraven klargörs i lag och förordning*

Förutsättningarna för att beviljas uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet har hittills huvudsakligen framgått av praxis och av uttalanden i äldre förarbeten. Utredningen konstaterar att det inte har framkommit några större problem med de krav som i dag ställs på den som vill ansöka om ett sådant tillstånd. Den kritik som framförts har snarare handlat om hur Migrationsverket granskar de handlingar som begärs in och huruvida det finns tillräcklig kompetens hos myndigheten att bedöma t.ex. affärsplaner.

Utredningens genomgång av Migrationsverkets beslut visar att avlagen i de allra flesta fall beror på flera olika brister utöver att affärsplanen inte godkänns, varav kravet på relevanta språkkunskaper nästan aldrig varit uppfyllt. De som beviljats uppehållstillstånd för näringsverksamhet får i regel också permanent uppehållstillstånd eller förlängt tillstånd efter två år. Utredningens bedömning är därför att kraven bör kunna behållas i princip oförändrade liksom systemet med uppskjuten invandringsprövning.

Däremot anser utredningen att det skulle öka förutsebarheten och rättssäkerheten om de krav som ställs framgår direkt av lag och förordning. Avsikten är inte att ändra förutsättningarna för att få uppehållstillstånd utan att tydliggöra vilka krav som ställs för att öka förutsebarheten och rättssäkerheten. Den enda ändring som utredningen anser behöver göras gäller det nuvarande kravet på att verksamheten i fråga ska producera och/eller sälja varor eller tjänster i Sverige. Med den ökade internationalisering och digitalisering som råder i en mängd verksamheter och företag borde det kunna räcka med att utlänningen avser att driva näringsverksamheten från Sverige, det

vill säga att verksamheten är registrerad i Sverige och att utlänningen huvudsakligen befinner sig här i landet. Det har också framkommit att Migrationsverket redan i dag ibland beviljar tillstånd till företag som finns i Sverige men där verksamheten riktas mot ett annat land.

Det ställs också krav på att utlänningen måste ha ett visst ägande eller inflytande över företaget. Detta krav har med tiden förändrats något. Tidigare krävdes att utlänningen skulle äga minst 50 procent av företaget men enligt Migrationsverket räcker det numera med att utlänningen ska ha ett avgörande inflytande över verksamheten. Detta krav föreslås bli det som bör gälla även i fortsättningen.

### *Bedömning av affärsplanen*

Vad det gäller hanteringen av tillståndsprövningen och frågan om Migrationsverket är bäst lämpad att göra bedömningen av affärsplanen så har flera andra länder system där kommittéer eller rådgivande organ sammansatta av representanter från näringslivet gör bedömningen av affärsplanen (jfr kapitel 5). I utredningen om cirkulär migration och utveckling<sup>2</sup> framfördes också att det skulle kunna finnas skäl att flytta de delar av tillståndsprövningen som handlar om bedömning av företagsplanerna från Migrationsverket till en myndighet som har större erfarenhet och kunskap om bedömning av affärsplaner och förutsättningar för att en verksamhet på sikt ska bli lönsam. Det bedömdes kunna få en positiv effekt när det gäller information till de sökande eftersom de i ett tidigt skede skulle få kontakt med myndigheter som arbetar med stöd till näringsidkare. Utredningen uttalade att Migrationsverket även i fortsättningen skulle ha ansvar för den slutgiltiga tillståndsrådgivningen men att verket skulle kunna inhämta bedömningar från andra myndigheter eller från externa konsulter som har bättre förutsättningar att bedöma företagsplaner.

Som framgår av föregående avsnitt visar vår kartläggning att det inte i första hand är Migrationsverkets granskning av affärsplanen som föranleder att en ansökan om att bedriva näringsverksamhet i Sverige avslås. Frågan är då om det ändå finns anledning att flytta över bedömningen av affärsplanen till en annan aktör eller att i vart fall inrätta en möjlighet för Migrationsverket att vid behov rådfråga

---

<sup>2</sup> SOU 2011:28, *Cirkulär migration och utveckling – förslag och framåtblick*, s. 138 f.

en annan myndighet eller någon form av rådgivande organ. I ansökningsärenden som det är fråga om här är det den utlänning som ansöker om ett uppehållstillstånd för att bedriva näring som måste visa att förutsättningarna för att beviljas ett sådant tillstånd är uppfyllda. Mot den bakgrunden bör det inte i första hand ankomma på Migrationsverket att vända sig till någon annan om en affärsplan är svårbedömd. I stället bör utlänningen ges möjlighet att förtydliga och komplettera affärsplanen innan beslut fattas. En sådan komplettering kan då t.ex. innehålla ett utlåtande från en revisor eller en riskkapitalist. Det står även näringslivet fritt att inrätta ett expertorgan som skulle kunna göra bedömningar av affärsplaner och ge rekommendationer som den utländska företagaren skulle kunna bifoga ansökan. Att Migrationsverket ska ge en sökande möjlighet att komplettera en ansökan om det skulle behövas följer av 6 § förvaltningslagen (2017:900). Någon ytterligare författningsändring behövs därför inte.

### *En ny lagregel*

I dag finns grunden för att beviljas permanent uppehållstillstånd för bl.a. den som bedriver näringsverksamhet i 5 kap. 5 § andra stycket UtL medan det i 5 kap. 10 § UtL framgår att uppehållstillståndet för att driva näringsverksamhet kan tidsbegränsas. Enligt utredningen bör det skapas en ny paragraf i kapitel fem utlänningslagen som reglerar förutsättningen för att beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet och de mer detaljerade kraven bör framgå av en ny paragraf i utlänningsförordningen. Samtidigt bör kraven för att beviljas permanent uppehållstillstånd i 5 § andra stycket knytas till den nya paragrafen så det blir tydligt att utlänningen som regel tidigast efter två år kan beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Regeringens föreskriftsrätt i 5 kap. 23 § UtL bör också utvidgas till att omfatta näringsverksamhet för att möjliggöra närmare reglering av kraven i förordningstext.

Bestämmelserna bör, liksom i dag, vara fakultativa, det vill säga ett tillstånd får beviljas om det inte finns något särskilt skäl emot det. En särskild bestämmelse angående när tillstånd får vägras föreslås därför inte (jfr motsvarande resonemang i avsnitt 6.4).

*Permanent uppehållstillstånd*

Vad gäller möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd noterar utredningen att Migrationskommittén i sitt betänkande bl.a. har föreslagit att permanent uppehållstillstånd ska förutsätta att utlänningen haft tidsbegränsade uppehållstillstånd i Sverige i minst tre år.<sup>3</sup> Kommittén har dock inte lämnat några förslag om att ändra bestämmelserna som reglerar uppehållstillstånd för arbete eller för att bedriva näringsverksamhet.

Utredningen anser att näringsidkare även fortsättningsvis bör kunna beviljas permanent uppehållstillstånd utifrån samma förutsättningar som i dag, dvs. redan efter två år, under förutsättning att utlänningen då bedriver en etablerad verksamhet som denne kan försörja sig på. Av Migrationsverkets statistik framgår att det varje år endast rör sig om ett hundratal som ansöker om förlängning av uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet och av dessa får de flesta bifall (jfr tabell 7.2). Som framgår ovan av utredningens genomgång beviljas också de flesta som söker förlängning av ett tillstånd att bedriva näringsverksamhet permanent uppehållstillstånd efter två år. De allra flesta uppfyller alltså kraven för att beviljas ett permanent uppehållstillstånd redan efter två år. Enligt utredningen är det rimligt att den som investerat för att starta en näringsverksamhet i Sverige och kan försörja sig på denna kan få ett permanent uppehållstillstånd efter två år. Utredningen ser också en risk med att Sveriges attraktionskraft minskar om tiderna för att kunna beviljas ett permanent uppehållstillstånd skulle förlängas även för denna grupp. Denna tid bör därför inte utökas ytterligare.

---

<sup>3</sup> SOU 2020:54, *En långsiktigt hållbar migrationspolitik*, s. 215 f.



## 8 Möjlighet att byta grund för uppehållstillstånd

### 8.1 Byte av grund för uppehållstillstånd

I 5 kap. 18 § UtlL föreskrivs att den som vill ha uppehållstillstånd i Sverige ska ha ansökt om och beviljats sådant tillstånd före inresan i landet. En ansökan om uppehållstillstånd får som huvudregel inte bifallas efter inresan. Av vår kartläggning (jfr avsnitt 7.1) och även av vad som framförts från andra håll så framgår att de utlänningar som kanske i första hand är intresserade av att arbeta eller starta företag i Sverige är de som redan har startat en etablering här t.ex. i samband med studier. Det är därför viktigt att de har möjlighet att ansöka om tillstånd för att arbeta eller bedriva näringsverksamhet utan att bli utvisade på grund av att de måste resa tillbaka till hemlandet för att ge in en ansökan därifrån.

#### 8.1.1 Överväganden och förslag

**Förslag:** Den som redan har ett beviljat tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete eller näringsverksamhet ska kunna söka om nytt tillstånd inifrån landet på en annan grund om ansökan görs inom giltighetstiden för det beviljade tillståndet. Detsamma gäller den som har beviljats uppehållstillstånd för att söka arbete eller undersöka möjligheten att starta näringsverksamhet.

## Skälen för utredningens förslag

### *Ändringar i 5 kap. 18 § utlänningslagen*

Vad gäller studenter och forskare finns i dag vissa bestämmelser i 5 b kap. UtL om fortsatt uppehållstillstånd för att arbeta eller bedriva näringsverksamhet i Sverige. I 5 kap. 18 § andra stycket UtL finns också en rad undantag från principen att tillstånd inte kan sökas efter inresa. Antalet undantag har med tiden blivit allt fler men fortfarande uppstår situationer där en utlänning som har haft uppehållstillstånd på en grund, t.ex. för att starta företag, och som sedan erbjuds ett arbete och vill få tillstånd för att arbeta i stället inte anses kunna söka tillstånd för det utan att först resa ut från Sverige. Det samma kan t.ex. gälla en person som haft uppehållstillstånd i Sverige för att arbeta och som sedan erbjuds en tjänst som gästforskare. Även denna rörlighet mellan olika typer av verksamheter behöver underlättas för att internationell kompetens ska bli kvar i landet.

En uttömmande reglering av alla situationer där uppehållstillstånd bör kunna sökas inifrån landet för att undvika onödiga kompetensutvisningar är både svår att åstadkomma och den riskerar också att bli mycket svåröverskådlig. En enklare lösning är att göra det möjligt för den som har ett tidsbegränsat tillstånd som beviljats på grund av arbete eller näringsverksamhet att söka uppehållstillstånd på vilken som helst av dessa grunder utan att behöva lämna landet. En sådan möjlighet bör därför införas och ersätta den nuvarande bestämmelsen i 5 kap. 18 § andra stycket 7 UtL.

### *Motsvarande ändring i 5 b kap. 15 § utlänningslagen*

Det bör även vara möjligt för personer som har ett tidsbegränsat tillstånd som beviljats på grund av arbete eller näringsverksamhet att söka tillstånd för sådan forskning som omfattas av 5 b kap. UtL. Enligt art 7.4 i student- och forskardirektivet ska en ansökan om uppehållstillstånd för forskning ges in och prövas antingen när den berörda tredjelandsmedborgaren vistas utanför den medlemsstat som tredjelandsmedborgaren vill resa in i eller när tredjelandsmedborgaren redan vistas i den medlemsstaten i egenskap av innehavare av ett giltigt uppehållstillstånd eller en visering för längre vistelse. Direktivet utgör därmed inte något hinder mot att en person som

redan innehar ett arbets- eller uppehållstillstånd enligt de nationella reglerna ska kunna söka tillstånd för forskning inifrån landet.

En möjlighet för dessa personer att söka tillstånd för sådan forskning som omfattas av 5 b kap. UtlL utan att lämna landet bör dock införas i 5 b kap. 15 § UtlL eftersom övriga undantag från huvudregeln att tillstånd för forskning ska sökas och beviljas före inresan till Sverige finns reglerade i detta kapitel. Detta innebär att det i 5 b kap. UtlL finns en särreglering som ska tillämpas före de allmänna bestämmelserna i utlänningslagen.<sup>1</sup>

### *Spårbytare och uppehållstillstånd enligt 9 a §*

Det bör även vara möjligt för den som haft ett tillstånd enligt 5 kap. 15 a § UtlL att byta tillståndsgrund inom ramen för den nu föreslagna bestämmelsen. En utlännings som haft ett sådant tillstånd men som sedan startar ett företag i stället bör alltså kunna söka tillstånd för detta utan att först behöva resa ut från Sverige. Bestämmelsen om att man kan söka tillstånd inifrån landet för att arbeta enligt 5 kap. 15 a § UtlL är införd i 5 kap. 18 § andra stycket 8 UtlL. Den nu föreslagna bestämmelsen om att söka nytt tillstånd inom giltighetstiden för det beviljade tillståndet bör rimligtvis ligga efter bestämmelsen om tillstånd enligt 5 kap. 15 a § UtlL. Vi föreslår därför att nuvarande punkten 8 blir punkten 7 och den här föreslagna nya bestämmelsen förs in i punkten 8.

I 5 kap. 18 § tredje stycket finns ytterligare undantag från kravet på att söka tillstånd före inresan och det gäller för personer som fått visum för att besöka en arbetsgivare eller som i vissa fall är befriad från visumkravet. Detta undantag bör nu kompletteras med ett nytt fjärde stycke där även undantag görs för den som fått uppehållstillstånd för att söka arbete eller undersöka möjligheten att starta näringsverksamhet i Sverige enligt den föreslagna bestämmelsen i 5 kap. 9 a § UtlL. Den som har ett uppehållstillstånd för att söka arbete eller undersöka möjligheten att starta näringsverksamhet och som under sin vistelse får ett arbetserbjudande eller önskar börja driva näringsverksamhet kan därmed stanna kvar i landet för att söka tillstånd för detta.

---

<sup>1</sup> Prop. 2019/20:9 *Nya regler om uppehållstillstånd för forskning och studier inom högre utbildning*, s. 138.



### *Övriga förutsättningar*

En förutsättning för att det ska vara möjligt att söka uppehållstillstånd på en annan grund inifrån landet bör vara att ansökan ges in inom giltighetstiden för det tidigare beviljade tillståndet. Så länge som utlänningen har ett tillstånd har denne också rätt att vistas här och ge in en ansökan om ett nytt tillstånd. I likhet med vad som gäller i dag så kan den som ansöker om förlängt arbetstillstånd också arbeta under tiden som ansökan behandlas om ansökan har getts in innan giltighetstiden för det tidigare tillståndet gått ut. Utlänningar som inte har ett arbetstillstånd sedan tidigare ska dock inte ha rätt att arbeta under handläggningen av ansökan. Det är viktigt att Migrationsverket på ett tydligt sätt informerar om detta i samband med att ett uppehållstillstånd beviljas. Utredningen kommer att återkomma till informationsfrågorna i vårt slutbetänkande.

Ytterligare en förutsättning för att ansökan ska beviljas bör vara att det inte funnits grund för att återkalla det tidigare tillståndet. Slutligen måste givetvis förutsättningarna för det sökta tillståndet också vara uppfyllda för att detta ska beviljas. Den som t.ex. söker tillstånd för näringsverksamhet måste alltså uppfylla kraven för ett sådant tillstånd.

Den nu förslagna regleringen innebär däremot ingen ändring av övriga bestämmelser som reglerar när en ansökan kan göras inifrån landet, som t.ex. i anknytningsärenden. Förslaget omfattar inte heller andra tillstånd enligt 5 b kap. UtlL än för forskning. Som nämnts ovan finns vissa bestämmelser om fortsatt tillstånd för denna grupp i 5 b kap. och i 5 kap. 18 § andra stycket 9 UtlL finns också en bestämmelse om att söka tillstånd för den som studerar eller forskar här.

## **8.2 Förlängning av anhörigas uppehållstillstånd**

**Förslag:** Ett uppehållstillstånd som avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats en familjemedlem till en utlänning med uppehållstillstånd för arbete eller för att bedriva näringsverksamhet ska kunna sökas inifrån landet

## Skälen för utredningens förslag

För vissa utlänningar som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på anknytning till en anhörig här i landet enligt 5 kap. 3 § eller 3 a § UtlL finns möjlighet att göra en ansökan om förlängning av uppehållstillståndet inifrån landet, (se 5 kap. 18 § andra stycket 3 UtlL).

Det saknas dock en motsvarande regel som omfattar förlängning av uppehållstillstånd för personer som beviljats uppehållstillstånd på anknytning utifrån andra regler, såsom anhöriginvandrare till personer med uppehållstillstånd för arbete eller för att bedriva näringsverksamhet. I praktiken tillåts dessa grupper redan i dag att ansöka om förlängning av sina tillstånd inifrån Sverige enligt Migrationsverkets praxis. Enligt utredningen bör dock en sådan regel framgå uttryckligen av lagtexten. 5 kap. 18 § andra stycket 3 UtlL bör därför utvidgas till att även omfatta anhöriga till utlänningar med uppehållstillstånd för arbete eller för att bedriva näringsverksamhet.

## 8.3 Återkallelse av tillstånd

**Förslag:** Utöver bestämmelserna om återkallelse i 7 kap. 1–3, 5–7 a och 7 e §§ UtlL ska ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete eller näringsverksamhet eller för att söka arbete eller att undersöka förutsättningarna för att bedriva näringsverksamhet kunna återkallas om utlänningen har sökt och ska beviljas ett nytt uppehållstillstånd på annan grund.

## Skälen för utredningens förslag

Utredningen föreslår att ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd införs som möjliggör för vissa grupper av utlänningar att komma till Sverige för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att bedriva näringsverksamhet (avsnitt 6.4). Det föreslås att dessa grupper av utlänningar, för det fall de på plats hittar ett arbete eller önskar stanna kvar och driva näringsverksamhet, ska kunna söka uppehållstillstånd på den nya grunden utan att behöva lämna landet (avsnitt 8.1.1). För det fall man vill ansöka om ett nytt uppehållstillstånd på en annan grund innan tiden för det befintliga uppehållstillståndet gått ut, behöver det införas en möjlighet att återkalla det

första uppehållstillståndet eftersom man inte bör ha två uppehållstillstånd som gäller samtidigt.

Detsamma gäller om en utlänning som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete eller för att bedriva näringsverksamhet söker tillstånd på en ny grund för att arbeta, bedriva näringsverksamhet eller forska i enlighet med förslaget i avsnitt 8.1.1. Är det lång tid kvar på det befintliga tillståndet behöver även det kunna återkallas. En sådan möjlighet föreslås därför införas i en ny bestämmelse. Migrationsverket kan då pröva om det sökta tillståndet kan beviljas och därefter återkalla det tidigare tillståndet.

## 8.4 Ändringar i socialförsäkringsbalken

**Förslag:** Bosättningsbaserade förmåner får lämnas till den som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd utan hinder av att tillståndet har upphört att gälla, om en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla och ansökan avser ett tillstånd på en sådan ny grund som kan sökas efter inresan med stöd av 5 kap. 18 § andra stycket 8 eller 5 b kap. 15 § 3 UtL.

### Skälen för utredningens förslag

Om en person har beviljats ett uppehållstillstånd som innebär att han eller hon anses bosatt här i landet och därmed kan få tillgång till bosättningsbaserade förmåner kan det skapa stora problem för individen om han eller hon inte längre kan få sådana förmåner när tillståndet löper ut. Det finns därför en regel i 5 kap. 12 § andra stycket socialförsäkringsbalken som möjliggör att bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner får lämnas utan hinder av att ett uppehållstillstånd har upphört att gälla om en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla. En förutsättning är bl.a. att ansökan lämnats in i tid och att ansökan ska avse ett fortsatt tillstånd på samma grund eller ett nytt tillstånd med stöd av någon bestämmelse i lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.

Den ovan föreslagna utvidgningen av möjligheten att söka uppehållstillstånd på en ny grund medan man är kvar i landet (avsnitt 8.1.1) medför ett behov av att justera möjligheten att erhålla bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner under tiden som ansökan om uppehållstillstånd behandlas av Migrationsverket. Ändringarna i 5 kap. 18 § UtL föreslås för att underlätta för dem som redan har börjat etablera sig på arbetsmarknaden att kunna stanna kvar i landet. Det är därför viktigt att även dessa kan få behålla de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna under tiden en ansökan om uppehållstillstånd på en ny grund handläggs. Regeln behöver därför utvidgas till att även omfatta ansökan om uppehållstillstånd på en annan grund utifrån de nya förutsättningarna i 5 kap. 18 § andra stycket p. 8 och 5 b kap. 15 § 3 UtL.



# 9 Kompetensutvisningar

## 9.1 Inledning

Enligt utredningens direktiv är en kompetensutvisning en utvisning av en utlänning på grund av mindre eller obetydliga avvikelser i anställningsvillkoren eller försumbara och ursäktliga brister i de krav som ställs för uppehållstillstånd. Det är främst två intressen som står mot varandra när det gäller kompetensutvisningar; att bibehålla det öppna och tillåtande system för arbetskraftsinvandring som Sverige har i dag, och att förhindra att arbetsgivare tillämpar oskäliga anställningsvillkor eller på annat sätt kringgår lagstiftningen. Enligt direktiven ska utredningen göra en bred analys av rättsläget och dess konsekvenser när det gäller kompetensutvisningar av arbetskraftsinvandrare, bl.a. när det gäller avvikelser i anställningsvillkoren hos tidigare arbetsgivare och tillämpningen av begreppet branschpraxis. Utredningen ska även lämna författningsförslag som syftar till att utvisningar som sker på grund av försumbara och ursäktliga brister upphör. I sammanhanget bör de överväganden som gjordes i promemorian Mindre eller obetydliga fel gällande villkoren för arbetstillstånd (Ds 2017:64) också beaktas.<sup>1</sup>

Nedan följer en kartläggning över rättsläget, tidigare förslag som behandlar ämnet och en analys av uppgifter inhämtade från Migrationsverket.

## 9.2 Rättsläget

Grunden till de problem som uppstått med kompetensutvisningar finns bl.a. i utformningen av 7 kap. 7 e § UtL och den praxis som utvecklats avseende förlängningsansökningar av arbetstillstånd. Enligt

---

<sup>1</sup> Dir 2020:8, s. 9.

7 kap. 7 e § UtIL ska ett uppehållstillstånd för arbete återkallas om förutsättningarna för arbetstillståndet inte längre är uppfyllda, exempelvis om försörjningskravet eller villkorskravet inte är uppfyllda. Mot bakgrund av den strikta tillämpning som lagstiftaren gett uttryck för när det gäller om ett tillstånd ska återkallas har Migrationsöverdomstolen bedömt att samma strikta bedömning av om villkoren är uppfyllda även ska gälla vid prövningen av om ett tillstånd ska förlängas. År 2015 klargjorde Migrationsöverdomstolen att ett arbetstillstånd inte bör förlängas om villkoren inte varit uppfyllda under den föregående tillståndsperioden (MIG 2015:11 och MIG 2015:20). Till följd av dessa avgöranden kom Migrationsverkets prövning av förlängningsansökningar att innefatta en fullständig prövning av att samtliga anställningsvillkor hade varit uppfyllda under tidigare tillståndsperioder. Mindre avvikelser kunde då leda till att arbetstagaren inte beviljades förlängt tillstånd och utvisades.

För att till viss del ändra den strikta tillämpning som praxis resulterat i gjordes en ändring i 7 kap. 7 e § tredje stycket UtIL som gäller sedan december 2017.<sup>2</sup> Ändringen innebär en möjlighet att avstå från återkallelse även om försörjningskravet eller villkorskravet inte är uppfyllt, under förutsättning att arbetsgivaren har avhjälpt bristen och avhjälpandet har skett utan att Migrationsverket har vidtagit någon åtgärd. Samma månad meddelade dessutom Migrationsöverdomstolen två nya avgöranden (MIG 2017:24 och MIG 2017:25) som gällde hur bedömningen av tidigare villkorsuppfyllelse ska göras vid förlängningsansökningar. Av domarna framkommer att en helhetsbedömning av samtliga anställningsvillkor måste göras i det enskilda fallet för att kunna avgöra om villkoren är i överensstämmelse med vad som följer av kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Arbetskraftsinvandrarerna ska inte utvisas om förutsättningarna för arbetstillståndet i huvudsak varit uppfyllda.

I ett senare avgörande, MIG 2019:15, konstaterade Migrationsöverdomstolen vidare att det finns förutsättningar att bevilja en utlänning fortsatt uppehållstillstånd på grund av arbete även om det inte är utrett att personen fått lagstadgade semesterförmåner under tidigare tillståndsperioder.

---

<sup>2</sup> Prop. 2016/17:212.

### 9.3 Tidigare utredningar

Innan Migrationsöverdomstolen meddelade sina avgöranden i december 2017 presenterades promemorian Mindre eller obetydliga fel gällande villkoren för arbetstillstånd (Ds 2017:64). Eftersom Migrationsöverdomstolens avgöranden kom efter promemorian omfattades inte dessa av promemorian. För att kunna se effekten av den nya rättspraxisen har promemorians lagförslag inte beretts vidare.

Det som föreslogs i Ds 2017:64 var att undantag från återkallelserregeln ska kunna göras vid ringa fall av brister även då dessa upptäckts av Migrationsverket eller efter det att tillståndstiden har löpt ut. I promemorian övervägdes om återkallelsebestämmelsen i 7 kap. 7 e § första stycket UtlL skulle vara fakultativ i stället för tvingande, dvs. om man skulle ändra bestämmelsen så att ett tillstånd ”får återkallas” i stället för ”ska återkallas”. Detta alternativ föreslogs dock inte eftersom det även fortsättningsvis ansågs vara av vikt att återkallelsebestämmelsen som huvudregel är tvingande.

I Ds 2017:64 redogörs för synpunkter som Lagrådet hade på ett tidigare förslag som bland annat innebar att återkallelsebestämmelsen skulle vara fakultativ. Det tidigare förslaget fanns i ett betänkande från Socialförsäkringsutskottet.<sup>3</sup> I betänkandet föreslogs att en återkallelse inte skulle vara obligatorisk när förutsättningarna för tillståndet hade ändrats, t.ex. om anställningsvillkoren blivit sämre än vad som följer av kollektivavtal. Enligt förslaget skulle hänsyn tas till vilken anknytning som utlänningen hade till det svenska samhället innan en återkallelse beslutades. Likaså skulle omfattningen och karaktären av avvikelserna i anställningsvillkoren alltid vägas mot den enskildes intresse att få bo och arbeta i Sverige. Arbetsgivarens intresse av en fortsatt anställning skulle också beaktas. Lagrådet avstyrkte förslaget bl.a. eftersom det innebar en grundläggande förändring av det nuvarande systemet. Lagrådets slutsats baserades på att återkallelsebestämmelsen skulle inkludera hänsyn till vilken anknytning som utlänningen hade till det svenska samhället, att omfattningen och karaktären av avvikelserna alltid skulle vägas mot den enskildes intresse att få bo och arbeta i Sverige och att arbetsgivarens intresse av en fortsatt anställning skulle beaktas. Enligt Lagrådet sträckte sig förslaget väsentligt längre än det syfte som skulle åstad-

---

<sup>3</sup> Betänkande 2017/18:SfU7, *Möjlighet att avstå från återkallelse av uppehållstillstånd när arbetsgivaren självmant har avbjälpt brister.*



kommas nämligen att göra det möjligt att avstå från återkallelse vid mindre avvikelser från de villkor som har legat till grund för tillståndet.<sup>4</sup>

Promemorians slutsats var att en återkallelse bör kunna underlåtas i de fall det rör sig om mindre eller obetydliga fel. För att avgöra om det rör sig om sådana fel måste en samlad bedömning av bland annat felets orsak, beskaffenhet och omfattning göras. Utöver denna bedömning blir det också av vikt när arbetsgivaren avhjälpes felet. En utgångspunkt är enligt promemorian att arbetsgivaren ska avhjälpa felet så fort det upptäcks och därefter kompensera arbetskraftsinvandrarerna för den ersättning eller förmåner denne till följd av felet gått miste om. I fall då arbetsgivaren inte avhjälpes felet trots att detta är möjligt eller om denne dröjer med rättelse bör återkallelse ske. Utredaren ansåg att det borde vara möjligt att bortse från fel som begåtts av tidigare arbetsgivare. Undantag från återkallelse skulle alltså vara möjligt oberoende av felets beskaffenhet och trots att det inte är avhjälpt, förutsatt att det inte är fråga om ett upplägg för att kringgå gällande regler.<sup>5</sup>

Den kritik som framfördes vid remissbehandlingen av promemorian var bland annat den omständigheten att Migrationsöverdomstolen nu hade meddelat nya avgöranden, som inte behandlats inom ramen för utredningen. Vidare framkom det synpunkter på om det var en lämplig ordning att undanta fel som tidigare arbetsgivare begått, och framförallt att lagtextens föreslagna lydelse inte omfattade en sådan extensiv tolkning av vad som avses med mindre eller obetydliga fel eller att de exempel som räknades upp i promemorian inte utgjorde ringa fall. Det framfördes även synpunkter på att lagtextens ordalydelse kunde missförstås som att arbetsgivaren ska ha avhjälpt felet även vid ringa fall, vilket enligt förslaget endast var något som skulle beaktas vid bedömningen. Migrationsverket framhöll också att det i praktiken kan vara svårt att bedöma vilka fel som ska anses vara mindre eller obetydliga och vilka fel som begåtts i syfte att missbruka regelverket.

---

<sup>4</sup> Lagrådets yttrande den 31 oktober 2017, se Betänkande 2017/18:SfU7, s. 49.

<sup>5</sup> Ds 2017:64, *Mindre eller obetydliga fel gällande villkoren för arbetstillstånd*, s. 29 ff.

## 9.4 Situationen efter lagändringen och Migrationsöverdomstolens avgöranden

Trots den rättsutveckling som alltså skett sedan december 2017 har det från många håll framförts att det fortfarande finns flera problem med att arbetstagare utvisas på grund av att mindre misstag har begåtts av arbetsgivaren eller arbetstagaren. En fråga som ofta lyfts fram är att man måste se över reglerna när en tidigare arbetsgivare har gjort fel, eftersom den bakåtsyftande bedömningen gör att det i dag är arbetstagaren och den nya arbetsgivaren som blir bestraffade för något en tidigare arbetsgivare gjort. Det framhålls också att helhetsbedömningar inte alltid fungerar när det handlar om faktorer som är svåra att läka i efterhand, exempelvis försäkringar. Andra synpunkter som förts fram är att bedömningarna i högre grad bör vara framåtsyftande och möjligheterna att korrigera fel behöver öka.

I förhållande till lagändringen om självrättelse som trädde i kraft i december 2017 har det framförts att den har fått liten effekt. Aktörer har påpekat att det ofta är svårt för småföretagare att i en komplex kontext själv upptäcka fel, och att det endast är ett fåtal avtalsvillkor som kan revideras i efterhand.

När det gäller bedömningen av vad som bedöms som praxis inom yrket eller branschen saknas det rättspraxis och uttalanden i förarbetena som närmare belyser hur bedömningen ska göras. Kritik har därför framförts att bedömningarna är oförutsägbara eftersom utrymmet för olika tolkningar mellan parterna är stort och Migrationsverkets tillämpning i praktiken innebär att kollektivavtalen betraktas som allmängiltiga. Riksrevisionen har också i en rapport uttalat att det behövs ett tydliggörande av hur Migrationsverket ska tillämpa reglerna för att likabehandling och förutsägbarhet ska kunna säkerställas.<sup>6</sup>

Andra synpunkter som har framkommit är att en utökad myndighetssamverkan borde vara ett led i arbetet att tidigare fånga upp misstag eller ändrade villkor, liksom att Migrationsverket borde få ett tydligare serviceuppdrag i processerna kring arbetstillstånd för att minimera missförstånd och misstag som kan få stora konsekvenser i form av kompetensutvisning. Från flera håll har dessutom

---

<sup>6</sup> Riksrevisionen, *Ett välfungerande system för arbetskraftsinvandring*, Granskningsrapport RIR 2016:32, s. 11.

framhållits att bestämmelsen om återkallelse av tillstånd i 7 kap. 7 e § UtlL bör vara fakultativ.

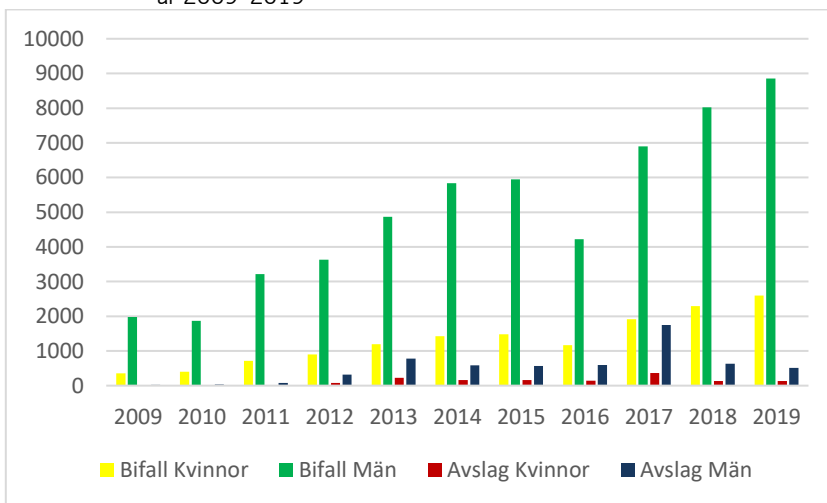
### 9.4.1 Statistik från Migrationsverket

För att undersöka vari problemen främst ligger och hur det ser ut med potentiella kompetensutvisningar har utredningen begärt in uppgifter från Migrationsverket. Uppgifterna avser hur många förlängningsansökningar som totalt har avslagits respektive bifallits under åren 2009–2019, fördelat mellan män och kvinnor. Vidare har 250 av de 758 avslagsbesluten som fattades år 2018 och 250 av de 640 avslagsbeslut som fattades år 2019 analyserats i förhållande till grunderna för avslag.

Av tabellen nedan framgår hur många ansökningar som har avslagits respektive bifallits under en tioårsperiod.

**Figur 9.1 Förlängningsansökningar**

Antal avslag och bifall fördelat mellan kvinnor och män  
år 2009–2019



Källa: Migrationsverket 2020.

Som framgår av uppgifterna ovan har andelen beviljade förlängningsansökningar under flera år varit relativt hög. De första tre åren, 2009–2011, låg bifallsfrekvensen mellan 98–99 procent. År 2012 låg

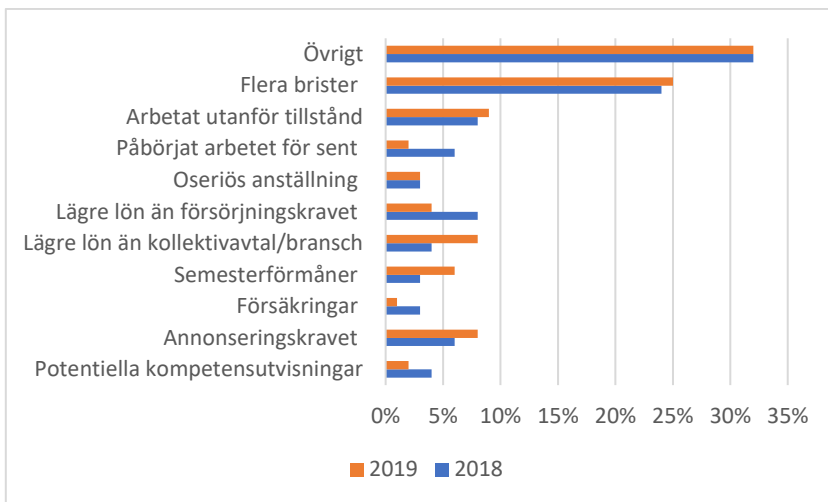
den på 92 procent medan den sjönk något under 2013 till 86 procent. Den ökade dock därefter igen och år 2014–2015 bifölls 91 procent av alla förlängningsansökningar. Man ser sedan en sjunkande trend i antalet bifall och 2016 bifölls 88 procent av alla ansökningar för att sedan ett år senare ytterligare sjunka till 81 procent. 2017 är det år då minst antal ansökningar bifallits. Detta ändrades och 2018–2019 låg bifallsfrekvensen på 94–95 procent. Som tidigare redogjorts för trädde lagändringen om själv rättelse i kraft i december 2017 och vid samma tid meddelades även domarna från Migrationsöverdomstolen. Båda dessa förändringar gjorde lagstiftningen och tillämpningen mer generös och det finns därför anledning att anta att det är just dessa förändringar som lett fram till att andelen beviljade förlängningsansökningar ökade igen.

Trots att andelen beviljade tillstånd har ökat har det med hänvisning till enskilda avgöranden, framförts att det fortfarande förekommer orimliga och skadliga utvisningar. Utredningen har därför gjort en analys av grunderna för avslagsbeslut avseende en tredjedel av alla avslagsbeslut för 2018 och 39 procent av det totala antalet avslagsbeslut för 2019.

Besluten som har analyserats är fattade av Migrationsverket. Utredningen har inte gått vidare för att se om besluten har ändrats i högre instans, det är alltså myndighetens tillämpning som har granskats. Vid analysen har grunderna delats upp i olika kategorier. De kategorier som valts är följande; övrigt, flera brister, oseriös anställning, lägre lön än försörjningskravet, lägre lön än kollektivavtal/bransch, annonseringskravet, försäkringar, semesterförmåner, arbetat utanför tillståndet, påbörjat arbetet för sent och potentiell kompetensutvisning.

I figuren nedan sammanställs hur vanliga de olika avslagsgrunderna var under åren 2018–2019. Definitionerna av de olika kategorierna och resultatet redovisas i avsnittet nedan. De potentiella kompetensutvisningarna redovisas inom den grupp de hittats.

Figur 9.2 Orsak till avslag på förlängningsansökan 2018 och 2019



Källa: Utredningens genomgång av Migrationsverkets beslut, 2020.

### 9.4.2 En analys av avslagsgrunderna

#### Övrigt

Det är i denna kategori som den största andelen avslag finns. I kategorin ingår i princip alla de brister som är hänförliga till formalia avseende processen, så som att efterfrågade handlingar inte inkommit, att det inte finns något giltigt erbjudande om anställning, att personen är utrest och/eller inte hörts av. Denna kategori innehåller också fall då utlänningen begått brott eller inte har arbetat under en övervägande del av den tidigare tillståndsperioden. Det finns också fall då personen inte haft den rätta behörigheten att utföra arbetsuppgiften denne skulle vara anställd för att göra samt personer som av olika anledningar ska söka utifrån landet. Det ska noteras att de flesta utlänningar som omfattades av besluten i denna kategori hade rest ut ur Sverige eller slutat sitt arbete när Migrationsverket fattade sitt beslut.

Det är enligt utredningens bedömning rimligt att individen får bära ansvaret för att en ansökan avslås när relevant material inte har tillhandahållits eller när personen inte svarar på utskick osv. En fullständig prövning kan då inte göras av ärendet. Någon kompetensutvisning enligt direktivens definitioner kan det därför inte vara

fråga om i dessa fall. Det är utredningens uppfattning att inte heller de övriga fall som ryms inom denna kategori faller inom definitionen av en kompetensutvisning.

### *Flera brister*

Kategorin Flera brister innehåller de fall där Migrationsverket anmärkt på ett flertal brister i tidigare tillståndsperioder men ibland även i kombination med brister i framtida anställningserbjudande. Samtliga ärenden som kategoriserats under flera brister har innehållit flera eller åtminstone en allvarlig brist som inte kan anses utgöra en mindre eller obetydlig avvikelse i anställningsvillkoren. Det är exempelvis fråga om fall där arbetstagaren under en längre tid fått lägre lön än försörjningskravet eller betydligt lägre lön än kollektivavtalsenlig nivå eller inte haft tillräckliga försäkringar under hela perioden. I vissa fall har en brist varit att man brutit mot annonseringskravet, vanligtvis för att arbetsgivaren inte utannonserat den aktuella tjänsten på ett korrekt sätt, samtidigt som tidigare period inte uppfyllt krav på exempelvis lön eller försäkringar. Flera fall rör också personer som arbetat utanför tillståndet och inte uppfyllt lönekravet hos den arbetsgivare denne haft tillstånd att arbeta hos.

Det kan enligt utredningen varken vara fråga om mindre eller obetydliga avvikelser i anställningsvillkoren eller försumbara och ursäktliga brister i de fall antalet brister är flera och de inte tillsammans endast är ringa.

### *Oseriös anställning*

När det gäller bedömningen av om en anställning är oseriös har Migrationsverket påtalat ett flertal faktorer och brister som gör att verket bedömer anställningen som oseriös. Det kan exempelvis vara att utlänningen har fått lön enligt lönespecifikationerna för en längre tid när utlänningen bevisligen varit utomlands och inte utfört något arbete åt arbetsgivaren. Det kan också vara brister hänförliga till arbetsgivaren, som att denne inte har F-skatt för sin verksamhet, har stora skatteskulder eller har ertappats med att ha flera andra arbetstagare som arbetar utan tillstånd.

I ärendena fanns det en rad omständigheter som tillsammans talar för att anställningen inte kommer leva upp till de krav som ställs. Det har inte varit fråga om mindre avvikelser eller ursäktliga brister. Ärenden där Migrationsverket bedömt att det är fråga om en oseriös anställning kan enligt utredningen inte hänföras till kategorin kompetensutvisningar.

### *Arbetat utanför sitt tillstånd*

En stor del av ansökningarna som avlogs var fall när utlänningen hade arbetat utanför sitt tillstånd. De ärenden som går under denna kategori avser de utlänningar som fått avslag på grund av att de har arbetat hos en annan arbetsgivare än den som tillståndet är utfärdat för. I dessa fall har Migrationsverket ofta bedömt att det är en allvarlig och tillräcklig brist i sig att arbeta i strid med tillståndet, men också att det får till följd att flera andra viktiga krav inte har uppfyllts eller ens kan bedömas, exempelvis lönekravet, försäkringskravet eller annonseringskravet.

När det gäller denna kategori måste man beakta att ett arbetstillstånd till en början är kopplat till viss arbetsgivare och visst slag av arbete och senare bara visst slag av arbete. Detta har bl.a. sin grund i att det ska vara möjligt för Migrationsverket att kontrollera att det finns en anställning och att inte anställningsvillkoren är oskäliga m.m. Behovet av en effektiv kontroll avseende både arbetsgivare och arbetstagare måste anses väga tungt i sammanhanget, inte minst mot bakgrund av de problem med missbruk som också rapporterats. För att även fortsättningsvis kunna förhindra att arbetsgivare tillämpar oskäliga anställningsvillkor eller på annat sätt kringgår lagstiftningen kan de fall då utlänningen har börjat arbeta hos en annan arbetsgivare under pågående tillståndsperiod, utan att först ha ansökt om nytt tillstånd för detta, inte anses vara en sådan försumbar eller ursäktlig brist som enligt direktiven ska upphöra.

### *Semesterförmåner*

Migrationsverket har i flera fall avslagit ansökan på grund av att arbetstagaren inte har fått de semesterförmåner som följer av lag. Flera av besluten är fattade före september 2019 när Migrationsöver-

domstolens avgörande MIG 2019:15 avseende semesterförmåner meddelades.<sup>7</sup> Av besluten som analyserats framgår inte de exakta beslutsdatumen så någon säker slutsats avseende hur många beslut som meddelats före respektive efter det avgörandet går inte att dra.

Efter Migrationsöverdomstolens avgörande borde det enligt vår uppfattning inte längre föreligga några problem med att ansökningar avslås på grund av att arbetstagaren inte fått semesterförmåner under föregående tillståndsperioder. Av avgörandet framgår att det finns förutsättningar att bevilja en utlänning fortsatt uppehållstillstånd på grund av arbete även om det inte är utrett att personen fått lagstadgade semesterförmåner under tidigare tillståndsperioder. I de fall ansökningar ändå avslås på denna grund är det inte fråga om kompetensutvisningar utan om felaktig rättstillämpning. En annan fråga är om det redan vid ansökningstillfället finns stöd för att arbetsgivaren inte kommer följa gällande lagar och regler för arbetstagare. I dessa fall skulle en ansökan kunna avslås på grund av att arbetsgivaren är oseriös. Några sådana fall var det dock inte fråga om i de ärenden vi undersökte.

### *Påbörjat anställning för sent*

Med de som påbörjat sin anställning för sent avses de arbetstagare som inte påbörjat sin anställning inom fyra månader från tillståndets giltighetstid, vilket är en förutsättning enligt 7 kap. 7 e § p. 2 UtlL. År 2018 avslogs sex procent av ansökningarna på denna grund medan det år 2019 endast avslogs två procent. Vad förändringen beror på är inte helt klarlagt, men uppgifter har framkommit om att Migrationsverket först 2019 på ett mer enhetligt sätt började ge information i besluten om tidskravet, vilket skulle kunna förklara den stora förändringen i antalet avslagna förlängningsansökningar.

Det är alltså viktigt att Migrationsverket informerar både arbetstagare och arbetsgivare om kravet i tillståndet att arbetet ska påbörjas inom fyra månader. Information om detta bör också finnas på verkets hemsida och på olika språk för att nå så många som möjligt.

När det gäller frågan om dessa fall skulle kunna räknas som kompetensutvisningar kan olika överväganden göras. Tidskravet är absolut och det finns ingen bedömningsmarginal likt den som finns avseende anställningsvillkoren. Samtidigt framstår det som orimligt att neka

---

<sup>7</sup> Se avsnitt 4.1.3.



en utlänning förlängt arbetstillstånd och utvisa denne endast på grund av ett mindre avsteg i förhållande till denna bestämmelse, vilket talar för att det kan vara en form av kompetensutvisning.

### *Lägre lön än försörjningskravet*

Avseende lönen har vi delat upp dessa fall utifrån dels de som har lägre lön än försörjningskravet, dels de som har lägre lön än kollektivavtal/bransch. Den förstnämnda kategorin avser de fall då en person i minst tre månader har fått lägre lön än försörjningskravet. Dessa fall kan enligt utredningen inte sorteras in under mindre eller obetydliga brister i anställningsvillkoren.

Under 2018 var det 21 avslag som berodde på att lönen inte nådde upp till försörjningskravet och under 2019 var det nio. Bland dessa ärenden var det tre som skulle kunna utgöra potentiella kompetensutvisningar. Det ena gällde en arbetstagare som hade fått lön under försörjningskravet för en månad och lön under kollektivavtalsenlig nivå i ytterligare två månader. Bristen var avhjälpt, men detta hade inte fått någon effekt på utgången eftersom rättelsen gjordes efter att Migrationsverket påpekade bristen. Det andra fallet rörde en arbetstagare som fått lägre lön under sin första tillståndsperiod och därefter beviljats förlängning. När personen sökte ytterligare förlängning uppdagades felet i period ett och genererade då avslag för period tre. Det tredje fallet rörde en arbetstagare som hade fått lön från fel företag inom koncernen och därför inte ansågs nå upp till försörjningskravet. Till detta kom dock att personen inte heller haft alla försäkringar inom ramen för föregående tillstånd.

### *Lägre lön än kollektivavtal eller praxis inom yrke eller bransch*

När det gäller ärendena i kategorin Lägre lön än kollektivavtal/bransch har det i flertalet fall varit fråga om större belopp eller avvikelser som pågått under längre tid. I några fall har det dock varit fråga om ett litet belopp på endast ett par hundra kronor eller avvikelser som endast pågått ett fåtal månader. Dessa sistnämnda fall har vi bedömt som potentiella kompetensutvisningar.

Under 2018 fann vi tio ärenden och under 2019 fann vi 21 där lönen varit lägre än kollektivavtal/bransch. Även här fanns det sam-

manlagt tre ärenden som skulle kunna vara potentiella kompetensutvisningar. Det ena gällde en person som fått lön med 300 kronor under kollektivavtalsenlig nivå och inte fått löneökning enligt kollektivavtal. Det andra rörde en arbetstagare som inte fått kollektivavtalsenlig lön under fyra månader. Det tredje fallet rörde en person som fått lägre lön under sin första tillståndsperiod, men avslag först i period tre. Därutöver fanns också det ärendet som redovisades under föregående rubrik med personen som fått lön under försörjningskravet för en månad och lön under kollektivavtalsenlig nivå i ytterligare två månader. Bristen var alltså avhjälp men då rättelsen gjordes efter att Migrationsverket påpekade bristen fick personen avslag på sin ansökan.

### *Annonseringskravet*

Med Annonseringskravet avses de ärenden där rekryteringsförfarandet inte har varit eller inte har kunnat bedömas vara förenligt med det s.k. gemenskapsföreträdet enligt 6 kap. 2 § andra stycket UtlL. Det rör allt från fall där någon annonsering inte har gjorts alls till de fall där annonsering skett på ett sätt att det inte kan antas att tjänsten har blivit känd för medborgare inom EU/EES och Schweiz.

När det gäller brister vid annonseringen var det vanligt att någon annonsering inte skett alls eller att det inte varit den aktuella tjänsten som utannonserats. Endast ett fall av samtliga 35 där brister i annonseringen funnits har bedömts kunna vara en potentiell kompetensutvisning. Detta ärende handlade om en anställning som inte hade annonserats ut korrekt enligt Migrationsverket när arbetstagaren bytte position inom en koncern.

### *Försäkringar*

I vissa fall har Migrationsverket bedömt att arbetstagaren inte har erbjudits eller haft de försäkringar som erbjuds anställda i liknande kollektivavtalsanslutna verksamheter. Det är fråga om sjuk-, liv-, trygghets- och tjänstepensionsförsäkringar.

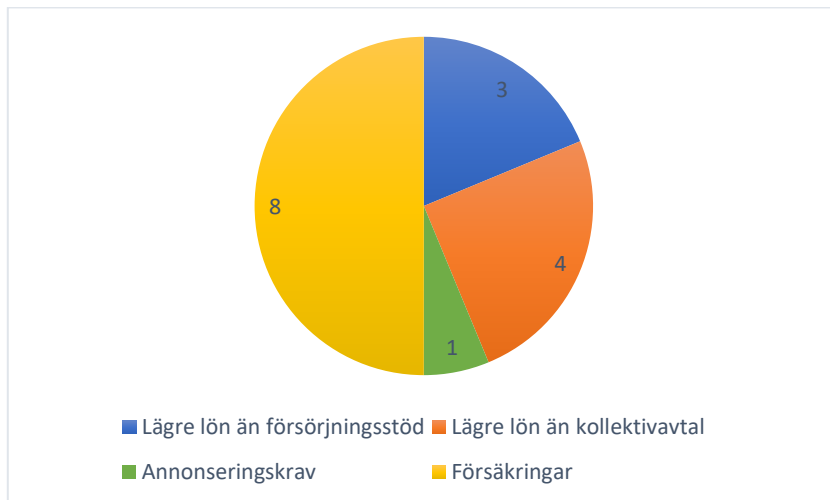
Det är i denna kategori som de flesta potentiella kompetensutvisningarna har identifierats. Under år 2018 hittade vi fem ärenden i denna kategori som bedömdes vara potentiella kompetensutvis-

ningar och under år 2019 fann vi tre. Fyra av fallen handlade om ansökningar som avslogs på grund av att arbetstagaren hos en tidigare arbetsgivare inte hade omfattats av rätt försäkringar. I två andra fall hade arbetstagarna inte omfattats av rätt försäkringar under en period och när bristerna uppdagades rättades de till men detta var då försent. Ytterligare ett fall handlade om en arbetstagare som inte hade omfattats av alla försäkringar men där man hade försökt kompensera bristen genom dubbla premier. Detta godtog dock inte Migrationsverket. Det sista fallet rörde en utlänning som inte hade omfattats av alla försäkringar under två månader och inte fått förmåner enligt semesterlagen.

### *Potentiella kompetensutvisningar*

När det gäller potentiella kompetensutvisningarna är det alltså inom kategorierna lön, annonsering och försäkringar som vi har bedömt att de flesta sådana har förekommit. Hur vanliga dessa är framgår av diagrammet nedan.

**Figur 9.3** Anledning till potentiell kompetensutvisning



*Källa:* Utredningens genomgång av Migrationsverkets beslut, 2020.

Frågan är då vad som kan göras för att undvika sådana utvisningar i fortsättningen. Utredningen kommer i följande avsnitt att redovisa ett antal förslag som vi bedömer skulle förhindra fortsatta kompetensutvisningar och även medföra en tydligare och mer rättssäker reglering. Med i cirkeldiagrammet är inte de fall där en person fått avslag på en ansökan om förlängning för att denna har påbörjat sin anställning för sent. Enligt utredningen finns det dock anledning att i det följande beakta även den frågan för att i framtiden undvika kompetensutvisningar.

## **9.5 Överväganden och förslag för att förhindra kompetensutvisningar**

### **9.5.1 Sammanfattning av utredningens förslag**

För att motverka utvisningar på grund av mindre eller obetydliga avvikelser i anställningsvillkoren eller försumbara och ursäktliga brister i de krav som ställs för uppehållstillstånd föreslår utredningen att begränsningen av det maximala antalet perioder för tidsbegränsat uppehållstillstånd tas bort, att en ny bestämmelse införs som reglerar i vilka fall en förlängning får medges och att möjligheten att underlåta en återkallelse enligt utlänningslagens sjunde kapitel utökas.

Utredningen har även en del andra förslag som inte direkt kan hänföras till direktivens definitioner av kompetensutvisningar men som kan minska antalet utvisningar av personer som besitter kompetens som efterfrågas av en arbetsgivare eller annan aktör i Sverige. Ett exempel är bestämmelsen som reglerar när en ansökan får göras inifrån landet, se kapitel 8. Den föreslagna förändringen väntas minska antalet utvisningar på så sätt att rörligheten mellan olika tillståndsgrunder ökar. När det sker minskar också utvisningar av personer som har försörjning och sysselsättning ordnad.

Vidare föreslår utredningen i kapitel 10 att Migrationsverket redan i ett tidigt skede ska kunna begära in uppgifter om anställningsvillkoren från vissa arbetsgivaren och att eventuella framtida försämringar av dessa villkor ska anmälas. Eftersom en granskning av avtalets villkor då kan ske tidigare i anställningen riskerar inte utlänningsen och arbetsgivaren att först vid en förlängningsansökan få information om att arbetsvillkoren inte uppfyller de krav som ställs i 6 kap. 2 § UtlL. Möjlighet kommer då att finnas att rätta till eventuella

misstag och arbetstagaren får dessutom en möjlighet att byta arbetsgivare om arbetsgivaren inte åtgärdar de brister som upptäckts och kan också på så sätt slippa en utvisning vid en förlängningsansökan.

### 9.5.2 Begränsningen av antalet perioder med tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete tas bort

**Förslag:** Den reglering som i dag finns avseende maximal tillståndstid i 6 kap. 2 a § UtIL tas bort.

#### Skälen för utredningens förslag

Enligt de nuvarande reglerna i 6 kap. 2 a § UtIL får ett arbetstillstånd inte avse längre tid än två år. Det får inte heller avse längre tid än anställningstiden. Tillståndet kan förlängas vid ett eller flera tillfällen, men den sammanlagda tillståndstiden får inte vara längre än fyra år eller högst sex år om det finns särskilda skäl. Om permanent uppehållstillstånd inte beviljas när den sammanlagda tiden för förlängning är uppnådd ska utlänningen lämna Sverige.

Före 2008 gällde att den sammanlagda tillståndstiden endast fick vara två år. När bestämmelsen ändrades till fyra år eller sex år vid särskilda skäl uttalades att syftet var att göra reglerna om permanent uppehållstillstånd mer flexibla. Möjligheten att införa en obegränsad möjlighet att förlänga de tidsbegränsade arbetstillstånden övervägdes, men det beslutades att den nuvarande modellen skulle kvarstå. Detta med hänvisning till att utgångspunkten för de nuvarande reglerna om tidsbegränsade arbetstillstånd är att arbetstillstånd från början bör beviljas för en kortare tid, för att så småningom kunna övergå till ett permanent tillstånd att vistas och arbeta i Sverige.<sup>8</sup>

För att beviljas permanent uppehållstillstånd krävs att utlänningen klarar den s.k. kvalificeringstiden, dvs. att utlänningen ska ha haft uppehållstillstånd för arbete i sammanlagt fyra år under de senaste sju åren.<sup>9</sup> När kvalificeringstiden för fyra års arbete förlängdes från fem till sju år anfördes i förarbetena att syftet med de ändrade reglerna var

---

<sup>8</sup> Prop. 2013/14:213 s. 26 f. och 30 f.

<sup>9</sup> 5 kap. 5 § UtIL.

att öka rörligheten mellan Sverige och andra länder. Dock betonades vikten av att utlänningen fortfarande skulle ha en stark anknytning till den svenska arbetsmarknaden.<sup>10</sup>

### *Ingen begränsning av antalet tillståndsp perioder*

Utredningens bedömning är att den reglering som i dag finns avseende den längsta sammanlagda tillståndstiden i 6 kap. 2 a § UtL bör tas bort. Det kommer då, till skillnad mot hur det är i dag, att finnas en obegränsad möjlighet att förlänga de tidsbegränsade arbetstillstånden. Denna möjlighet har, som konstaterats, övervägts tidigare men avfärdats. Utredningen föreslår ändå en sådan lösning då det från flera olika håll framkommit att regleringen har varit svår att förstå och att rättsutvecklingen som följt av bestämmelsen blivit invecklad.

Bestämmelsen har kommit att tolkas så att man får ha högst sex år med tidsbegränsade tillstånd under en sjuårsperiod, oavsett om man under den tiden har lämnat landet eller inte. En person som t.ex. haft ett vikariat här under ett år och som sedan några år senare får en fast anställning som exempelvis it-tekniker kan då inte få arbetstillstånd för längre tid än sammanlagt tre år om det inte finns särskilda skäl. Bedömningarna har inte alltid varit förutsägbara för den enskilde och Migrationsverket har framfört att tillämpningen är komplicerad. Det har även framförts att det hindrar arbetstagare från att välja Sverige som arbetsland och att regleringen stämmer illa överens med hur dagens arbetsmarknad fungerar där rörligheten är stor.

När regleringen avseende maximalt antal perioder tas bort kommer inte de i dag ganska komplicerade beräkningarna över olika tillståndsp perioder att behöva göras. Genom den föreslagna förändringen blir processen mer förutsägbar och inte så komplicerad att tillämpa. För Migrationsverket minskar tolkningsutrymmet och bedömningsmarginalerna för hur de olika perioderna ska beräknas. På så sätt minskar risken för fel. Detta bör kunna minska risken för att en arbetstagare nekas förlängt uppehållstillstånd och utvisas till följd av bestämmelserna rörande antalet tillståndsp perioder.

Utlänningen kommer själv att få bestämma när eller om denne vill ansöka om permanent uppehållstillstånd. Detta till skillnad från

---

<sup>10</sup> Prop. 2013/14:213 s. 26 f. och 30 f.

i dag då alla efter fyra eller i vissa fall sex år varit hänvisade till permanent uppehållstillstånd oavsett vilken situation individen befunnit sig i. Migrationsverket kommer därmed inte heller behöva pröva frågan om permanent uppehållstillstånd utan att den enskilde uttryckligen önskat detta.

### *Kvalificeringstiden för permanent uppehållstillstånd*

När det gäller kvalificeringstiden för att få permanent uppehållstillstånd i 5 kap. 5 § UtlL så framstår den som väl avvägd för att säkerställa att utlänningen har den anknytning som kan krävas för att beviljas ett permanent uppehållstillstånd i Sverige. Utredningen anser inte att denna bestämmelse bör ändras. Däremot innebär förslaget att utlänningen kommer att få en utökad möjlighet att kvalificera sig för ett permanent uppehållstillstånd genom att utlänningen i princip kan vara här på tidsbegränsade uppehållstillstånd tills kvalificeringskravet är uppfyllt.

Det finns enligt utredningen klara fördelar med att låta individen själv bestämma huruvida denne vill ha ett permanent uppehållstillstånd eller ett förlängt tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete. Personer som inte uppfyller kraven för permanent uppehållstillstånd kanske inte avser att i framtiden vara här i den utsträckning som skulle krävas för att beviljas ett sådant tillstånd, men likväl uppfyller de kraven för att förlänga det tidsbegränsade tillståndet för arbete. Det kan t.ex. gälla en person som arbetar i Sverige men är bosatt i Danmark. Detta är möjligt med ett tidsbegränsat tillstånd men för ett permanent uppehållstillstånd krävs en bosättningsavsikt (se MIG 2020:17). Om ett permanent uppehållstillstånd skulle vara obligatoriskt efter fyra eller möjligen sex år kan det medföra att Sverige går miste om kompetens eller utvisar kompetens som svenska arbetsgivare har ett behov av. Det finns inte heller skäl att tro att utlänningar som uppfyller kraven för permanent uppehållstillstånd och som vill vara bosatta i Sverige inte skulle ansöka om ett sådant tillstånd då ett permanent uppehållstillstånd generellt är mer fördelaktigt. Att göra det möjligt att ha tidsbegränsade tillstånd under en längre tid än i dag kan dock göra det möjligt för fler att kvalificeras sig för att få permanent uppehållstillstånd. Detta skulle framförallt bli aktuellt om

Migrationskommitténs<sup>11</sup> förslag angående språk- och kunskapskrav för att beviljas permanent uppehållstillstånd genomförs.

### *Konsekvenser*

Att det enligt förslaget blir möjligt att vara här och arbeta med ett obegränsat antal tidsbegränsade uppehållstillstånd skulle, utöver att fler kan kvalificera sig för permanent uppehållstillstånd, kunna medföra att fler utlänningar också kan uppfylla kraven för att beviljas status som varaktigt bosatt i Sverige. En person kan få status som varaktigt bosatt om denne de senaste fem åren utan avbrott har vistats i Sverige med uppehållstillstånd eller på annan grund som lagligen bosatt.<sup>12</sup> Statusen som varaktigt bosatt berättigar till vissa rättigheter som liknar de som en EU-medborgare har. Det ger personen större möjligheter att flytta till ett annat EU-land för att till exempel arbeta, studera, starta eget företag eller leva på sin pension.<sup>13</sup> Enligt förslaget kommer alltså en person, även om denne varit här fyra eller sex år, att kunna fortsätta få tidsbegränsade uppehållstillstånd och på så sätt uppfylla kraven för status som varaktigt bosatt.

Att ta bort begränsningarna av antalet perioder med tidsbegränsade tillstånd skulle vidare kunna leda till att fler kan kvalificera sig för svenskt medborgarskap. För att en ansökan om svenskt medborgarskap för en vuxen ska beviljas krävs (med vissa undantag) att denne bl.a. har permanent uppehållstillstånd och har uppfyllt kraven för hemvist. Med hemvist avses att ha bott stadigvarande i Sverige en viss tid, som regel innebär det att personen ska ha varit bosatt i Sverige under en sammanhängande period av fem år. Med hemvist menas att vara varaktigt bosatt här och ha en avsikt att stanna kvar i Sverige. Huvudregeln är att tiden med uppehållstillstånd som leder till ett permanent uppehållstillstånd räknas som hemvisttid.<sup>14</sup> Om det blir möjligt att ha flera perioder än i dag med tidsbegränsade uppehållstillstånd kan det medföra att en utlänning kan bli svensk medborgare efter bara en kortare period med permanent uppehållstillstånd.

---

<sup>11</sup> SOU 2020:54.

<sup>12</sup> 5 a kap. 1 § UtLL.

<sup>13</sup> Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.

<sup>14</sup> Migrationsverket (2020), *Du ska ha bott i Sverige en viss tid*, MIG 2008:17 och prop. 1999/2000:147, *Lag om svenskt medborgarskap*, s. 47.



Ytterligare en konsekvens av förslaget är att fler tredjelandsmedborgare skulle kunna komma hit och arbeta för att kvalificera sig för yrken som kräver legitimation. Det är inte ovanligt att en person, som exempelvis vill få en svensk legitimation som sjuksköterska eller läkare, först arbetar en tid inom vården för att kvalificera sig för att få en svensk legitimation. Detta skulle alltså underlättas med utredningens förslag.

Enligt utredningen är dessa ökade möjligheter att kvalificera sig till en mer varaktig och permanent bosättning i Sverige positivt för att öka landets attraktionskraft för arbetskraftsinvandrare. Eftersom detta gäller personer som arbetar har de också redan en anknytning till arbetsmarknaden vilket kan förväntas ha positiva effekter på deras möjlighet till integrering i samhället och till egen försörjning framöver.

### 9.5.3 En ny bestämmelse som reglerar förlängningsansökningar införs

**Förslag:** En ny bestämmelse införs som reglerar att ett arbetstillstånd får förlängas om anställningen uppfyller förutsättningarna i 6 kap. 2 § UtlL, men inte om tillståndet har förvärvats på ett bedrägligt sätt, om bevis om tillståndet har förfalskats eller ändrats i något avseende, om utlänningsvistas i Sverige av andra skäl än dem som arbetstillståndet beviljades för eller om tidigare tillstånd skulle ha återkallats enligt 7 kap. 7 e § UtlL.

#### Skälen för utredningens förslag

*Behov av en uttrycklig bestämmelse angående förlängning av tillstånd*

Av utredningens kartläggning framkommer ett behov av att förtydliga bedömningsgrunderna för när en ansökan om förlängning av arbetstillståndet får beviljas. En uttrycklig bestämmelse som reglerar vad som gäller skulle minska utrymmet för tolkningar och konkretiserar de fall då en förlängning kan ske. Det blir på så sätt tydligare för alla – arbetstagare, arbetsgivare och myndigheter – vad som ska gälla. En ny 4 a § föreslås därför införas i 6 kap. UtlL angående förlängning av arbetstillstånd.

En förlängningsansökan är en ansökan som inkommer under tiden då det tidigare tillståndet fortfarande gäller. Det spelar ingen roll om utlänningsen är i landet eller inte, om tillståndet fortfarande gäller så är den nya ansökan en förlängningsansökan. Skulle ansökan komma in när tidigare tillståndstid löpt ut är detta att betrakta som en ny ansökan.

Prövningen av en förlängningsansökan är i dag till stor del bakåtsyftande, dvs. stort fokus ligger på om anställningsvillkoren har varit uppfyllda under tidigare tillståndsperioder. Den bakåtsyftande bedömningen innebär t.ex. att den som bytt arbetsgivare riskerar att få avslag på sin förlängningsansökan på grund av brister hos en tidigare arbetsgivare, även om den nya anställningen uppfyller alla villkor. En tidigare arbetsgivare kan rent generellt antas ha ett svagare incitament och mer begränsade möjligheter än den nuvarande att medverka till att avhjälpa en avvikelse.<sup>15</sup>

Enligt utredningen bör bedömningen av en förlängningsansökan huvudsakligen vara framåtsyftande, vilket därför också ska regleras i bestämmelsen. Vidare bör som utgångspunkt endast eventuella brister under tillståndsperioden närmast före det nu sökta tillståndet beaktas. I vår kartläggning har vi sett exempel på när fel har förekommit under den första tillståndsperioden men detta har upptäckts först då ansökan för period tre handläggs och då medfört att ansökan om förlängning avslås. Detta är enligt utredningen en orimlig ordning som dessutom är oförutsägbar för den enskilde. Det är också en form av kompetensutvisning som skulle kunna undvikas genom ett förtydligande att det är den närmast föregående tillståndsperioden som ska vara avgörande för om förlängning får ske eller inte.

Migrationsverket behöver då inte regelmässig eftersöka fel under tidigare period utan bara inleda en sådan utredning om verket bedömer att det finns anledning till det. Så kan t.ex. vara fallet om det av underlaget i ärendet har framkommit något som gör att verket anser att ytterligare utredning behövs. Migrationsverket kan också bestämma att det ska göras stickprovsvisa kontroller i ett visst antal ärenden, att kontroller ska ske i vissa branscher eller på annat sätt som verket bedömer lämpligt. Vid urvalet av vilka ärenden som bör kontrolleras särskilt vid förlängningsansökningarna är det lämpligt att Migrationsverket också beaktar de kontroller som utredningen föreslår ska införas redan vid beviljandet av tillståndet (se kapitel 10).

---

<sup>15</sup> Dir 2020:8 s. 7.

Slutligen anser utredningen att bestämmelsen bör ha en uttrycklig hänvisning till återkallelsebestämmelsen i 7 kap. 7 e § UtlL, eftersom bedömningen av om ett tillstånd skulle ha återkallats även i fortsättningen ska kunna ha betydelse för frågan om det ska förlängas.

### *Riktlinjer för prövningen*

Genom den praxis som vuxit fram avseende förlängningsansökningar har mycket fokus hamnat på huruvida villkoren i föregående tillståndsperioder varit uppfyllda. Till en början var tolkningen mycket restriktiv och villkorsuppfyllelsen bedömdes månad för månad (en tolkning som gjordes baserad på Migrationsöverdomstolens avgöranden MIG 2015:11 och MIG 2015:20). När Migrationsöverdomstolen därefter genom MIG 2017:24 och MIG 2017:25 förtydligade att en helhetsbedömning skulle göras av villkorsuppfyllelsen bakåt i tiden blev bedömningarna mer nyanserade, men fokus har likväl till stor del hamnat på den bakåtsyftande bedömningen. Genom att uttryckligen ange att det är den nya anställningen som ska bedömas i förhållande till kraven i 2 § UtlL minskar det fokus som tidigare legat på föregående anställning.

Möjligheten till en bedömning av tidigare anställning ska dock inte tas bort. Det är i många fall först vid förlängningsansökan som det kan uppdagas att arbetstagaren arbetat under villkor som inte stämmer med kraven i 6 kap. 2 § UtlL. För att bibehålla legitimiteten i systemet och även skydda arbetstagare som kommer hit måste det finnas en fortsatt möjlighet att beakta hur föregående tillståndsperiod sett ut. Denna möjlighet följer av hänvisningen till 7 kap. 7 e § UtlL. Om Migrationsverket av någon anledning får skäl att utreda tidigare tillståndsperiod ska utredningen i första hand påbörjas genom att verket själv inhämtar information genom de möjligheter till detta som nu har införts genom förordningarna om informationsinhämtning mellan myndigheter<sup>16</sup>. Skulle det av materialet framgå att en fortsatt utredning bör ske kan Migrationsverket begära att arbetstagaren eller arbetsgivaren tillhandahåller relevanta uppgifter.

---

<sup>16</sup> Se 8 a § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och 3 § förordningen (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter.

Enligt utredningen kommer behovet av omfattande och regelmässiga kontroller av anställningsvillkoren vid förlängningsansökningar att minska när utredningen nu också föreslår att förebyggande kontroller ska göras av anställningsvillkoren redan vid tillståndets beviljande, se vidare förslagen i kapitel 10. Utlänningens arbetsvillkor kommer därför att kunna utredas tidigare än vid ansökan om förlängning.

Utredningen har övervägt om det i den nu föreslagna bestämmelsen i 6 kap. 4 a § andra stycket punkt 4 UtlL i stället för ”tidigare tillstånd” borde stå ”det tidigare tillståndet”. Det kan dock finnas situationer när det tidigare tillståndet endast har varat en mycket begränsad period och tillståndet dessförinnan därför kan behöva beaktas. Lagtexten bör därför inte begränsas till att endast avse det närmast föregående tillståndet eftersom en strikt tolkning av lagtexten då skulle utesluta en kontroll av tillstånd dessförinnan.

I likhet med bestämmelsen i 6 kap. 2 § UtlL bör 6 kap. 4 a § första stycket vara fakultativ, dvs. tillståndet får förlängas men det finns ingen absolut rätt att beviljas ett förlängt tillstånd. Av andra stycket framgår dock att tillståndet inte får beviljas under vissa förutsättningar. Denna skrivning är tvingade till sin utformning. Utredningen har hämtat systematiken från de bestämmelser som bl.a. reglerar förlängningsansökningar vad gäller EU-blåkort och ICT-tillstånd. Det finns enligt utredningen inget skäl att bevilja förlängt tillstånd i fall när det har förvärvats på ett bedrägligt sätt, bevis om tillståndet har förfalskats eller ändrats i något avseende eller om utlänningen vistas i Sverige av andra skäl än dem som arbetstillståndet beviljades för. Det finns enligt utredningen inte heller någon anledning att öppna upp för eventuella undantag i dessa situationer. I dessa fall, då systemet med arbetskraftsinvandring har missbrukats, ska det inte finnas utrymme för skönsmässiga bedömningar. Ett förlängt arbetstillstånd får då inte beviljas. Detta sänder även en viktig signal att systemet med arbetskraftsinvandring ska respekteras. Inte heller om tidigare tillstånd skulle ha återkallats anser utredningen att det behöver finnas något särskilt undantag för när en förlängning ändå får ske. Möjligheten till en mer proportionerlig bedömning kommer att finnas i och med hänvisningen till 7 kap 7 e § UtlL och utredningens förslag om hur denna bestämmelse ska utformas.

*Särskilt om hänvisningen till 7 kap. 7 e § UtL.*

I den nya bestämmelsen har det införts en hänvisning till 7 kap. 7 e § UtL. Syftet med denna hänvisning är att i de fall missförhållanden har uppdragats i föregående tillståndsperiod ska dessa bedömas även vid förlängningsansökan på samma sätt som sker i dag.

Som framgår av följande avsnitt föreslår utredningen att det i 7 kap. 7 e § UtL införs en möjlighet till en mer nyanserad bedömning av om ett tillstånd ska återkallas eller inte. Denna mer nyanserade bedömning kommer även att gälla vid förlängningsansökningarna. Det som sägs i kapitlet nedan om tolkningen av bestämmelsen om återkallelse ska alltså tillämpas även vid bedömningar enligt 6 kap. 4 a § UtL. Om bedömningen skulle landa i att tidigare tillstånd inte skulle ha återkallats, exempelvis för att det finns skäl att göra undantag från återkallelse vid en bedömning av kriterierna i 7 kap. 7 e § UtL kan förlängningsansökan godkännas förutsatt att alla andra förutsättningar är uppfyllda. På samma sätt ska ansökan dock avslås om bedömningen landar i att tidigare uppehållstillstånd för arbete skulle ha återkallats enligt 7 kap. 7 e § UtL.

Det kan särskilt påpekas att om kravet på annonsering i 6 kap. 2 § andra stycket UtL inte har varit uppfyllt en tidigare period så medför det inte att det finns skäl för att återkalla tillståndet, eftersom brister i annonseringskravet inte omfattas av bestämmelsen om återkallelse i 7 kap. 7 e § UtL. Annonseringskravet kommer därför enbart att bedömas framåtsyftande, dvs. om den nya anställningen uppfyller kraven i 6 kap. 2 § andra stycket UtL eller inte. En ansökan om förlängning ska alltså inte avslås om en tidigare anställning inte har utannonserats i enlighet med kraven. Utannonseringskravet ska beaktas inför varje ny anställning och det är inte rimligt att ett misstag som inte upptäckts vid prövningen av en tidigare ansökan ska medföra ett avslag i ett senare skede. Frågan om annonseringskravet utformning i övrigt omfattas inte av utredningens direktiv.

#### 9.5.4 Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete bör inte återkallas vid ringa fall eller om återkallelsen med hänsyn till omständigheterna inte framstår som rimlig

**Förslag:** Ett nytt tredje stycke införs i 7 kap. 7 e § UtL av vilket det framgår att en återkallelse enligt första stycket punkt 1 och 2, samma bestämmelse, får underlåtas vid ringa fall eller om en återkallelse med hänsyn till omständigheterna inte framstår som rimlig.

#### Skälen för utredningens förslag

##### *En obligatorisk bestämmelse om återkallelse*

Eftersom grunden till de problem som uppstått med kompetensutvisningar till stor del härrör från tolkningen och tillämpningen av bestämmelsen om återkallelse i 7 kap. 7 e § UtL har det varit en självklar utgångspunkt att överväga att ändra denna bestämmelse. Tolkningen av återkallelsebestämmelsen har blivit mycket strikt och framförallt vid förlängningsansökningar har tillämpningen fått stora konsekvenser.

Utredningen har övervägt om 7 kap. 7 e § UtL borde göras fakultativ men valt att inte gå vidare med ett sådant förslag, detta bl.a. mot bakgrund av de uttalanden som tidigare gjorts i de förarbeten<sup>17</sup> som föregick denna bestämmelses tillkomst. Då anfördes bl.a. att det inte borde finnas utrymme för en individuell bedömning av om uppehållstillståndet ska återkallas när förutsättningarna för arbetstillståndet inte längre är uppfyllda. Vid införandet av bestämmelsen gjordes avvägningen mellan vikten av att värna det svenska systemet för arbetskraftsinvandring och de konsekvenser som en återkallelse kan få i det enskilda fallet. Enligt utredningen är det fortsatt så att vikten av att värna det svenska systemet för arbetskraftsinvandring måste anses väga tyngre än de konsekvenser som en återkallelse kan få i det enskilda fallet. När förutsättningarna för uppehållstillstånd inte varit uppfyllda ska som huvudregel inte ett beslut om återkallelse föregås av någon bedömning av omständigheterna i

<sup>17</sup> Prop. 2013/14:227 s. 18 f.

det enskilda fallet. På detta sätt blir det förutsägbart och tydligt vad som gäller när arbetsvillkoren inte uppfyller de lagstadgade kraven.

Däremot har det framkommit att den strikta tillämpningen av återkallelsebestämmelsen, särskilt i samband med förlängningsansökningar, har orsakat ett antal s.k. kompetensutvisningar från Sverige, dvs. utvisningar på grund av mindre eller obetydliga avvikelser i anställningsvillkoren eller försumbara och ursäktliga brister av de krav som ställs för arbetstillstånd. I stället för att göra hela 7 kap. 7 e § UtlL fakultativ, med de konsekvenser detta skulle få även för andra fall som inte kan bedömas som kompetensutvisningar, anser vi att en bättre lösning är att införa en möjlighet att underlåta återkallelse i just de situationer när det är fråga om mindre eller obetydliga avvikelser eller försumbara och ursäktliga brister i villkoren för tillståndet.

#### *En ökad möjlighet att underlåta återkallelse*

Om förutsättningarna för arbetstillståndet enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL inte längre är uppfyllda (och detta inte beror på att anställningen har upphört) finns i nuvarande 7 kap. 7 e § tredje stycket UtlL endast en möjlighet att underlåta en återkallelse om arbetsgivaren har avhjälpt bristen utan att Migrationsverket har vidtagit någon åtgärd.

Av vår kartläggning där vi gått igenom ett antal av Migrationsverkets beslut för att hitta eventuella kompetensutvisningar fann vi visserligen endast ett fåtal fall, mellan 2–4 procent, som bedömdes vara potentiella kompetensutvisningar. Vi såg dock att flera av dessa hade kunnat undvikas om det funnits en ventil i återkallelsebestämmelsen. Detta gäller även i de fall när villkoren inte anses uppfylla kraven i 6 kap. 2 § UtlL och detta beror på en tolkning av vad som avses med yrkes- eller branschpraxis. En ventil i återkallelsebestämmelsen kan i dessa fall göra att arbetstagaren inte behöver förlora sitt arbetstillstånd och bli utvisad i situationer där villkoren enligt branschpraxis är oklara.

Det framkom även att det skulle behövas ett undantag för en arbetstagare som påbörjat sitt arbete något senare än inom de fyra månader från tillståndets första giltighetsdag som följer av 7 kap. 7 e § första stycket punkt 2 UtlL. Vidare förekom det fall där bristen

hade åtgärdats, men detta hade skett försent i förhållande till när Migrationsverket påtalat bristen. Dessa fall har vi bedömt utgör kompetensutvisningar och möjligheten att underlåta en återkallelse behöver därför utvidgas i förhållande till vad som gäller i dag. Frågan är då hur detta ska åstadkommas.

I Ds 2017:64 föreslogs att undantag från återkallelserregeln ska kunna göras vid ringa fall av brister även då dessa upptäcks av Migrationsverket eller efter det att tillståndstiden har löpt ut. I promemorian påtalades att ringa fall bl.a. innebar att det skulle vara möjligt att helt bortse från fel, oberoende av dess beskaffenhet, som begåtts av en tidigare arbetsgivare. Detta ifrågasattes dock av flera remissinstanser som inte ansåg att en sådan tillämpning omfattades av lagtexten. Utredningen instämmer i den bedömningen men anser att det kan finnas andra situationer där bristen kan anses vara ringa. Vi föreslår därför, i likhet med Ds 2017:64, att en bestämmelse om att en återkallelse får underlåtas i ringa fall ska införas. Utredningens definition av vad som kan vara ringa fall framgår av stycket nedan. Enligt utredningen är detta dock inte tillräckligt för att förhindra framtida kompetensutvisningar utan det finns ett behov av att utvidga möjligheten att underlåta en återkallelse till att också omfatta fall då en återkallelse med hänsyn till omständigheterna inte framstår som rimlig. Ett sådant undantag är enligt utredningen också förenligt med den praxis som vuxit fram genom MIG 2017:24 och MIG 2017:25. Slutligen bör dessa möjligheter att göra undantag från kravet på återkallelse även omfatta bestämmelsens andra punkt, dvs. när utläningen inte inom fyra månader från tillståndets första giltighetsdag påbörjat arbetet.

### *Ringa fall*

I definitionen av kompetensutvisning så som den är formulerad i våra direktiv (mindre eller obetydliga avvikelser eller försumbara och ursäktliga brister i anställningsvillkoren) ligger att det är fråga om ringa fall. Ett undantag för ringa fall har därför bedömts som lämpligt att införa.

För att bedöma om det är fråga om en ringa brist ska bristens beskaffenhet och omfattning beaktas. Det är alltså bristen i sig som ska bedömas och inte hur eller varför den har uppkommit. Flera av



de avvikelser vi hittade i vår kartläggning skulle kunna betraktas som ringa och en utvisning hade därför kunnat undvikas om det funnits en möjlighet att underlåta återkallelse vid ringa fall. Vi redovisar här endast exempel på brister som skulle kunna vara ringa om det inte finns andra skäl som talar emot det. Det måste givetvis alltid göras en individuell bedömning av vad som är ett ringa fall.

Ett av fallen i vår kartläggning gällde en person som hade fått lön under kollektivavtalsenlig nivå med 300 kronor och inte fått löneökning enligt kollektivavtal. Detta är enligt utredningen en brist som kan anses som ringa främst eftersom beloppet är relativt lågt. Ett annat fall rörde en arbetstagare som inte fått kollektivavtalsenlig lön under fyra månader. Även detta skulle kunna räknas som en ringa brist beroende på att felet pågått under en begränsad tid och avsåg ett mindre belopp. Ett annat fall var en arbetstagare som fått lön under kollektivavtalsenlig nivå en månad och under försörjningskravsnivå en månad. Bristen i sig kan bedömas som ringa och i detta fall var dessutom bristerna åtgärdade men då försent. Vidare framkom flera fall där arbetstagaren inte hade omfattats av samtliga avtalsenliga försäkringar. Flera av dessa fall kan bedömas som ringa eftersom försäkringarna endast hade saknats under ett fåtal månader.

Även den situationen då arbetstagaren påbörjat arbetet senare är inom fyra månader men det endast rör sig om en eller ett par veckor efter föreskriven tid bör kunna anses som ringa fall.

### *Proportionalitetsbedömning*

Som angetts ovan har utredningen också bedömt att det finns ett behov av att införa ytterligare möjlighet att underlåta en återkallelse i de fall där bristen i sig inte kan bedömas som ringa, men omständigheterna i övrigt kring den uppkomna bristen skulle medföra att en återkallelse framstår som orimlig. När det gäller bedömningen av om en återkallelse framstår som orimlig är det alltså en helhetsbedömning som får göras där även andra faktorer än bara bristen i sig kan beaktas. Undantagsvis skulle då en återkallelse kunna underlåtas trots att bristens beskaffenhet och omfattning inte kan bedömas som ringa. Några exempel från vår kartläggning är följande.

I ett fall hade en arbetsgivare gjort ett fel som i och för sig inte kunde bedömas som ringa och åtgärdat detta först efter att Migrations-

verket påpekat felet. Om det framstår som klart att arbetsgivaren framöver kommer att uppfylla villkoren och det lämnas en rimlig förklaring till varför det blivit fel skulle detta kunna vara ett fall då en återkallelse framstår som orimlig. Det skulle också kunna vara orimligt att återkalla uppehållstillståndet om en arbetstagare inte har erhållit rätt lön eller försäkring hos en tidigare arbetsgivare men hos den nuvarande arbetsgivaren har villkor som uppfyller kraven.

Ett annat fall rörde en arbetstagares försäkringar. Arbetstagaren hade varit utan försäkringar under en tid och arbetsgivaren försökte kompensera bristen genom dubbla premier under en period. Detta godtogs inte av Migrationsverket men enligt utredningen skulle detta, beroende på övriga omständigheter, kunna vara ett sådant fall då en återkallelse framstår som orimlig. Det är viktigt att i varje enskilt fall göra en bedömning av de förklaringar och omständigheter som framkommit. Det har framkommit att det kan finnas situationer då det av olika anledningar är förenat med stora svårigheter att teckna en försäkring från första dagen, exempelvis om arbetstagaren ännu inte har kunnat få ett personnummer. I dessa fall skulle det, beroende på övriga omständigheter i ärendet, kunna godtas att arbetstagaren varit utan en försäkring under en kortare tid. Vidare skulle det kunna finnas fall där det även kan bli aktuellt att undersöka vilka försäkringar arbetsgivaren har tecknat för sina övriga medarbetare när en sammantagen bedömning ska göras av om en återkallelse kan underlåtas. Det kan ibland också uppstå situationer när en arbetsgivare har haft svårt att avgöra vad som utgör praxis enligt yrket eller branschen. Även denna situation bör kunna omfattas av den föreslagna bestämmelsen då sådana omständigheter kan vägas in i bedömningen av om en återkallelse ska ske eller inte.

I och med att det införs en möjlighet till en proportionalitetsbedömning kommer också större hänsyn att kunna tas till de svårigheter det kan finnas med att avgöra vad som är en kollektivavtalsenlig nivå eller vad som bör anses vara praxis inom branschen eller yrket. Med den föreslagna förändringen kan det finnas situationer där avvikelser från dessa nivåer inte behöver leda till en återkallelse beroende på övriga omständigheter.

Vidare förekom det i vår kartläggning ett fall där en arbetstagare bedömdes ha fått lön under försörjningskravsnivån eftersom lönen betalades ut av en annan del av koncernen och därför inte beaktades. Vid en bedömning av omständigheterna i den enskilda fallet skulle

en återkallelse kanske ha framstått som orimlig i det här fallet. Detsamma kan tänkas gälla de fall då utläningen slutat sitt arbete hos en arbetsgivare som inte erbjöd rätt villkor och det därför inte finns någon möjlighet att rätta till bristen men det framtida anställningserbudandet kommer att uppfylla alla krav.

Enligt bestämmelsens andra punkt ska en återkallelse också ske om utläningen inte påbörjat arbetet inom fyra månader från tillståndets första giltighetsdag. En återkallelse i den situationen skulle dock kunna anses orimlig om förseningen t.ex. beror på konsekvenserna av Corona-pandemin eller annan svår sjukdom eller om ett projekt inte har kunnat startas inom angiven tid utan först något senare

Utredningen har övervägt om en mer generös tolkning av undantagen borde gälla för de av Migrationsverket certifierade företagen (se avsnitt 4.1.5). De certifierade företagen har flera ansökningar per år och de har sedan tidigare bedömts följa regelverket. Utredningen ser det dock inte som självklart att ytterligare undantag ska göras bara för att företaget är certifierat. Däremot finns det inget som utesluter att det vid proportionalitetsbedömningen kan vägas in att företagets förklaring till den uppkomna bristen lättare kan godtas om företaget i övrigt har uppfyllt kraven för flera andra arbetstagare under en längre tid. Detta får dock avgöras i det enskilda fallet.

## **9.6 Skydd för arbetstagare som inte kan få förlängt uppehållstillstånd**

### **9.6.1 Bakgrund**

Om en anställning har upphört har utläningen tre månader på sig att skaffa en ny anställning innan tillståndet får återkallas, s.k. omställningsperiod.<sup>18</sup> Det finns även en bestämmelse som skyddar utläningen om anställning upphör under tiden som Migrationsverket utreder om ett tillstånd ska återkallas.<sup>19</sup> Bestämmelsen innebär bl.a. att en utläning som säger upp sig från sin anställning så att anställningen upphör innan Migrationsverket fattar beslut om återkallelse, har fyra

---

<sup>18</sup> 7 kap. 3 § första stycket 2 UtIL, och prop. 2007/08:147 s. 61–62.

<sup>19</sup> 7 kap. 7 e § andra stycket UtIL.

månader på sig att söka nytt arbete och i förekommande fall ett nytt arbetstillstånd innan en återkallelse av tillståndet kan bli aktuell.<sup>20</sup>

Den situationen att Migrationsverket kommer fram till att en förlängningsansökan inte kan beviljas omfattas däremot inte av nuvarande skyddsregler. Mot denna bakgrund framgår det av utredningens direktiv att, beroende av vad utredaren kommer fram till i övrigt, bör det ingå i uppdraget att bedöma om det även finns behov av regler till skydd för en arbetstagare som inte kan få förlängt uppehållstillstånd för arbete, t.ex. om det bör vara möjligt att stanna kvar i Sverige under en viss period för att ansöka om ett nytt arbete och beviljas uppehållstillstånd för arbete utan att behöva lämna landet.<sup>21</sup>

### 9.6.2 Utredningens bedömning avseende behovet av skydd för arbetstagare som inte kan få förlängt uppehållstillstånd för arbete

**Bedömning:** Enligt utredningen finns det inget behov av att införa några nya bestämmelser till skydd för arbetstagare som inte kan få förlängt uppehållstillstånd.

#### Skälen för utredningens bedömning

Utredningen anser att det inte finns något behov av att föreslå några nya bestämmelser som skyddar arbetstagare som inte kan få förlängt uppehållstillstånd. De förslag som utredningen har presenterat tillsammans med redan befintliga bestämmelser utgör enligt utredningen ett tillräckligt skydd.

Enligt utredningens nya förslag är det i första hand en framåt-syftande bedömning av den kommande anställningen som ska göras när en ansökan om förlängt tillstånd behandlas. Om det framkommer att det funnits fel i tidigare anställningsperiod och detta inte bedöms som ringa och en återkallelse framstår som rimlig, ska utläningen nekas förlängt uppehållstillstånd och utvisas. De fel som då förekommit kan inte sägas vara ursäktliga eller mindre allvarliga. Det är svårt att motivera att en arbetstagare som arbetat i strid med

<sup>20</sup> Prop. 2013/14:227 s. 38.

<sup>21</sup> Dir 2020:8 s. 9 f.

svenska bestämmelser ändå ska få utvisningen upphävd eller ett förlängt uppehållstillstånd för att hitta ett annat arbete. Det skulle enligt utredningen urholka systemets legitimitet och delvis frånta individen ett ansvar att följa de bestämmelser som finns. Enligt utredningen är det viktigt att det är den som ansöker om ett tillstånd och som kommer hit för att arbeta som har det yttersta ansvaret för att förutsättningarna för tillståndet är uppfyllda. Det blir också märkligt om utlänningen får avslag på den sökta förlängningen av arbetstillståndet på grund av att allvarliga brister förekommit under den föregående anställningen men han eller hon ändå får stanna kvar i landet för att söka ett annat arbete.

De förslag som presenterats för att undvika kompetensutvisningar syftar också till att öka förutsägbarheten och transparensen för när ett tillstånd får förlängas och när detta inte kan ske. På så sätt kommer det bli lättare för den enskilde att ta reda på och förutse om denne uppfyller förutsättningarna för ett förlängt arbetstillstånd. Genom att öka förutsägbarheten minskar därför behovet av skydd för arbetstagaren.

Med detta konstaterat går det så klart inte att utesluta att arbetstagaren faktiskt varit helt ovetande om att denne arbetat under förhållanden som inte lever upp till de krav som utlänningslagen ställer och att det finns en förklaring till detta som kan godtas. Det kan också tänkas att arbetstagaren befinner sig i en sådan utsatt situation att denne inte kan belastas för de brister som funnits. Enligt utredningen finns det då ett visst skydd för dessa arbetstagare i och med den ventil som införts i återkallelsebestämmelsen. Innan en återkallelse beslutas, eller ett förlängt uppehållstillstånd för arbete nekas på grund av fel i tidigare tillståndsperioder, ska en proportionalitetsbedömning göras där felets orsak och omfattning ska vägas mot övriga omständigheter i det aktuella fallet. Har man likväl kommit fram till att en återkallelse är rimlig finns det enligt utredningen inte behov av något ytterligare skydd för arbetstagaren.

Det kan också nämnas att utredningen i det följande föreslår att Migrationsverket, vid äventyr av vite, ska kunna ålägga vissa arbetsgivare att skicka in uppgifter om villkoren för anställningen inom viss tid efter tillståndets beviljade och därefter ska arbetsgivaren vara skyldig att anmäla om villkoren försämrats för arbetstagaren. Om detta sker kommer kontroller av arbetstagarens anställningsvillkor att kunna ske på ett tidigare stadium och detta bör medföra att färre

hamnar i situationen att de nekas en förlängning av sitt tillstånd först efter flera år. Om oegentligheter eller missförhållanden upptäcks tidigt kommer arbetstagaren ha möjlighet att hitta en ny anställning om arbetsgivaren inte ändrar anställningsvillkoren till den nivå som krävs enligt 6 kap. 2 § UtlL. Detta minskar också behovet av en regel till skydd för arbetstagare som inte kan få förlängt arbetstillstånd.

I sista hand finns dessutom bestämmelsen i 5 kap. 6 § UtlL. Av denna framgår att om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund, får tillstånd beviljas en utlänning om det vid en samlad bedömning av utlänningens situation anses finnas sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Vid bedömningen ska utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet särskilt beaktas. Fram till den 19 juli 2021 begränsas dock tillämpningen av att ett sådant tillstånd endast får beviljas om det skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande att avvisa eller utvisa utlänningen.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> 11 § lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.



# 10 Åtgärder för att stärka arbetskraftsinvandrares ställning på arbetsmarknaden

## 10.1 Utgångspunkter

För att Sverige ska vara ett attraktivt land för internationell kompetens krävs att det råder goda anställningsvillkor. En arbetsgivare som inte sköter sina åtaganden kan förorsaka inte bara svårigheter för den enskilde utan kan även skada Sveriges rykte och näringslivets möjligheter att rekrytera från utlandet. Utredningen har därför fått i uppdrag att överväga vad som kan göras för att stärka arbetskraftsinvandrares ställning på arbetsmarknaden.<sup>1</sup>

Många utlänningar har investerat tid och pengar för att kunna flytta och arbeta i Sverige och vissa kan till och med ha skuldsatt sig för att möjliggöra flytten. Det innebär att utlänningen är starkt beroende av att anställningen kommer till stånd. Utlänningen kan därför befinna sig i en sådan situation att denne måste acceptera sämre anställningsvillkor än de som fanns i anställningserbjudandet. I vissa fall kan utlänningen också vara införstådd med att anställningsvillkoren kommer att vara sämre än i erbjudandet men accepterar det eftersom villkoren fortfarande är bättre än vad som erbjuds i hemlandet.<sup>2</sup>

I direktiven finns flera olika åtgärder som ska utredas för att minska arbetstagarens utsatthet på arbetsmarknaden. Utredningen ska bl.a. föreslå ett förfarande där ett anställningsavtal ska bifogas en ansökan om ett arbetstillstånd, överväga möjligheten att införa en anmälningsskyldighet och överväga en utökad möjlighet ålägga arbetsgivare en företagsbot. I följande avsnitt redogörs för de olika alter-

---

<sup>1</sup> Dir 2020:8, s 14.

<sup>2</sup> Ds 2018:7 s. 31 och Calleman, Catharina och Herzfeld Olsson, Petra (2015), Delmi 2015:9, s. 512 f.



nativen. Först presenteras en inledning till de olika frågorna som ska utredas och relevant reglering, därefter redovisas tidigare utredningar som berör samma frågor samt tillhörande remissvar, sedan följer de förslag som utredningen lämnar. Utredningen har ett huvudförslag i avsnitt 10.3 och ett alternativt förslag i avsnitt 10.4. De sista avsnitten behandlar frågorna om arbetstagaren ska ha rätt till ersättning av arbetsgivaren och om ett beslut om företagsbot ska kunna ersätta ett beslut om utvisning.

### 10.1.1 Frågan om ett anställningskontrakt ska bifogas en ansökan om arbetstillstånd

Till en ansökan om arbetstillstånd ska det bifogas ett anställningserbjudande i vilket bl.a. uppgifter ska finnas om arbetsgivaren, arbetsuppgifter, tidsperioden, lön, arbetets omfattning, uppgifter om försäkringsvillkor och huruvida det finns kollektivavtal. Dessutom ska det finnas med ett yttrande från berörd facklig organisation. I det fall det inte finns ett kollektivavtal ska ansvarigt fackförbund ges möjlighet att yttra sig. Fackförbundet bedömer villkoren i erbjudandet i relation till relevant kollektivavtal och ger förslag till avslag eller bifall. Yttrandet är inte bindande för Migrationsverkets beslut.<sup>3</sup>

Migrationsverket fattar sedan beslut utifrån de uppgifter som arbetsgivaren har lämnat i anställningserbjudandet. Detta anställningserbjudande är inte bindande för parterna, utan som regel ingås ett anställningsavtal först när utlänningen har fått sitt arbetstillstånd beviljat. Det finns inga formkrav för anställningsavtalet, men grundläggande avtalsrättsliga principer gäller.

Enligt tilläggsdirektiv till utredningen ska ett förslag på en ordning där ett anställningskontrakt ska bifogas en ansökan om arbetstillstånd presenteras. Dessutom ska för- och nackdelar med en sådan ordning redovisas.<sup>4</sup>

Frågan om ett anställningsavtal ska lämnas in i samband med ansökan har utretts tidigare. I betänkandet *Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden* (SOU 2016:91) lämnades inte något sådant förslag med motiveringen att det inte är ett ändamålsenligt sätt att förhindra missbruk av regelverket och utnyttjande av arbetskraftsinvandrare. Under sommaren 2020 lämnade Jämlikhets-

<sup>3</sup> SOU 2020:46, *En gemensam angelägenhet*, s. 692.

<sup>4</sup> Dir. 2020:69, s. 5.

kommissionen (SOU 2020:46) ett förslag som innebar att ett bindande anställningserbjudande skulle bifogas en ansökan om arbetstillstånd eller att ett anställningsavtal skulle bifogas ansökan. Både Jämlikhetskommissionens slutsatser och de slutsatser som redovisades i SOU 2016:91 sammanfattas i avsnitt 10.2.

### 10.1.2 En skyldighet för arbetsgivare att anmäla viktigare förändringar i anställningsvillkoren

Det är alltså arbetsgivarens anställningserbjudande som ligger till grund för prövningen av utlänningens ansökan om och beviljandet av ett arbetstillstånd.

En alternativ lösning till att bifoga anställningsavtalet direkt vid ansökan, skulle kunna vara att införa en skyldighet för arbetsgivaren att anmäla viktigare förändringar i anställningsvillkoren jämfört med de villkor som låg till grund för Migrationsverkets beslut om arbetstillstånd, dvs. de som framgått av anställningserbjudandet. En annan lösning är att arbetsgivaren skulle vara tvungen att anmäla om anställningsvillkoren blir sämre än de som redovisades i samband med ansökan om arbetstillstånd. Denna anmälningsskyldighet skulle också kunna vara förenad med en skyldighet för Migrationsverket att pröva om det fortfarande finns förutsättningar för tillståndet, vilket i förlängningen kan leda till en återkallelse av uppehållstillståndet för arbete för arbetstagaren. Det har dock framförts att det borde vara rimligt att fel som arbetsgivaren gör ska drabba arbetsgivaren och inte arbetstagaren.<sup>5</sup>

#### *Bestämmelser om anmälningsskyldighet för arbetsgivaren*

I 6 b kap. 13 § UtlL finns en regel som föreskriver en anmälningsskyldighet för arbetsgivaren. Regeln har sitt ursprung i en tvingande artikel i ICT-direktivet<sup>6</sup> och gäller endast arbetsgivare som är värdföretag för arbetstagare med ICT-tillstånd i en annan medlemsstat än den som har utfärdat tillståndet. Av 6 b kap. 13 § UtlL framgår att ett sådant värdföretag ska underrätta Migrationsverket om för-

<sup>5</sup> Dir 2020:8, s. 14 f.

<sup>6</sup> Artikel 23.3 Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/66/EU av den 15 maj 2014 om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern förflyttning av personal.

ändringar som påverkar villkoren för ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse.

Enligt 6 kap. 6 b § UtIF får Migrationsverket ålägga en arbetsgivare till en utlänning som beviljats arbetstillstånd i enlighet med 6 kap. 2 § UtIL att lämna skriftlig uppgift om de villkor som gäller för utlänningens anställning. Uppgifterna ska lämnas på heder och samvete. Därigenom blir bestämmelserna om osann eller vårdslös försäkran i 15 kap. 10 § BrB tillämpliga. En arbetsgivare som på begäran av Migrationsverket skriftligen lämnar osann uppgift eller förtiger sanningen kan då, om åtgärden innebär fara i bevishänseende, dömas för osann försäkran till böter eller fängelse i högst sex månader eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst två år. Om gärningen begås av grov oakt-samhet kan arbetsgivaren enligt samma paragraf dömas för vårdslös försäkran till böter eller fängelse i högst sex månader (se avsnitt 4.4.3.).

När förslaget till denna uppgiftsskyldighet remissbehandlades framfördes invändningen från flera instanser att en arbetsgivare kan undgå att göra sig skyldig till osann försäkran genom att undvika att svara. Eftersom det inte finns några sanktioner är denna strategi helt riskfri för arbetsgivaren. Bara arbetstagaren drabbas av arbetsgivarens regelbrott. I förarbetena uttalade dåvarande regering att straffbestäm-melsen även träffar de fall när arbetsgivaren förnekar en sann uppgift eller utelämnar en uppgift som borde ha lämnats. Vidare uttalades att den omständigheten att arbetsgivaren låter bli att svara på en för-frågan från Migrationsverket normalt bör leda till att denna arbets-givare utreds ytterligare. Upptäcks brister i det sätt på vilket arbets-givaren tillämpar reglerna om arbetstillstånd blir den första kännbara konsekvensen visserligen att arbetstagarens tillstånd återkallas men arbetsgivaren förlorar naturligtvis i trovärdighet och går i förlängningen miste om möjligheten att framdeles få beviljat arbetstillstånd för de arbetstagare från utlandet som han eller hon önskar anställa. Även nekad förlängning av tillstånd för andra arbetstagare kan aktualiseras.<sup>7</sup>

En annan invändning som framfördes från remissinstanserna var att förslaget var ingripande på ett sätt som leder till en osäkerhet som kan verka avskräckande även för seriösa företagare att använda möjligheten till rekrytering av medarbetare från tredjeländ. I propo-sitionen anfördes beträffande detta att det är angeläget att de åtgär-der som väljs är sådana att de inte hindrar seriösa arbetsgivare från att rekrytera den arbetskraft de behöver. Samtidigt får de inte fram-

---

<sup>7</sup> Prop. 2013/14:227 s. 30.

stå som uddlösa i förhållande till de situationer som de är avsedda att träffa. Det är svårt att se hur seriösa företagare med normal kännedom om vilka bestämmelser som reglerar beviljande av arbetstillstånd skulle avskräckas från att anlita arbetskraft från tredjeland enbart av den anledningen att missbruk av reglerna är straffbelagt.<sup>8</sup>

### 10.1.3 En utökad möjlighet att ålägga företagsbot

I utredningens direktiv står det också att utredningen bör överväga en ökad möjlighet att ålägga arbetsgivare företagsbot i de fall det har förekommit fel och om företagsbot ska kunna ersätta ett beslut om utvisning av arbetstagaren som sanktion.

Företagsbot är en särskild rättsverkan av brott som kan åläggas vid brott i näringsverksamhet (se 36 kap. 7 § BrB). En utökad möjlighet att ålägga företagsbot när det har förekommit fel hos en arbetsgivare förutsätter därför att felet i sig utgör ett brott. Det straffrättsliga regelverket för företagsbot har nyligen ändrats<sup>9</sup> i syfte att säkerställa att det är effektivt, ändamålsenligt och modernt. Maxbeloppet för företagsbot har också höjts.

Mot bakgrund av de förändringar som skett avseende företagsbot kan det vara olämpligt att nu föreslå ändringar av bestämmelserna om företagsbot. Av direktiven framgår därför att uppdraget bör breddas till att omfatta mer än att enbart överväga en utökad möjlighet att ålägga företagsbot om en arbetsgivare begår fel. Det finns kanske andra möjliga åtgärder mot arbetsgivare som inte har levt upp till de krav som ställs i utlänningslagen. Syftet med sådana åtgärder bör vara att stärka arbetsgivares incitament att följa gällande regler och förhindra att arbetskraftsinvandrare utnyttjas. I utredarens uppdrag ingår sedan tidigare att ta ställning till om det bör införas en skyldighet för arbetsgivare att anmäla viktigare förändringar i anställningsvillkoren. Om en sådan skyldighet införs kan den omfattas av straffansvar (20 kap. 6 § UtL) och leda till att företaget åläggs företagsbot.<sup>10</sup>

Det finns inga straff för arbetsgivare om anställningsvillkoren inte når upp till de krav som ställs och utlänningsens uppehållstillstånd återkallas och utlänningsen utvisas. Det är dock kriminaliserat för en arbetsgivare att anställa en arbetstagare som inte har rätt att

<sup>8</sup> Prop. 2013/14:227 s. 32.

<sup>9</sup> Prop. 2018/19:164, *Skärpta straffrättsliga sanktioner mot företag*.

<sup>10</sup> Dir. 2020:69, s. 2.

vistats i Sverige eller som saknar föreskrivet arbetstillstånd. Arbetsgivaren kan i dessa fall dömas till böter eller, när omständigheterna är försvårande, fängelse i högst ett år. Arbetsgivaren riskerar också att få betala en sanktionsavgift och/eller åläggas en särskild rättsverkan i dessa fall. Vidare är det straffbelagt för arbetsgivaren att medvetet lämna oriktig uppgift eller medvetet underlåta att tala om något förhållande av betydelse i en anmälan eller ett ansökningsärende (jfr avsnitt 4.4.3).

## 10.2 Tidigare utredningar m.m.

Åtgärder för att stärka arbetskraftsinvandrares ställning i anställningsförhållandet har utretts flera gånger tidigare. Nedan redogörs för Jämlikhetskommissionens slutsatser och de slutsatser som redovisades i Ds 2018:7 och SOU 2016:91.

### 10.2.1 Jämlikhetskommissionen, SOU 2020:46

Jämlikhetskommissionen presenterade år 2020 en rad överväganden och förslag för en ökad ekonomisk jämlikhet, däribland förslag som rör arbetskraftsinvandringen och sanktioner mot arbetsgivare som missbrukar systemet med arbetskraftsinvandring.

Kommissionen föreslog att det anställningserbjudande som bifogas ansökan om arbetstillstånd ska vara bindande och att det ska införas en möjlighet att ta ut sanktionsavgift för de arbetsgivare som gett arbetskraftsinvandrarerna sämre villkor än de som framgår av det bindande anställningserbjudandet. Enligt kommissionen skulle arbetstagaren genom ett bindande anställningserbjudande kunna förutse vad som kommer att gälla i anställningsförhållandet vid ankomsten till Sverige. Enligt kommissionen skulle anställningserbjudandet vara en del av anställningsavtalet och villkoren får inte vara sämre än de som framgår av anställningserbjudandet.<sup>11</sup>

Som alternativ föreslogs att ett anställningsavtal skulle bifogas ansökan om arbetstillstånd. För att undvika framtida problem uppmärksammades att avtalet i dessa fall borde vara försett med ett för-

---

<sup>11</sup> SOU 2020:46 s. 696.

behåll för att arbetstillstånd beviljas. Enligt kommissionen behövde avtalet inte vara försett med en specifik tidpunkt när arbetet ska påbörjas, eftersom arbetstillståndet är avhängigt anställningens längd.<sup>12</sup> Om arbetsgivaren skulle vilja ändra avtalet efter ingående skulle de vanliga arbetsrättsliga reglerna i LAS gälla.

Kommissionen ansåg att arbetsgivare som inte uppfyller de villkor som legat till grund för arbetstillståndet bör drabbas av kännbara sanktioner för att göra reglerna om arbetstillstånd mer effektiva. Ett straffansvar för arbetsgivare som underlåter att uppfylla anställningsvillkor bedömdes dock inte som lämpligt eftersom en straffrättslig sanktion är samhällets mest ingripande och förnedrande sanktion samt att straffrättsliga påföljder ska väljas i sista hand om det finns en alternativ metod som är tillräckligt effektiv. Vidare bedömdes näringsförbud omfatta en allt för snäv kategori av arbetsgivare nämligen enbart de näringsidkare som bedriver sin verksamhet på ett brottsligt sätt eller bedriver verksamheten på ett lagligt sätt men använder den för att genomföra eller dölja brott. Även arbetsgivare som utnyttjar arbetskraftsinvandrare, även om det inte sker systematiskt, bör drabbas av en sanktion. Vitessanktioner bedömdes inte heller som tillräckligt effektiva.

Kommissionen landade i sanktionsavgift som en lämplig åtgärd. Enligt kommissionen skulle en sanktionsavgift mot arbetsgivaren kunna bidra till att stärka arbetskraftsinvandrarernas ställning i förhållande till arbetsgivarna. Det skulle även bidra till att upprätthålla legitimiteten i systemet för arbetskraftsinvandring. Risken att arbetsgivare skulle dra sig för att anställa arbetstagare från tredje land bedömdes som låg, eftersom de som riskerar att påföras en sanktion är de arbetsgivare som inte följer de villkor som framgår av anställningserbjudandet och det är dessa arbetsgivare som man vill påverka genom förslaget.

Kommissionen instämde dessutom delvis i ett förslag som lades fram i promemorian Konsekvenser för arbetsgivare vid återkallelse av uppehållstillstånd för arbete (Ds 2018:7). Där föreslogs en rätt till ersättning för arbetskraftsinvandrare när ett uppehållstillstånd för arbete återkallas eller vid avslag på en ansökan om förlängning. Kommissionen ansåg dock att den enskilde som lidit skada inte skulle

---

<sup>12</sup> SOU 2020:46 s. 698.

behöva väcka talan i Sverige, utan få sin ersättning utan föregående rättslig prövning.<sup>13</sup>

### 10.2.2 Konsekvenser för arbetsgivare vid återkallelse av uppehållstillstånd för arbete, Ds 2018:7

I juni 2017 fick en särskild utredare i uppdrag att överväga lämpligheten av, och vid behov lämna förslag på, sanktioner mot arbetsgivare och/eller ersättning till arbetstagare för det lidande och de kostnader som ett indraget tillstånd lett till. Uppdraget redovisades i promemorian *Konsekvenser för arbetsgivare vid återkallelse av uppehållstillstånd för arbete* (Ds 2018:7).

I promemorian övervägdes möjligheterna att införa sanktioner, såväl straffrättsliga som administrativa, mot arbetsgivare som inte tillhandahåller en anställning som uppfyller kraven i 6 kap. 2 § första stycket UtL. Det bedömdes dock inte som lämpligt med hänsyn till att reglerna inte skulle kunna utformas på ett sätt som leder till en tillräckligt rättssäker tillämpning. Ett straffbud som hänvisar till kraven i 6 kap. 2 § första stycket UtL ansågs inte innehålla all den information som behövs för att avgöra vad som är straffbart, detta oavsett om kraven skulle skrivas in i straffbestämmelsen. Därutöver uppmärksammades särskilt att 6 kap. 2 § UtL innehåller en hänvisning till kollektivavtal och bransch- eller yrkespraxis, vilka bestäms av arbetsmarknadens parter. Det innebär att gränsen för det straffbara området i förlängningen skulle bestämmas – inte av staten i lag eller annan författning – utan av civilsamhället i olika typer av avtal. Promemorian gick så långt som att ifrågasätta om en kriminalisering ens är möjlig utan att strida mot grundläggande principer på normgivningens område. Det ansågs inte heller lämpligt att införa en kriminalisering för arbetsgivare som tillämpar otillräckliga villkor för en arbetskraftsinvandrare men inte för arbetstagare som redan är etablerade i Sverige, eftersom detta i så fall skulle vara en särreglering och frångå vad som annars gäller på arbetsmarknaden. Det fick enligt utredningen till följd att det inte heller bör bli aktuellt att införa andra rättsliga sanktioner som kan leda till exempelvis åläggande av företagsbot.<sup>14</sup>

Vad promemorian däremot föreslog var en ny lag med bestämmelser som ger arbetskraftsinvandrare rätt till ersättning i vissa fall

<sup>13</sup> SOU 2020:46 s. 699 ff.

<sup>14</sup> Ds 2018:7 s. 38 ff.

när ett uppehållstillstånd för arbete återkallas m.m. Enligt förslaget skulle en arbetskraftsinvandrare, om en återkallelse skett till följd av att arbetsgivaren underlåtit att tillhandahålla en anställning som uppfyller kraven för arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL, ha rätt till ersättning av arbetsgivaren. Detsamma skulle gälla om utlänningen inte fått förlängt uppehållstillstånd för arbete eller nekats ett permanent uppehållstillstånd enligt 5 kap. 5 § första stycket 1 UtlL. Storleken på ersättningen skulle i princip bestämmas till ett visst bestämt schablonbelopp, jämförbart med vad som motsvarar ersättningen för en kränkning som en ”normal” felaktig uppsägning innebär. Ersättningen skulle kunna sättas ner vid särskilda skäl. För att kunna driva en tvist skulle arbetskraftsinvandraren kunna beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd under processens gång.<sup>15</sup>

#### *Remissvar avseende Ds 2018:7*

Under remisshanteringen av promemorians förslag framkom många synpunkter. Flera remissinstanser instämde i promemorians slutsatser att det varken bör införas ett särskilt straffansvar för eller möjlighet att ta ut en sanktionsavgift av arbetsgivare. När det gällde förslaget om en ny lag med bestämmelser som skulle ge arbetskraftsinvandraren rätt till ersättning i vissa fall när ett uppehållstillstånd för arbete återkallats framkom många kritiska synpunkter. Bland annat framfördes följande.

När det gäller frågan om förlängt uppehållstillstånd eller permanent uppehållstillstånd för arbete bör det framhållas att bestämmelserna i utlänningslagen är fakultativa. Det finns således ingen rätt till uppehållstillstånd även om t.ex. arbetsvillkoren är uppfyllda. Att få ersättning för att man inte får stanna i landet kan därför tyckas lite märkligt. Däremot kunde kanske ersättning för utebliven inkomst övervägas. En ersättningsskyldighet för arbetsgivare vid återkallelse av arbetstillstånd som grundar sig på att en anställning inte uppfyller villkoren i 6 kap. 2 § första stycket UtlL är varken lämpligt eller rättsäkert. Bestämmelsen i 6 kap. 2 § första stycket UtlL är alldeles för oprecis och otydlig för att kunna ligga till grund för en ersättningsskyldighet. Det finns närmare 700 kollektivavtal på arbetsmarknaden. Detaljeringsgraden är ofta hög och utrymmet för olika tolkningar

---

<sup>15</sup> Ds 2018:7 s. 7 och 55.



mellan parterna är stort. Det är dessutom oklart hur kollektivavtalen tolkas av Migrationsverket i sin tillämpning.

Angående skyldigheten att utge kränkingsersättning framfördes bl.a. att den inte stämmer överens med systematiken i övrig arbetsrättslig lagstiftning om detta ska kunna ske utan culpa. Det ansågs ologiskt att utlänningen skulle ha rätt till ersättning för ideell skada, men inte för ekonomiska förluster, t.ex. merkostnader till följd av att hemresan har behövt ske tidigare än planerat.

Flera remissinstanser ifrågasatte också hur en utlänning som beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att föra en talan om ersättning skulle kunna försörja sig under tiden som han eller hon för processen i Sverige då förutsättningen för sådan process är att arbetstillståndet har återkallats. Det framfördes också att det vore orimligt om en utlänning som vistats illegalt i Sverige under en längre tid, utan att först lämna landet, skulle kunna beviljas uppehållstillstånd för att föra talan om ersättning. Det efterlystes även resone-mang kring nödvändigheten av att utlänningen vistas i landet för att föra sin talan. Därutöver framfördes behovet av en analys av de eventuella riskerna för missbruk av möjligheten att ansöka om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, så som att möjligheten att få ett uppehållstillstånd skulle kunna utnyttjas av utlänningar som vill kvarstanna eller resa in i Sverige av andra skäl än att föra talan om ersättning, exempelvis för att skapa en ny tillståndsgrundande anknytning till Sverige eller arbeta illegalt.

### **10.2.3 Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden, SOU 2016:91**

I betänkandet Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden (SOU 2016:91) gjordes överväganden om ett anställningsavtal skulle bifogas ansökan om arbetstillstånd. Något sådant förslag lämnades inte eftersom det inte ansågs på ett effektivt och ändamålsenligt sätt underlätta arbetskraftinvandringen eller stärka arbetskraftsinvandrares ställning på arbetsmarknaden. Mot ett sådant förslag framfördes bl.a. att det även när ett anställningsavtal ingåtts kan det vara tvistigt vilka anställningsvillkor som gäller och att det ändå står parterna fritt att träffa ett nytt avtal i enlighet med lag och kollektivavtal. Därutöver framfördes också risken för att arbetsgivares incitament att anställa arbetstagare skulle minska med en sådan

reglering då det exempelvis skulle krävas att arbetsgivaren tecknade avtal långt före den aktuella anställningen skulle påbörjas. Enligt utredningen skulle det inte säkerställa några villkor för arbetskraftsinvandrarerna och inte heller minska risken för att parallella avtal upprättas, där ett ges in till Migrationsverket och ett annat tillämpas mellan parterna. Det skulle också begränsa arbetsgivarens möjligheter att ändra anställningsvillkoren efter att arbetstillstånd har beviljats, vilket står i strid med den avtalsfrihet som råder på svensk arbetsmarknad. Ett anställningsavtal kan ingås muntligt. Det kan då uppstå tvist och tolkningssvårigheter huruvida ändrade villkor är en försämring. Varken systemet för arbetskraftsinvandring, arbetsgivare eller arbetskraftsinvandrare kunde enligt utredningen vara betjänta av att rättstillämpande myndigheter ska pröva ett avtalsinnehåll och komma fram till vad som är en försämring av villkor.<sup>16</sup>

I betänkandet föreslogs däremot en straffbestämmelse som riktar sig mot arbetsgivare till utlänningar som beviljats arbetstillstånd. Enligt förslaget skulle arbetsgivaren dömas till fängelse i högst ett år, eller om omständigheterna är mildrande, till böter, om denne uppsåtligt inte har uppfyllt villkoren enligt 6 kap. 2 § första stycket 2 UtlL och detta lett till att utlänningens ansökan om förlängt arbetstillstånd har avslagits eller att utlänningens arbetstillstånd har återkallats. Detsamma skulle gälla om arbetsgivaren erbjudit utlänningen en anställning uteslutande i syfte att kringgå reglerna om uppehållstillstånd och arbetstillstånd och det har lett till att utlänningens ansökan om arbetstillstånd har avslagits.<sup>17</sup> Straffbestämmelsen skulle inte omfatta försörjningskravet i 6 kap. 2 § första stycket 1 UtlL eftersom försörjningskravet bedömdes vara beroende av faktorer som arbetsgivaren inte kan förutse eller påverka. Detta skulle i sin tur kunna leda till oklarhet om straffbestämmelsens innebörd och medföra rättsosäkerhet.<sup>18</sup>

Enligt slutsatserna i betänkandet riskerar arbetsgivare som inte uppfyller anställningsvillkoren att undergräva och äventyra regelverket för arbetskraftsinvandring. Arbetsgivaren kan förvisso förlora arbetskraft men arbetstagaren riskerar, förutom att arbeta till undermåliga villkor, att förlora sitt tillstånd för att vistas och arbeta i Sverige, sin inkomstkälla samt att bli avvisad eller utvisad från landet.

---

<sup>16</sup> SOU 2016:91, s. 114 f.

<sup>17</sup> SOU 2016:91, s. 69.

<sup>18</sup> SOU 2016:91, s. 77.

Enligt utredningen leder denna obalans till att arbetstagaren riskerar att hamna i ett beroendeförhållande till arbetsgivaren. Med beaktande av riktlinjerna för kriminalisering föreslog utredningen mot denna bakgrund ett särskilt straffansvar för arbetsgivare när anställningsvillkoren inte har uppfyllts.

Det övervägdes även andra lösningar men befintliga lagar och regler ansågs inte tillräckliga eller omfatta alla de situationer som det föreslagna straffansvaret skulle täcka. Inte heller avgifter och viten bedömdes vara tillräckligt effektiva rättsmedel. Sanktionsavgift bedömdes inte som tillräckligt och det påtalades att den i så fall måste sättas i relation till arbetsgivarens ekonomiska förhållanden för att vara kännbar och tillräckligt avskräckande.<sup>19</sup>

#### *Remissvar avseende SOU 2016:91*

Vid remissförfarandet framfördes flera kritiska synpunkter angående förslaget om införandet av en straffbestämmelse. Bland annat att en straffbestämmelse bör reserveras för allvarliga fall där andra repressiva åtgärder bedöms otillräckliga och att det är en mycket ingripande åtgärd som inte hör hemma på arbetsmarknaden att sätta någon i fängelse, särskilt inte om den brottsliga gärningen gäller nivån på anställningsförmåner. Innebörden av förslaget är i själva verket att den arbetsgivare som misstar sig i fråga om vilka villkor som ”följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen” eller Migrationsverkets tolkning av denna regel riskerar fängelse i upp till ett år eller böter. Flera bedömde sammantaget att 6 kap. 2 § UtlL är alltför oprecis och otydlig för att ligga till grund för en straffrättslig påföljd. Det påpekades också att genom bestämmelsen, så som den utformats, kriminaliseras inte åsidosättanden av villkoren i 6 kap. 2 § första stycket 2 UtlL i situationer där en ansökan om förlängt arbetstillstånd inte görs och arbetstillståndet inte återkallas, t.ex. för att giltighetstiden löpt ut när oegentligheterna upptäcks. Dessa fall kan vara lika straffvärda som de som omfattas av den föreslagna straffbestämmelsen.

Bland de kritiska rösterna framfördes även att en straffbestämmelse inte ökar incitamenten för arbetskraftsinvandrarerna att påtala brister eftersom arbetstagaren riskerar att förlora sitt tillstånd och en

---

<sup>19</sup> SOU 2016:91, s. 74 ff.

omställningsperiod utan försörjning. En alternativ lösning hade kunnat vara att arbetsgivaren åläggs ersätta arbetstagaren för uteblivna inkomster om arbetstillståndet återkallas. Arbetsgivare skulle kunna teckna försäkring för detta. Det framfördes också att förslaget riskerar att ha en stark avskräckande effekt på seriösa arbetsgivare, då de negativa konsekvenserna av ett oavsiktligt misstag kan bli mycket allvarliga. Särskilt framhölls att de mindre företagen, utan personalavdelning, kommer att avstå från att rekrytera internationell kompetens.

Det fanns dock remissinstanser som var positiva till en straffbestämelse. Någon angav att en avgift inte lär vara en tillräcklig åtgärd. Någon annan tillstyrkte förslaget att det införs en ny lagregel med särskilt straffansvar för arbetsgivare men att den föreslagna bestämmelsen innebar en allt för bred definition av de ageranden som skulle kunna föranleda straffansvar.

### 10.3 Utredningens förslag: en skyldighet för vissa arbetsgivare att skicka in uppgifter om anställningsvillkoren och anmäla försämringar av dessa

**Förslag:** Migrationsverket ska vid vite få förelägga en arbetsgivare, till en utlänning som beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL, att skicka in uppgifter om de villkor som gäller för utlänningens anställning. Uppgifterna ska lämnas på heder och samvete.

När uppgifterna kommer in ska Migrationsverket kontrollera att villkoren för anställningen motsvarar kraven i 6 kap. 2 § UtlL. Skulle förutsättningarna inte vara uppfyllda ska Migrationsverket informera arbetsgivaren och arbetstagaren om detta.

Om villkoren ändras och blir mindre förmånliga för arbetstagaren än enligt de uppgifter som tidigare lämnats ska arbetsgivaren, så länge som det beviljade tillståndet gäller eller anställningen pågår, anmäla förändringarna till Migrationsverket. En sådan anmälan ska göras senast en månad efter att förändringarna börjat tillämpas.

Om ändrade uppgifter kommer in ska Migrationsverket kontrollera om villkoren alltjämt motsvarar kraven i 6 kap. 2 § UtlL. Skulle förutsättningarna inte vara uppfyllda ska Migrationsverket informera arbetsgivaren och arbetstagaren om detta.

### 10.3.1 Utgångspunkter för förslaget

Det är viktigt att det råder goda anställningsvillkor på den svenska arbetsmarknaden och att systemet med arbetskraftsinvandring inte missbrukas av vissa arbetsgivare. Av utredningens direktiv framgår att syftet med de åtgärder som föreslås bör vara att stärka arbetsgivares incitament att följa gällande regler och förhindra att arbetskraftsinvandrare utnyttjas.<sup>20</sup>

För att ordningen med arbetskraftsinvandring ska upprätthålla sin legitimitet är det viktigt att det finns en balans mellan å ena sidan åtgärder som avser att underlätta för arbetstagare och arbetsgivare och å andra sidan åtgärder som avser att motverka missbruk. Regelverket bör vara utformat på ett sätt som så långt möjligt förenklar handläggningen hos Migrationsverket och möjliggör för myndigheten att hålla korta handläggningstider. Inom ramen för en översyn av reglerna för arbetskraftsinvandring bör genomgående beaktas vad som kan göras för att hålla korta handläggningstider samtidigt som kravet på en rättssäker och ändamålsenlig handläggning upprätthålls.

Under arbetet med utredningen har det framkommit att flera aktörer ser en risk med att kraftiga eller betungande bördor på arbetsgivaren gör att dessa slutar anställa tredjelandsmedborgare trots att det finns stort behov av deras kompetens. Inom vissa yrken och branscher har arbetsgivare betydligt lättare att hitta kompetens från tredjeland än från Sverige. Det beror inte bara på att kompetensen inte alltid finns här utan också på att det ibland kan vara svårt att få personer som är etablerade i Sverige att flytta inom landet dit kompetensen behövs. Vid framtagandet av ett förslag för att stärka arbetstagares ställning på arbetsmarknaden har det varit viktigt att hitta en balans så att åtgärderna inte ska avskräcka seriösa arbetsgivare från att anställa arbetstagare från tredjeland, samtidigt som åtgärderna ska ha effekt för att tillgodose att arbetstagare arbetar under de förhållanden som föreskrivs i lag.

Det har i flera tidigare utredningar utretts vad som kan göras för att stärka arbetstagarens ställning på arbetsmarknaden. Vissa regler har införts om bl.a. möjlighet att kontrollera vissa arbetsgivare. Detta har dock kritiserats för att sådana kontroller väldigt sällan genomförs och därför inte fyller någon funktion för arbetstagarens arbetsförhållanden. När det gäller införandet av en straffbestämmelse har

---

<sup>20</sup> Dir. 2020:69 s. 2.

förslagen inte genererat någon lagstiftning, bl.a. på grund av de rätts-säkerhetsaspekter som finns. Det har även beaktats att en kriminalisering för arbetsgivare som tillämpar otillräckliga villkor för en arbetskraftsinvandrare men inte för arbetstagare som redan är etablerade i Sverige skulle vara en särreglering och frångå vad som annars gäller på arbetsmarknaden.

Utredningen anser att det är både möjligt och ändamålsenligt att införa bestämmelser om utökade kontroller och sanktioner mot vissa arbetsgivare som inte låter sig kontrolleras. Genom att införa en vites-sanktionerad uppgiftsskyldighet och en straffsanktionerad anmälnings-skyldighet kommer avtalsvillkoren att kunna granskas löpande och dessutom i ett tidigare skede än i dag. En underlåten anmälnings-skyldighet skulle även kunna beaktas i de fall arbetstagaren gått vidare till en ny anställning men där det framkommer att arbets-givaren under det tidigare anställningsförhållandet inte anmält för-sämringar av villkoren.

Syftet med de föreslagna åtgärderna är bl.a. att förhindra att arbetskraftsinvandrare arbetar under oskäligen arbetsvillkor och att se till att anställningsvillkoren uppfyller kraven i 6 kap. 2 § UtlL. Genom att arbetsgivaren måste skicka in uppgifter om anställningsvillkoren och därefter anmäla om mindre förmånliga villkor för arbetstagaren börjar gälla, skapas ytterligare skydd för att de krav som uppställs i 6 kap. 2 § UtlL följs. Samtidigt skapas det konsekvenser för de arbetsgivare som inte följer de föreslagna skyldigheterna och som undandrar sig kontroll från det allmänna. Ytterligare ett syfte med förslaget är att eventuella brister i anställningsvillkoren ska upptäckas så tidigt som möjligt och att både arbetsgivare och arbetstagare ska ha möjlighet att vidta åtgärder med anledning av sådana brister.

Utredningens förslag innebär att det i samtliga moment fokuse-ras på att rätta till de misstag som skett. Arbetsgivare och arbets-tagare kommer ha möjlighet att göra justeringar och rätta de fel som påpekats innan Migrationsverket eventuellt vidtar några åtgärder. En möjlighet till rättelse underlättar för arbetsgivare som vill följa reg-lerna om de exempelvis tillämpar branschpraxis. Utredningen ser inte att seriösa arbetsgivare som vill efterkomma de regler som finns skulle avskräckas från att anställa enbart på grund av de nu föreslagna åtgär-erna. Förslaget bör inte heller innebära att anställningen av illegal arbetskraft kommer öka. En arbetsgivare som vill och är beredd att anlita illegal arbetskraft kommer enligt utredningens uppfattning

göra det av andra skäl än enbart motstånd mot de administrativa åtgärder som nu införs eller av rädsla för de sanktioner som nu föreslås.

Enligt utredningen är alltså den mest ändamålsenliga och effektiva lösningen inte att ett anställningsavtal bifogas direkt vid ansökan om arbetstillstånd eller att en generell anmälningsskyldighet införs. Utredningen gör i stället bedömningen att Migrationsverket genom ett noga övervägt urval ska kontrollera vissa arbetsgivare och vissa arbetstagares arbetsvillkor. De närmare övervägandena presenteras i det följande. Enligt direktiven ska en lösning dock redovisas där anställningsavtalet ska bifogas direkt vid ansökan. Detta alternativa förslag och dess för- och nackdelar redovisas därför i avsnitt 10.4.

### **10.3.2 En arbetsgivare ska kunna föreläggas vid vite att skicka in uppgifter om anställningsvillkoren**

*Anställningserbudandet föreslås inte bli bindande*

Frågan om det erbjudande som ligger till grund för beslutet om arbetstillstånd ska vara bindande för arbetsgivaren har övervägts tidigare. En sådan ordning har dock kritiserats eftersom det innebär att en arbetsgivare kan bli bunden av ett visst erbjudande under en både lång och obestämd tid då ansökan om arbetstillstånd behandlas. När väl tillståndet beviljas kan mycket ha förändrats för arbetsgivaren som gör att anställningsvillkoren behöver ändras i förhållande till vad som erbjöds. Både arbetsgivarens och arbetstagarens förutsättningar kan ändras väsentligt innan beslutet om arbetstillstånd är fattat och arbetstagaren är på plats för att börja arbeta. Det skulle också hindra den avtalsfrihet som finns för parterna i dag. Samma invändningar som finns mot att anställningsavtalet ska bifogas ansökan om arbetstillstånd (se avsnitt 10.4.2) kan också riktas mot att anställningserbudandet ska vara bindande. Sammantaget anser utredningen att nackdelarna med ett bindande anställningserbudande överväger varför något sådant förslag inte lämnas.

*Det föreslås inte en generell anmälningskyldighet*

I direktiven har det föreslagits att en möjlig väg för att komma till rätta med att arbetskraftsinvandrare arbetar under villkor som inte uppfyller kraven på arbetstillstånd i utlänningslagen är att införa en skyldighet för arbetsgivare att anmäla viktigare förändringar eller försämringar av anställningsvillkoren jämfört med de villkor som låg till grund för Migrationsverkets beslut om arbetstillstånd.

Här måste beaktas att det under senare år beviljats mellan 15 000 och 22 000 nya arbetstillstånd varje år och ytterligare cirka 10 000 förlängningsansökningar varför det alltså rör sig om tusentals arbetsgivare som kommer att omfattas av dessa regler. Utredningen bedömer att en generell skyldighet skulle innebära en allt för stor arbetsbörda både för Migrationsverket och för arbetsgivarna. Migrationsverket skulle behöva granska ett mycket stort antal anmälningar om ändrade villkor, varav flera inte skulle medföra någon åtgärd eller anses strida mot de krav som finns. Det skulle inte heller vara någon urskiljning på vilka som skickar in uppgifter, utan alla arbetsgivare i alla branscher skulle belasta Migrationsverket med uppgifter om förändrade villkor. Även certifierade arbetsgivare som genom flera anställningsförfaranden tidigare har visat sig följa de regler som ställs upp skulle behöva skicka in uppgifter om förändringar har skett.

Det har framförts synpunkter om att inhämtningen av information skulle kunna systematiseras och att Migrationsverket skulle samköra sina register med exempelvis Skatteverkets i vissa avseenden. Att samköra arbetsgivares månadsrapporter med personer som har arbetstillstånd skulle innebära en mycket omfattande bearbetning av personuppgifter, som dessutom till viss del kan röra integritetskänsliga uppgifter om bl.a. etnicitet och lön. Alla arbetsgivare som har en utländsk arbetstagare anställd skulle beröras av en sådan registerkontroll. En grundläggande dataskyddsrättslig princip är att uppgifter som behandlas ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande. Behandling av känsliga personuppgifter är dessutom som huvudregel förbjuden. Utredningen anser inte att en så långtgående personuppgiftsbehandling är rimlig ur dataskyddssynpunkt.

Gränsdragningen för vilka förändringar som skulle behöva anmälas är vidare svår att göra, vilket ytterligare talar emot att skyldigheten ska åläggas alla arbetsgivare som förändrar villkoren. Som har konstaterats tidigare finns det redan i dag svårigheter för arbetsgivare att



veta vad den kollektivavtalsenliga nivån är eller vad som kan anses följa av bransch- och yrkespraxis. Det kan också tänkas att en arbetsgivare byter en förmån mot en annan. Det kan då vara svårt att avgöra om en försämring har skett. Utredningen gör bedömningen att en generell anmälningsskyldighet skulle kunna ha en avskräckande effekt på arbetsgivarnas incitament att anställa arbetskraft från utlandet, inte minst om skyldigheten är straffsanktionerad. Detta skulle särskilt kunna vara fallet för mindre företag där kompetensen kanske är avgörande för företaget men där den extra arbetsbördan blir mer betungande.

En annan aspekt som talar emot att införa ett generellt krav på att anmäla förändrade eller försämrade villkor är frågan om hur det kommer hanteras i de fall där en anmälan inte görs. Om samtliga arbetsgivare har krav på sig att anmäla förändringar eller försämringar kommer det bli ett krav som omfattar ett stort antal arbetsgivare. Med hänsyn till det stora antalet arbetsgivare kommer det troligtvis inte vara möjligt att kontrollera om alla följer anmälningsskyldigheten. Visserligen skulle en sanktion bara behöva påföras om arbetsgivaren underlåtit att anmäla en sådan ändring av villkoren som innebär att kraven i 6 kap. 2 § UtL inte uppfylls. Att ålägga en stor grupp arbetsgivare en skyldighet som inte regelbundet kan följas upp framstår dock inte som ändamålsenligt. Det är därför en bättre lösning att redan från början begränsa den grupp som ska ha en anmälningsskyldighet.

Sammantaget ser utredningen att de resurser och de arbetsinsatser det skulle innebära för både arbetsgivare, särskilt små företag, och för Migrationsverket med en generell anmälningsskyldighet inte skulle stå i rimlig proportion till den effekt en sådan skyldighet skulle ha för att stärka arbetsgivares incitament att följa gällande regler och förhindra att arbetskraftsinvandrare utnyttjas.

### *Kontroller bör ske av vissa arbetsgivare*

För att förhindra kompetensutvisningar och att arbetstagare anställs på oskäliga villkor är det angeläget att eventuella brister i anställningsvillkoren upptäcks tidigt.

Utredningen anser att någon slags kontroll är nödvändig för att anställningsvillkoren ska kunna granskas tidigare än vad som görs

i dag. Denna kontroll bör inte riktas mot samtliga arbetsgivare utan mot de branscher eller arbetsgivare där behovet är som störst. En kontroll av att villkoren för tillståndet är uppfyllda ska kunna initieras i anslutning till att arbetstillståndet beviljas. Detta föreslås ske genom att Migrationsverket samtidigt som tillståndet beviljats också förelägger den aktuella arbetsgivaren att skicka in uppgifter om anställningsvillkoren.

Vilka arbetsgivare som ska kontrolleras får avgöras av Migrationsverket. När Migrationsverket bestämmer vilka som ska granskas är det lämpligt att samråd sker med andra myndigheter som kommer i kontakt med de problem som kan uppstå för arbetstagare, exempelvis Arbetsmiljöverket, Försäkringskassan, Polismyndigheten, Skatteverket och Säkerhetspolisen men även med arbetsmarknadens parter. Det kan vara så att stickprovskontroller görs men det kan också vara ett led i att bekämpa missförhållande inom en viss bransch eller att göra kontroller av vissa arbetsgivare. Enligt utredningen innebär detta en mer ändamålsenlig lösning än att införa generella kontroller. De kontroller som görs kan bli bättre och mer träffsäkra och resurserna används på ett mer effektivt sätt än om samtliga arbetsgivare skulle kontrolleras.

Det skulle kunna ifrågasättas att arbetsmarknadens parter ska delta i samrådet kring vilka arbetsgivare som ska kontrolleras, eftersom det är fråga om myndighetsutövning. Ett sådant samråd ska dock endast ses som en informationsmöjlighet för Migrationsverket för att göra kontrollerna så effektiva och träffsäkra som möjligt och där arbetsmarknadens parter kan bidra med värdefull information, exempelvis avseende inom vilka branscher eller sektorer det förekommer missförhållande i högre utsträckning. I slutändan är det alltid Migrationsverket som avgör vilka arbetsgivare som ska kontrolleras och som också förelägger dessa att skicka in uppgifter. Arbetsmarknadens parter medverkar alltså inte i någon myndighetsutövning.

Utredningens bedömning att en begränsad kontroll av vissa arbetsgivare är en ändamålsenlig lösning stämmer också med vad som anfördes i prop. 2013/14:227. I propositionen behandlades de remissvar som inkommit med anledning av förslagen i Ds 2013:57, bl.a. om införandet av en anmälningsskyldighet för arbetsgivare. En remissinstans menade då att en sanktionerad återrapporteringskyldighet vid negativa avvikelser från anställningserbjudandet och vid en anställnings upphörande borde övervägas. Detta eftersom en sådan

regel skulle göra att Migrationsverket inte behövde ta initiativet för att hitta arbetsgivare genom efterkontroller, även om sådana skulle kunna bedrivas samtidigt. Den dåvarande regeringen ansåg att en generell anmälningsskyldighet på ett omtiverat sätt skulle öka den administrativa bördan för alla arbetsgivare som väljer att rekrytera utländsk arbetskraft, inte bara för dem som det finns anledning att granska närmare.

### *Kontroll i ett tidigare skede*

Förslaget kommer i viss mån att öka arbetsbördan för Migrationsverket, i vart fall i inledningen av processen. Det är dock utredningens uppfattning att de flesta anställningsförhållanden kommer att anses uppfylla kraven i 6 kap. 2 § UtlL. Någon ytterligare åtgärd blir då inte aktuell i detta skede. Skulle Migrationsverket upptäcka att det finns brister i villkoren kommer arbetsgivaren och arbetstagen att informeras om detta och ges möjlighet att åtgärda dessa.

På så sätt kommer Migrationsverkets resurser i större utsträckning att kunna läggas tidigare i processen. Som det varit hitintills har det i stor utsträckning varit först vid förlängningsansökningarna som kontrollerna och åtgärderna vidtagits. Enligt utredningen finns det stora fördelar med en kvalitativ kontroll av arbetsgivare i ett tidigt skede och ett sådant system blir också mer effektivt, träffsäkert och ändamålsenligt.

En tidig kontroll gynnar också arbetstagen, som slipper arbeta under villkor som inte är förenliga med lag och riskerar att få avslag på en eventuell ansökan om förlängning av tillståndet. Alternativt kan arbetstagen välja att avsluta sin anställning och utnyttja den möjlighet som finns att inom viss tid påbörja en ny anställning.

### *Ändring av 6 kap. 6 b § UtlF*

Enligt den bestämmelse i 6 kap. 6 b § UtlF som finns i dag ska en arbetsgivare på begäran av Migrationsverket lämna skriftlig uppgift om de villkor som gäller för utlänningens anställning. Uppgifterna ska lämnas på heder och samvete och därigenom blir straffbestämelsen om osann eller vårdslös försäkran i 15 kap. 10 § BrB tillämplig. Denna bestämmelse ska finnas kvar men ändras på så sätt att

Migrationsverket får möjlighet att vid vite förelägga arbetsgivaren att skicka in begärda uppgifter. Genom utredningens förslag kommer arbetsgivaren vara skyldig att lämna uppgifter om anställningsvillkor inom viss tid. Inom vilken tid detta ska ske får Migrationsverket avgöra, antingen i det enskilda fallet eller så beslutas en generell tid som ska gälla i samtliga fall.

Om föreläggandet inte efterlevs kan arbetsgivaren påföras ett vite. Vitet baseras då på underlåtenheten att lämna de begärda uppgifterna. Om arbetsgivaren däremot lämnar oriktiga uppgifter kan arbetsgivaren dömas för osann eller vårdslös försäkran. Det är då de felaktiga uppgifterna som genererar ett straff. Någon dubbelbestraffningssituation blir därför inte aktuell då det är olika handlande som bestraffas.

En ansökan om arbetstillstånd avser alltid ett arbetserbjudande hos en viss arbetsgivare. En skyldighet för denna arbetsgivare att, efter föreläggande därom, skicka in uppgift om de villkor som arbetstagaren arbetar under kan därför inte innebära något problem trots att arbetsgivaren inte är part i ärendet om arbetstillstånd.

*Vad ska framgå av de handlingar som ska lämnas in?*

I 6 c § LAS<sup>21</sup> finns en skyldighet för arbetsgivaren att senast en månad efter det att arbetstagaren har börjat arbeta lämna skriftlig information till arbetstagaren om alla villkor som är av väsentlig betydelse för anställningsavtalet eller anställningsförhållandet. Det lär som regel vara de uppgifter som framgår av den bestämmelsen som ska lämnas in till Migrationsverket enligt föreläggandet. Det vill säga:

- En kort specificering eller beskrivning av arbetstagarens arbetsuppgifter och yrkesbenämning eller tjänstetitel.
- Om anställningen gäller tills vidare eller för begränsad tid eller om den är en provanställning samt

---

<sup>21</sup> I Ds 2020:14 föreslås förändringar i bl.a. 6 c § LAS med anledning av genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1152 av den 20 juni 2019 om tydliga och förutsägbara arbetsvillkor i Europeiska unionen, det s.k. arbetsvillkorsdirektivet. Förändringarna har dock inte trätt i kraft och utredningen utgår därför från den lydelse som gäller tills vidare.

- vid anställning tills vidare: de uppsägningstider som gäller,
  - vid anställning för begränsad tid: anställningens slutdag eller de förutsättningar som gäller för att anställningen skall upphöra och vilken form av tidsbegränsad anställning som anställningen avser,
  - vid provanställning: provotidens längd.
- Begynnelselön, andra löneförmåner och hur ofta lönen ska betalas ut.
  - Längden på arbetstagarens betalda semester och längden på arbetstagarens normala arbetsdag eller arbetsvecka.
  - Tillämpligt kollektivavtal, i förekommande fall.

Migrationsverket får specificera vilka uppgifter som verket vill ska lämnas in. I 6 c § LAS nämns inte försäkringsvillkor. Detta är dock en uppgift som Migrationsverket särskilt bör kräva in.

Det har övervägts om föreläggandet ska innefatta att ett undertecknat anställningsavtal ska lämnas. Utredningen har dock kommit fram till att ett anställningsavtal inte ska krävas. Det som är väsentligt är att informationen om villkoren kommer in. Ett anställningsavtal kan ingås muntligen, detsamma gäller för ändringar av villkoren i avtalet. Det skulle i dessa fall inte finnas något avtal undertecknat av båda parter att ge in. En fördel med att kräva ett undertecknat anställningsavtal är dock att det kan bli tydligt att arbetstagaren är införstådd med villkoren eftersom denne skrivit under avtalet. Enbart detta skäl väger dock inte över den extra administrativa börda som ett sådant krav skulle innebära för arbetsgivare som inte avser att ingå ett skriftligt avtal. Arbetstagare som befinner sig i en utsatt situation skulle likväl kunna underteckna ett avtal med villkor denne egentligen inte godtar eller förstår bara för att få behålla sitt arbete. Kravet skulle således inte förändra något till det bättre för arbetstagaren.

Skyldigheten i LAS gäller att information om villkoren ska lämnas till arbetstagaren inom en månad. Något ytterligare krav på arbetsgivaren, utöver vad som redan finns, blir alltså inte aktuellt.

*Särskilt om vite*

Kritik som har framförts mot den bestämmelse som finns i 6 kap. 6 b § UtlF är att en arbetsgivare som inte skickar in någon information kan undgå att göra sig skyldig till osann försäkran. Det skulle kunna vara så att en arbetsgivare som tillämpar oskäliga anställningsvillkor underlåter att svara på Migrationsverkets begäran om uppgifter och därigenom slipper eventuella sanktioner. Bestämmelsen har därför fått kritik för att vara verkningslös gentemot oseriösa arbetsgivare och att det återigen är arbetstagaren som kommer drabbas då dennes arbetstillstånd kanske återkallas. Genom förslaget att införa en möjlighet att vid vite begära in uppgifterna kommer en underlåtenhet att svara i vart fall ske vid äventyr av vite. I syfte att möjliggöra en effektiv inhämtning av uppgifter ska Migrationsverket därför ges rätt att förena förelägganden med vite. Om uppgifterna inte kommer in är det samtidigt en signal för Migrationsverket att starta en utredning av den aktuella arbetsgivaren för att närmare efterforska under vilka förhållanden arbetskraftsinvandrarerna arbetar.

Föreskrifter om vite meddelas enligt 8 kap. 2 § första stycket 2 regeringsformen i lag. Även om det enligt 8 kap. 3 § första stycket regeringsformen är möjligt att bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter i fråga om vite, är det vanligaste att sådana föreskrifter ges i lag. En föreskrift om vite bör därför tas in i 9 kap. 17 § UtlL. Bestämmelsen förs in i 9 kap. eftersom detta kapitel handlar om kontroll- och tvångsåtgärder.

Bestämmelser om vite finns i lagen (1985:206) om viten. Viteslagen tillämpas dock inte i den mån annat följer av vad som är särskilt föreskrivet. Specialbestämmelser kan därför tas in i utlänningslagen eller i utlänningsförordningen.

Enligt viteslagen ska en ansökan om utdömande av vitet göras hos den förvaltningsrätt inom vars domkrets myndigheten är belägen. Migrationsverket är en myndighet med huvudkontor i Norrköping. Samtliga ansökningar om utdömande av vite kommer därför att hamna hos Förvaltningsrätten i Linköping. Utredningens slutsats är att antalet fall där Migrationsverket kommer behöva ansöka om utdömande av vite är förhållandevis få per år. Dels då endast ett begränsat antal av alla arbetsgivare kommer att föreläggas att ge in uppgifter, dels då det kan antas att det endast är ett fåtal av dessa som inte kommer att ge in begärd information. Ansökningarna om utdömande av vite

kommer därför enligt utredningens bedömning att bli relativt få. Det kan finnas vinster med att samla dessa till en och samma domstol. Att Förvaltningsrätten i Linköping inte är migrationsdomstol innebär enligt utredningen inte något hinder mot att ärendena hamnar där, då saken i målet är vite och någon bedömning i migrationsfrågan inte kommer att ske. Någon specialreglering införs därför inte avseende forum. Även i övrigt kommer vad som föreskrivs i viteslagen att gälla för frågor rörande vite.

### 10.3.3 Migrationsverkets kontroll

För att uppnå syftet med kravet på att arbetsgivaren ska lämna in uppgifter om anställningsvillkoren bör Migrationsverket ha en skyldighet att kontrollera att villkoren uppfyller kraven i 6 kap. 2 § UtlL och om det fortfarande finns förutsättningar för tillståndet. Skulle förutsättningarna inte vara uppfyllda ska Migrationsverket påtala detta för arbetsgivaren och arbetstagaren.

Redan med den reglering som finns i dag har Migrationsverket en skyldighet att kontrollera om villkoren överensstämmer med kraven i 6 kap. 2 § UtlL. Detta eftersom återkallelsebestämmelsen i 7 kap. 7 e § UtlL är tvingande. Om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete inte uppfyller förutsättningarna för arbetstillståndet enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL ska tillståndet återkallas. För att ytterligare förstärka kravet på att en kontroll och prövning sker av de anställningsvillkor som nu ska ges in efter förläggande om detta föreslår vi att en sådan skyldighet ska föras in i utlänningsförordningen.

Kommer det till Migrationsverkets kännedom att villkoren inte är förenliga med kraven i utlänningslagen har verket en skyldighet att informera arbetstagaren om detta enligt serviceskyldigheten i 6 § FL. Skulle ett ärende om återkallelse inledas gäller även skyldigheten om kommunikation i 25 § FL. Vi föreslår ändå att en särskild bestämmelse också om detta ska tas in i utlänningsförordningen. Detta för att förfarandet ska bli tydligt för alla som berörs. Arbetstagaren och arbetsgivaren får därmed flera möjligheter att åtgärda de brister som påpekats.

Enligt utredningen kommer den kontroll som Migrationsverket ska göra i detta skede främst ha sin utgångspunkt i det erbjudande om anställning som låg till grund för beviljandet av arbetstillståndet.

Skulle villkoren visa sig vara sämre än vad som framgått av anställningserbjudandet får Migrationsverket gå vidare i sin kontroll för att se om villkoren är förenliga med vad som anges i 6 kap. 2 § UtlL. Det kan vara så att Migrationsverket i detta skede också hör med berört fackförbund om villkoren fortfarande motsvarar vad som gäller enligt kollektivavtal eller bransch- eller yrkespraxis. Skulle det finnas olika uppfattningar hos Migrationsverket och arbetsgivaren om villkoren är förenliga med utlänningslagens bestämmelser skulle det också kunna vara ett skäl att inhämta ett yttrande från berört fackförbund, eller ge arbetsgivaren ytterligare möjlighet att komma in med kompletterande information. För det fall Migrationsverket ändå gör bedömningen att villkoren är sämre än vad som krävs enligt 6 kap. 2 § UtlL får frågan slutligt prövas i domstol inom ramen för ett eventuellt ärende om återkallelse av uppehållstillståndet.

Om brister inte rättas till kan arbetstagarens uppehållstillstånd alltså återkallas enligt reglerna i 7 kap. 7 e § UtlL om förutsättningarna för arbetstillståndet enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL inte längre är uppfyllda. Det kan i sammanhanget noteras att utredningen har föreslagit att en återkallelse enligt 7 kap. 7 e § UtlL inte behöver ske i ringa fall eller annars om en återkallelse med hänsyn till omständigheterna inte framstår som rimlig. Dessa överväganden ska givetvis göras även i denna situation. Utredningen bedömer dock att sådana brister som finns redan vid anställningens början och som då kan förväntas pågå under hela anställningstiden sällan kan bedömas som ringa fall. Detsamma gäller även många gånger för proportionalitetsbedömningen då det rör sig om brister som finns redan vid anställningens början. Dock gäller även i dessa fall att en helhetsbedömning ska göras av villkoren och brister i ett avseende kan kompenseras genom bättre villkor i ett annat avseende.

Om arbetsgivaren inte vill åtgärda de brister som påtalas riskerar arbetstagaren att arbetstillståndet återkallas. Det finns dock regler som ge arbetstagaren rätt att avsluta sin anställning och söka nytt arbete inom viss tid. Om Migrationsverket har underrättat utlänningsmyndigheten om att en utredning om återkallelse har inletts, men något beslut inte fattats om återkallelsen, har utlänningsmyndigheten fyra månader på sig att hitta en ny anställning som omfattas av arbetstillståndet. Detta gäller också om utlänningsmyndigheten inom samma tid ansöker om arbetstillstånd med anledning av en ny anställning.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> 7 kap. 7 e § andra stycket UtlL.



### 10.3.4 Skyldighet för arbetsgivaren att anmäla försämrade villkor

Om arbetsgivaren har förelagts att lämna in uppgifter om anställningsvillkor och dessa villkor därefter ändras till mindre förmånliga villkor för arbetstagaren ska arbetsgivaren vara skyldig att anmäla detta till Migrationsverket under tiden som tillståndet gäller eller anställningen pågår. När en försämring av villkoren anmäls ska Migrationsverket återigen undersöka om villkoren uppfyller kraven i 6 kap. 2 § UtL och om det fortfarande finns förutsättningar för utlänningens tillstånd. Även vid denna prövning ska Migrationsverket meddela arbetsgivaren och arbetstagaren om verket anser att anställningsvillkoren inte uppfyller lagens krav. Detta förfarande blir enligt utredningen ett skydd för arbetskraftsinvandraren att villkoren under anställningstiden inte försämras till den grad att en förlängning senare inte skulle vara aktuell och självklart för att arbetstagaren ska arbeta under skäligen villkor under tiden denne är i Sverige och arbetar.

Det som utredningen menar talar emot en generell skyldighet för alla arbetsgivare att anmäla försämringar är som framgått av tidigare avsnitt bl.a. de svåra gränsdragningar som kan uppkomma. Till skillnad från en generell skyldighet att anmäla förändrade villkor i förhållande till de villkor som låg till grund för arbetstillståndet är det här fråga om en mer riktad skyldighet för de arbetsgivare som tidigare förelagts att lämna in uppgifter om anställningsvillkoren. Trots att gränsdragningarna kan vara svåra är det enligt utredningen inte orimligt att kräva att en utvald grupp av arbetsgivare åläggs skyldigheten att anmäla om de ändrar villkoren så att de blir mindre förmånliga för arbetstagaren. För arbetsgivaren är det visserligen ett extra arbetsmoment men det borde inte vara så betungande att det får arbetsgivaren att avstå från att rekrytera tredjelandsmedborgare.

Utredningen anser inte heller att det finns skäl att undanta vissa arbetsgivare från anmälningsskyldigheten. Det är redan en begränsad krets som kommer att kontrolleras och att då ytterligare undanta arbetsgivare även i detta skede skulle riskera att urholka den kontrollmöjlighet som föreslås. Enligt utredningen borde det genom Migrationsverkets arbete med urval av vilka som ska kontrolleras bli ett allt mer träffsäkert urval av vilka arbetsgivare det är angeläget att kontrollera. Det skapar också ett mer förutsägbart system för arbetsgivaren om det alltid följer en anmälningsskyldighet efter ett

föreläggande om att skicka in anställningsvillkoren. I annat fall kan det bli så att arbetsgivaren kommer att ha olika krav för olika utläningar, inte bara beroende på om de har fått ett föreläggande utan också beroende på vad som står i det enskilda föreläggandet om anmälningsskyldighet. Enligt utredningen överväger därför fördelarna med en anmälningsskyldighet för alla arbetsgivare som får ett föreläggande enligt 6 kap. 6 b § UtlF.

*Vad avses med mindre förmånliga villkor?*

Enligt kommittédirektiven ska utredningen ta ställning till om viktigare förändringar ska anmälas. En naturlig utgångspunkt för vilka villkor som ska betraktas som viktigare är alla förändringar som kan betraktas som en försämring för arbetstagaren i förhållande till vad som skickades in med anledning av Migrationsverkets föreläggande. Om ett villkor förändras till det sämre ska det alltså anmälas till Migrationsverket. Detta gäller även om en annan förmån höjs eller om det sammantagna resultatet framstår som bättre för arbetstagaren. Ett exempel är om arbetsgivaren tar bort en förmån, men exempelvis höjer arbetstagarens lön. En sådan förändring av villkoren skulle, beroende på omständigheterna, kunna leda till att arbetstagaren inte får förlängt arbetstillstånd och får sitt uppehållstillstånd återkallat om förändringen anses stå i strid 6 kap. 2 § UtlL. Det är varje villkor sett för sig som ska beaktas.

Det kan ibland vara svårt att avgöra vad som är förenligt med kraven på kollektivavtalsenliga villkor eller bransch- och yrkespraxis. Genom anmälningsförfarandet får dock både arbetsgivaren och arbetstagaren möjlighet att agera i ett tidigare skede än vad som i dag är fallet om Migrationsverket gör bedömningen att villkoren inte uppfyller kraven i 6 kap. 2 § UtlL. Mot bakgrund av de svårigheter som redan ligger i bedömningen av om villkoret har försämrats låter sig ingen ytterligare avgränsning göras enligt utredningen, utan alla de fall som skulle kunna vara en försämring är att anse som en viktigare förändring.

En annan fråga som kan uppstå är om arbetsgivaren ska anmäla förändringar när denna har skickat in uppgifter enligt föreläggandet men sedan ger arbetstagaren förmånligare villkor. Detta behöver inte anmälas. Det behöver inte heller anmälas om arbetsgivaren därefter

försämrar villkoren igen så länge som de är på minst samma nivå som anmäldes initialt. De uppgifter som uppgavs i det första skedet ska betraktas som miniminivån. Om någon förmån försämras i förhållande till vad som uppgavs initialt ska detta anmälas. Också om arbetsgivaren är tveksam till om ändringen behöver anmälas eller inte kan en anmälan ändå göras. Eftersom inte alla arbetsgivare kommer att skicka in alla förändringar bör detta kunna hanteras av Migrationsverket.

Skulle det visa sig att arbetsgivaren har anmält uppgifter om anställningsvillkor som Migrationsverket inte har invänt emot, bör denna bedömning gälla även om det senare skulle framkomma att villkoren av någon anledning inte var förenliga med 6 kap. 2 § UtL. En ansökan om förlängt tillstånd bör alltså inte nekas i en sådan situation. Däremot måste givetvis villkoren i fortsättningen uppfylla kraven i 6 kap. 2 § UtL.

#### *När ska de mindre förmånliga villkoren anmälas?*

Den här föreslagna anmälningsskyldigheten ska bara gälla under det aktuella tillståndets giltighetstid eller till dess att utläningen avslutar sin anställning hos arbetsgivaren. Information om tillståndets giltighetstid får arbetsgivaren i samband med att denne föreläggs att skicka in anställningsvillkoren.

Frågan är då vid vilken tidpunkt arbetsgivaren ska vara skyldig att anmäla att villkoren har ändrats till mindre förmånliga villkor. Eftersom skyldigheten som framgår av följande avsnitt blir straffsanktionerad krävs att tidpunkten för anmälan blir förutsägbar och lätt att tillämpa.

Ett alternativ är att välja den tid då villkoren bestäms. Det som talar för denna tidpunkt är att Migrationsverket i vissa fall skulle hinna granska villkoren innan dessa börjar gälla. Skulle villkoren bedömas vara sämre än vad som krävs enligt 6 kap. 2 § UtL kan Migrationsverket uppmärksamma arbetsgivaren och arbetstagaren direkt. Tiden då arbetstagaren riskerar att arbeta under oskäliga arbetsvillkor minimeras. Det som talar emot att bestämma anmälningsskyldigheten till den tidpunkt när villkoren bestäms är att det kan vara svårt att avgöra när detta skett. Villkorsändringar kan ske löpande och de kan ske muntligt. Bevisfrågorna som uppkommer kan bli svåra och i vissa fall

kanske inte ens arbetstagaren eller arbetsgivaren skulle kunna precisera tidpunkten.

Ett annat alternativ är att ha som utgångspunkt den tidpunkt då de försämrade villkoren började gälla. Det blir lättare ur bevissynpunkt att fastställa tiden då villkoren börjar tillämpas, eftersom det ofta framgår av t.ex. lönespecifikationer, försäkringsbrev och liknande. Nackdelen blir att arbetstagaren kan komma att arbeta en tid under villkor som inte är förenliga med reglerna i 6 kap. 2 § UtL.

Det finns för- och nackdelar med bägge alternativen, men med beaktande av att tidpunkten ska vara så klar och förutsägbar som möjligt anser utredningen att villkor som ändras till mindre förmånliga ska anmälas senast en månad efter att de börjat tillämpas. Det är rimligt att arbetsgivaren får en månad på sig att anmäla de förändrade villkoren från den tid då de börjat tillämpas. Om lönen ändras är det alltså en månad efter att den nya lönen betalades ut som anmälan senast ska göras. Om en försäkring tas bort är det senast en månad efter att den inte längre gäller för arbetstagaren som anmälan ska göras.

En arbetsgivare som inte har anmält att villkoren har ändrats och blivit mindre förmånliga kan alltså straffas om Migrationsverket upptäcker att en anmälan inte har skett och rapporterar detta till åklagaren. Det bör som regel vara i samband med att verket granskar en ansökan om förlängt tillstånd som man upptäcker att arbetstagarens anställningsvillkor inte uppfyller kraven i 6 kap. 2 § UtL och att detta inte har anmälts. Det kan givetvis slumpa sig så att dessa försämrade villkor började gälla först någon månad innan ansökan om förlängning görs. I sådant fall kan Migrationsverket få lov att göra en bedömning av om förseningen är ursäktlig eller av någon annan anledning inte bör anmälas till åtal. Sannolikt är det dock så i de fall en anmälan inte har gjorts så har det gått betydligt längre tid än så, varför bedömningen av om anmälan skett i tid eller inte knappast kommer att vara avgörande för frågan om underlåtelsen ska rapporteras till åklagaren.

Om Migrationsverket skickar ärendet vidare blir det en fråga för rättsväsendet att bedöma om anmälan gjorts inom den tid som kan krävas och om underlåtelsen kan generera straff för arbetsgivaren.

Det bör också påpekas att det alltså endast är villkor som är mindre förmånliga för arbetstagaren som ska anmälas till Migrationsverket av arbetsgivaren. Det ankommer inte på arbetsgivaren att anmäla om

arbetstagaren byter arbetsgivare eller yrke. Det är arbetstagarens skyldighet att anmäla sådana förändringar som rör arbetstillståndet.

### *Bemyndigande*

Det finns redan ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om skyldighet för arbetsgivare till en utlänning som beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtL att lämna uppgift om de anställningsvillkor som gäller för utlänningen och föreskrifter om hur uppgiftsskyldigheten ska uppfyllas.<sup>23</sup> Utredningens bedömning är att en reglering om anmälningsskyldighet bör föras in i utlänningsförordningen och att denna nya reglering täcks av det befintliga bemyndigandet i 23 kap. 1 § p. 4 UtL. Något ytterligare bemyndigande med anledning av den föreslagna anmälningsskyldigheten behövs därför inte.

### **10.3.5 Utökad möjlighet att ålägga arbetsgivare företagsbot**

Den föreslagna anmälningsskyldigheten i utlänningsförordningen blir straffsanktionerad enligt 20 kap. 6 § p. 1 UtL. Av denna bestämmelse framgår att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet inte gör anmälan som föreskrivs i en förordning som har utfärdats med stöd av denna lag döms till böter, eller när omständigheterna är försvårade, fängelse i högst sex månader.

En arbetsgivare som inte gör föreskriven anmälan eller inkommer med en anmälan försent riskerar därför att dömas till böter eller fängelse. För brottet finns det alltså föreskrivet ett strängare straff än penningböter. Utöver den möjlighet till straff som föreskrivs i 20 kap. 6 § UtL skulle därmed ett företag på yrkande av åklagare också kunna åläggas att betala företagsbot för brott om brottet har begåtts i utövningen av näringsverksamhet (36 kap. 7 § BrB). Åläggande av företagsbot skulle också kunna ske för det fall arbetsgivaren i anmälan medvetet lämnar oriktiga uppgifter eller medvetet underlåter att tala om något förhållande av betydelse enligt 20 kap. 6 § p. 2 UtL.

Redan mot bakgrund av utredningens direktiv framgår att det kan vara olämpligt att föreslå ändringar av bestämmelserna om företagsbot eftersom de reglerna nyligen har förändrats. Utredningens före-

---

<sup>23</sup> 23 kap. 1 § 4 UtL.

slår inte heller några förändringar i bestämmelsen om företagsbot. Däremot föreslås en ny straffsanktionerad anmälningsskyldighet och den särskilda rättsverkan företagsbot kan då aktualiseras också i fall när en arbetsgivare underlåter att göra en anmälan.

För att företaget ska åläggas företagsbot krävs att företaget inte har gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottet eller att brottet har begåtts av en person med ledande ställning i företaget, grundad på befogenhet att företräda företaget eller att fatta beslut på dess vägnar, eller en person som annars haft ett särskilt ansvar för tillsyn eller kontroll i verksamheten. Med företag avses enskilda näringsidkare och juridiska personer.

### 10.3.6 Åtgärder för att förslaget inte ska bli verkningslöst

En förutsättning för att förslaget ska uppfylla sitt syfte är att Migrationsverket utfärdar de förelägganden som föreslås. Utan sådana förelägganden till arbetsgivare att skicka in uppgifter blir inte någon anmälningsskyldighet aktuell. Den tidiga kontroll som är tänkt att stärka arbetstagarens ställning och öka incitamentet för arbetsgivaren att ge villkor på rätt nivå skulle då utebli. För att förslaget inte ska riskera att bli verkningslöst kan regeringen t.ex. i regleringsbrevet eller i förordningen med instruktion för Migrationsverket ange omfattningen på de kontroller som verket bör utföra.

År 2019 beviljade Migrationsverket drygt 33 000 arbetstillstånd, vilket inkluderar både nya ansökningar och ansökningar om förlängningar. Det är rimligt att en viss andel av samtliga ansökningar kontrolleras även om behovet som regel gör sig mer gällande vid nyansökningar. Fördelningen av hur kontrollerna ska ske bör Migrationsverket komma fram till i samråd med de myndigheter och parter för arbetsmarknaden som har god insikt i förhållanden på arbetsplatserna, så som Arbetsmiljöverket, Försäkringskassan, Polismyndigheten, Skatteverket och Säkerhetspolisen samt arbetsmarknadens parter. Enligt utredningen kan det vara rimligt att till en början kontrollera ett större antal arbetsgivare för att sedan minska detta antal när rutinerna för kontrollerna och urvalet är mer utarbetat. Utredningen anser att verket till en början i vart fall bör utfärda förelägganden i en tiondel av alla beviljade arbetstillstånd under ett år.

Av den reglering om detta som regeringen beslutar om kan det då framgå att Migrationsverket varje år ska begära in uppgifter enligt 6 kap. 6 b § UtlF i en tiondel av alla arbetstillståndsärenden. Vid urvalet av vilka arbetsgivare som ska föreläggas att skicka in uppgifter ska samråd ske med representanter från Arbetsmiljöverket, Försäkringskassan, Polismyndigheten, Skatteverket och Säkerhetspolisen samt arbetsmarknadens parter.

För att ytterliga förstärka Migrationsverkets skyldighet att vidta de nödvändiga kontrollerna och för att kunna utvärdera resultatet av kontrollerna skulle regeringen dessutom kunna kräva att kontrollerna återrapporteras. En sådan återrapporteringsskyldighet kan också föreskrivas i regleringsbrevet till Migrationsverket. Återrapporteringsskyldigheten skulle t.ex. kunna bestå i att Migrationsverket ska rapportera hur samråd har skett, hur kontrollerna har fördelats och hur många arbetsgivare som inte har justerat anställningsvillkoren trots att brister påpekats.

## 10.4 Alternativt förslag: anställningsavtalet ska bifogas med ansökan

**Alternativt förslag:** Ett arbetstillstånd får endast ges till en utlänning som har ett anställningsavtal.

Migrationsverket får ålägga en arbetsgivare att anmäla om villkoren ändras till mindre förmånliga för arbetstagaren i förhållande till anställningsavtalet.

Om ändrade uppgifter kommer in ska Migrationsverket kontrollera om villkoren uppfyller kraven i 6 kap. 2 § UtlL. Skulle förutsättningarna inte vara uppfyllda ska Migrationsverket informera arbetsgivaren och arbetstagaren om detta.

### 10.4.1 Utgångspunkter för det alternativa förslaget

Av 6 kap. 2 § UtlL framgår att ett arbetstillstånd får ges till en utlänning som erbjudits en anställning. Vid prövningen av om utlänningen har rätt till arbetstillstånd granskas därför det erbjudande om anställning som arbetsgivaren ger in till Migrationsverket. För att ändra denna ordning i enlighet med utredningens direktiv måste

6 kap. 2 § UtLL ändras så att arbetstillstånd får ges till en utlänning som har ett anställningsavtal. För att få ett arbetstillstånd skulle bevis om ett anställningsavtal därmed krävas och detta måste då ges in till Migrationsverket i samband med ansökan om arbetstillstånd.

Att ett avtal ges in i samband med ansökan är inte detsamma som att göra anställningserbjudandet bindande. Att göra anställningserbjudandet bindande skulle innebära att binda parterna vid vissa utgångspunkter innan avtalet har ingåtts. Ett avtal är dock per definition bindande för parterna till dess att ett nytt avtal har ingåtts. Utredningen har redogjort för vissa överväganden kring ett bindande anställningserbjudande i avsnitt 10.3.2. Nedan redogörs endast för de aspekter som talar för och emot införandet av en ordning där ett anställningsavtal ska bifogas med ansökan om arbetstillstånd.

För att förslaget om anställningsavtal ska bli ändamålsenligt och verkningsfullt skulle det enligt utredningen också krävas att en anmälningsskyldighet infördes även vid denna lösning. Ett sådant förslag presenteras därför också.

#### 10.4.2 För- och nackdelar

Som också Jämlikhetskommissionen påpekade skulle en ordning där anställningsavtalet bifogas redan vid ansökan kunna stärka arbetstagarens ställning i och med att denne lättare kan bedöma villkoren för anställningen. Arbetstagaren får ett konkret anställningsavtal att förhålla sig till och ändringar av villkoren skulle behöva ske i samråd med arbetstagaren och i enlighet med LAS.

Mot denna fördel för arbetstagaren ska dock arbetsgivarens behov av att kunna förändra sin verksamhet ställas. Genom att kontraktet ska vara undertecknat redan innan utlänningen har fått sitt arbetstillstånd måste arbetsgivaren göra bedömningar avseende sitt behov för verksamheten under lång tid framöver, både vad gäller anställda och de villkor som kan erbjudas. Jämlikhetskommissionen föreslog att avtalet skulle vara försett med ett förbehåll för att arbetstillstånd kommer att beviljas. Att avtalet gäller med förbehåll för att tillstånd beviljas får anses rimligt men innebär också att arbetsgivaren måste ta i beaktande att anställningen kanske inte kommer till stånd. Under tiden som prövningen av tillståndsfrågan behandlas kommer arbetsgivaren dessutom att vara bunden till att anställa



personen om tillstånd beviljas. Enligt utredningen kan detta bli problematiskt, inte minst för en liten arbetsgivare. I dag kan arbetsgivaren om förhållandena ändras på arbetsmarknaden, i företaget eller på annat sätt, välja att inte gå vidare med en rekrytering eftersom det endast är ett erbjudande som utfärdats. Med ett redan ingånget anställningsavtal kan det bli svårt för arbetsgivaren att göra de förändringar som verksamheten kräver i den stund när anställningen faktiskt blir aktuell. Utredningens bedömning är att konsekvenserna av att ett avtal ska bifogas direkt vid ansökan om arbetstillstånd kan komma att minska arbetsgivares incitament att anställa kompetens från utlandet.

En annan aspekt som också ska ställas emot fördelarna för arbetstagaren är att även i de fall där ett anställningsavtal föreligger kan detta ändras om parterna är ense om det. Dessutom kan det uppstå konflikter om vilka anställningsvillkor som faktiskt har avtalats om avtalet är otydligt. Detta påpekades också i SOU 2016:91.

Anställningsavtal kan också ingås muntligt, varför ett krav på att anställningsavtalet ska ges in inte framstår som optimalt. Snarare skulle i så fall ett krav på uppgifter om villkoren för anställningen vara en mer ändamålsenlig lösning.

En fördel med att alla ska ge in anställningsavtalet vid ansökan är dock att Migrationsverket inte behöver lägga resurser på att göra ett urval av vilka avtal som ska kontrolleras. Detta ska dock vägas mot att Migrationsverket, när alla avtal kommer in, får en väldigt stor arbetsbörda med att granska en mängd olika avtal som inte heller nödvändigtvis innehåller alla de uppgifter som behöver framgå för att Migrationsverket ska kunna göra ändamålsenliga kontroller av villkoren för anställningen. Det finns inga formkrav för anställningsavtal och de kan se olika ut mellan olika arbetsgivare. Det kan därför bli en svår uppgift för Migrationsverket att göra en effektiv prövning av anställningsvillkoren i avtal som inte är standardiserade på samma sätt som de erbjudande om anställning som nu bifogas ansökan om arbetstillstånd. I många fall skulle Migrationsverket förmodligen dessutom behöva begära in kompletterande uppgifter om anställningen.

Även om ett anställningsavtal skickas med ansökan direkt står det som sagt parterna fritt att avtala om ändrade villkor efter att dessa skickats in till Migrationsverket. För att undvika att inhämtningen av avtalet blir verkningslöst skulle därför även en anmälningsskyldighet behöva införas.

### 10.4.3 Anmälningsskyldighet

Som tidigare konstaterats framstår en generell anmälningsskyldighet varken som ändamålsenlig eller proportionerlig för att komma till rätta med de problem som uppmärksammats med att arbetstagare arbetar under villkor som strider mot bestämmelsen i 6 kap. 2 § UtlL. De resurser som Migrationsverket skulle behöva använda för detta står inte i rimlig proportion till det resultat som skulle kunna uppnås. Migrationsverket skulle först granska alla avtal, därefter eventuellt begära in kompletteringar och slutligen hantera ett stort antal anmälningar om ändrade villkor som kommer in. Om en anmälningsskyldighet ska införas även vid denna alternativa lösning anser utredningen därför att den ska vara begränsad och inte omfatta alla arbetsgivare. Det som utredningen har föreslagit i avsnitt 10.3.2 och 10.3.6 om hur många arbetsgivare som ska omfattas av kontroller och hur urvalet av dessa ska gå till kan då gälla även för denna anmälningsskyldighet.

Om en anmälningsskyldighet införs bör det som föreslagits ovan i avsnitt 10.3.4 om vad som avses med mindre förmånliga villkor, när dessa ska anmälas och frågor om bemyndigande gälla även för denna anmälningsskyldighet.

Eftersom arbetsgivaren inte är part i ärendet om arbetstillstånd, skulle det kunna ifrågasättas om det är denne som ska påföras en skyldighet att anmäla förändringar som avser arbetstillståndet. Ett alternativ hade varit att låta arbetstagaren bli anmälningsskyldig. Det skulle dock i viss mån gå emot syftet med förslaget, nämligen att arbetstagaren inte ska drabbas av fel som arbetsgivaren gör. Om anmälningsskyldigheten skulle gälla för arbetstagaren är det denne som får hela ansvaret för att försämrade villkor anmäls och han eller hon riskerar eventuellt också att inte beviljas ett förlängt uppehållstillstånd om så inte sker.

#### 10.4.4 Förslag till ändring i utlänningslagen och författningskommentar

##### *Utlänningslagen*

**6 kap. 2 §** Arbetstillstånd får ges till en utlänning som *har ett anställningsavtal*, om

1. anställningen gör det möjligt för honom eller henne att försörja sig, och

2. lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen.

Arbetstillstånd enligt första stycket får endast ges om rekryteringsförfarandet är förenligt med Sveriges åtaganden inom Europeiska unionen.

Arbetstillstånd får även ges till en utlänning som deltar i ett internationellt utbyte eller om det följer av ett internationellt avtal eller ett avtal med ett annat land.<sup>24</sup>

##### *Författningskommentar*

För att få ett arbetstillstånd krävs det att utlänningen har ett anställningsavtal. Detta avtal ska skickas in tillsammans med ansökan om arbetstillstånd och ligga till grund för prövningen av om tillståndet kan beviljas. Av anställningsavtalet ska de villkor som gäller för anställningen framgå. Skulle Migrationsverket behöva kompletterande uppgifter kan detta inhämtas genom bestämmelsen i 6 kap. 6 b § UtlF. Uppgifter enligt 6 kap. 6 b § UtlF lämnas på heder och samvete och därigenom blir straffbestämmelsen om osann eller vårdslös försäkran i 15 kap. 10 § BrB tillämplig.

#### 10.4.5 Förslag till bestämmelse i utlänningsförordningen

**6 kap. 6 c §** *Migrationsverket får ålägga en arbetsgivare att under viss tid anmäla om villkoren ändras till mindre förmånliga för arbetstagaren än de som skickades in enligt 6 kap. 2 § UtlL. En sådan anmälan ska göras till Migrationsverket senast en månad efter att de börjat tillämpas.*

---

<sup>24</sup> Senaste lydelse 2008:884.

*Om ändrade uppgifter kommer in ska Migrationsverket kontrollera om villkoren motsvarar kraven i 6 kap. 2 § UtlL. Skulle förutsättningarna inte längre vara uppfyllda ska Migrationsverket informera arbetsgivaren och arbetstagaren om detta.*

## 10.5 Ska en arbetstagare vars arbetstillstånd återkallas ha rätt till ersättning från arbetsgivaren?

**Bedömning:** Enligt utredningen bör en arbetstagare vars arbetstillstånd återkallas inte ha rätt till ersättning från arbetsgivaren.

### Skälen för utredningens bedömning

Enligt utredningens direktiv ska det övervägas om en arbetstagare vars arbetstillstånd återkallas ska ha rätt till ersättning från arbetsgivaren. Denna fråga har tidigare behandlas i promemorian Ds 2018:7. I promemorian föreslås bl.a. att en arbetskraftsinvandrare vars uppehållstillstånd för arbete återkallats ska ha rätt till ersättning från arbetsgivaren, om återkallelsen skett till följd av att arbetsgivaren inte tillhandahållit en anställning som uppfyller kraven för ett arbetstillstånd. Detsamma föreslås gälla om arbetstagaren, till följd av samma underlåtenhet hos arbetsgivaren, fått avslag på en förlängningsansökan eller en ansökan om permanent uppehållstillstånd.

Vid remisshanteringen fick förslaget kritik bl.a. från de allmänna domstolarna som menade att det var oklart vad som skulle ligga till grund för ersättning och hur denna skulle beräknas. Det framfördes också att ersättningen inte låg i linje med vad som gäller för övriga ersättningar inom arbetsrätten. Från Migrationsverket påpekades att om utlänningen ska ha uppehållstillstånd under tiden som denne processar om ersättningen kommer han eller hon inte att kunna försörja sig i Sverige eftersom arbetstillståndet är återkallat. Det finns därför en risk att utlänningen åter befinner sig i en utsatt situation och riskerar att utnyttjas av oseriösa arbetsgivare eller belasta svenska sociala välfärdssystem. Flera påtalade också att möjligheten att få ett uppehållstillstånd kan utnyttjas av utlänningar som vill kvarstanna eller resa in i Sverige av andra skäl än att föra talan om ersättning.

Utredningen delar de kritiska synpunkter som framkommit vid remissbehandlingen av förslaget om ersättning för utlänningen när arbetstillståndet blivit återkallat. Förslaget framstår inte som ändamålsenligt utformat för att stärka arbetsgivares incitament att följa gällande regler och förhindra att arbetskraftsinvandrare utnyttjas. I stället har utredningen, när det gäller fråga om skydd för utlänningar, föreslagit en rad andra förändringar. Bland annat har det föreslagits att återkallelsebestämmelsen i 7 kap. 7 e § UtL görs mer flexibel genom att en återkallelse kan underlåtas vid ringa fall eller om det efter en proportionalitetsbedömning inte framstår som rimligt att återkalla uppehållstillståndet (se kapitel 9). Genom utredningens förslag tidigare i detta kapitel om uppgifts- och anmälningsskyldighet för vissa arbetsgivare kommer arbetstagare i större utsträckning att uppmärksammas på om deras arbetsvillkor inte är förenliga med kraven i 6 kap. 2 § UtL. Utlänningen kommer därmed ha möjlighet att byta arbetsgivare tidigare, vilket också kommer minska antalet utlänningar som arbetar flera år under förhållanden som inte är förenliga med lag eller får sina arbetstillstånd återkallade och utvisas på grund av att arbetsgivaren inte erbjudit de villkor som krävs enligt 6 kap. 2 § UtL. Genom uppgifts- och anmälningsskyldigheten påförs arbetsgivarna en straffsanktionerad anmälningsskyldighet. Skulle ytterligare åtgärder införas riskerar de samlade åtgärderna att leda till att arbetsgivare som har ett verkligt behov av att rekrytera arbetskraft från tredje land väljer att avstå från sådan rekrytering på grund av rädslan för sanktioner. Mot denna bakgrund bör inte både bestämmelser om anmälningsskyldighet och ersättning införas.

## 10.6 Ska ett beslut om företagsbot kunna ersätta ett beslut om utvisning?

**Bedömning:** Enligt utredningen bör inte ett beslut om företagsbot ersätta ett beslut om utvisning.

### Skälen för utredningens bedömning

Enligt utredningens direktiv ska utredningen även ta ställning till om ett beslut om företagsbot ska kunna ersätta ett beslut om utvisning. Även när det gäller denna fråga anser utredningen att de förslag som

redan lämnats är tillräckliga för att skydda arbetstagaren. Enligt förslagen kommer det att finnas utökade möjligheter att underlåta att återkalla uppehållstillstånd även om anställningsvillkoren har varit bristfälliga. Utlänningen kommer också få möjlighet att reagera tidigare och byta arbetsgivare i fall villkoren inte uppfyller de lagstadgade kraven. Företagsbot kan enligt vårt förslag drabba de arbetsgivare som inte uppfyller sin anmälningsskyldighet men däremot inte arbetsgivare som ger sämre villkor än vad som följer av 6 kap. 2 § UtlL. Det framstår då inte som en lämplig ordning att, på grund av att företagsbot har påförts en arbetsgivare, som inte uppfyllt sin anmälningsskyldighet, underlåta en utvisning om det för övrigt finns grund för att återkalla tillståndet för utlänningen och utvisa denne. Något sådant förslag lämnas därför inte.



# 11 Försörjningskrav för familjemedlemmar

## 11.1 Allmänt om försörjningskrav

I 5 kap. 3 och 3 a §§ UtlL finns regler om vilka personer som får söka uppehållstillstånd på grund av anknytning till en i Sverige bosatt person. Såväl svenska som utländska medborgare kan vara anknytningsperson, dvs. den person som en utlänning åberopar anknytning till när han eller hon ansöker om uppehållstillstånd.

För att uppehållstillstånd ska beviljas anhöriga med stöd av dessa bestämmelser om anhöriginvandring ska anknytningspersonen kunna försörja sig och ha en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och utlänningen.<sup>1</sup> Det innebär ett krav på att anknytningspersonen ska klara sin egen försörjning men inte att han eller hon ska försörja sina familjemedlemmar. Det kan därför sägas att det snarare är fråga om ett krav på egen försörjning i stället för ett försörjningskrav med innebörd att en person ska svara för någon annans försörjning.

De närmare kraven för anknytningspersonens försörjningsförmåga preciseras i 4 kap. 4 c § UtlF. Där framgår det att kravet på att kunna försörja sig är uppfyllt om den person som utlänningen åberopar anknytning till har lön som efter avdrag för preliminär skatt uppgår till förbehållsbeloppet vid utmätning av lön enligt 7 kap. 5 § utsökningsbalken. Det är i första hand inkomster från arbete och andra arbetsrelaterade ersättningar samt företagande som utgör godtagbara försörjningskällor vid prövningen av anknytningspersonens försörjningsförmåga.

Anknytningspersonens försörjningsförmåga prövas endast vid ansökningstillfället och därför görs en bedömning av om han eller hon har en långsiktig försörjningsförmåga. Arbetsinkomsterna bör

---

<sup>1</sup> 5 kap. 3 b § UtlL.



vara av viss varaktighet och inte endast sporadiska från tillfälliga korttidsanställningar. Arbetsinkomster från tillsvidareanställning eller liknande anställning eller överskott från eget arbete av mer varaktig karaktär tyder i sig på en god etablering på arbetsmarknaden. En tillsvidareanställning på heltid som genererar inkomster av viss storlek är därför en omständighet som bör medföra att försörjningsförmågan anses uppfylld. Sedan uppehållstillstånd beviljats ska det inte göras någon ytterligare prövning av försörjningskravet.<sup>2</sup>

Vidare ska anknytningspersonen också ha en bostad åt sig och den sökande när han eller hon anländer till Sverige. Syftet är att säkerställa att de som beviljas uppehållstillstånd som anhöriga har ett ordnat boende direkt vid ankomsten till Sverige. Av Migrationsverkets föreskrifter<sup>3</sup> framgår bl.a. att kravet på en bostad av tillräcklig storlek och standard ska anses uppfyllt om anknytningspersonen, senast då utlänningsen anländer till Sverige, förfogar över en bostad som han eller hon äger, hyr i första eller andra hand eller innehar med bostadsrätt. Om bostaden hyrs i andra hand ska uthyrningen vara godkänd av hyresvärd, bostadsrättsförening eller hyresnämnd. Bostaden ska ha en skälig standard och vara av lämplig storlek för det antal personer som ska bo i den. En bostad för två vuxna utan barn ska ha minst ett rum och kök eller kokvrå. Om barn ska bo i bostaden ska den ha flera rum. Två minderåriga barn kan dela sovrum.

Syftet med försörjningskravet för denna grupp av utlänningar är framför allt att stärka integrationen. När bestämmelsen infördes uttalade den dåvarande regeringen att avgörande faktorer för en god integration är arbete, språkkunskaper och bostad för den egna familjen. Om anknytningspersonen redan har integrerats i samhället genom att han eller hon är egenförsörjande och har en bostad främjas även de nyanlända familjemedlemmarnas integration.<sup>4</sup>

### 11.1.1 Tillfälliga lagen

När lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (den tillfälliga lagen) infördes begränsades möjligheterna till anhöriginvandring och det infördes också ett utvidgat försörjningskrav som innebär att anknytningspersonen inte bara ska

---

<sup>2</sup> MIG 2019:12.

<sup>3</sup> Migrationsverkets föreskrifter om försörjningskravet vid anhöriginvandring MIGRFS 02/17.

<sup>4</sup> Prop. 2009/10:77, *Försörjningskrav vid anhöriginvandring*, s. 19.

kunna försörja sig själv utan även den anhörige som ansöker om uppehållstillstånd. Försörjningskravet är uppfyllt om den person som utläningen åberopar anknytning till har lön som efter avdrag för preliminär skatt uppgår till förbehållsbeloppet vid utmätning av lön enligt 7 kap. 5 § utsökningsbalken. Beräkningen ska göras med beaktande även av vad som behövs för försörjning av familjemedlemmen.

Förbehållsbeloppet fastställs med ledning av ett normalbelopp som ska anses innefatta alla vanliga levnadskostnader utom bostadskostnad. Bostadskostnaden beräknas särskilt och läggs till normalbeloppet. Normalbeloppet ska för en ensamstående gäldenär under år 2020 vara 5 002 kronor i månaden, för sammanlevande makar och därmed jämställda 8 264 kronor i månaden och för varje barn 2 654 kronor i månaden till och med det kalenderår då barnet fyller sex år och 3 055 kronor i månaden för tid därefter.<sup>5</sup>

### 11.1.2 Migrationskommittén, SOU 2020:54

Migrationskommittén har föreslagit att det för anhöriginvandring även fortsättningsvis ska uppställas ett krav på att anknytningspersonen kan försörja sig och utläningen samt ha en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och utläningen. Kommittén bedömer att den nuvarande nivån på försörjningskravet är rimligt och att det saknas skäl att ändra kravet på bostad. Liksom i dag ska regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kunna meddela föreskrifter om nivån på försörjningsförmågan och kraven på bostaden.<sup>6</sup>

### 11.1.3 Annan anhöriginvandring

Det finns även viss anhöriginvandring som särregleras i utlänningsförordningen. Det gäller t.ex. anknytning till en utläning som enligt 5 kap. 5 § andra stycket UtL har sin försörjning ordnad på annat sätt än genom anställning, dvs. främst utläningar som är egna företagare. Uppehållstillstånd får beviljas för samma tid som anknytnings-

---

<sup>5</sup> Kronofogdemyndighetens föreskrifter om bestämmande av förbehållsbeloppet vid löneutmätning under år 2020, KFMFS 2019:1.

<sup>6</sup> SOU 2020:54 s. 282 ff.

personens tillstånd och för att beviljas uppehållstillstånd ska familjemedlemmen ha sin försörjning ordnad under vistelsen.<sup>7</sup>

Detsamma gäller familjemedlem till en utlänning som har ett uppehållstillstånd enligt 5 b kap. 3 eller 8 §§ UtlL. För att beviljas uppehållstillstånd ska en sådan familjemedlem ha sin försörjning ordnad under vistelsen och inte utgöra ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa. Familjemedlemmens uppehållstillstånd ska gälla för samma tid som anknytningspersonens tillstånd.<sup>8</sup>

## 11.2 Försörjningskrav för arbetskraftsinvandrare

Även uppehållstillstånd för familjemedlemmar till utlänningar som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av arbete enligt 6 kap. 2 § UtlL, eller med stöd av reglerna om spårbyte i 5 kap. 15 a § UtlL, regleras särskilt i utlänningsförordningen. Familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare får beviljas uppehållstillstånd i samma omfattning som arbetskraftsinvandringen.<sup>9</sup> För att beviljas ett uppehållstillstånd för arbete krävs bl.a. att utlänningen måste ha en anställning som gör det möjligt att försörja sig vilket innebär att inkomsten måste vara av sådan storlek att personen inte behöver försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen för att täcka sina kostnader för bland annat boende och uppehälle<sup>10</sup> (se vidare avsnitt 4.1.1). Detta försörjningskrav är dock frikopplat från reglerna om anhöriginvandring och innebär enbart ett krav på egenförsörjning och inte ett krav på att kunna försörja anhöriga som kommer hit. Något krav på bostad finns inte heller.

Andelen anhöriga till arbetskraftsinvandrare som ansökt om uppehållstillstånd har stadigt ökat de senaste tio åren. Av tabellen nedan framgår hur många anhöriga till arbetskraftsinvandrare som sökt uppehållstillstånd 2009–2019.

---

<sup>7</sup> 4 kap. 4 b § UtlF.

<sup>8</sup> 4 a kap. 6 § UtlF.

<sup>9</sup> 5 kap. 23 § UtlL och 4 kap. 4 a § UtlF.

<sup>10</sup> Prop. 2007/08:147 s. 59.

Tabell 11.1 Anhöriga till arbetskraftsinvandrare

Andel bifall och avslag

År	Bifall			Avslag			Totalt antal ansökningar (Inklusive övriga och avskrivna ärenden)
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt	
2019	9 630	5 421	15 051	2 193	1 556	3 749	23 322
2018	9 888	5 385	15 273	2 129	1 448	3 577	18 590
2017	7 694	4 402	12 096	2 105	1 556	3 661	15 001
2016	5 345	2 985	8 330	1 756	1 231	2 987	12 292
2015	6 233	3 573	9 806	2 356	1 870	4 226	15 383
2014	6 114	3 337	9 451	1 854	1 421	3 275	13 097
2013	6 013	3 205	9 218	1 653	1 149	2 802	14 048
2012	6 060	3 185	9 245	1 344	988	2 332	11 737
2011	5 137	2 826	7 963	601	379	980	11 124
2010	3 306	1 738	5 044	215	125	340	6 667
2009	2 341	1 144	3 485	118	74	192	4 095

Källa: Migrationsverket 2020.

I utredningens uppdrag ingår att överväga om ett försörjningskrav för familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare bör införas. Detta mot bakgrund av att regelverket för familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare ser annorlunda ut än för de som kommer hit på anknytning enligt reglerna i 5 kap. 3 och 3 a §§ UtL. Det skulle därför kunna öppna upp för kringgåenden av den reglerade invandringen. Förutom att utländsk arbetskraft riskerar att utnyttjas kan missbruk av regelverket leda till belastningar på det svenska socialförsäkrings-systemet. Utredningen ska därför ta ställning till om även familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare bör omfattas av ett försörjningskrav för att kunna beviljas uppehållstillstånd. En särskild fråga i detta sammanhang är om det finns skäl att i någon uträkning lätta på kraven när det gäller storleken på bostad så att reglerna kring detta inte förhindrar högkvalificerad arbetskraftsinvandring.<sup>11</sup>

Det har framförts att problemet som ett försörjningskrav är tänkt att lösa är mycket litet, eller till och med obefintligt, eftersom ytterst få av arbetskraftsinvandrarna bor i hushåll som ansökt om ekonomiskt bistånd från kommunen.<sup>12</sup> Å andra sidan har det framförts att den

<sup>11</sup> Dir 2020:8 s. 18.<sup>12</sup> Jfr SCB, (2020), *Kockar och it-specialister är de vanligaste arbetskraftsinvandrarna.*

inkomst som i dag krävs för att beviljas arbetstillstånd (13 000 kronor) är för låg för att även kunna försörja familjemedlemmar. Medföljande familjemedlemmar kan därför själva behöva arbeta i Sverige. Den som beviljas uppehållstillstånd p.g.a. anknytning får också i regel tillstånd att arbeta. Någon kontroll av villkoren för det arbete som eventuellt utförs av familjemedlemmar görs däremot inte av Migrationsverket. Detta kan leda till missbruk och utnyttjande av familjemedlemmar som kan tvingas arbeta under dåliga villkor.

Argument som har framförts mot ett utvidgat försörjningskrav är att det skulle kunna göra det mindre attraktivt att arbeta i Sverige. Det kan också slå särskilt hårt mot storstadsområdena, där bostäder är dyra, och mot vissa näringar som t.ex. besöksnäringen där lönenivåerna inte är så höga. Ett eventuellt förslag om försörjningskrav måste därför vara välbalanserat för att inte göra det mindre attraktivt att komma till Sverige och arbeta.

### 11.3 Försörjningskrav för innehavare av EU-blåkort och ICT-tillstånd

Utredningen ska också undersöka vad som ska gälla i fråga om försörjningskrav för familjemedlemmar till personer med EU-blåkort och ICT-tillstånd.<sup>13</sup> Vissa familjemedlemmar till den som har ett ICT-tillstånd eller ett EU-blåkort, ska beviljas uppehållstillstånd för samma tid som anknytningspersonen har tillstånd.<sup>14</sup> För att beviljas ett EU-blåkort krävs bl.a. att lönen är minst en och en halv gånger den genomsnittliga bruttoårslönen i Sverige (52 950 kronor/månad år 2020). För ICT-tillstånd ställs krav på att kunna försörja sig.

Värt att notera är att rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening (familjeåterföreningsdirektivet) är tillämpligt med vissa särskilt angivna undantag för familjemedlemmar till arbetstagare med EU-blåkort eller ICT-tillstånd. I artikel 7.1 i familjeåterföringsdirektivet finns bl.a. möjlighet för en medlemsstat att kräva att referenspersonen har en bostad av viss storlek och tillräcklig försörjning av referenspersonen och hans eller hennes familjemedlemmar utan hjälp från systemet för socialt bistånd i den berörda medlemsstaten. Sverige har dock hittills

---

<sup>13</sup> Dir 2020:8 s. 18.

<sup>14</sup> 6 a kap. 10 § och 6 b kap. 14 § UtL.

inte utnyttjat möjligheten att ställa sådana krav på familjemedlemmar till innehavare av EU-blåkort eller ICT- tillstånd.

EU-domstolen har i en dom den 4 mars 2010 (C-578/08, Chakroun, punkt 43 och 47) bl.a. uttalat att möjligheten att uppställa ett försörjningskrav enligt direktivet ska tolkas restriktivt eftersom huvudregeln är att familjeåterförening ska beviljas. Det utrymme för skönsmässig bedömning som tillerkänns medlemsstaterna ska vidare inte användas av dem på ett sätt som äventyrar direktivets syfte, som är att främja familjeåterförening, eller direktivets ändamålsenliga verkan. Av avgörandet (punkt 48) framgår också att, även om medlemsstaterna får ange en viss summa som referensbelopp, får familjeåterförening inte nekas för att inkomsten inte överstiger en viss miniminivå, oberoende av en konkret prövning av varje sökandes situation.

## 11.4 Överväganden och förslag

**Förslag:** Anhöriga till arbetskraftsinvandrare och innehavare av ICT-tillstånd ska omfattas av ett krav på försörjning men däremot inget krav på bostad.

### Skälen för utredningens förslag

Som ovan redogjorts för föreslår Migrationskommittén i sitt betänkande (SOU 2020:54) att det för personer som avses i 5 kap. 3 och 3 a §§ UtlL ska införas ett krav på försörjning vid anhöriginvandring och att det då ska krävas att anknytningspersonen kan försörja både sig själv och övriga familjemedlemmar samt ha en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och utlänningen. Undantag från detta ska bara göras i vissa speciella situationer.

De som har fått uppehållstillstånd på grund av arbete kan i dag per definition försörja sig själva, eftersom det ligger i förutsättningarna för arbetstillståndet att man har en inkomst över en viss nivå. Ett krav på att även kunna försörja de familjemedlemmar som ska medfölja skulle kunna inverka negativt på Sveriges attraktionskraft när det gäller arbetskraftsinvandring. Det finns inte heller något som tyder på att denna grupp har behövt försörjningsstöd i någon större utsträckning.

Mot detta ska vägas det faktum att om Migrationskommitténs förslag genomförs kommer det att bli betydligt svårare för många utlänningar som vill ta med sig sin familj till Sverige. Flyktingar och alternativt skyddsbehövande är bara undantagna från försörjningskravet om ansökan om familjeåterförening görs inom tre månader från det att uppehållstillståndet beviljats. Av kommitténs betänkande framgår att sedan den tillfälliga lagen infördes har cirka 1 000 ansökningar per år skett senare än tre månader efter att anknytningspersonen beviljats uppehållstillstånd. Det finns därmed en risk för att åtminstone vissa utlänningar kommer att välja att söka uppehållstillstånd på grund av arbete i stället för på någon annan grund för att möjliggöra för att även familjemedlemmarna ska kunna komma hit. De skulle då även kunna riskera att tvingas godta betydligt sämre anställningsvillkor än vad de annars skulle göra för att få ett arbetstillstånd.

Här bör också beaktas att den föreslagna nivån på försörjningsförmågan (dvs. inkomst efter skatt) för en familj med två barn ligger på mellan 13 600 kronor–14 400 kronor (beroende på ålder på barnen) med tillägg för bostadskostnaden. Boendekostnaden kan variera kraftigt beroende på var i landet bostaden ligger och storleken på bostaden. Den genomsnittliga nivån på månadshyran för en trea var 7 300 kronor år 2020 och för en fyra 9 393 kronor.<sup>15</sup> Det innebär att nivån på försörjningsförmågan i snitt skulle kunna uppgå till cirka 21 000 kronor (efter skatt) för en familj med två barn. Det motsvarar en inkomst på cirka 30 000 kronor före skatt (beroende på skattesatsen i kommunen). Ett sådant inkomstkrav kan givetvis medföra problem för vissa arbetskraftsinvandrare men inte för den lite mer kvalificerade kompetens som Sverige vill kunna attrahera. Oavsett omfattningen på utnyttjande av försörjningsstöd för anhöriga till arbetskraftsinvandrare måste de medföljande familjemedlemmarna på något sätt försörja sig här i Sverige. För att motverka att denna grupp utnyttjas i arbetslivet kan man därför antingen införa ett krav på att anknytningspersonen ska kunna försörja samtliga familjemedlemmar eller höja den lägsta nivån på den inkomst som är godtagbar enligt 6 kap. 2 § första stycket p. 1 UtL.

Nackdelen med att generellt ha ett lägsta inkomstkrav för arbetskraftsinvandring som är högre än dagens nivå på 13 000 kronor är att det även kommer att omfatta den grupp av arbetskraftsinvandrare

---

<sup>15</sup> SCB (2020), *Hyra efter antal rum*.

som kommer ensamma till Sverige. Merparten av de arbetskraftsinvandrare som kommer hit kommer utan familjemedlemmar, vilket sannolikt beror på att många arbetskraftsinvandrare själva är unga, cirka 40 procent av alla som kom under 2009–2015 (exklusive bärplockare) var under 30 år.<sup>16</sup> Det förefaller då rimligare att i stället ha ett högre försörjningskrav som bara omfattar dem som vill ta med sina familjemedlemmar. På så sätt blir även systemet för anhöriginvandring lika oavsett grunden för uppehållstillstånd.

Utredningen anser sammantaget att det finns skäl för att även de som har fått tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av arbete ska omfattas av ett krav på försörjning av sina anhöriga motsvarande det som Migrationskommittén har föreslagit. Detsamma bör gälla den som kommer hit med ICT-tillstånd. Ett särskilt bemyndigande för regeringen att närmare föreskriva om försörjning av familjemedlemmar till innehavare av ICT-tillstånd behöver då föras in i 6 b kapitlet utlänningslagen. Skulle däremot Migrationskommitténs förslag inte genomföras finns det givetvis ingen anledning att införa ett skärpt försörjningskrav för arbetskraftsinvandrare eller de med ICT-tillstånd.

Att försörjningskravet är uppfyllt ska bara bedömas när ansökan görs första gången och inte vid eventuella förlängningsansökningar.

### *Särskilt om s.k. spårbytare*

När det gäller de utlänningar som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av arbete med stöd av reglerna om spårbyte i 5 kap. 15 a § UtlL finns också en risk för missbruk om det inte skulle finnas ett motsvarande försörjningskrav för denna grupp. I stället för att söka uppehålls- och arbetstillstånd för arbetstagaren och dennes familj med tillhörande försörjningskrav för familjen, skulle kanske vissa utlänningar i stället resa in i Sverige och söka asyl för att sedan kunna byta spår och få arbetstillstånd. Familjen skulle då kunna få uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 a § UtlL utan motsvarande krav på försörjning. Det krävs därför att samma regler för försörjning gäller för denna grupp som för dem som söker arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL. Å andra sidan skulle det kunna uppstå orimliga konsekvenser för t.ex. barnfamiljer som tillsammans kommit som asyl-

---

<sup>16</sup> Riksrevisionen, RIR 2016:32, s. 46 f.



sökande till Sverige och där sedan en i familjen får uppehålls- och arbetstillstånd med stöd av 5 kap. 15 a § UtlL. Om försörjningskravet inte uppfylls skulle övriga familjemedlemmar riskera att bli utvisade i den situationen. Utredningen förslår därför att det i dessa fall ska vara möjligt att göra undantag från försörjningskravet för anhöriga om det föreligger särskilda skäl.

#### *Innehavare av EU-blåkort undantas*

Utredningen anser däremot att det inte finns samma argument för att innehavare av EU-blåkort ska omfattas av kravet på att kunna försörja medföljande familjemedlemmar. Den som har ett sådant tillstånd har erhållit en högavlönad tjänst och bör därför ha en tillräckligt hög inkomst för att kunna försörja familjen. Innehavare av EU-blåkort är få (år 2019 beviljades 38 stycken i Sverige och 23 stycken beviljades förlängning) och har i dag ett krav på en lägsta lön om en och en halv gånger den genomsnittliga bruttoårslönen i Sverige (52 950 kronor/månad år 2020). Ett särskilt krav på försörjning av familjemedlemmarna är därför inte motiverat. Det är dessutom sådana högkvalificerade arbetstagare som Sverige vill kunna attrahera (jfr utredningens direktiv 2020:8). Att göra alternativet med EU-blåkort mer attraktivt kan vara en möjlig väg att åstadkomma detta.

#### *Inget krav på bostad*

Vad gäller kravet på en bostad av tillräcklig storlek och standard så skulle däremot ett annat synsätt än det som Migrationskommittén föreslagit kunna övervägas när det gäller arbetskraftsinvandrare. Det framkommer av olika rapporter att det redan i dag är så att svårigheten att skaffa en bostad i Sverige är en anledning till att det kan vara svårt att rekrytera arbetskraft till Sverige.<sup>17</sup> Det är inte heller särskilt troligt att ett undantag från kravet på bostaden skulle kunna medföra att det sker en överflyttning av ansökningar om uppehållstillstånd p.g.a. arbete från andra grunder för uppehållstillstånd. Utredningen anser därför att ett bostadskrav inte behöver gälla för arbetskraftsinvandrare.

---

<sup>17</sup> Tillväxtnanalys PM 2018:14 s. 60 ff. och s. 68.

## 11.5 Återkallelse av uppehållstillstånd för familjemedlemmar

**Förslag:** Ett uppehållstillstånd som har beviljats en familjemedlem till en person med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete eller näringsverksamhet får återkallas om anknytningen bryts eller om förutsättningarna för tillståndet upphör.

### Skälen för utredningens förslag

Utredningen ska även överväga om det behövs en särskild reglering för att kunna återkalla en familjemedlems uppehållstillstånd t.ex. i den situationen att förutsättningarna för tillståndet inte längre är uppfyllda.<sup>18</sup>

För familjemedlemmar som beviljats uppehållstillstånd till en anhörig med EU-blåkort eller ICT-tillstånd finns regler i utlänningslagen för när ett sådant uppehållstillstånd kan återkallas. Ett sådant uppehållstillstånd som beviljats en familjemedlem får återkallas om anknytningen till den som har ett EU-blåkort eller ICT-tillstånd bryts eller om ett sådant tillstånd återkallas. Familjemedlemmens uppehållstillstånd får också återkallas om familjemedlemmen utgör ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa.<sup>19</sup> Några motsvarande regler för att kunna återkalla uppehållstillstånd för anhöriga till utlänningar som har uppehållstillstånd för arbete enligt nationella regler eller för att bedriva näringsverksamhet finns däremot inte.

Enligt utredningen finns det skäl att införa sådana regler. Om förutsättningarna för anknytningspersonens uppehållstillstånd inte längre är uppfyllda och därför återkallas eller om familjemedlemmens anknytning till arbetstagaren bryts, t.ex. vid en skilsmässa eller om ett samboförhållande upphör, saknas i regel anledning för familjemedlemmen att ha kvar sitt tillstånd. En bestämmelse om detta föreslås därför. Bestämmelsen kan även tillämpas om anknytningspersonens uppehållstillstånd återkallas för att denne beviljats ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd på en annan grund. Då har förutsättningarna för anknytningspersonens tillstånd upphört och familje-

<sup>18</sup> Dir 2020:8 s. 18.

<sup>19</sup> 6 a kap. 13 § och 6 b kap. 18 § Util.

medlemmens uppehållstillstånd kan då återkallas och ett nytt tillstånd i anledning av anknytningspersonens nya tillstånd beviljas.

# 12 Utökad kriminalisering av brottet organiserande av människosmuggling

## 12.1 Bakgrund

Till följd av migrantsituationen år 2015 införde flera länder i Europa, inklusive Sverige, id- och gränskontroller. Betydelsen av att inneha ett arbetstillstånd för att ta sig till Sverige ökade. Faktiska och fiktiva anställningserbjudanden säljs av kriminella aktörer inom organiserad brottslighet som bl.a. använder sig av osanna arbetserbjudanden till grund för arbetstillstånd för att smuggla personer till Sverige. Varken arbetsgivaren eller arbetstagaren har för avsikt att fullfölja anställningen och de kriminella aktörerna kräver betalning av personerna som erhåller tillstånden.<sup>1</sup> Frågan har även uppmärksammats på EU-nivå och enligt Frontex specialiserar sig den organiserade brottsligheten i allt större utsträckning på att olovligen föra in människor i EU genom hjälp av tillstånd som är falska eller utverkade på basis av oriktiga uppgifter. Utredningen har därför fått i uppdrag att se över om uppsåtliga förfaranden som möjliggör att inresa i Sverige kan ske med stöd av uppehållstillstånd som utfärdats på oriktiga uppgifter ska straffbeläggas.<sup>2</sup>

### 12.1.1 Brottet organiserande av människosmuggling

Enligt 20 kap. 9 § första stycket UtlL döms den som i vinstsyfte planlägger eller organiserar verksamhet som är inriktad på att främja att utlänningar reser till Sverige utan pass eller de tillstånd som krävs

---

<sup>1</sup> Nationellt underrättelsecentrum, *Myndighetsgemensam lägesbild av organiserad brottslighet 2019*, s. 14.

<sup>2</sup> Dir. 2020:8 s. 19 f.

för inresa i Sverige för organiserande av människosmuggling till fängelse i högst två år.

Bestämmelsen riktar sig mot den som organiserar illegala inresor. För att den ska bli tillämplig krävs inte att utlänningen tar sig in eller har för avsikt att ta sig in i Sverige illegalt. Det saknar också betydelse om utlänningen efter inresan har rätt att stanna här, exempelvis därför att han eller hon är flykting. Vad som är relevant är i stället om utlänningen saknar pass och sådant tillstånd som krävs för inresa och om resan ingår i en planerad verksamhet i syfte att främja att utlänningar kommer till Sverige utan erforderliga handlingar. Åtgärderna beskrivs som planläggande och organiserande av verksamheten. Handlandet kriminaliseras alltså redan i ett tidigt skede och, som nämnts, även i de fall då åtgärderna inte leder till att någon utlänning kommer till Sverige.<sup>3</sup>

Avgörande för bestämmelsens tillämpning är att den organiserade verksamheten bedrivs i vinstsyfte. Det ska enligt motiven föreligga en avsikt att för egen del göra en vinst på verksamheten. Bedömning av om det funnits ett vinstsyfte får göras med beaktande av samtliga omständigheter. Att verksamheten har organiserats delvis i annat syfte fritar inte gärningsmannen, om det framgår att också vinstsyfte har funnits. Den omständigheten får i stället beaktas vid straffmätningen.<sup>4</sup>

Grovt organiserande av människosmuggling kan föreligga då verksamheten har bedrivits yrkesmässigt i mycket stor omfattning med betydande vinning och under organiserade former som rör ett stort antal personer. Andra omständigheter som kan göra brottet grovt kan vara att utlänningarna utsätts för svåra umbäranden eller fara, att deras liv eller säkerhet äventyras eller att de riskerar att utsättas för förnedrande behandling. Vidare nämns som exempel att utlänningarna under färden göms i trånga utrymmen eller låses inne i fordon eller att resan planeras ske med ett icke sjövärdigt fartyg. Grovt organiserande av människosmuggling kan även föreligga om verksamheten har bedrivits under flera år och till betydande vinning eller om den innebär ett systematiskt utnyttjande av utlänningarnas utsatta situation. Om det i något fall står klart att gärningen har varit

---

<sup>3</sup> Wikrén, Gerhard och Sandesjö, Håkan, *Utlänningslagen, kommentaren i Juno*, 20 kap. 9 § UtlL.

<sup>4</sup> A.a.

en engångsföreteelse och avsett någon enstaka person kan det å andra sidan vara fråga om ringa brott.<sup>5</sup>

I paragrafens fjärde stycket föreskrivs ett uttryckligt ansvar för medhjälp till brott enligt första stycket. En förutsättning för ansvar är att det kan styrkas att det har varit fråga om verksamhet som avses i första stycket och att medhjälparen insåg eller hade skälig anledning att anta att det var fråga om sådan verksamhet i vinstsyfte. Däremot krävs det inte att medhjälparen själv haft något vinstsyfte. Ansvar för medhjälp ska kunna ådömas den som hjälper en utlänning att ta sig till Sverige utan pass eller behövliga tillstånd. I första hand avses härmed den som hjälper till med själva transporten. Det kan gälla såväl den som tillhandahåller transportmedlet som den som utför transporten. Även hjälp i andra former kan dock tänkas falla in under straffbestämmelsen. Det kan t.ex. gälla den som tillhandahåller förfalskade handlingar som ska underlätta resan till Sverige.<sup>6</sup>

Nedan följer statistik över brottet organiserande av människosmuggling.

**Tabell 12.1** Statistik för organiserande av människosmuggling

	Brottsmisstanke		Åtal	Dom
	Inom parantes anges antal av totalen som avser medhjälp		Alla avser medhjälp	Alla avser medhjälp
2015	26	(5)	4	2
2016	86	(74)	1	3
2017	11	(1)	1	3
2018	6	(0)	0	0

Källa: Åklagarmyndigheten RättsPM 2019:3.

Som synes av statistiken ovan är det ganska få personer som misstänks för brottet organiserande av människosmuggling och av dessa är det ännu färre som leder till åtal och dom.

<sup>5</sup> Prop. 2003/04:35, *Människosmuggling och tidsbegränsat uppehållstillstånd för målsägande och vittnen m.m.*, s. 86 f.

<sup>6</sup> Prop. 1993/94:52, *Skärpta åtgärder mot människosmuggling*, s. 19 f.

### 12.1.2 NJA 2017 s. 189

Högsta domstolen har i avgörandet NJA 2017 s. 189 prövat frågan om bestämmelsen om organiserande av människosmuggling kan omfatta utläningar som haft uppehålls- och arbetstillstånd som utfärdats av Migrationsverket på grundval av oriktiga uppgifter. Även om de aktuella tillstånden hade utfärdats på grundval av oriktiga uppgifter, kom Högsta domstolen fram till att dessa vid en straffrättslig bedömning inte kunde anses som icke gällande tillstånd. Vidare ansågs det strida mot straffbestämmelsens ordalydelse att tillämpa den på ett sådant sätt att en utlänning anses sakna tillstånd i sådana fall där han eller hon faktiskt har ett formellt giltigt tillstånd som ger rätt till inresa i Sverige. Högsta domstolen kom därför fram till att gärningen inte kunde bedömas som organiserande av människosmuggling enligt 20 kap. 9 § UtlL.

## 12.2 Överväganden och förslag

**Förslag:** Även den som i vinstsyfte planlägger eller organiserar verksamhet som är inriktad på att främja att utläningar reser till Sverige med sådana tillstånd som har utfärdats på grundval av oriktiga uppgifter som varit av betydelse för att få tillståndet ska kunna dömas för organiserande av människosmuggling till fängelse i högst två år.

### Skälen för utredningens förslag

För att resa in i Sverige krävs pass och i många fall visering eller uppehållstillstånd (se 2 kap. 1, 3 och 4 §§ UtlL). Den som i vinstsyfte planlägger eller organiserar verksamhet som är inriktad på att främja att utläningar reser till Sverige utan pass eller de tillstånd som krävs kan dömas till brottet organiserande av människosmuggling. Syftet med bestämmelsen är att komma tillrätta med organiserandet av illegala inresor till landet.

Det har framkommit att skenanställningar, arbetstillstånd och uppehållstillstånd används för att kringgå de regler som annars finns för inresa i landet. Personer utnyttjar flyktingar och andra personers utsatta situation och ordnar arbetstillstånd och uppehållstillstånd

mot betalning så att de kan ta sig in i Sverige för att här ansöka om asyl.<sup>7</sup> När dessa personer organiserar inresor genom användandet av arbetstillstånd och uppehållstillstånd som utfärdats på grundval av oriktiga uppgifter så är det tydligt att även detta förfarande innebär en organisering av en illegal inresa. Det bakomliggande syftet till 20 kap. 9 § UtlL gör sig därför gällande även i dessa fall.

Som framgått ovan har Högsta domstolens avgörande i NJA 2017 s. 189 dock tydliggjort att straffbestämmelsen i 20 kap. 9 § UtlL inte är tillämplig om det finns ett sådant tillstånd som krävs, även om det utfärdats på grundval av oriktiga uppgifter. Detta gör att personer inte kan dömas för organiserande av människosmuggling även om syftet också i detta fall är att organisera en verksamhet för att ta in människor i Sverige med tillstånd som utfärdats på felaktiga premisser, t.ex. arbetstillstånd som utfärdats på grund av falska arbetserbjudanden.

Utredningen anser därför att tillämpningsområdet för brottet organiserande av människosmuggling ska utvidgas till att även omfatta fall där någon i vinstsyfte planlägger eller organiserar verksamhet som är inriktad på att främja att utlänningar reser till Sverige med sådana tillstånd som krävs, men där oriktiga uppgifter har legat till grund för tillståndsgivningen. På så sätt kommer regleringen att täcka fler fall av organiserande av människosmuggling som har samma syfte som bestämmelsen tar sikte på att komma till rätta med.

Det som avses med oriktiga uppgifter är sådana uppgifter som varit av betydelse för att få tillståndet. Mindre fel eller felskrivningar i tillståndsprocessen ska inte omfattas, utan det som avses är uppgifter som varit avgörande för att tillståndet utfärdats. Som exempel på detta kan nämnas att det inte finns någon verklig anställning och att det arbetserbjudande som legat till grund för ett tillstånd är oriktigt.

Som framgår av statistiken ovan upptäcks inte så många fall av organiserande av människosmuggling varje år. Den föreslagna ändringen kommer sannolikt inte heller att medföra att betydligt fler fall upptäcks och åtalas. Det får ändå anses angeläget att även organiserandet av illegala inresor genom detta förfarande kan lagföras. Att utvidga brottet organiserande av människosmuggling fyller därför ett viktigt syfte.

---

<sup>7</sup> Åklagarmyndigheten, *Remiss av betänkandet Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden*, Remissyttrande s. 2.





# 13 Resa under handläggningstiden

## 13.1 Bakgrund

En tredjelandsmedborgare som har ansökt om förlängning av ett uppehållstillstånd för arbete kan under handläggningstiden normalt fortsätta att vistas och arbeta i Sverige i väntan på beslut även om giltighetstiden för uppehållstillståndet har gått ut. Skulle personen lämna Sverige saknas emellertid som regel laglig grund för inresa i landet igen eftersom en tredjelandsmedborgare som reser in i Sverige som huvudregel ska ha en Schengenvisering eller en nationell visering. Från denna huvudregel finns undantag för bland annat personer som har uppehållstillstånd eller som har ställning som varaktigt bosatta i Sverige och tredjelandsmedborgare som är undantagna från kravet på visering. Flera tredjelandsmedborgare som väntar på besked om sin förlängningsansökan uppfyller dock inte kraven för undantag från kravet på visering. Den nuvarande ordningen kan därför förorsaka problem både för den enskilde arbetstagaren och för arbetsgivare som kan ha behov av att den anställde kan resa utomlands i tjänsten. Utredningen ska därför lämna förslag på åtgärder som gör det möjligt för den som har ansökt om förlängning av ett uppehållstillstånd för arbete att resa utanför Sverige under handläggningstiden.<sup>1</sup>

## 13.2 Villkor för inresa

Enligt artikel 6.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (gränskodexen) krävs att tredjelandsmedborgare vid inresa till medlemsstaternas territorium innehar en giltig Schengenvisering,

---

<sup>1</sup> Dir 2020:8 s. 10.

utom när de innehar ett giltigt uppehållstillstånd eller en giltig visering för längre vistelse.

### 13.2.1 Schengenvisering

Begreppet Schengenvisering definieras i 1 kap. 4 a § UtlL. Där framgår att med Schengenvisering avses en visering enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodexen). Viseringskodexen är direkt tillämplig i Sverige och villkoren för utfärdande av en Schengenvisering regleras uttömmande i viseringskodexen. Det finns ingen möjlighet att ha kompletterande bestämmelser i nationell lag.

Som huvudregel ska konsulat och myndigheter som ansvarar för personkontroller vid yttre gräns besluta om Schengenviseringar, men enligt artikel 4.4 i viseringskodexen kan medlemsländerna ha nationella bestämmelser som anger att andra myndigheter kan handlägga och fatta beslut i viseringsärenden. I Sverige har Migrationsverket sådan behörighet enligt 3 kap. 5 § UtlL.

En Schengenvisering varar enligt artikel 2 a i viseringskodexen inte mer än tre månader under en sexmånadersperiod från och med dagen för första inresan till medlemsstaternas territorium. En längre visering än så är en visering för längre vistelse, en s.k. nationell visering.

### 13.2.2 Visering för längre vistelse

Med visering för längre vistelse avses en nationell visering. Nationella viseringar omfattas inte av viseringskodexen utan regleras i stället i artikel 18 i Schengenkonventionen<sup>2</sup>. Efter ändringar av artikel 18 i Schengenkonventionen gäller numera att de nationella viseringarna ska utfärdas av medlemsstaterna i enlighet med dess nationella lagstiftning (om inte annat beslutas inom unionslagstiftningen) och ha en giltighetstid som överstiger 90 dagar. Om en medlemsstat låter en utlänning stanna i över ett år ska viseringen för längre vistelse

---

<sup>2</sup> Konvention om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Franska republiken om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna.

ersättas med ett uppehållstillstånd innan dess giltighetstid gått ut. Av ändringar till artikel 21 i Schengenkonventionen framgår att innehavare av viseringar som utfärdats i enlighet med artikel 18 har samma rätt till fri rörlighet som innehavare av uppehållstillstånd.<sup>3</sup> De nationella viseringarna ska utfärdas enligt den särskilda modell som föreskrivs i Rådets förordning (EG) nr 1683/95 av den 29 maj 1995 om en enhetlig utformning av visumhandlingar och som därmed är desamma inom hela unionen.<sup>4</sup>

I Sverige regleras möjligheten till nationell visering i 3 kap. 4 § UtL. Viseringen får endast beviljas för längre tid än tre månader, dock högst ett år. Beslut om nationell visering får enligt 3 kap. 5 § UtL meddelas av Migrationsverket och Regeringskansliet. Genom bemyndigande har regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Migrationsverket rätt att meddela föreskrifter om att andra myndigheter har rätt att besluta om visering.<sup>5</sup> Enligt utlänningsförordningen kan svenska beskickningar ges rätt att besluta om nationella viseringar. I praktiken görs en ansökan om nationell visering som regel vid en svensk utlandsmyndighet, men skulle det finnas osäkerhet kring hur ansökan ska bedömas eller om det annars finns särskild anledning får ansökan lämnas över till Migrationsverket.<sup>6</sup>

Nationella viseringar får beviljas om det finns särskilda skäl. Vid införandet av bestämmelsen om nationell visering anfördes att särskilda skäl exempelvis kunde vara affärsbesök. Det anfördes också beträffande grunden humanitära skäl, som tidigare var en av grunderna för att en nationell visering skulle beviljas, att en sådan visering kan beviljas i undantagsfall även om det framstår som sannolikt att sökanden kommer att stanna i Sverige efter viseringstidens utgång, om skälen för att få komma hit ändå är tillräckligt starka.<sup>7</sup> När bestämmelsen om nationella viseringar ändrades så att lydelsen blev att nationella viseringar får beviljas om det finns särskilda skäl angavs att någon materiell ändring av förutsättningarna för att bevilja nationella viseringar inte avsågs.<sup>8</sup>

<sup>3</sup> Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) nr 265/2010 av den 25 mars 2010 om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och av förordning (EG) nr 562/2006.

<sup>4</sup> Artikel 1 i EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) nr 265/2010 av den 25 mars 2010 om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och av förordning (EG) nr 562/2006 vad gäller rörlighet för personer med visering för längre vistelse.

<sup>5</sup> 3 kap. 6 § UtL.

<sup>6</sup> Migrationsverkets föreskrifter om handläggning av vissa viseringsärenden; MIGRFS 05/2011.

<sup>7</sup> Prop. 2004/05:170 s. 272 f.

<sup>8</sup> Prop. 2010/11:121, *EU:s viseringskodex*, s. 36.

När viseringen beviljas får den märkningen D. Därför kallas den också D-visering. Utredningen har, via Migrationsverket, fått in uppgifter från utlandsmyndigheterna i Delhi, Dhaka, Islamabad, Moskva, Peking, Shanghai och Washington och om utfärdade av D-viseringar för åren 2018–2019 till arbetstagare vars ansökan om förlängning av uppehållstillstånd för arbete är under handläggning. Enligt informationen hanterade utlandsmyndigheterna inte i någon större omfattning ansökningar från denna grupp av arbetstagare. Undantaget var Delhi som utfärdade totalt 380 D-viseringar 2018 och 405 under 2019, varav cirka 65–70 procent bedömdes utgöra ansökningar från arbetstagare (eller dess anhöriga) vars förlängningsansökningar var under handläggning. Vid de övriga tillfrågade utlandsmyndigheterna rörde det sig om inga eller maximalt ett tiotal ansökningar per år. Sammantaget rörde det sig alltså om knappt 300 ansökningar per år vid samtliga ovan nämnda utlandsmyndigheter.

### 13.3 Överväganden och förslag

**Förslag:** Migrationsverket ska behandla en ansökan om D-visering som gjorts inifrån landet av en utlänning som ansöker om förlängning av sitt uppehålls- och arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtL.

#### Skälen för utredningens förslag

##### *Utgångspunkter*

Utredningens uppdrag är att lämna ett förslag på åtgärder som gör det möjligt för den som har ansökt om förlängning av ett uppehållstillstånd för arbete att resa in till Sverige efter en utlandsvistelse. Det ligger inte inom utredningens uppdrag att utreda denna möjlighet för andra utlänningar än arbetstagare, även om sådana synpunkter framkommit.

Utredningens förslag för att möjliggöra resa under handläggningen av förlängningsansökan får inte innebära ytterligare ett komplicerat system som Migrationsverket ska hantera i konkurrens med andra tillståndsfrågor. I synnerhet inte som dessa tillstånd kan komma att behöva handläggas med förtur.

*Utlänningar som ansöker om förlängning av uppehållstillstånd för arbete ska kunna söka en D-visering inifrån Sverige*

Utredningen föreslår att utlänningar som ansöker om förlängning av uppehållstillstånd för arbete, som beviljas enligt 6 kap. 2 § UtlL, ska kunna söka en D-visering inifrån Sverige. Det finns formkrav för hur D-viseringarna ska se ut och under hur lång tid de ska gälla. Det är dock upp till varje medlemsstat att själv bestämma om de närmare förutsättningarna för beviljandet. Enligt utredningen ska ansökningarna som görs inifrån landet hanteras av Migrationsverket och kosta lika mycket som en D-visering som söks utifrån, dvs. 60 euro.<sup>9</sup> D-viseringen är inget som utlänningen behöver för att resa ut ur Sverige men genom att utlänningen kan få beslut om viseringen innan avresa kommer personen att vara säker på att denne kan resa in i landet igen. Detta gynnar både den enskilde och dennes arbetsgivare om utlänningen ska resa i tjänsten.

Det finns flera fördelar med att välja ett redan inrättat system. Exempelvis är tillvägagångssättet och praxis kring beviljande av D-viseringar redan etablerad. Det kommer alltså inte innebära ytterligare ett komplicerat system som Migrationsverket ska hantera i konkurrens med andra tillståndsfrågor. För viseringen ska gälla samma förutsättningar och krav som redan gäller i dag, förutom att den alltså kan sökas inifrån landet och ska hanteras av Migrationsverket. Det kommer då åligga Migrationsverket att exempelvis göra de kontroller som följer av 4 kap. 21 § UtlF (s.k. SIS-kontroller) men det föreslås alltså inga ändringar avseende förutsättningarna för att beviljas en D-visering. Redan i dag sker enligt uppgift en generös tillämpning av viseringskraven för arbetstagare som väntar på beslut avseende sin förlängningsansökan. Det förutspås inte heller bli tillämpningsproblem vid gränserna då det är relativt vanligt att personer reser in med en beviljad D-visering samtidigt som förlängningsansökan handläggs parallellt.

Migrationsverket har redan i dag befogenhet att hantera D-viseringarna så som regelverket är utformat. Därtill finns det ett bemyndigande i 3 kap. 7 § UtlL som ger regeringen rätt att meddela föreskrifter om viseringar. Detta bemyndigande syftar till att täcka behovet av föreskrifter som kan behövas för viseringsfrågorna.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Bilaga till förordningen (1997:691) om avgifter vid utlandsmyndigheterna.

<sup>10</sup> Prop. 2004/05:170 s. 273.

Enligt utredningen kan en bestämmelse tas in i utlänningsförordningen med stöd av detta bemyndigande om att utläningar som ansöker om förlängning av tillstånd som meddelas med stöd av 6 kap. 2 § UtlL ska få söka visering inifrån landet. Utredningens uppdrag är begränsat till dessa personer och därför är det också lämpligt att det förfarande som avviker från gängse praxis och hantering regleras i förordningen.

D-viseringar kostar i dag 60 euro att söka enligt bilagan till förordningen (1997:691) om avgifter vid utlandsmyndigheterna. De är alltså avgiftsbelagda redan i dag. Utredningen föreslår inte att något ska ändras med D-viseringarna förutom var den sökande ska lämna in sin ansökan och vem som ska pröva den. I förordningen vari avgiften framgår anges det dock att det är utlandsmyndigheten som ska ta ut avgiften, därför måste det skrivas in i förordningen att Migrationsverket ska ta ut avgiften. Enligt utredningen kan detta göras med stöd av bemyndigandet i 3 kap. 7 § UtlL.

Ansökan om D-visering ska göras på en blankett som är fastställd av Migrationsverket. I den nuvarande blanketten för D-viseringar står det bl.a. att formuläret ska användas om personen befinner sig utanför Sverige och vill besöka Sverige under mer än tre månader och upp till ett år. Ansökan ska enligt formuläret lämnas till en svensk utlandsmyndighet (ambassad eller generalkonsulat). Migrationsverket behöver därför ta fram en ny blankett med information om att en utlänning som ansöker om förlängning av ett uppehålls- och arbetstillstånd, som beviljas med stöd av 6 kap. 2 § UtlL, kan söka D-visering inifrån landet. Ansökan ska lämnas till Migrationsverket.

Ett avslag på en D-visering kan som regel inte överklagas. Undantag gäller om beslutet innebär avslag på ansökan om nationell visering eller återkallelse av nationell visering för en utlänning som är en familjemedlem till en EES-medborgare eller omfattas av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer, utan att vara EES-medborgare eller medborgare i Schweiz.<sup>11</sup> Eftersom någon ändring inte kommer ske av den materiella rätten avseende nationella viseringar kommer detsamma gälla ansökningarna som görs inifrån landet.

---

<sup>11</sup> 14 kap. 5 a § UtlL.

*Förslag som övervägts, men inte föreslås*

Utredningen har övervägt om en ny typ av inresetillstånd skulle införas, men bedömt att genomförandeproblemen skulle bli för stora. Ett inresetillstånd skulle endast vara ett tillstånd för inresa i Sverige. Enligt gränskodexen krävs en Schengenvisering, ett visum för längre vistelse eller ett uppehållstillstånd för att passera yttre gräns. Det finns undantag för tillstånd som medlemsstaterna själva har och som ger rätt till vistelse på medlemsstaternas territorium. Om dessa anmäls till kommissionen godtas dessa som uppehållstillstånd i gränskodexens mening och ger således rätt till inresa till Schengenområdet.<sup>12</sup> Ett inresetillstånd skulle inte ge rätt till vistelse i Sverige och skulle därför inte heller kunna anmälas till kommissionen enligt gränskodexen.

En annan fråga som är svår att lösa är hur ett bevis om inresetillstånd skulle kunna utformas. Beviset får inte i sig vara för tids- och resurskrävande att utforma, men det får inte heller vara för enkelt att förfalska och därmed för osäkert att använda sig av. Utredningen har övervägt en stämpel i passet, men kommit fram till att en sådan inte är ändamålsenlig då det rör sig om en stor grupp av människor från olika länder. Risken för förfalskning skulle vara för stor. Detsamma gäller med ett bevis på ansökan om förlängning. Ett annat alternativ hade kunnat vara att komplettera uppehållskortet med information om inresetillstånd. Detta alternativ har dock ansetts vara för kostnads- och resurskrävande för den korta tid tillståndet skulle gälla. När en utlänning ansöker om förlängning av uppehållstillstånd för arbete får denne rätt att vistas i Sverige, men inte i andra Schengenstater. Det skulle då bli ytterligare ett problem om utlänningen exempelvis flyger via Danmark eftersom varken förlängningsansökan eller inresetillståndet skulle ge rätt till vistelse eller resa inom Schengen.

Ett annat alternativ som övervägts är att införa en ny typ av uppehållstillstånd som dessa personer skulle kunna söka. Nackdelen med ett nytt uppehållstillstånd är att det kan ge upphov till missförstånd att alla som söker förlängning av sitt tillstånd för arbete måste ha ett sådant tillstånd, eftersom ett uppehållstillstånd ju främst handlar om vistelse i landet. Hanteringen av ett nytt uppehållstillstånd skulle inte heller kunna göras så enkel och smidig som krävs för att motivera en

---

<sup>12</sup> Artikel 6 Gränskodexen.



process för ett tillstånd som bara ska gälla under ett par månader. I stället skulle det bli ytterligare en handläggning och en process som tar tid och resurser från övriga ärenden hos Migrationsverket. Ett sådant alternativ är därför inte lämpligt.

Ytterligare ett alternativ som övervägts är att hänvisa personer som vill resa in i Sverige under handläggning av en förlängningsansökan till att ansöka om ett uppehållstillstånd för besök enligt 5 kap. 10 § UtlL. Enligt Migrationsverket är kraven för att få ett uppehållstillstånd för besök att utlänningen ska kunna försörja sig under tiden i Sverige, ha ett giltigt pass och en returbiljett eller pengar för att köpa en biljett. Ett sådant tillstånd kostar 1 500 kronor och tar enligt uppgifter från Migrationsverkets hemsida längre tid att handlägga än D-viseringarna. Enligt Migrationsverket kan det uppstå problem om utlänningen beviljas ett uppehållstillstånd för besök, eftersom en person inte kan beviljas två uppehållstillstånd samtidigt. Migrationsverket beslutar då endast om den ansökan som anses vara mest fördelaktigt för sökanden. Enligt Migrationsverket riskerar utlänningen därmed att få avslag på sin ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd om ansökan om uppehållstillstånd för besök görs när utlänningen är i Sverige. Om utlänningen befinner sig utanför Sverige får personen vänta tills beslut tas i den ansökan som är mest fördelaktigt, vilket kan innebära att de datum som ansökan om uppehållstillstånd för besök avser kan ha passerat när beslutet tas.<sup>13</sup> Mot bakgrund av de problem som finns med en eventuell risk att få två uppehållstillstånd samtidigt, risken för missförstånd att även personer som inte vill resa under handläggningen uppfattar att de måste ha ett uppehållstillstånd för att få stanna i landet under handläggningstiden och att hanteringen skulle vara tidskrävande i förhållande till den korta tid som tillståndet skulle gälla anser utredningen att detta alternativ inte är en ändamålsenlig och effektiv lösning.

Slutligen har det också övervägts en lösning likt den som fram till den 31 december 2020 gällde för brittiska medborgare enligt förordningen (2019:111) om ett tillfälligt undantag från kraven på uppehålls- och arbetstillstånd för vissa brittiska medborgare och deras familjemedlemmar, som kom till inför Storbritanniens utträde ur EU. Enligt 7 § i förordningen får en utlänning som är brittisk medborgare och som är undantagen från kravet på uppehållstillstånd enligt förordningen begära att Migrationsverket utfärdar ett bevis

---

<sup>13</sup> Migrationsverket (2020), *Besöka Sverige längre tid än 90 dagar*.

om undantag från kravet på uppehållstillstånd. Beviset ska utfärdas snarast möjligt och föras in i utlänningens pass. Denna lösning har dock ansetts allt för osäker när det gäller medborgare från olika länder i världen över som skulle kunna få ett sådant bevis i sitt pass. I den nämnda förordningen var det bara fråga om brittiska medborgare med brittiska pass och kravet på säkerhet för att undvika bl.a. förfalskningar kunde då ställas något lägre. Det har också betydelse att situationen med Storbritannien var en extraordinär händelse som drabbade ett stort antal brittiska medborgare inom hela EU och att det fanns stora vinster med att hitta en tillfällig lösning. Den lösning som utredningen nu ska föreslå är tänkt gälla för en längre tid och för alla som ansöker om förlängning av uppehålls- och arbetstillstånd som utfärdas enligt 6 kap. 2 § UtIL. En möjlighet för arbetstagare som väntar på beslut i förlängningsärendet att ansöka om ett bevis om undantag från kravet på uppehållstillstånd föreslås därför inte heller.



# 14 Förnya ett omhändertaget pass

## 14.1 Bakgrund

När en utlänning ansöker om uppehållstillstånd efter att ha kommit till Sverige får Migrationsverket omhänderta pass eller andra identitetshandlingar i väntan på att utlänningen får tillstånd att vistas i landet eller lämnar det.<sup>1</sup> I regel behåller Migrationsverket passet fram till en eventuell verkställighet i syfte att förhindra att utlänningen inte fördröjer eller omöjliggör en verkställighet av ett avlägsnandebeslut genom att t.ex. förstöra passet.

En asylsökande som fått avslag på ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande får, efter att beslutet vunnit laga kraft, beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete genom ett s.k. spårbyte. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får som huvudregel dock inte beviljas för längre tid än utlänningens pass gäller.<sup>2</sup> De asylsökande vars pass löper ut under handläggningen hos Migrationsverket kan därmed ha en mer begränsad möjlighet att göra ett spårbyte. Utredningen ska därför undersöka om möjligheten att förnya ett pass under handläggningen på något sätt kan underlättas. Eventuella förslag bör utgå från att handlingarna inte får förstöras eller förkomma eller att verkställigheten av ett avlägsnandebeslut på annat sätt äventyras.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> 9 kap. 4 § UtlL.

<sup>2</sup> 4 kap. 23 § UtlF och MIG 2007:30.

<sup>3</sup> Dir. 2020:8 s. 12.

## 14.2 Hur ärenden om förnyelse av ett omhändertaget pass hanteras

Reglerna om hur förvaltningsärenden handläggs regleras i förvaltningslagen. Som utgångspunkt gäller att en myndighet har en service-skyldighet gentemot enskilda. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpens ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet (6 § FL). Den ska också ges utan onödigt dröjsmål. Inom ramen för serviceskyldigheten ska myndigheten hjälpa den enskilde till rätta om den framställer som denne gjort skulle vara oklar (20 § FL). Det finns också en skyldighet för myndigheten att se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Om det behövs ska myndigheten genom frågor och påpekanden verka för att parten förtydligar eller kompletterar framställningen (23 § FL).

Enligt uppgifter från Migrationsverket handläggs ärenden om spårbyte enligt förvaltningslagen. Det vill säga, skulle verket se att ärendet behöver kompletteras får den enskilde alltid möjlighet till detta. När det gäller den nu aktuella frågan om giltighetstiden för pass innebär det att om utlänningens pass håller på att gå ut får utlänningen alltid tid på sig att komplettera sin ansökan med ett förnyat pass. Migrationsverket har i allmänhet kännedom om hur lång tid det tar att få olika pass förnyade. Utlänningen beviljas därför anstånd med den tid som behövs. Ärendet om spårbyte avgörs inte innan utlänningen fått möjlighet att förnya sitt pass.

Rent praktiskt går det till så att Migrationsverket skickar vidimerade kopior, antingen direkt eller ofta via ombud, till den ambassad eller det konsulat som kan förnya utlänningens pass. I vissa fall kan även själva passhandlingen i original skickas direkt till ambassaden. Enligt Migrationsverket behöver passhandlingar inte lämnas ut för att den enskilde ska kunna få den förnyad. Däremot kan det finnas en risk för att passet försvinner om det lämnas ut till den enskilde under handläggningen av tillståndsfrågan. Detta skulle försvåra verkställigheten av ett eventuellt utvisningsbeslut. Migrationsverkets uppfattning är att problemet är marginellt och i de fall det finns praktiska svårigheter går de att lösa inom ramen för befintliga bestämmelser.

### 14.3 Överväganden och förslag

**Bedömning:** Inga nya bestämmelser behövs för att underlätta möjligheten att förnya ett pass under handläggningen av en ansökan om spårbyte. Däremot bör information om hur det går till rent praktiskt när ett pass som är omhändertaget ska förnyas framgå av Migrationsverkets hemsida.

#### Skälen för utredningens bedömning

Enligt den information som utredningen fått via Migrationsverket hanteras de fall då en utlänning vill förnya sitt pass som är omhändertaget enligt förvaltningslagens bestämmelser. Migrationsverket ser det som sin skyldighet att upplysa den enskilde om passet håller på att gå ut och därefter även ge denne tid att förnya passet. Det framkommer att verket är behjälplig i den praktiska hanteringen genom att utfärda vidimerade kopior eller skicka passet i original till berörd myndighet för att detta ska kunna förnyas.

Utredningen anser därför att det inte finns något behov av att lägga till eller förändra någon bestämmelse för att ytterligare underlätta möjligheten att förnya ett pass under handläggningen. Det framgår av informationen från Migrationsverket att verket redan i dag tillämpar de bestämmelser som finns i förvaltningslagen på ett sådant sätt att den utlänning som har ett pass omhändertaget och vill förnya detta ges möjlighet därtill. Det har inte framkommit att handläggningstiderna hos Migrationsverket för att underlätta denna process är oskäligt långa eller försvårar den enskildes ansökan om spårbyte.

Det alternativ som finns skulle vara att passhandlingen lämnas ut till den enskilde för att denne själv ska kunna förnya passet hos den hemlandsmyndighet som gör detta. En risk med det är dock att passet kan försvinna eller förstöras, vilket i sig skulle försvåra en eventuell verkställighet av ett utvisningsbeslut. Med beaktande av att de regler och den praktiska tillämpningen som sker i dag fungerar bra, anser utredningen att det inte finns något behov av ändrade regler.

Utredningen ser däremot att det skulle underlätta om Migrationsverket hade information på sin hemsida om hur det går till rent praktiskt när ett pass som är omhändertaget ska förnyas. På detta

sätt blir det tydligt för den enskilde vad som kommer att krävas av denne och ungefär hur lång tid detta kan tänkas ta, vilket ger en större kontroll över ärendet. Information av detta slag skulle underlätta processen hos Migrationsverket eftersom fler skulle kunna inleda en process att förnya sitt pass i tid.

# 15 Konsekvensanalys

## 15.1 Krav på redovisningen av konsekvenserna

Konsekvensanalysen ska ske i enlighet med 14–15 a §§ kommitté-förordningen (1998:1474). Av dessa bestämmelser framgår bl.a. att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet och om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. Utredningen ska också föreslå finansiering för förslagen. Vidare anges att om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, skall konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Enligt dessa bestämmelser ska en konsekvensutredning bl.a. innehålla en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå, en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd, uppgifter om vilka som berörs av regleringen, uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på, uppgifter om vilka kostnadsmissiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen, en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska



unionen, och en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser. Om regleringen kan få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska konsekvensutredningen även innehålla en beskrivning av antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen, vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader, vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen, i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen, hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen, och om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.

Därutöver framgår det av utredningens kommittédirektiv (2020:8) att utredningen ska beskriva och om möjligt kvantifiera de samhälls-ekonomiska effekterna av de förslag som presenteras, beskriva viktiga ställningstaganden i utformningen av förslagen och genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv, ett barnrättsperspektiv samt beakta effekter på integrationen i den analys som görs.

## 15.2 Problembeskrivning och målsättning

Att det svenska systemet för arbetskraftsinvandring behöver förbättras har framförts från flera håll. Både för att Sverige ska kunna attrahera internationell kompetens men också för att motverka att arbetskraftsinvandrare utnyttjas.

Arbetskraftsinvandring är viktigt för Sverige som är i behov av internationell kompetens. För att hitta rätt kompetens söker arbetsgivarna i ökad utsträckning arbetskraft på den globala arbetsmarknaden. Att utländsk kompetens efterfrågas märks också på att antalet beviljade uppehållstillstånd för arbete fortsätter att öka.

I de flesta jämförbara länder skiljer man på olika kategorier av arbetskraftsinvandrare och man har vidtagit åtgärder för att särskilt främja den högkvalificerade invandringen. Samtidigt är den internationella konkurrensen om arbetskraft inom vissa yrken hög. I utredningens uppdrag ligger att stärka den svenska attraktions-

kraften, utan att för den sakens skull i grunden ändra på det generella regelverket för arbetskraftsinvandringen. Utgångspunkten är att Sverige ska vara ett land som är attraktivt för den utländska kompetens som arbetsmarknaden efterfrågar och att regelverket ska uppfattas som skäligt och förutsägbart av dem som det berör.

Samtidigt förekommer det att utlänningar i Sverige arbetar under villkor som inte motsvarar kraven enligt utlänningslagen. Arbetskraftsinvandrare från länder med dåliga levnadsvillkor kan vara villiga att acceptera en låg lön och andra bristande anställningsförhållanden i avsaknad av bättre alternativ. De kan också ha använt sina besparingar eller skuldsatt sig för att kunna flytta hit. Sådana arbetstagare är starkt beroende av arbetsgivaren och kan därför komma att acceptera sämre anställningsvillkor än de som låg till grund för anställningserbjudandet. Det är därför viktigt att det råder goda anställningsvillkor och att systemet inte missbrukas av vissa arbetsgivare.

För att ordningen för arbetskraftinvandring ska upprätthålla sin legitimitet är det viktigt att det finns en balans mellan å ena sidan åtgärder som avser att underlätta för arbetstagare och arbetsgivare och å andra sidan åtgärder som avser att motverka missbruk. Samtidigt ska dagens regler för arbetskraftsinvandring värnas. Det bör genomgående beaktas vad som kan göras för att hålla korta handläggningstider samtidigt som kravet på en rättssäker och ändamålsenlig handläggning upprätthålls.<sup>1</sup>

### 15.3 Nollalternativets konsekvenser

En konsekvensanalys ska utgå ifrån den situation och de effekter som förväntas uppstå om inga åtgärder vidtas eller beaktas.<sup>2</sup> Nollalternativet tydliggör de problem som är grunden till varför ett förslag till reglering utformas. Nollalternativet är den situation som uppstår om ingen ytterligare åtgärd vidtas, dvs. det är inte detsamma som att beskriva hur situationen är i dag. Vid en beskrivning av nollalternativet kan bl.a. beskrivas problemets varaktighet, förslagets omfattning, om det finns skäl att anta att problemet ökar eller avtar i betydelse och om det finns andra faktorer som kan väntas påverka

<sup>1</sup> Dir. 2020:8

<sup>2</sup> Statsrådsberedningen, *Att styra genom regler? Checklista för regelgivare*, Statsrådsberedningens promemoria 1995:2, s. 241.

problemet oavsett om åtgärder vidtas.<sup>3</sup> Genom en jämförelse med nollalternativet tydliggörs således förslagets inriktning, syfte och konsekvenser.

### 15.3.1 Attrahera internationell kompetens

Sammantaget kan sägas om de förslag som utredningen har när det gäller att attrahera internationell kompetens att om dessa uteblir och situation förblir som i dag kan Sverige gå miste om kompetens på arbetsmarknaden.

Genom att införa ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som gör det möjligt för högkvalificerade arbetstagare att komma hit och söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att starta näringsverksamhet kan Sverige attrahera fler högkvalificerade personer som annars kanske skulle valt att åka till något annat land och inte sökt sig till Sverige alls. Detsamma gäller om reglerna för näringsverksamhet inte klargörs i lag och förordningstext. Personer som har kompetens och vilja att bedriva näringsverksamhet i Sverige kan förväntas påbörja en sådan process i något högre utsträckning när reglerna ökar förutsägbarheten och rättssäkerheten, än vad som hade varit fallit om något sådant klargörande inte gjordes.

Utredningen föreslår även utökade möjligheter för utlänningar att stanna kvar i Sverige och byta mellan olika tillståndsgrunder med bibehållna socialförsäkringsförmåner. En sådan rörlighet mellan olika tillståndsgrunder ökar attraktiviteten för Sverige som land och gör att fler kan förenkla sina tillståndsprocesser utan att behöva åka hem emellan. Om förslaget inte genomförs finns en risk att arbetsgivare och Sverige som land går minste om värdefull kompetens.

### 15.3.2 Kompetensutvisningar

För att förhindra utvisningar som sker på grund av försumbara och ursäktliga brister föreslår utredningen en rad olika åtgärder. Om dessa åtgärder inte genomförs förväntas s.k. kompetensutvisningar ske i samma omfattning som tidigare. Enligt utredningens analys av cirka 500 beslut från Migrationsverket under 2018 och 2019 var det mellan 2–4 procent av ärendena som utgjorde potentiella kompetens-

---

<sup>3</sup> Tillväxtverket (2019), *Nollalternativet*.

utvisningar dessa år. Även om det alltså endast är ett fåtal personer som berörs varje år får det stora konsekvenser för arbetstagarna, arbetsgivarna och Sveriges renommé som attraktivt arbetsland. Skadan som dessa kompetensutvisningar genererar förväntas därför kvarstå och få effekter för kompetensförsörjningen på arbetsmarknaden framöver om inga åtgärder vidtas.

### 15.3.3 Kontroller av arbetsgivare

Som det ser ut i dag finns det redan möjligheter för Migrationsverket att kontrollera en utlännings anställningsvillkor genom att begära in uppgifter från arbetsgivaren. Enligt uppgifter från bl.a. Migrationsverket används denna möjlighet dock i väldigt liten grad under anställningstiden och sällan i preventivt syfte. Kontrollen sker vid förlängningsansökningarna. De fåtal kontroller som ändå görs under anställningstiden sker när det har framkommit oegentligheter av något slag.

Om inget görs kommer antalet utläningar som arbetar enligt sämre villkor än vad som följer av 6 kap. 2 § UtlL fortsatt bestå. Det finns inga belegg för att antalet fall kommer att öka, men så länge inga kontroller görs kommer de troligtvis inte heller att minska i antal. Så länge dessa förhållanden kvarstår på arbetsmarknaden förorsakas inte bara den enskilde svårigheter, utan även Sveriges rykte kan skadas och näringslivets möjligheter att rekrytera från utlandet kan försvåras.

Därtill kommer att arbetsgivare enligt utredningens förslag får möjlighet att åtgärda eventuella brister under tillståndstidens gång och arbetstagaren får också en möjlighet att agera om brister påtalas. Detta kan minska risken för att tillståndet återkallas eller att en eventuell förlängningsansökan inte beviljas.

### 15.3.4 Försörjningskrav

När lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige infördes begränsades möjligheterna till anhöriginvandring och det infördes ett utvidgat försörjningskrav för bl.a. skyddsbehövande som innebär att anknytningspersonen inte bara ska kunna försörja sig själv utan även den anhörige som ansöker om uppehållstillstånd. Migrationskommittén har föreslagit att det även

fortsättningsvis ska uppställas ett krav på att anknytningspersonen ska kunna försörja sig och utlänningen samt ha en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och utlänningen.

Viss anhöriginvandring särregleras dock och reglerna om försörjningskrav för dessa grupper skulle fortsätta att gälla. Det gäller bl.a. familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare. Om utredningens förslag inte genomförs innebär det att regelverket för familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare ser annorlunda ut än för andra grupper. Utredningen föreslår att försörjningskravet bör vara detsamma för arbetskraftsinvandrare som för all annan anhöriginvandring. Under förutsättning att Migrationskommitténs förslag genomförs bör därför ett försörjningskrav gälla även för denna grupp för att regelverket ska bli enhetligt och inte leda till kringgåenden av den reglerade invandringen.

### 15.3.5 Straffbestämmelse

Enligt utredningen ska brottet organiserande av människosmuggling utvidgas så att personer som planlägger eller organiserar verksamhet som är inriktad på att främja att utlänningar reser till Sverige med tillstånd som har utfärdats på grundval av oriktiga uppgifter straffbeläggs. Utan denna reglering förblir det tillåtet att i vinstsyfte planlägga eller organisera en verksamhet som är inriktad på att få utlänningar att resa hit med tillstånd som har utfärdats på grundval av oriktiga uppgifter, exempelvis falska anställningsavtal. Personer som utnyttjar flyktingar och andra personers utsatta situation och ordnar arbetstillstånd och uppehållstillstånd mot betalning så att de kan ta sig in i Sverige riskerar därmed inga repressalier, vilket varken är bra för Sverige eller den enskilde.

### 15.3.6 Resa under handläggning

En utlänning som ansöker om förlängning av sitt uppehållstillstånd på grund av arbete har inte något giltigt tillstånd under tiden som den ansökan behandlas. Detta kan medföra svårigheter om denne behöver göra en utlandsresa under handläggningstiden. I dag ansöker en del utlänningar hos en svensk utlandsmyndighet om s.k. D-visering för att efter en utlandsresa kunna resa tillbaka till Sverige. Denna ordning

innebär dock en viss osäkerhet för utlänningen som inte på förhand kan vara säker på att få viseringen beviljad och alltså kunna återvända innan uppehållstillståndsfrågan är avgjord. Att inte lösa denna problematik försvårar för arbetstagare som behöver resa under handläggningstiden och kan minska Sveriges attraktionskraft för utländska arbetstagare.

## 15.4 Kostnader och andra konsekvenser för offentliga aktörer

Utredningen presenterar ett antal förslag som kan komma att få ekonomiska och andra konsekvenser för de offentliga aktörer som berörs. Nedan redogörs för de konsekvenser som förslagen kan komma att medföra. Analysen grundar sig bl.a. på genomförda intervjuer respektive skriftliga svar på frågor till berörda myndigheter. Utredningen har också med hjälp av anlita konsult genomfört en bedömning av förslagens konsekvenser för de offentliga aktörerna.

### 15.4.1 Migrationsverket

#### *Åtgärder för att attrahera internationell kompetens*

Utredningen föreslår att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som önskar komma till landet för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att starta näringsverksamhet om utlänningen har särskild kompetens i form av slutförda studier som motsvarar en examen på avancerad nivå, har tillräckliga medel för sitt uppehälle under tillståndstiden och för att täcka kostnader för sin återresa samt att han eller hon har en heltäckande sjukförsäkring.

För att beviljas ett sådant tillstånd ska utlänningen bifoga ett examensbevis för att det ska kunna säkerställas att utlänningen har särskild kompetens i form av slutförda studier som motsvarar en examen på avancerad nivå. Bedömningen och kontrollen av examensbeviset föreslås ske hos Universitets- och högskolerådet, UHR, efter remiss från Migrationsverket. Det är också detta moment som förväntas utgöra merparten av den arbetsinsats som kommer krävas för att handlägga dessa ärenden. För den här typen av ärenden begränsas därför Migrationsverkets handläggning till administration i samband

med remissen till UHR samt kontroll av den sökandes medel för uppehälle, återresa och sjukförsäkring. Förslaget påverkan på Migrationsverkets handläggning beräknas därför att vara av mindre omfattning. Utredningen uppskattar handläggningstiden per ärende till cirka tre timmar och antalet ärenden till cirka 100, vilket beräknas motsvara en ökad kostnad för Migrationsverket på mellan 100 000 och 150 000 kronor per år.

Vidare föreslår utredningen en utökad möjlighet att ansöka om uppehållstillstånd på annan grund inifrån landet. Eftersom förslaget gör det enklare för utlänningar att byta grund för uppehållstillstånd kommer det sannolikt att leda till ett i någon mån ökat antal ansökningar till Migrationsverket. Ökningen av antalet ansökningar antas ändå vara av mindre omfattning och kostnadsökningen bedöms bli marginell. Själva handläggningen för dessa ärenden kommer att likna den som redan sker vid övriga ansökningar.

#### *Åtgärder för att förhindra kompetensutvisningar*

Utredningen föreslår att den reglering som i dag finns avseende maximal tillståndstid i 6 kap. 2 a § UtlL tas bort. Enligt de nuvarande reglerna kan tillståndet förlängas vid ett eller flera tillfällen, men den sammanlagda tillståndstiden får inte vara längre än fyra år under en sjuårsperiod. Om särskilda skäl föreligger kan den sammanlagda tiden för arbetstillstånd förlängas till sex år. Bedömningen av om särskilda skäl föreligger har inte alltid varit förutsägbar för den enskilde och Migrationsverket har framfört att tillämpningen är komplicerad. Utredningens förslag innebär att bedömningar av om det föreligger särskilda skäl inte längre kommer att behöva göras, vilket enligt Migrationsverket har varit en tidskrävande bedömning. Utredningens förslag innebär därför att handläggningen i den delen kan göras mer standardiserad och mindre komplicerad. Förslaget innebär att arbetstagare kan ansöka om tidsbegränsade uppehållstillstånd för arbete ett obegränsat antal gånger, vilket sannolikt kommer att medföra att förslaget medför något fler ansökningar för Migrationsverket att handlägga. Sammantaget kommer den ökade arbetsbördan för ytterligare ansökningar att vägas upp av den förenklade handläggningen och den sammantagna påverkan på handläggningens omfattning bedöms därför bli marginell.

Utredningen föreslår också att en ny bestämmelse införs som reglerar under vilka förhållanden ett tillstånd enligt 6 kap. 2 § UtIL får förlängas. Prövningen av en förlängningsansökan är i dag till stor del bakåtsyftande, dvs. stort fokus ligger på att utreda om anställningsvillkoren har varit uppfyllda under tidigare tillståndsperioder. Enligt utredningen bör bedömningen av en förlängningsansökan huvudsakligen vara framåtsyftande, vilket därför också ska regleras i bestämmelsen. Vidare bör som utgångspunkt endast eventuella brister under tillståndsperioden närmast före det nu sökta tillståndet beaktas. Möjligheten till bedömning av tidigare anställningar tas dock inte bort men det görs tydligt att det i första hand är villkoren för den senaste anställningen som ska beaktas. Utredningens förslag innebär en mindre omfattande handläggning av förlängningsansökningarna än nuvarande tillämpning. Förslaget leder därför troligen till att handläggningen kan bli enklare bl.a. då Migrationsverket inte behöver få in och granska så mycket underlag som rör tidigare anställningar. I någon mån bedöms förslaget därför spara resurser för Migrationsverket. Under en kort period inledningsvis kan dock förslaget innebära ett ökat resursbehov, innan tillämpningen av den nya bestämmelsen har standardiserats.

Slutligen föreslår utredningen, för att förhindra kompetensutvisningar, att en återkallelse av ett uppehållstillstånd för arbete ska kunna underlätas vid ringa fall eller om en återkallelse med hänsyn till omständigheterna inte framstår som rimlig. Det var visserligen endast i två procent av de granskade besluten för 2019 som utredningen bedömde att det vara fråga om en potentiell kompetensutvisning. Antalet inledda ärenden om återkallelse eller avslag på en förlängningsansökan bör sjunka ytterligare med utredningens förslag samtidigt som handläggningen av sådana ärenden kommer att innebära en något mer omfattande prövning. Mot bakgrund av MIG 2017:24 och MIG 2017:25 förväntas dock inte själva tillämpningen bli väsentligt annorlunda. Inte heller detta förslag bör därför i någon större omfattning medföra en ökad arbetsbörda för Migrationsverket.

### *Migrationsverkets kontroller av arbetsgivare*

Utredningen föreslår i första hand att Migrationsverket varje år, i en viss andel av alla ärenden om uppehållstillstånd för arbete, ska få förelägga arbetsgivare vid vite att inkomma med uppgifter om de



villkor som gäller för utlänningens anställning. Om villkoren där-  
efter ändras och blir mindre förmånliga för arbetstagaren ska arbets-  
givaren vara skyldig att anmäla sådana förändringar till Migrations-  
verket. Enligt uppgifter från Migrationsverket har det tidigare, baserat  
på inkomna tips, genomförts efterkontroller av anställningsvillkoren  
för arbetskraftsinvandrare hos vissa arbetsgivare. Det har också gjorts  
slumpvisa kontroller för arbetskraftsinvandrare inom vissa branscher  
då myndigheten tidigare tolkat att detta ingått i deras uppdrag. Base-  
rat på tidigare erfarenheter av den här typen av kontroller finns  
kunskap om att de är resurskrävande, vilket också var orsaken till att  
Migrationsverket slutade med de slumpmässiga kontrollerna då det  
inte fanns något formellt krav på att utföra dem.

År 2019 beviljade Migrationsverket drygt 33 000 arbetstillstånd,  
vilket inkluderar både nya ansökningar och ansökningar om förläng-  
ningar om tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete. Enligt utred-  
ningens förslag vore det rimligt att kontroller till en början görs i en  
tiondel av alla arbetstillståndsärenden. Detta skulle innebära att om-  
kring 3 300 kontroller behöver genomföras. Enligt uppgift från  
Migrationsverket beräknas hanteringen av varje kontroll ta 2–3 tim-  
mar, under förutsättning att handläggningen av kontrollerna kan  
formaliseras. I de fall där handläggningen är mer komplicerad och  
vidare utredning behöver göras, exempelvis vid misstanke om att in-  
komna uppgifter är oriktiga, kan handläggningen av ett enskilt fall bli  
betydligt mer omfattande. Totalt räknar utredningen med att förslaget  
medför behov av ytterligare cirka 3–5 årsarbetare<sup>4</sup> för Migrations-  
verket för handläggning av dessa kontroller. Baserat på genomsnitt-  
lig lön år 2019<sup>5</sup> för handläggare på myndigheter kommer den totala  
kostnaden för Migrationsverket om förslaget genomförs att bli cirka  
2,2–3,6 miljoner kronor. I denna beräkning har då också beaktats att  
flera ärenden kan komma att bli mer resurskrävande eftersom kon-  
trollerna ska riktas mot sådana branscher och företag där efterkon-  
troller kan förväntas få störst effekt.

Utredningen har också ett alternativt förslag för kontroller av  
arbetsgivare. Enligt det alternativa förslaget får ett arbetstillstånd  
endast ges till en utlänning om denne har ett anställningsavtal.  
Migrationsverket får därefter ålägga en arbetsgivare att anmäla om

---

<sup>4</sup> Beräknat baserat på en årsarbetstid på 2 000 timmar. Informationen hämtad från Arbets-  
givarverket (2020), *Arbetstid*.

<sup>5</sup> Antagen månadslön på 40 000 kronor baserat på SACO:s lönestatistik.

villkoren ändras till mindre förmånliga för arbetstagaren i förhållande till vad som angavs i det inskickade anställningsavtalet. Beroende på hur kontrollerna genomförs och i vilken utsträckning uppgifter kommer att framgå av de anställningsavtal som Migrationsverket får in kan handläggningstiden per ärende öka i större eller mindre omfattning. Eventuellt skulle Migrationsverket i vissa fall behöva begära in kompletterande uppgifter för att få tillräckligt beslutsunderlag och säkerställa att anställningsavtalet uppfyller kraven i 6 kap. 2 § UtLL. Ovan angavs att det totala antalet beviljade arbetstillstånd uppgick till cirka 33 000 år 2019. Enligt detta förslag måste ett anställningsavtal finnas innan tillståndet beviljas. Möjligen är det färre arbetsgivare som vill teckna anställningsavtal redan vid tidpunkten för ansökan om arbetstillstånd. Förslaget om att kräva bifogande av anställningsavtal redan då ansökan om tillståndet ges in kan därför påverka antalet ansökningar negativt, dvs. det totala antalet ansökningar kan antas bli färre än i dag. Det är däremot svårt att uppskatta i vilken omfattning antalet ansökningar kommer att minska. En eventuellt mer komplicerad handläggning och tillkommande kontroller av förändrade avtal kan i någon mån antas vägas upp av färre ärenden. När det gäller anmälningsskyldigheten föreslås att Migrationsverket ålägger samma antal arbetsgivare som i förslaget ovan, dvs. runt 3 300. Jämfört med utredningens första förslag för kontroll av anställningsvillkor bedöms detta alternativa förslag då sammantaget bli ungefär lika resurskrävande.

### *Försörjningskrav*

Utredningen föreslår att anhöriga till arbetskraftsinvandrare och innehavare av ICT-tillstånd ska omfattas av ett försörjningskrav men däremot inget krav på bostad.

Den föreslagna nivån på försörjningsförmågan (dvs. inkomst efter skatt) för en familj med två barn ligger på mellan 13 600 kronor och 14 400 kronor (beroende på ålder på barnen) med tillägg för bostadskostnaden. Ett sådant inkomstkrav kan givetvis medföra problem för vissa arbetskraftsinvandrare men inte för den lite mer kvalificerade kompetens som Sverige vill kunna attrahera. I någon mån kommer förslaget ändå sannolikt att minska antalet ansökningar om uppehållstillstånd för anhöriga, eftersom familjemedlemmar till arbets-

kraftsinvandrare som inte har tillräckligt hög försörjningsförmåga kan antas avstå från att ansöka. År 2019 beviljades 23 000 uppehållstillstånd för anhöriga till arbetskraftsinvandrare. Den ytterligare uppgift som försörjningskravet innebär av kontroller vid handläggningen är av mindre omfattning och förslaget kommer endast att innebära ett mindre merarbete och ytterligare arbetsinsatser. Ett antagande om att antalet ansökningar minskar med 3 000 och att handläggningen för dessa ärenden tar 1–2 timmar skulle leda till en besparing för myndigheten på 1,5–2 årsarbetare, vilket motsvarar en kostnad på 1–2 miljoner kronor<sup>6</sup>.

### *Resa under handläggning*

Utredningen föreslår att en D-visering ska kunna sökas inifrån Sverige. Viseringen berättigar arbetstagaren att resa in i Sverige och Schengenområdet efter en utlandsvistelse. En D-visering kostar 60 euro och en nekad visering går inte att överklaga.

Med hjälp av Migrationsverket har utredningen gjort en kartläggning av omfattningen av antalet D-viseringar åren 2018 och 2019 på ett utvalt antal utlandsmyndigheter. Genom denna kan en uppskattning göras av antalet ansökningar som Migrationsverket kommer att få hantera. Enligt informationen hanterade de utvalda utlandsmyndigheterna knappt 300 D-viseringar per år från personer som samtidigt hade en öppen förlängningsansökan om uppehållstillstånd för arbete. Det går inte att dra slutsatsen att alla som skulle sökt en D-visering vid utlandsmyndigheten kommer söka denna innan de lämnar Sverige. Det är dock troligt att det nya förslaget kommer att medföra att något fler personer än för närvarande vill ansöka om en visering. En uppskattning är därför att det totala antalet ansökningar om D-viseringar inifrån landet kan komma att ligga någonstans runt maximalt 500. Kostnaden för den sökande för en D-visering kommer vara 60 euro även om ansökan görs inifrån landet. I komplicerade fall hanterar Migrationsverket redan i dag ansökningar om D-viseringar. Utredningens bedömning är därför att kostnaden om 60 euro kommer att täcka handläggningskostnaden. Då den ökade handläggning

---

<sup>6</sup> I avsaknad av underlag om vilka som tar med sig familjer och hur den genomsnittliga familjen ser ut kommer siffran 3 000 från ett antagande om att antalet ansökningar skulle kunna minska med 20 procent och att en arbetskraftsinvandrare som tar med sin familj i genomsnitt tar med 1,5 anhöriga. Timuppskattningen är gjord utifrån ett antagande om arbetstiden för ett ärende.

som förslaget medför finansieras genom avgifter, som den sökande står för, medför förslaget inga ytterligare ofinansierade kostnader för myndigheten oavsett i vilken utsträckning den nya möjligheten kommer att nyttjas.

### *Sammanfattning av konsekvenserna*

Flera av förslagen som Migrationsverket berörs av påverkar myndigheten i relativt begränsad omfattning. De förslag som bedöms medföra en ökad kostnad för Migrationsverket är i första hand de som handlar om kontroller av anställningsvillkoren. Genomförs utredningens förstahandsalternativ beräknas den ökade kostnaden för Migrationsverket bli cirka 2,2–3,6 miljoner kronor årligen. Även om utredningens andrahandsalternativ genomförs beräknas kostnaden bli ungefär densamma. Därtill kommer en något ökad kostnad för handläggning av ansökningar om uppehållstillstånd för att söka jobb inifrån landet. Denna kostnad beräknas uppgå till 100 000–150 000 kronor årligen. Samtidigt kommer sannolikt förslagen om tydligare regler för förlängningsansökningar och införande av ett försörjningskrav för familjemedlemmar att innebära vissa besparingar för myndigheten. Sammantaget beräknas utredningens förslag innebära ökade kostnader på drygt 2,7 miljoner kronor beroende på i vilken omfattning de senare förslagen innebär besparingar.

#### **15.4.2 Rättsväsendet**

Konsekvenserna för rättsväsendet bedöms som små. Det nya uppehållstillståndet för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att starta näringsverksamhet kan överklagas. Antalet ansökningar bedöms dock totalt sett bli få och de eventuella ärenden som kan komma att överklagas bör vara enkla att hantera. Förslaget som rör byte av grund bedöms heller inte leda till varken färre eller fler överklaganden.

Vitesförelägganden, som kan bli aktuellt i förslagen som rör kontroll av anställningsvillkor för uppehållstillstånd, kan komma att påverka domstolarna. Det bör dock enbart röra sig om en begränsad andel av de kontroller som Migrationsverket ska göra som kommer leda till vite eller att företagen bryter mot anmälningsskyldigheten. Det bör därmed endast röra sig om några enstaka fall som kommer

behöva hanteras i domstol. Detsamma gäller de antal fall som kan bli föremål för företagsbot. Därmed kommer även konsekvenserna för Åklagarmyndigheten att bli marginell.

En ansökan om uppehållstillstånd som avslås på grund av att försörjningskravet inte är uppfyllt kommer att kunna överklagas. Det bör dock avse ett begränsat antal fall som överklagas eftersom tolkningsutrymmet i regelverket är begränsat. De mål som tidigare har hamnat i domstol har i stor utsträckning handlat om att bostadskravet inte är uppfyllt. Då det inte kommer att ställas krav på viss bostadsstandard för anhöriginvandring till arbetskraftsinvandrare bedöms antalet fall som överklagas till domstol bli få. Förslaget att ett uppehållstillstånd för arbete inte behöver återkallas vid ringa fall eller om det inte är rimligt bör heller inte innebära att fler fall överklagas jämfört med i dag.

Den utökade kriminaliseringen av organiserande av människosmuggling, som utredningen föreslår, bedöms inte innebära en betydande påverkan på antalet fall för varken åklagare eller domstolar (jfr statistiken i avsnitt 12.1.1).

Några av utredningens förslag kan medföra att antalet ansökningar om arbetstillstånd minskar. Det gäller framför allt försörjningskravet för medföljande familjemedlemmar men även förslaget om kontroller av anställningsvillkoren. Det medför att antalet arbetskraftsinvandrare kan komma att minska, vilket i förlängningen även kan innebära att det blir färre mål för domstolarna att hantera som rör arbetskraftsinvandring.

### 15.4.3 UHR

Enligt förslaget kommer kontroller och bedömningar av examensbevis att göras av UHR efter remiss från Migrationsverket, vilket innebär en ökad administration för UHR. Dels ska kontroller göras av att examensbevisen inte är förfalskade, dels ska det göras bedömningar av att utbildningen motsvarar den nivå som krävs för att utlänningen ska beviljas uppehållstillstånd. Detta är kontroller och bedömningar som myndigheten har kunskap om och är vana vid. Utredningen räknar med att förslaget kommer innebära cirka 100 ansökningar om tidsbegränsade uppehållstillstånd om året. För dessa beräknas en kostnad på cirka 400 000 kronor per år för de ytterligare resurser som

krävs hos UHR. Därtill kommer en engångskostnad för uppstart för att ta fram process och metod på cirka 100 000 kronor.

#### 15.4.4 Kommuner

Det kommunala självstyret påverkas inte av utredningens förslag. Kommunerna påverkas även i övrigt endast i begränsad omfattning av utredningens förslag. Förslaget om att ta bort begränsning av antalet perioder för tidsbegränsat uppehållstillstånd kan vara positivt för olika kommunala verksamheter. Andelen beviljade förlängningsansökningar av det totala antalet beviljade tillstånd har varit hög för yrken som grundskolelärare och vårdare.<sup>7</sup> Med utredningens förslag kommer dessa personer att i högre utsträckning kunna arbeta kvar i Sverige under längre period med tidsbegränsade uppehållstillstånd, vilket är positivt för kompetensförsörjningen.

Förslaget om försörjningskrav för anhöriga kan också innebära ett minskat behov av ekonomiskt bistånd. Det finns i och för sig inte något som tyder på att denna grupp har behövt försörjningsstöd i någon större utsträckning. Den positiva påverkan av detta bedöms därmed som begränsad.

#### 15.4.5 Regioner

Regionerna påverkas i begränsad omfattning av utredningens förslag. Förslaget om att ta bort begränsning av antalet perioder för tidsbegränsat uppehållstillstånd kan vara positivt för regionerna. Andelen beviljade förlängningsansökningar av det totala antalet beviljade tillstånd har varit hög för exempelvis läkare.<sup>8</sup> Med utredningens förslag kommer dessa personer att i högre utsträckning kunna arbeta kvar i Sverige under längre period med tidsbegränsade uppehållstillstånd, vilket är positivt för kompetensförsörjningen i regionerna.

---

<sup>7</sup> Riksrevisionen, RIR 2016:32, s. 123.

<sup>8</sup> Riksrevisionen, RIR 2016:32, s. 123.

## 15.5 Finansiering av förslagen

Utredningens förslag om att införa en möjlighet för utlänningar att beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att starta näringsverksamhet i Sverige beräknas medföra kostnader för Migrationsverket på mellan 100 000 och 150 000 kronor per år. När det gäller dessa tillstånd kommer UHR bl.a. granska en del av de examensbevis som ges in. Förslaget innebär därför också kostnader för UHR som beräknas uppgå till 400 000 kronor för de ytterligare resurser som krävs hos UHR samt en engångskostnad för uppstart för att ta fram process och metod på cirka 100 000 kronor. Enligt utredningen är det dock rimligt att de kostnader som kommer belasta UHR betalas av Migrationsverket. Det blir därför vid uträkningen en kostnadspost för Migrationsverket.

De kontroller som utredningen föreslår, vare sig det handlar om utredningens huvudförslag eller det alternativa förslaget som presenteras, beräknas kosta Migrationsverket cirka 2,2–3,6 miljoner kronor årligen, beroende på hur omfattande kontrollerna blir.

Däremot förutser utredningen att förslaget om försörjningskrav för anhöriga till arbetskraftsinvandrare kommer leda till en besparing för myndigheten på 1,5–2 årsarbetare, vilket motsvarar en kostnad på 1–2 miljoner kronor.

Sammantaget beräknas utredningens förslag därför innebära ökade kostnader för Migrationsverket på drygt 3,1 miljoner kronor.

För att finansiera dessa kostnader för Migrationsverket föreslår utredningen att avgiften för ett arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL höjs. Under 2019 handlades cirka 33 000 ärenden om arbetstillstånd. Avgiften är i dag 2 000 kronor enligt 8 kap. 5 § UtlF. Om avgiften höjs med 100 kronor per ärende skulle det innebära en ökad intäkt för Migrationsverket motsvarande 3,3 miljoner kronor vid motsvarande mängd ärenden. Denna lösning skulle alltså finansiera utredningens förslag. Eftersom den största delen av kostnadsökningen kommer från de kontroller av arbetsvillkoren som Migrationsverket ska genomföra är det enligt utredningen rimligt att finansieringen sker inom systemet för arbetskraftsinvandring. Ökningen om 100 kronor är också högst marginell och kan knappast göra det mindre attraktivt för den som önskar söka arbetstillstånd i Sverige.

## 15.6 Konsekvenser för företag

I konsekvensanalysen har flera av experterna i utredningen bidragit med information för att kunna göra en analys av förslagets konsekvenser för företagen. Utredningen har även själv, med hjälp av anlitad konsult, genomfört en bedömning av förslagets konsekvenser för företagen.

### 15.6.1 Berörda företag

Enligt statistik från Migrationsverket är den yrkesgruppen inom vilken det beviljats flest arbetstillstånd bärplockare och plantörer m.fl. Andra vanliga yrken återfinns inom restaurangbranschen, IT-branschen, olika ingenjörer samt yrken inom byggverksamhet och tillverkning och inom service. De flesta yrken har krav på kortare utbildning eller introduktion, men det är även vanligt förekommande med yrken med krav på högskolekompetens.<sup>9</sup>

I en studie från Riksrevisionen<sup>10</sup> beräknades i genomsnitt 2,5 procent av företagen i Sverige ha anställt arbetskraftsinvandrare under perioden 2009–2013. Detta motsvarar cirka 18 000 företag. Andelen var som störst bland företag inom hotell och restaurang (15,7 procent). I samma studie framgick det att majoriteten av arbetsgivarna, 97 procent, var privata företag. Mikroföretagen (1–5 anställda) utgjorde 46 procent av de privata företagen, små företag (6–50 anställda) 38 procent och stora företag (fler än 50) 17 procent. Mikro- och småföretagen anställde tillsammans 59 procent av alla arbetskraftsinvandrare medan större företag anställde 41 procent av arbetskraftsinvandrarerna. Den stora andelen av arbetskraftsinvandrarerna som anställs i de mindre företagen påverkas dock av att vissa små grossistföretag anställer ett stort antal säsongsarbetande bärplockare.<sup>11</sup> Av mikroföretagen är en stor andel av arbetsgivarna verksamma inom hotell- och restaurangbranschen (43 procent).

Antalet beviljade arbetstillstånd har legat relativt jämnt från år 2011 fram till år 2016 och därefter har det skett en ökning, framför allt har antalet varit högre under år 2018–2019. Det har troligtvis medfört att en högre andel av Sveriges företag har anställt arbets-

---

<sup>9</sup> Baserat på statistik från Migrationsverket 2020, se kapitel 3.

<sup>10</sup> Riksrevisionen, RIR 2016:32, s. 52.

<sup>11</sup> Riksrevisionen, RIR 2016:32, s 53–56, 124–125.



kraftsinvandrare jämfört med den andel som anges ovan om 2,5 procent, men utredningen saknar uppdaterade siffror på antalet företag som anställt arbetskraftsinvandrare under de senaste åren.

Nedan beskrivs hur olika typer av företag påverkas av utredningens olika förslag.

## 15.6.2 De olika förslagets effekter

### *Kompetensutvisningar*

Utredningen presenterar flera förslag som rör kompetensutvisningar och som innebär positiva konsekvenser för företagen. Utredningen föreslår att begränsningen av antalet perioder för tidsbegränsat uppehållstillstånd tas bort och att förutsättningarna för förlängning av tillstånd regleras i lag. Utredningen föreslår även att tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete inte bör återkallas vid ringa fall eller om återkallelsen med hänsyn till omständigheterna inte framstår som rimlig.

Utredningens genomgång av ett antal av Migrationsverkets beslut med avslag på förlängningsansökningar visade att endast ett fåtal av avslagen, omkring 2–4 procent, kunde bedömas vara potentiella kompetensutvisningar. Dessa hade kunnat undvikas om utredningens förslag genomförs. Även om förslagen inte beräknas beröra så många företag och individer så medför det positiva effekter för de företag som drabbas av sådana utvisningar. Genom att undvika kompetensutvisningar kan företaget behålla viktig kompetens och behöver inte lägga resurser på att leta efter ny arbetskraft. Det bör även leda till ett större förtroende för systemet med arbetskraftsinvandring bland både företag och utländska arbetstagare.

Att begränsningen av antalet perioder med tidsbegränsat uppehållstillstånd tas bort leder till att fler kan fortsätta att arbeta i Sverige. Det gör även systemet mer transparent och förutsägbart. Det kommer medföra ökade möjligheter för företag att kunna behålla arbetskraft som är etablerad på den svenska arbetsmarknaden. En anställd i ett projekt som inte har hunnit avslutas inom fyra år kan med utredningens förslag få möjlighet att förlänga tiden för arbete. Sammantaget medför förslaget en ökad flexibilitet för både företag och arbetskraftsinvandrare. Enligt utredningen medför förslaget även ökade möjligheter att kvalificera sig till en mer varaktig och perma-

ment bosättning i Sverige, vilket är positivt för att öka landets attraktionskraft för arbetskraftsinvandrare. Den ökade attraktionskraften är även av betydelse för de svenska företagen. Fler personer kommer kunna stanna kvar som redan har en anknytning till arbetsmarknaden, vilket förväntas ha positiva effekter på deras möjlighet till integrering i samhället och till egen försörjning.

Förslagen som rör möjligheten att byta grund för uppehållstillstånd inifrån landet är positivt både för arbetskraftsinvandraren och för företag i Sverige. Det innebär större flexibilitet genom att arbetstagaren lättare kommer att kunna byta mellan att vara anställd och företagare, vilket är positivt för kompetensförsörjningen och företagandet.

Sammantaget har förslagen som rör kompetensutvisningar positiva effekter för alla företag som vill anställa utländsk arbetskraft. Särskilt påverkas dock företag som har arbetskraftsinvandrare som arbetar i företaget under längre tid.

#### *Utredningens förslag avseende Migrationsverkets kontroller av arbetsgivare*

Utredningen har ett huvudförslag och ett alternativt förslag rörande uppgifter om villkoren för anställningen. Här behandlas huvudförslaget, vilket innebär en skyldighet för vissa arbetsgivare att inkomma med uppgifter om anställningsvillkoren och anmäla försämringar i dessa.

Förslaget kommer att medföra en ökad administrativ arbetsbörda för företagen, vilket får ekonomiska konsekvenser, men det kan även få konsekvenser i andra avseenden. Hur detta påverkar små företag och konkurrensen beskrivs även närmare längre ner.

Den största merkostnaden för företagen gäller anmälningsskyldigheten. Förslaget påverkar i huvudsak små företag som saknar en HR-funktion, men även i de fall företaget har en sådan (oftast medelstora företag eller större) kommer det medföra ökad arbetstid för att kontrollera lokala avtalsändringar eller andra förändringar som behöver anmälas till Migrationsverket. Den administrativa kostnaden är svår att uppskatta och kan variera i olika företag beroende på bland annat företagets storlek och hur vanligt det är att villkoren i anställningen ändras. Det saknas dock uppgift om hur vanligt det är, i olika branscher och företagsstorlekar, att villkoren för anställ-

ningen försämrats. Företag har redan i dag en skyldighet enligt LAS att informera arbetstagare om villkoren för anställningen inom en månad från anställningsdagen. Det är rimligt att information då också kan lämnas vidare till Migrationsverket. Någon ytterligare börda för arbetsgivaren att formulera villkoren, utöver vad som redan finns, blir då inte aktuellt. Det kan dock inte uteslutas att informationen som lämnas till Migrationsverket kan behöva kompletteras, vilket delvis beror på vilka uppgifter Migrationsverket begär in. Det bör dock endast innebära några timmars arbete för företagen att sammanställa och skicka över villkoren till Migrationsverket. Till detta tillkommer några timmars arbete i de fall företaget behöver lämna information om försämringar av anställningsvillkoren. För vissa företag kan den administrativa bördan bli högre om de även behöver skicka in kompletteringar. Det finns risk för att vissa företag lägger för många arbetstimmar, snarare än för få, för att säkerhetsställa att företaget inte missar att rapportera någon villkorsförändring som kan anses vara försämrande för arbetstagaren. Detta för att inte riskera att bryta mot anmälningsskyldigheten.

Förslaget kan innebära att företagen väljer att inte anställa tredjelandsmedborgare i samma omfattning som i dag, som följd av ökad osäkerhet och ökad administrativ belastning. Den huvudsakliga påverkan för företagen är dock inte den ökade arbetsbelastningen och den ekonomiska konsekvens det innebär, vilket påverkar ett urval företag, utan snarare osäkerheten i hanteringen. I mindre företag kan det vara den egna företagaren/arbetsledaren som ansvarar för administrationen. På grund av hög belastning finns det risk för att uppgifter inte skickas in i tid och därmed riskerar företaget vite eller att bryta mot anmälningsskyldigheten. Både för små och stora företag kan det vara svårt att praktiskt följa upp när villkoren ändras och ska anmälas till Migrationsverket. Hur ofta villkorsändringar sker till det sämre är dock oklart. Det är troligtvis ändå vanligare att villkoren förbättras med tiden, varför det inte borde handla om så många fall. Om det sker försämringar kan detta bero på konjunkturer och andra utmaningar i framför allt små företag. Kontrollerna kan också upplevas som att det blir ett ökat risktagande vid rekrytering av tredjelandsmedborgare. Det kan påverka företagets beslut om att rekrytera arbetskraft från utlandet och i slutänden innebära en minskad arbetskraftsinvandring.

En positiv aspekt av förslaget är att Migrationsverket ska informera arbetsgivaren i de fall villkoren för anställningen inte uppfyller kraven enligt utlänningslagen. Det innebär att arbetsgivaren får möjlighet att ändra detta för att inte riskera att arbetstillståndet blir indraget. Det ökar även förutsättningarna för att få tillståndet förlängt, eftersom kontroller och åtgärder sker i ett tidigare skede i processen. Trots att kontrollerna medför ökad arbetsbelastning för vissa utvalda företag så medför det även förbättrade möjligheter för arbetstagarna att få tillståndet förlängt. Det är en positiv konsekvens för de företag som har intresse av att arbetstagarna ska kunna arbeta under en längre tid på företaget.

### *Alternativt förslag till kontroller av arbetsgivare*

Utredningen har även ett förslag på en alternativ lösning till huvudförslaget ovan avseende skyldighet för vissa arbetsgivare att inkomma med uppgifter om anställningsvillkoren och anmäla försämringar i dessa. Det alternativa förslaget innebär att ett arbetstillstånd endast får ges till en utlänning som har ett anställningsavtal. På liknande sätt som i huvudförslaget ovan ska Migrationsverket få ålägga en arbetsgivare att anmäla om villkoren ändras till mindre förmånliga för arbetstagaren i förhållande till anställningsavtalet.

Förslaget får negativa konsekvenser för alla företag med arbetstagare från tredje land, både små och stora och oavsett bransch. Förslaget innebär en ökad administrativ belastning eftersom anställningsavtal ska skickas in till Migrationsverket. Om man bara räknar med de beviljade förstagångsansökningarna så innebär det att 25 000 anställningsavtal kommer skickas in, vilket belastar flera tusen företag. Därtill kommer fler än 10 000 förlängningsansökningar. Om inte anställningsavtalet innehåller all nödvändig information om anställningen kommer även ett separat ansökningsformulär att behövas in med kompletterande uppgifter. Förslaget innebär även, på samma sätt som för huvudförslaget, en ökad administrativ börda genom att företaget måste anmäla om villkoren förändras till mindre förmånliga för arbetstagaren. Hur företagen påverkas av detta finns beskrivet ovan för utredningens huvudförslag.

Förslaget kan medföra en minskad benägenhet att vilja/kunna rekrytera arbetskraft från tredje land. Det får därmed även negativa

konsekvenser för kompetensförsörjningen i Sverige och företagens konkurrenskraft internationellt. Ibland är anställningsavtal muntliga och då måste ett särskilt avtal skrivas för att kunna ges in tillsammans med ansökan. Det innebär en ökad administration för att ta fram sådana i de fall arbetstagare och/eller arbetsgivare i annat fall hade bedömt att ett muntligt avtal var tillräckligt. Den skyldighet till skriftlig information till arbetstagaren som finns i 6 c § LAS kan inte heller likställas med ett anställningsavtal. I ett nystartat företag kan det dessutom handla om flera hundra nyanställningar på en gång. Den administrativa bördan att då skicka in alla anställningsavtal skulle bli omfattande. Eftersom Migrationsverkets handläggnings-tider kan vara långa innebär det också en risk för företagen att ingå avtal, i och med att förutsättningarna kan hinna att ändras när och om ansökan blir beviljad.

För de arbetsgivare som åläggs att anmäla om villkoren förändras till det sämre innebär det att företagen behöver rapportera de förändrade villkoren till Migrationsverket. Det innebär en ökad administration för företagen. En positiv aspekt av förslaget är att Migrationsverket ska informera arbetsgivaren i de fall villkoren för anställningen inte uppfyller kraven enligt utlänningslagen. Det innebär att arbetsgivare får möjlighet att ändra detta för att inte riskera att arbetstillståndet blir indraget. Det ökar även förutsättningarna för att få tillståndet förlängt, eftersom kontroller och åtgärder sker i ett tidigare skede i processen. Trots att kontrollerna medför ökad arbetsbelastning för vissa utvalda företag så medför det även förbättrade möjligheter för arbetstagarna att få tillståndet förlängt. Det är en positiv konsekvens för de företag som har intresse av att arbetstagarna ska kunna arbeta under en längre tid på företaget.

Det alternativa förslaget bedöms i sin helhet få stor påverkan på företagen genom en ökad administration och en minskad benägenhet att kunna/vilja anställa arbetstagare från tredje land. Detta påverkar i sin tur företagens kompetensförsörjning och konkurrenskraft. Enligt utredningen uppskattas förslagets negativa påverkan på företagen i Sverige bli betydligt större än de positiva konsekvenser förslaget kan tänkas få.

### *Försörjningskrav*

Utredningen föreslår att anhöriga till arbetskraftsinvandrare och innehavare av ICT-tillstånd ska omfattas av ett försörjningskrav men däremot inget krav på bostadsstorlek. Utredningen föreslår också att ett uppehållstillstånd som har beviljats en familjemedlem till en person med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete eller näringsverksamhet får återkallas om anknytningen bryts eller om förutsättningarna för tillståndet upphör.

Den föreslagna nivån på försörjningsförmågan (dvs. inkomst efter skatt) för en familj med två barn ligger på mellan 13 600–14 400 kronor (beroende på ålder på barnen) med tillägg för bostadskostnaden. Boendekostnaden kan variera kraftigt beroende på var i landet bostaden ligger och storleken på bostaden. Den genomsnittliga nivån på en månadshyra för en trea var 7 300 kronor år 2020 och för en fyra 9 393.<sup>12</sup> Det innebär att nivån på försörjningsförmågan i snitt skulle kunna uppgå till cirka 21 000 kronor (efter skatt) för en familj med två barn. Det motsvarar en inkomst på cirka 30 000 kronor före skatt (beroende på kommun). Ett sådant inkomstkrav kan givetvis medföra problem för vissa arbetskraftsinvandrare men borde inte vara något större hinder för flertalet av de arbetskraftsinvandrare som får uppehållstillstånd med mer kvalificerad kompetens som Sverige vill kunna attrahera. De flesta arbetskraftsinvandrare är också unga, cirka 40 procent av alla som kom under 2009–2015 (exklusive bärplockare) var under 30 år<sup>13</sup> och har därför i regel ännu inte flera familjemedlemmar som behöver försörjas.

Förslaget kommer i huvudsak påverka företag inom branscher med lägre inkomstnivåer. Det berör främst besöksnäringens företag där exempelvis restaurang- och köksbiträden m.fl. har en medellön på 24 200 kronor, eller inom olika serviceyrken där medellönen kan ligga på mellan 21 000–24 000 kronor. Därtill tillkommer att företag inte alltid har möjlighet, eller behov av, att erbjuda ett heltidsarbete.

17,1 procent av företagen inom branschen restaurang-, catering- och barverksamhet har anställt arbetskraftsinvandrare.<sup>14</sup> Det genomsnittliga företaget inom branschen hade färre än fyra anställda.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> SCB (2020), *Hyra efter antal rum*.

<sup>13</sup> Riksrevisionen, RIR 2016:32, s. 46 f.

<sup>14</sup> Riksrevisionen, RIR 2016:32, s. 124.

<sup>15</sup> SCB, Basfakta, resultat- och balansräkningsposter för näringslivet 2000 enl. SNI 2007. År 2018 fanns det 27 771 företag och 107 736 anställda inom SNI 56: restauranger, cateringföretag, barer och pubar.

Många av de som arbetar inom branschen är unga. Förslaget innebär att det blir svårare för företag inom branscher där inkomsten inte är så hög att rekrytera arbetskraftsinvandrare som har familj.

Företrädare för svenska företag har uppgett att kravet på försörjning kan komplicera anställnings- och ansökningsprocessen. Detta skulle kunna leda till att vissa företag väljer att inte rekrytera arbetskraftsinvandrare vilket i sin tur kan vara negativt för företagets konkurrenskraft och möjlighet att växa. Enligt utredningen bedöms denna effekt främst uppkomma i mindre företag inom branscher med lägre lönenivåer. De fördelar som finns med att införa ett försörjningskrav, om Migrationskommitténs förslag angående detta genomförs väger, dock fortfarande över.

### 15.6.3 Konkurrenspåverkan

De flesta av utredningens förslag bedöms ha ingen eller väldigt liten påverkan på konkurrensen inom olika branscher. Olika branscher påverkas på olika sätt, men företag inom samma bransch bör påverkas likvärdigt.

Enligt utredningens förslag ges det utökade möjligheter att kvalificera sig till en mer varaktig och permanent bosättning i Sverige, vilket är positivt för att öka landets attraktionskraft för arbetskraftsinvandrare. Det bör även påverka den svenska konkurrenskraften på ett positivt sätt. Detsamma gäller förslagen för att förhindra kompetensutvisningar. Även om det inte rör sig om många fall av kompetensutvisningar, så medför även få fall stor negativ påverkan på attraktiviteten.

Utredningen har även två olika förslag angående kontroller av arbetsgivare. Huvudförslaget innebär en skyldighet för vissa arbetsgivare att inkomma med uppgifter om anställningsvillkoren och anmäla försämringar i dessa. Kontrollerna ska ske i en viss andel av alla ärenden som inkommer. Förslaget kan ha en positiv konkurrens- påverkan genom att riktade kontroller kan göras mot branscher och företag där myndigheten bedömer att det finns behov av kontroller. Detta kan medföra att oseriösa företag avstår från att anställa tredjelandsmedborgare på sikt. Den ökade administrativa bördan för företagen kan dock minska den svenska konkurrenskraften och göra det mindre attraktivt att driva företag i Sverige. För enskilda företag kan

konkurrenskraften påverkas negativt i de fall företaget gör bedömningen att det blir för riskfyllt och komplicerat att anställa arbetstagare från tredje land.

Utredningen har även ett alternativt förslag som innebär att ett arbetstillstånd endast får ges till en utlänning som har ett anställningsavtal. Denna skyldighet tillsammans med den ökade administrativa bördan för företagen kan minska den svenska konkurrenskraften genom att göra det mindre attraktivt att driva företag i Sverige. För enskilda företag kan konkurrenskraften påverkas negativt i de fall företaget gör bedömningen att blir för riskfyllt och komplicerat att anställa tredjelandsmedborgare. Migrationsverket ska även få ålägga en arbetsgivare att anmäla om villkoren ändras till mindre förmånliga för arbetstagaren. Förslaget kan ha en viss positiv konkurrenspåverkan genom att oseriösa företag inte väljer att anställa tredjelandsmedborgare som följd av kravet på anställningsavtal och risk för påföljder. Det som redogjorts för ovan om den ökade administrativa bördan för företagen gäller även avseende denna anmälningsskyldighet.

Förslaget om försörjningskrav kommer inte påverka den inhemska konkurrensen eftersom företag inom samma bransch i huvudsak påverkas likvärdigt. Däremot kan det inom vissa branscher medföra en sämre konkurrenskraft internationellt med svårigheter att rekrytera arbetskraft från utlandet inom yrken som har lägre inkomster. Det kan påverka möjligheten att rekrytera arbetskraft, exempelvis kockar, inom restaurangbranschen när möjligheten att ta med sin familj försvåras. Företag inom samma bransch påverkas olika mycket i olika delar av landet som följd av att boendekostnaden kan variera.

#### 15.6.4 Särskilt om små företag

Flera av de förslag som utredningen lagt fram bör vara positiva för små företag. Utredningen har flera förslag som rör kompetensutvisningar och som innebär positiva konsekvenser för både små och stora företag. Det kommer bli enklare att behålla arbetskraft under längre tid som följd av förslaget om att begränsningen av antalet perioder med tidsbegränsat uppehållstillstånd tas bort. Förslagen innebär även att återkallelse av uppehållstillstånd inte bör ske vid ringa fall eller om återkallelsen med hänsyn till omständigheterna



inte framstår som rimlig. Möjligheten att byta grund för uppehållstillstånd mellan arbete och näringsverksamhet är också positivt för mindre företag. Vid reglernas utformning har hänsyn tagits till bl.a. små företag. Detta redogörs för särskilt i de avsnitt där detta speciellt har beaktats.

Utredningen har ett huvudförslag och ett alternativt förslag rörande Migrationsverkets kontroller. Huvudförslaget innebär en skyldighet för vissa arbetsgivare att inkomma med uppgifter om anställningsvillkoren och anmäla försämringar i dessa. Kontrollerna ska ske i en viss andel av alla ärenden som inkommer. Det är möjligt att många små företag kan beröras av de kontroller som myndigheten väljer ut. Det beror dock på hur Migrationsverket riktar sina kontroller, vilket kan förändras över tid.

Små företag påverkas särskilt eftersom man inte har någon HR-funktion som kan bistå i arbetet. För företagsledaren kan detta bli en ökad arbetsbelastning i en arbetssituation där denna även ofta är involverad i produktionen och hanterar annan administration samtidigt. Små företag har av samma anledning även större utmaningar i att hantera regelverket i övrigt. För de små företagen kan därmed handläggning bli mer krävande jämfört med för större företag, som har mer rutin och särskilda funktioner för personaladministration. I vilken omfattning små företag påverkas beror i hög grad även på vilken hjälp och information som företagen erbjuds.

En positiv aspekt av förslaget är dock möjligheten att rätta till och göra rätt i de fall de anmälda villkoren inte uppfyller kraven i utlänningslagen. För att undvika att hamna i en återkallelseprocess, eller för att undvika att anmäla för sent, finns det risk att alla arbetsgivare, och särskilt små företag, anmäler alla förändringar av villkoren oavsett om förändringarna egentligen inneburit en försämring. Små företag är även mer sårbara för de förändringar som kan ske på den marknad de är verksamma inom, vilket kan innebära att villkorsändringar även är mer vanligt förekommande i dessa företag.

Utredningen har även ett alternativt förslag som innebär att ett arbetstillstånd endast får ges till en utlänning som har ett anställningsavtal. På liknande sätt som i huvudförslaget ovan ska Migrationsverket få ålägga en arbetsgivare att anmäla om villkoren ändras till mindre förmånliga för arbetstagaren. Administrationen för att anställa tredjelandsmedborgare kommer därmed att bli mer omfattande, vilket särskilt påverkar små företag som inte har en HR-funktion

eller någon anställd som sköter personaladministrationen. Genom att anställningsavtalet ska vara klart redan innan utlänningsen har fått sitt arbetstillstånd måste arbetsgivaren göra en bedömning av sina behov för lång tid framöver, både vad gäller antalet anställda och de villkor som kan erbjudas. Arbetsgivaren måste alltså ta i beaktande att anställningen kanske inte kommer till stånd men under tiden som prövningen av arbetstillståndet pågår vara bunden till att anställa personen om tillståndet beviljas. Enligt utredningen är detta problematiskt, inte minst för en liten arbetsgivare. Det kan innebära att många små företag inte väljer att anställa arbetstagare från tredje land, vilket kan påverka dessa företags konkurrenskraft.

Små företag, särskilt inom servicebranscher och besöksnäringen, påverkas negativt av förslaget om försörjningskrav för anhöriga. Lönenivåerna, med hänsyn taget till att det inte alltid finns behov av heltidsarbetande, når ofta inte upp till nödvändiga nivåer för att kunna försörja en familj. Restaurangbranschen påverkas exempelvis särskilt eftersom en hög andel av arbetsgivarna där har anställt arbetskraftsinvandrare. Det finns ingen aktuell siffra på hur många företag som berörs inom restaurangbranschen, men baserat på olika uppgifter från SCB:s branschstatistik och tidigare studier bör det kunna röra sig om cirka 3 000 företag. Förslaget innebär en försämrad möjlighet för små företag att rekrytera arbetskraftsinvandrare. Det kan dessutom ofta avse bristyrken såsom kockar. Sammantaget innebär det en försämrad möjlighet att säkerhetsställa kompetensförsörjningen i dessa branscher.

Många av förslagen har positiva, eller begränsade konsekvenser för både små och stora företag. De kontroller av villkoren som föreslås kan genomföras så att särskild hänsyn tas till små företag. Det kan göras t.ex. genom att inte begära in uppgifter från samma företag årligen. Kontrollerna kan även ses som ett stöd för mindre företag för att säkerhetsställa att villkoren är förenliga med utlänningslagen, vilket både gynnar arbetsgivaren och arbetstagaren. I detta sammanhang är det viktigt att det erbjuds hjälp och lättillgänglig information till de företag som ska anmäla förändringar om villkoren ändras och blir mindre förmånliga för arbetstagaren.

## 15.7 Förslagens påverkan på enskilda

Utredningens förslag borde göra det mer attraktivt för arbetskraftsinvandrare att komma till Sverige för en anställning. Det första förslaget i betänkandet ger en möjlighet för högkvalificerade utlänningar att under en begränsad period komma hit och söka arbete eller undersöka förutsättningar för att starta näringsverksamhet. Förslaget ger positiva effekter för personer som vill undersöka möjligheterna, göra marknadsundersökningar eller träffa potentiella arbetsgivare innan en ansökan om uppehållstillstånd görs. För de utlänningar som önskar bedriva näringsverksamhet i landet förväntas förslaget beträffande sådana tillstånd ge ökad förutsägbarhet för vad som krävs för att tillstånd ska beviljas.

Utredningen föreslår också en ökad möjlighet för vissa att ansöka om tillstånd på en ny grund inifrån Sverige. Detta förslag underlättar rörligheten på arbetsmarknaden för den enskilde som också slipper åka hem och invänta besked om nytt tillstånd. Det blir också mer förmånligt för den som har sina anhöriga i Sverige eftersom det inte kommer att finnas något krav på hemresa med anledning av en förlängningsansökan. För den arbetstagare som behöver åka hem under tiden som en förlängningsansökan behandlas innebär utredningens förslag om att en D-visering kan sökas innan utresa att resandet underlättas. Utlänningen kan då få ett beslut om visering innan denne lämnar landet. Ovissheten om inresan för både arbetstagaren och dennes anhöriga minskar till följd av att viseringen beviljas före utresan.

Därtill presenteras flera förslag som syftar till att förhindra potentiella kompetensutvisningar i framtiden och förslag på kontroller som Migrationsverket ska vidta under tillståndstiden för att tillgodose att villkoren stämmer överens med reglerna i utlänningslagen. Dessa åtgärder kommer att stärka arbetskraftsinvandrarens ställning på arbetsmarknaden. En arbetstagare får också ha ett obegränsat antal tidsbegränsade uppehållstillstånd efter varandra, det blir tydligare vad som gäller vid en ansökan om en förlängning av ett arbetstillstånd och bestämmelsen om återkallelse av ett uppehållstillstånd på grund av arbete medger undantag för ringa fall och när en återkallelse inte framstår som rimlig. Samtliga dessa förslag förväntas göra att s.k. kompetensutvisningar upphör, vilket blir positivt för såväl arbetsgivaren, arbetstagaren och anhöriga till denne. Därtill konstateras att utredningens förslag sannolikt gör att fler utlänningar kan

beviljas permanent uppehållstillstånd, status som varaktigt bosatta och i slutändan svenskt medborgarskap. Detta även om Migrationskommitténs förslag om språk- och kunskapskrav införs. Vidare kommer de kontroller som utredningen föreslår i kapitel 10 att bidra till att antalet arbetstagare som arbetar under villkor som är sämre än som förutsätts i 6 kap. 2 § UtlL minskar. Den enskilde tillförsäkras därmed bättre villkor för anställningen.

Utredningen föreslår vidare att arbetskraftsinvandrarerna ska kunna försörja sina anhöriga om dessa ska komma till Sverige. Detta förslag kan upplevas som negativt för den enskilde som kanske inte kan arbeta i Sverige och ha sin familj här om inkomsten inte räcker till. Det kan också bli negativt för de anhöriga som inte kan beviljas uppehållstillstånd i Sverige om arbetskraftsinvandrarerna inte har en tillräckligt hög inkomst. Att kraven leder till en viss minskning av anhöriginvandring för gruppen arbetskraftsinvandrare är mer sannolikt än att de skulle leda till en ökning. De anhöriga som kommer hit kommer däremot att få en bättre levnadsnivå än hitintills och riskerar inte att hamna i en situation där de behöver arbeta under oskäliga villkor för att klara sin försörjning.

### 15.7.1 Särskilt om konsekvenser för barn och unga

Barnrättsperspektivet har beaktats kontinuerligt. Utredningen ser inte att förslagen generellt kommer innebära stora konsekvenser för barn och unga, men vissa av förslagen berör dock denna grupp särskilt. Det rör främst det föreslagna försörjningskravet för medföljande familjemedlemmar.

Genom att det införs ett försörjningskrav för familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare ökar risken för att arbetstagare väljer att komma till Sverige utan barn, vilket får konsekvenser för dessa barn. Den största andelen anhöriga till arbetskraftsinvandrare är barn. Det finns därför skäl att anta att barn inte kommer kunna följa med i samma utsträckning som i dag och därmed skiljs från en förälder som ändå väljer att flytta till Sverige för att arbeta. Å andra sidan minskar risken för att barn som följer med en arbetstagare hit kommer att leva under ekonomiskt utsatta förhållanden i och med att försörjningen enligt utredningens förslag måste vara tryggad innan ankomsten till Sverige.

En annan aspekt som berör barn och unga är att utredningen föreslår att en utlänning ska kunna ha flera på varandra följande tidsbegränsade uppehållstillstånd för arbete än vad som är fallet i dag. En ordning med fler tidsbegränsade uppehållstillstånd kan anses vara mindre gynnsam för barn än en ordning där utlänningen efter ett antal perioder måste uppfylla förutsättningarna för ett permanent uppehållstillstånd för att få stanna kvar i landet. Kontinuitet är viktigt för barns uppväxt. Permanenta uppehållstillstånd kan upplevas som mer stabila och trygga än tidsbegränsade sådana. Det ska också beaktas att vuxna och barn kan uppfatta effekten av tidsbegränsade uppehållstillstånd på olika sätt. Tid är ett exempel där barn kan uppfatta vissa tider som långa som av en vuxen skulle uppfattas som korta. Barns möjlighet att ta till sig utbildning kan också påverkas av flera olika beslutsprocesser, som ett utökat system med tidsbegränsade uppehållstillstånd skulle kunna innebära.<sup>16</sup> Å andra sidan innebär utredningens förslag också att fler kommer att kunna kvalificera sig för permanenta uppehållstillstånd vilket kan få motsvarande positiva effekter för barn och unga baserat på vad som framförts om barns upplevelser av tidsbegränsade uppehållstillstånd.

Slutligen föreslår utredningen ett flertal andra åtgärder för att stärka arbetskraftsinvandrares ställning på den svenska arbetsmarknaden så som att förhindra kompetensutvisningar, införa tidigare kontroller av anställningsvillkoren och ge arbetstagare mer kontinuitet i sin vistelse i Sverige genom att de i flera fall kommer kunna byta grund inifrån Sverige. Även dessa åtgärder väntas få, i vart fall indirekta, positiva konsekvenser för barn och unga. Genom att motverka utvisningar som sker på grund av ursäktliga eller försumbara misstag minskar risken att barn och unga rycks upp från sina invanda miljöer av skäl som inte borde lett till utvisning. Likaså förhindras att barn och unga får leva under ekonomiskt utsatta förhållanden då tanken med de kontroller som föreslås är att minska de fall där arbetstagare arbetar under förhållanden som inte är förenliga med kraven i 6 kap. 2 § UtlL. Genom att arbetstagaren också får söka nya tillstånd inifrån landet minskar också risken för onödiga uppbrott för barn och unga.

---

<sup>16</sup> SOU 2020:54 s. 436.

## 15.8 Konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor

Det är betydligt fler män än kvinnor som ansöker om uppehållstillstånd på grund av arbete. Utredningens förslag bedöms inte förändra denna könsfördelning. Bland de som ansöker om uppehållstillstånd som anhörig till en arbetskraftsinvandrare var dock andelen kvinnor betydligt högre än andelen män.<sup>17</sup> Könsfördelningen kommer alltså påverkas av hur många som söker respektive tillstånd.

Utredningen föreslår regler om försörjningskrav för anhöriga till arbetskraftsinvandrare. En sådan reglering skulle kunna få till resultat att färre kan komma till Sverige som anhöriga till arbetskraftsinvandrare. Detta skulle i sin tur kunna leda till att den överlag ojämna könsfördelningen förstärks och att andelen män ökar.

En annan risk som kan uppstå med det föreslagna försörjningskravet vid anhöriginvandring är att inlåsnings effekter kan uppstå för kvinnor när de omfattas av en annan persons försörjningsplikt. De som kommer hit ska omfattas av anknytningspersonens försörjningsförmåga för att få komma hit. Det är fler män som är anknytningspersoner och således fler kvinnor som alltså kommer omfattas av sin mans försörjningsförmåga. Detta kan medföra att kvinnor i större utsträckning än i dag hamnar i en beroendeställning gentemot sina män eller att en redan existerande beroendeställning förstärks. Det skulle också kunna leda till att kvinnans egen etablering på arbetsmarknaden försenas eller helt uteblir. Å andra sidan kan det också argumenteras för att inlåsnings effekten blir mindre om familjen har en tillräcklig inkomst för att leva på en skälig nivå.

## 15.9 Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Målet med den svenska integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Enligt utredningens förslag blir det möjligt att vara här och arbeta med ett obegränsat antal tidsbegränsade uppehållstillstånd. Integrationen i samhällslivet kan försvåras av en ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd då känslan av samhörighet och tillfälliga vistelser

---

<sup>17</sup> Se avsnitt 3.1.1.

ger mindre incitament och möjligheter till integrering. Å andra sidan medför möjligheten till obegränsat antal perioder att fler kan kvalificera sig för permanenta uppehållstillstånd och uppfylla kraven för att beviljas status som varaktigt bosatt i Sverige. Denna ordning skulle kunna öka arbetstagares möjlighet till integration. Fler arbetstagare kommer också att kunna kvalificera sig för permanenta uppehållstillstånd om Migrationskommitténs förslag angående språk- och kunskapskrav genomförs.

Vidare kan utredningens förslag om försörjningskrav för anhöriginvandring få effekter på integrationen. Till viss del kan anhöriga ges bättre möjligheter till integration om de kommer till ett hushåll som har inkomster som ska täcka i vart fall de grundläggande behoven för hela familjen. Mot detta står dock den omständigheten att färre troligtvis kommer kunna leva tillsammans med sina anhöriga eller att det dröjer längre än vad det skulle gjort utan ett försörjningskrav. Det kan innebära emotionella och psykiska belastningar att inte få leva ihop med sin familj, vilket i sin tur kan få negativa effekter på möjligheten till integration. Familjer har generellt sett fler sociala kontakter med det omgivande samhället än individer som lever separerade från sina anhöriga. Dessutom har barn bättre förutsättningar att ta till sig utbildning och att integreras ju yngre de är vid invandringstidpunkten.<sup>18</sup>

## 15.10 Konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden och om förslagen är förenliga med EU-rätten

En bedömning ska göras av om den föreslagna regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Förslagen står inte i strid med Sveriges internationella åtaganden. Utredningen har i de fall där det är aktuellt behandlat frågan om aktuell EU-reglering inom respektive avsnitt.

Utredningens förslag påverkas inte generellt av EU-regleringen eftersom regelverket för arbetskraftsinvandring i huvudsak är nationellt. Vissa undantag finns dock för bl.a. personer med EU-blåkort och ICT-tillstånd. Dessa personer påverkas främst av förslagen på

---

<sup>18</sup> SOU 2020:54 s. 431.

det sättet att vi föreslår ett försörjningskrav för anhöriga till arbetstagare med ICT-tillstånd, men inte för anhöriga till personer med EU-blåkort. Det är förenligt med den EU-reglering som finns för respektive grupp att införa ett försörjningskrav. Även den EU-reglering som finns avseende forskare berörs till viss del genom förslagen. Utredningen föreslår en möjlighet att ansöka om nytt uppehållstillstånd och att byta grund inifrån landet. Detta berör personer som skulle vilja söka sig till en forskartjänst och som redan är i landet med ett uppehållstillstånd. Som utredningen redogjort för i kapitel 8 är detta förenligt med den reglering som finns för forskare på EU-nivå.

Slutligen har utredningen också föreslagit att en utlänning som väntar på att ansökan om förlängning av uppehålls- och arbetstillstånd ska kunna söka en nationell visering (D-visering) inifrån Sverige. De nationella viseringarna regleras som huvudregel av medlemsstaterna själva, men viss reglering finns som är unionsrättslig bl.a. om utformningen av viseringen. Utredningens förslag avviker inte från vad som är särskilt föreskrivet om de nationella viseringarna inom unionsrätten.

### **15.11 Betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet**

Personer som befinner sig i socioekonomisk utsatthet anses i regel löpa större risk för såväl att begå brott som att utsättas för brottslighet.<sup>19</sup> Det föreslagna försörjningskravet medför att medföljande familjer till arbetskraftsinvandrare har en försörjning tryggad när de kommer till Sverige och därmed minskar risken för att hamna i socioekonomisk utsatthet.

Betydelsen av att inneha ett arbetstillstånd för att ta sig till Sverige har ökat. Faktiska och fiktiva anställningserbjudanden säljs av kriminella aktörer inom organiserad brottslighet som bl.a. använder sig av osanna arbetserbjudanden till grund för arbetstillstånd för att olovligen föra in människor i EU. Varken arbetsgivaren eller arbetstagaren har för avsikt att fullfölja anställningen. De kriminella aktörerna kräver betalning av personerna som erhåller tillstånden.<sup>20</sup> Utredningens förslag om att utvidga straffet för organiserande av människosmuggling ger de rättsvårdande myndigheterna ytterligare möjlighet

---

<sup>19</sup> SOU 2020:54 s. 443.

<sup>20</sup> Myndighetsgemensam lägesbild av organiserad brottslighet 2019, s. 14.



att lagföra personer som planlägger eller organiserar verksamhet som är inriktad på att främja att utlänningar reser till Sverige med sådana tillstånd som har utfärdats på grundval av oriktiga uppgifter.

Utredningens förslag om att Migrationsverket redan när anställningen påbörjas ska kunna kontrollera att de arbetsvillkor som arbetstagaren arbetar under faktiskt lever upp till de villkor som utlovats ger också förbättrade möjligheter att stävja att arbetskraftsinvandrare utnyttjas och att arbetsgivare låter arbetstagare arbeta under förhållanden som inte är förenliga med lag.

### **15.12 Miljömässiga konsekvenser**

Utredningens förslag om att högkvalificerade personer kan åka till Sverige och söka arbete i stället för att söka detta från sina hemländer kan tänkas innebära en miljömässig påverkan i form av ett ökat resande. Däremot kan förslaget som underlättar för personer att byta grund inifrån Sverige få motsatt resultat, dvs. att färre personer kommer att behöva resa för att få sina tillstånd.

### **15.13 Bedömning av om det finns behov av speciella informationsinsatser**

Några av utredningens förslag innebär nyheter som kan behöva kommuniceras tydligt. Arbetsgivare behöver få klar och tydlig information om den nya vitessanktionerade uppgiftsskyldigheten att på anmodan av Migrationsverket ge in uppgifter om arbetstagarens arbetsvillkor och också om den straffsanktionerade anmälningskyldighet av försämrade arbetsvillkor. Även arbetskraftsinvandrande behöver få information om att kontroller avseende arbetsvillkor kan komma att göras redan när arbetet har påbörjats och att försämrade villkor som upptäcks kan medföra att ett tillstånd återkallas.

Det behöver även informeras om utredningens förslag om att införa ett försörjningskrav för den som vill ta med familjemedlemmar. Både utlänningar som vill söka uppehållstillstånd för arbete i Sverige samt potentiella arbetsgivare bör upplysas om detta. Information behöver också finnas om möjligheten att vara kvar i landet och ansöka om uppehållstillstånd på en annan grund.

Därutöver behöver den nya grunden för att söka arbete eller undersöka möjligheten att bedriva näringsverksamhet marknadsföras för att bli känd. Det kommer också behövas information om den nya möjligheten att ansöka om en nationell visering inifrån landet för arbetstagare som ansöker om förlängning av ett uppehålls- och arbets-tillstånd.

Samtliga dessa informationsinsatser bör göras av Migrationsverket. Migrationsverket bör också informera om hur det går till rent praktiskt när ett pass som är omhändertaget ska förnyas. Information av detta slag skulle underlätta processen hos Migrationsverket eftersom fler skulle kunna inleda en process att förnya sitt pass i tid.

### **15.14 Sammanfattning av de samhällsekonomiska konsekvenserna i övrigt**

Utredningens förslag medför både positiva effekter och kostnader för samhället. Kostnaderna för Migrationsverket och UHR kommer sammantaget att öka. De ökade kostnaderna bedöms dock kunna finansieras genom en något höjd ansökningsavgift för uppehållstillstånd för arbete.

Förslaget som rör försörjningskrav för anhöriga kommer både få positiva och negativa samhällsekonomiska konsekvenser. Den negativa konsekvensen är att det blir svårare för företag inom branscher med lägre lönenivåer, och/eller med många som arbetar deltid att rekrytera arbetskraftsinvandrare med familjer. Det påverkar företagens kompetensförsörjning och konkurrenskraft, vilket i slutänden kan innebära lägre skatteintäkter. Det finns dock skäl att anta att arbetskraft i flera fall kan finnas i Sverige och att risken för att det skulle påverka företagens konkurrenskraft negativt därmed bedöms som relativt liten. En positiv följd av försörjningskravet är att självförsörjningen säkras.

Utredningen har flera förslag för att motverka kompetensutvisningar. Förslagen bedöms få positiva konsekvenser för både företagen och arbetskraftsinvandrarna. Dessa åtgärder kommer att stärka arbetstagarens ställning på arbetsmarknaden. Det förbättrar även förutsättningarna för att kunna beviljas permanent uppehållstillstånd, status som varaktigt bosatta och i slutändan svenskt medborgarskap. Samtidigt skapar det bättre förutsättningar för företagens kompetens-

försörjning, inte minst för mer högkvalificerad arbetskraft. Även kommuner och regioners kompetensförsörjning inom olika bristyrken påverkas positivt. Sammantaget innebär förslagen positiva konsekvenser på samhällsekonomin.

Utredningen föreslår också en skyldighet för vissa arbetsgivare att inkomma med uppgifter om anställningsvillkoren och anmäla försämringar i dessa. Förslaget stärker arbetskraftsinvandrares ställning på arbetsmarknaden genom att kunna säkerhetsställa att dessa inte arbetar under villkor som är lägre än den nivå som föreskrivs i 6 kap. 2 § UtlL. Förslaget kan även innebära positiva effekter för arbetsgivare eftersom företagen får möjlighet att justera villkoren för att undvika att uppehållstillståndet återkallas, vilket i förlängningen även innebär bättre förutsättningar att få förlängningsansökningar beviljade. De föreslagna kontrollerna innebär dock en ökad administration för de företag som kommer att beröras av kontrollerna och en konsekvens kan bli att färre företag väljer att anställa tredjelandsmedborgare.

## 16 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

**Förslag:** Författningsändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2022. Några övergångsbestämmelser behövs inte.

### Skälen för utredningens förslag

Utredningens förslag rör viktiga och angelägna frågor och de bör därför träda i kraft så snart som möjligt. Samtidigt måste framför allt Migrationsverket få rimlig tid på sig för de förberedelser som kan behövas bl.a. för den nya tillståndsgrunden för att söka arbete m.m. och för att hantera de nya reglerna där arbetsgivaren ska skicka in anställningsvillkoren och anmäla försämringar av dessa. Migrationsverket kommer också att behöva se till att det finns tydlig och bra information angående de nya krav som kan komma att ställas på arbetsgivare till arbetskraftsinvandrare. Det är också viktigt att det finns information som riktar sig till den som vill söka jobb eller starta näringsverksamhet i Sverige om vilka nya regler som gäller – detta gäller för alla de förslag som lämnas i detta betänkande. Utredning gör dock bedömningen att det bör vara möjligt att ha ett ikraftträdande den 1 januari 2022 varför detta föreslås.

Vad gäller övergångsbestämmelser så bedömer utredningen att det bara är den nya bestämmelsen om förlängning av arbetstillstånd och ändringarna i bestämmelsen om återkallelse av uppehållstillstånd för arbete där det skulle kunna behövas övergångsbestämmelser för att hantera ansökningar eller ärenden om återkallelse som beslutats av Migrationsverket före ikraftträdandet av dessa bestämmelser men där någon prövning ännu inte har ägt rum i migrationsdomstol. Här kan olika lösningar övervägas. En tänkbar lösning är att det är tidpunkten

för när ansökan om förlängning ges in som styr vilka regler som ska gälla. Ett annat alternativ är att i de fall då Migrationsverket fattar sitt beslut före ikraftträdandet så ska äldre bestämmelser tillämpas. Samtidigt rör det sig här om bestämmelser som kan innebära en förmånligare bedömning för den enskilde än vad nuvarande regler medger. Att inte låta detta få genomslag när prövningen sker, oavsett om det är hos Migrationsverket eller i en migrationsdomstol, är inte tillfredsställande.

Om inga särskilda övergångsbestämmelser införs innebär det att migrationsdomstolen som första instans kan få pröva om det t.ex. finns anledning att underlåta en återkallelse p.g.a. att en påtalad brist i anställningsvillkoren är ringa eller för att det inte vore rimligt med en återkallelse. Denna prövning sker då enbart i migrationsdomstolen utan att det har prövats av Migrationsverket, eftersom dessa undantag inte gällde när verket fattade sitt beslut. I vissa fall är det kanske inte något problem. Domstolen kan givetvis inhämta Migrationsverkets syn på om det kan anses vara ett ringa fall eller orimligt med en återkallelse och därefter pröva målet i sak. Det kan dock finnas situationer där bedömningen kan vara svår att göra och där domstolen anser att det är bättre att prövningen av dessa nya rekvisit först sker hos Migrationsverket och därför återförvisar målet dit. Detta skulle kunna leda till att Migrationsverket får tillbaka ett antal ärenden för prövning en gång till.

Frågan är då i hur stor utsträckning detta skulle kunna tänkas ske. Detta är i första hand avhängigt av hur många oavgjorda mål som migrationsdomstolarna kan ha när de nya reglerna träder i kraft. Enligt uppgift från migrationsdomstolarna finns för närvarande i genomsnitt ett par hundra mål i balans som gäller förlängning av uppehållstillstånd för arbete. Eftersom många av dessa säkerligen kan avgöras utan någon återförvisning bör det inte medföra några stora problem för Migrationsverket, eller migrationsdomstolarna, om det inte finns några särskilda övergångsbestämmelser. Några sådana föreslås därför inte.

# 17 Författningskommentarer

## 17.1 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

### 5 kap. Uppehållstillstånd

#### 5 §

Ett permanent uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som i sammanlagt fyra år under de senaste sju åren har haft

1. uppehållstillstånd för arbete eller ett av Sverige utfärdat EU-blåkort, ICT-tillstånd, ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse eller tillstånd för säsongarbete, eller

2. uppehållstillstånd för studier som avser utbildning på forskarnivå.

*Ett permanent uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som under minst två år har haft ett uppehållstillstånd för näringsverksamhet enligt 10 a § och som kan försörja sig på den bedrivna näringsverksamheten.*

*Ett uppehållstillstånd får även beviljas en utlänning som har sin försörjning ordnad på annat sätt än genom anställning.*

Paragrafen reglerar förutsättningarna för permanent uppehållstillstånd för bl.a. arbetskraftsinvandrare, forskare och studenter. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

Paragrafens *andra stycket* ändras på så sätt att det tydliggörs vad som krävs för att få permanent uppehållstillstånd för en utlänning som bedriver näringsverksamhet i landet. Först efter att utlänningen bedrivit näring i landet under minst två år med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 10 a § och kan visa att han eller hon kan försörja sig på verksamheten får ett permanent uppehållstillstånd beviljas. I likhet med vad som gäller i dag är det möjligt att i stället

för ett permanent uppehållstillstånd beviljas ett fortsatt tidsbegränsat tillstånd om t.ex. verksamheten är etablerad men behöver ytterligare tid för att uppnå lönsamhet. Möjligheten att få uppehållstillstånd för den som har sin försörjning ordnad på annat sätt än genom arbete eller näringsverksamhet flyttas ner till ett nytt tredje stycke.

### 9 a §

*Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som önskar vistas här i landet för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att starta näringsverksamhet om han eller hon*

*1. har särskild kompetens i form av slutförda studier som motsvarar en examen på avancerad nivå,*

*2. har tillräckliga medel för sitt uppehälle under tillståndstiden och för att täcka kostnaderna för sin återresa samt*

*3. kan visa att han eller hon har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige*

*Ett tillstånd enligt första stycket får inte ges för längre tid än nio månader.*

Paragrafen är ny och reglerar en ny typ av uppehållstillstånd som får beviljas utlänningar som har en särskild kompetens i form av slutförda högskolestudier som har resulterat i en examen på avancerad nivå eller motsvarande. Uppehållstillståndet kan ges under en tid av nio månader i syfte att kunna söka arbete eller att undersöka förutsättningarna för att starta näringsverksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

Uppehållstillståndet kan inte förlängas under vistelsen i Sverige. Däremot är det möjligt att återvända till sitt hemland och på nytt söka samma typ av uppehållstillstånd. För det fall att utlänningen under sin vistelse i landet önskar söka uppehållstillstånd för arbete eller för att bedriva näringsverksamhet ska det vara möjligt att söka sådant tillstånd inifrån landet (jfr kommentaren till 18 § fjärde stycket).

Ytterligare en förutsättning för att beviljas uppehållstillstånd enligt 9 a § är att utlänningen kan visa att han eller hon har medel för sitt uppehälle under tillståndstiden och för att täcka kostnaderna för sin

återresa samt att han eller hon har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige. Begreppet heltäckande sjukförsäkring ska ha samma innebörd som i redan existerande bestämmelser i utlänningslagen.

### 10 §

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som önskar vistas här i landet för arbete, studier *eller besök*.

Paragrafen reglerar möjligheten till tidsbegränsat uppehållstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 7.2. Hänvisningen till att tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas för att bedriva näringsverksamhet tas bort. Denna reglering kommer fortsättningsvis finnas i den nya 10 a §. I övrigt lämnas paragrafen oförändrad.

### 10 a §

*Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som önskar vistas här i landet för att bedriva näringsverksamhet om han eller hon har förmåga att bedriva den aktuella verksamheten och kan försörja sig.*

*Ett tillstånd enligt första stycket får inte ges för längre tid än två år åt gången.*

Paragrafen är ny och reglerar förutsättningarna för att beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 7.2. Avsikten är inte att ändra förutsättningarna för att få uppehållstillstånd utan att i lagen tydliggöra vilka krav som ställs. Kravet på förmåga att bedriva den aktuella verksamheten flyttas från 5 §, som reglerar förutsättningarna för att få permanent uppehållstillstånd, till denna bestämmelse som reglerar kraven för att få tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet. Även kravet på försörjning framgår av denna bestämmelse. Av andra stycket framgår att liksom i dag bör som huvudregel tillståndet tidsbegränsas till två år. Efter två år kan ett permanent uppehållstillstånd beviljas enligt 5 § andra stycket om den enskilde ansöker om det. I stället för permanent uppehållstillstånd kan, liksom i dag, ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas för det fall förutsättningarna för ett permanent uppehållstillstånd inte är



uppfyllda ännu. De närmare kraven som ska vara uppfyllda för att beviljas uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet bör framgå av utlänningsförordningen.

### 15 a §

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas en utlänning vars ansökan om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § eller motsvarande äldre bestämmelser avslagits genom ett lagakraftvunnet beslut, om utlänningen vistas här och

1. sedan minst fyra månader har en anställning som uppfyller de krav som anges i 6 kap. 2 § första stycket och avser en tidsperiod om minst ett år från ansökningstillfället, eller

2. enligt 3 § första stycket 1–4, 3 a § första stycket 1 eller andra stycket har stark anknytning till en person som beviljats uppehållstillstånd enligt 1.

En ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt första stycket ska ha kommit in till Migrationsverket senast två veckor efter det att beslutet att avslå ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande har vunnit laga kraft.

*En ansökan om tillstånd enligt första stycket 2 får endast beviljas om den person som familjemedlemmen åberopar anknytning till kan försörja sig och familjemedlemmen. Detta gäller dock inte vid prövning av en ansökan om förlängt uppehållstillstånd eller annars om det föreligger särskilda skäl.*

I paragrafen regleras möjligheten till så kallat spårbyte. Övervägandena finns i avsnitt 11.4.

Det införs ett krav på försörjning för att anhöriga till en utlänning som bytt spår enligt punkten 1 ska kunna beviljas uppehållstillstånd enligt punkten 2. Den person som utlänningen åberopar anknytning till måste ha en lön som efter avdrag för preliminär skatt uppgår till förbehållsbeloppet vid utmätning av lön enligt 7 kap. 5 § utsökningsbalken. Beräkningen ska göras med beaktande även av vad som behövs för försörjning av familjemedlemmen. Nivån och de närmare förutsättningarna för beräkningen av försörjningskravet bör närmare framgå av utlänningsförordningen.

För att det inte ska uppstå orimliga konsekvenser är det möjligt att göra undantag från försörjningskravet för anhöriga om det föreligger särskilda skäl. En sådan situation skulle t.ex. kunna gälla en asylsökande barnfamilj som kommit till Sverige tillsammans och där en familjemedlem fått uppehållstillstånd för arbete med stöd av 5 kap. 15 a § Utl. Om försörjningskravet inte uppfylls skulle en utvisningssituation i sådant fall kunna uppstå för övriga familjemedlemmar. I detta fall kan undantag göras från kravet på försörjning.

### 18 §

En utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige ska ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet. En ansökan om uppehållstillstånd får inte bifallas efter inresan.

Första stycket gäller dock inte om

1. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd här som flykting eller annan skyddsbehövande enligt 1 § eller kan beviljas uppehållstillstånd här med stöd av 21 kap. 2, 3 eller 4 §,

2. utlänningen med stöd av 6 § bör beviljas uppehållstillstånd här,

3. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats en utlänning med familjanknytning med stöd av 3 § första stycket 1 eller 2 b eller 3 a § första stycket 1 eller andra stycket, *eller familjemedlem till utlänning med uppehållstillstånd för arbete eller för att bedriva näringsverksamhet,*

4. utlänningen kan beviljas eller har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd här med stöd av 15 §,

5. utlänningen enligt 3 § första stycket 1–4, 3 a § första stycket 1–4 eller andra stycket har stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige och det inte skäligen kan krävas att utlänningen reser till ett annat land för att ge in ansökan där,

6. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd med stöd av 3 § första stycket 5,

7. *utlänningen kan beviljas uppehållstillstånd enligt 15 a eller 15 d §,*

8. *utlänningen har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt 10 eller 15 a § eller näringsverksamhet enligt 10 a §, om ansökan avser något av dessa tillstånd och ansökan ges in inom giltig-*

*betstiden för det tidigare tillståndet samt att det inte funnits grund att återkalla det tidigare tillståndet,*

9. utlänningen har ett uppehållstillstånd enligt 10 § eller 5 b kap. 3 § och antingen slutfört studier som motsvarar 30 högskolepoäng eller fullföljt en termin vid forskarutbildning eller har ett uppehållstillstånd enligt 5 b kap. 1, 2, 4, 7 eller 8 §,

10. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd enligt 2 a eller 2 d §, eller

11. det annars finns synnerliga skäl.

Första stycket gäller inte heller om utlänningen har beviljats en visering för att besöka en arbetsgivare i Sverige eller är undantagen från kravet på visering om han eller hon ansöker om ett uppehållstillstånd för arbete inom ett slag av arbete där det råder stor efterfrågan på arbetskraft. En ytterligare förutsättning är att arbetsgivaren skulle förorsakas olägenheter om utlänningen måste resa till ett annat land för att ge in ansökan där eller att det annars finns särskilda skäl.

*Första stycket gäller inte heller den som har beviljats ett uppehållstillstånd enligt 9 a § om ansökan avser uppehållstillstånd för arbete enligt 10 § eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 10 a § och ansökan ges in inom giltighetstiden för det tidigare beviljade tillståndet.*

Vid skälighetsbedömningen enligt andra stycket 5 ska konsekvenserna för ett barn av att skiljas från sin förälder särskilt beaktas, om det står klart att uppehållstillstånd skulle ha beviljats om prövningen gjorts före inresan i Sverige.

I fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som ska avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har fått laga kraft gäller föreskrifterna i 15 a och 20 §§ samt 12 kap. 16 b, 16 c och 18–20 §§.

I 7 § lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå föreskrivs ytterligare undantag från första stycket under perioden 20 juli 2021–19 januari 2025.

Bestämmelsen reglerar när en ansökan om uppehållstillstånd ska vara gjord. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.1 och 8.2.

Paragrafen ändras på följande sätt. *Punkten 3 i andra stycket* utvidgas till att även omfatta anhöriga till utlänningar med uppehållstillstånd för arbete eller för att bedriva näringsverksamhet.

Den *tidigare punkten 8* har flyttats upp och blivit punkten 7 i stället. Detta för att bestämmelsen om att beviljas ett tillstånd

enligt 15 a § bör komma före bestämmelsen om möjlighet för en utlänning med detta tillstånd att söka förlängning och också byta grund enligt vad som följer av punkten 8.

*Punkt 8 är ny* och ersätter delvis den tidigare punkten 7. Det blir nu möjligt för den som haft uppehållstillstånd för arbete enligt 10 § eller 15 a § och den som haft uppehållstillstånd att bedriva näringsverksamhet enligt 10 a § att byta grund och söka uppehållstillstånd för att arbeta eller bedriva näringsverksamhet inifrån landet. Möjligheten för samma grupp att även söka uppehållstillstånd för forskning föreslås i 5 b kap. 15 § UtL. Detta underlättar möjligheterna för den som haft uppehållstillstånd i Sverige att byta sysselsättning utan att behöva resa ut ur landet för att söka tillstånd.

Det nya tillståndet måste sökas innan giltighetstiden för det tidigare tillståndet gått ut. För att ansökan ska prövas bör det inte heller ha funnits grund att återkalla det tidigare tillståndet. Givetvis måste även förutsättningarna för det sökta tillståndet vara uppfyllda för att ansökan ska beviljas.

Ett undantag görs även i ett *nytt fjärde stycke* för dem som fått uppehållstillstånd enligt den föreslagna bestämmelsen i 9 a § för att söka arbete eller undersöka möjligheten att bedriva näringsverksamhet. Den som har haft ett sådant tillstånd och sedan blivit erbjuden ett arbete eller bestämt sig för att starta en näringsverksamhet här ska då kunna söka tillstånd för detta utan att behöva lämna landet. Även här bör gälla att det nya tillståndet ska sökas innan giltighetstiden för det tidigare tillståndet gått ut.

## 23 §

Regeringen får meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för studier, besök *eller för att bedriva näringsverksamhet*.

Regeringen får meddela föreskrifter om att en ansökan om uppehållstillstånd får bifallas om det följer av en överenskommelse med en främmande stat.

Regeringen får meddela föreskrifter om när uppehållstillstånd fås ges till en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat och till anhöriga till en sådan utlänning.

Regeringen får meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd för arbete, studier eller näringsverksamhet.

Regeringen får meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för en utlänning som är medborgare i Förenade kungariket och för familjemedlemmar till en sådan utlänning.

I 5 b kap. 28 § finns en bestämmelse om att regeringen får meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 b kap. 3 eller 8 §.

I paragrafen finns bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

Paragrafen kompletteras med en möjlighet för regeringen att föreskriva närmare vilka krav som ställs på en utlänning som vill ha ett uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet. Dessa krav bör preciseras i en ny paragraf i utlänningsförordningen.

## **5 b kap. Uppehållstillstånd för forskning, studier inom högre utbildning, viss praktik, visst volontärarbete och au pair-arbete**

### *15 §*

En utlänning som vill ha ett uppehållstillstånd enligt 1 eller 3–6 §§ ska ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i Sverige. En ansökan får inte bifallas efter inresan.

Första stycket gäller inte om utlänningen

1. ansöker om förlängning av ett uppehållstillstånd enligt 1 eller 3 §, eller

2. har ett uppehållstillstånd enligt 1, 2 eller 4 § eller ett uppehållstillstånd enligt 3 § och antingen slutfört studier som motsvarar 30 högskolepoäng eller fullföljt en termin vid forskarutbildning och på annan grund ansöker om ett uppehållstillstånd enligt 1, 3 eller 4 §, eller

3. har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt 5 kap. 10 eller 15 a § eller näringsverksamhet enligt 5 kap. 10 a §, och ansöker om ett uppehållstillstånd för forskning enligt 1 § och ansökan ges in inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet samt att det inte funnits grund att återkalla det tidigare tillståndet.

Bestämmelsen reglerar när en ansökan om uppehållstillstånd enligt 1 eller 3–6 §§ ska vara gjord. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.1.

Ett nytt undantag från huvudregeln att ansökan ska vara gjord och uppehållstillstånd beviljats före inresan till Sverige införs genom den *nya punkten 3*. För den som haft tillstånd för arbete enligt 5 kap. 10 § eller 15 a § UtlL och den som haft tillstånd att bedriva näringsverksamhet enligt 5 kap. 10 a § UtlL införs därmed en möjlighet att söka uppehållstillstånd för forskning enligt 1 § utan att behöva lämna landet. Detta underlättar möjligheterna för den som haft uppehållstillstånd i Sverige att byta sysselsättning utan att behöva resa ut ur landet för att söka tillstånd.

Det nya tillståndet måste sökas innan giltighetstiden för det tidigare tillståndet gått ut. För att ansökan ska prövas bör det inte heller ha funnits grund att återkalla det tidigare tillståndet. Givetvis måste även förutsättningarna för det sökta tillståndet vara uppfyllda för att ansökan ska beviljas.

## 6 kap. Arbetstillstånd

### 2 a §

Ett arbetstillstånd enligt 2 § första stycket får inte ges för längre tid än två år. Det får heller inte avse längre tid än anställningstiden.

*Ett arbetstillstånd enligt 2 § första stycket ska knytas till en viss arbetsgivare och avse ett visst slag av arbete. Efter en sammanlagd tillståndstid om två år ska tillståndet knytas endast till ett visst slag av arbete.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om hur arbetstillstånden ska begränsas i tid, till visst arbete och viss arbetsgivare. Övervägandena finns i avsnitt 9.5.2. Första stycket behålls intakt och det tidigare *tredje stycket* flyttas upp och blir ett nytt andra stycke. Det tidigare *andra stycket*, som innehöll begränsningar av hur många perioder med tidsbegränsade arbetstillstånd som en utlänning fick ha, tas bort.

Det som anges i 2 a § gäller för såväl förstagångs- som förlängningsansökningar. Det vill säga inte heller en förlängningsansökan ska ges för längre tid än två år eller längre tid än anställningstiden. Har den sammanlagda tillståndstiden varit två år ska förlängningsansökan endast knytas till ett visst slag av arbete.

#### 4 §

En utlänning som vill ha arbetstillstånd i Sverige ska ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet. En ansökan om arbetstillstånd får inte bifallas efter inresan utom i fall som avses i 5 kap. 18 § andra, tredje *och fjärde* styckena, 18 a och 19 §§, vilka bestämmelser tillämpas på motsvarande sätt i fråga om arbetstillstånd.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när ett arbetstillstånd ska ha ansökts om och beviljats. I paragrafen görs undantag för de fall ett uppehållstillstånd enligt 5 kap. 18 § kan sökas efter inresan. Motsvarande undantag bör gälla för det nya fjärde stycket som införs i 5 kap. 18 §. En hänvisning till detta stycket införs därför. I övrigt lämnas paragrafen oförändrad.

### **Förlängning av tillståndstiden**

#### 4 a §

*Tillståndstiden för ett arbetstillstånd får förlängas om anställningen uppfyller förutsättningarna i 2 §.*

*Tillståndstiden för ett arbetstillstånd får inte förlängas om*

- 1. tillståndet har förvärvats på ett bedrägligt sätt,*
- 2. bevis om tillståndet har förfalskats eller ändrats i något avseende,*
- 3. utlänningen vistas i Sverige av andra skäl än dem som arbetstillståndet beviljades för, eller*
- 4. tidigare tillstånd skulle ha återkallats enligt 7 kap. 7 e §.*

En ny bestämmelse införs som reglerar när ett tillstånd får förlängas. Övervägandena finns i avsnitt 9.5.3.

Huvudregeln är att förlängning ska ske om anställningen uppfyller kraven i 2 §. Bedömningen ska främst ske av om anställningen framöver kommer uppfylla kraven i 2 §, dvs. det ska vara en framåtsyftande bedömning.

Om förutsättningarna i 4 a § är uppfyllda beviljas tillståndet enligt 2 § första stycket. Detta gör att alla de bestämmelser som gäller för tillstånd som har beviljats enligt 2 § första stycket är

tillämpliga även på tillstånd som har förlängts, bland annat får det förlängda tillståndet endast beviljas på det sätt som framgår av 2 a §.

I andra stycket finns bestämmelser om när en förlängning inte får beviljas. I punkterna 1–3 regleras de fall då systemet har utnyttjats på ett bedrägligt sätt. I punkt 4 regleras de fall då fel upptäckts i föregående tillståndsperiod. Med tidigare tillståndsperiod avses i första hand tillståndsperioden närmast före den aktuella ansökan om förlängning. I vissa fall kan det dock finnas skäl att beakta omständigheter i perioder dessförinnan, exempelvis om tillståndsperioden närmast före ansökan om förlängning avser en mycket begränsad tidsperiod.

Skulle det under handläggningen av förlängningsansökan komma fram att det har förekommit felaktigheter i en tidigare tillståndsperiod ska en bedömning göras om bristen på villkorsuppfyllelse skulle ha medfört en återkallelse av tillståndet enligt 7 kap. 7 e §. Det blir alltså en helhetsbedömning i varje enskilt fall, där även det nya tredje stycket i 7 kap. 7 e § om möjligheten till underlåtelse av återkallelse ska beaktas.

För att undersöka om det funnits brister i en tidigare period bör Migrationsverket i första hand inhämta underlag genom att använda sig av den möjlighet till informationsinhämtning från andra myndigheter såsom Skatteverket och Försäkringskassan med flera som numera finns enligt 8 a § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och 3 § förordningen (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter. Därefter kan det vara aktuellt att begära in uppgifter från arbetstagaren eller arbetsgivaren. Utgångspunkten är dock att bedömningarna ska vara framåtsyftande och att en utredning av tidigare tillståndsperioder inte görs regelmässigt i alla ärenden, utan endast om det framkommit något som gör att verket anser att ytterligare utredning behövs. Migrationsverket kan också bestämma att det ska göras stickprovsvisa kontroller i ett visst antal ärenden, att kontroller ska ske i vissa branscher eller på annat sätt som verket bedömer lämpligt. Även om det inte framkommit indikationer på felaktigheter i det specifika fallet skulle Migrationsverket kunna kontrollera tidigare anställning exempelvis för arbetstagare inom vissa branscher där det framkommit att det funnits missförhållanden.



Det kan förekomma att Migrationsverket har beviljat ett tidigare tillstånd trots att det i efterhand visar sig att det förelåg någon brist som borde ha föranlett ett avslag i det fallet. I en sådan situation ska ändå en ansökan om förlängning som huvudregel bifallas, förutsatt att förutsättningarna för det sökta tillståndet i övrigt är uppfyllda.

Eftersom det nu blir möjligt att söka ett obegränsat antal tidsbegränsade tillstånd behöver det i ansökan anges om det tillstånd som söks är tidsbegränsat eller permanent. Detta bör framgå av ansökningsformuläret och av det informationsmaterial som finns om att söka uppehållstillstånd. Enligt 6 § FL har myndigheten också en serviceskyldighet och ska vid behov vägleda den enskilde om det behöver klargöras vilket tillstånd som söks. Migrationsverket behöver endast pröva frågan om permanent uppehållstillstånd om den enskilde anger att denne vill ha det. Förutsättningarna i sig för att beviljas permanent uppehållstillstånd förändras inte genom utredningens förslag.

## 6 b kap. Tillstånd för företagsintern förflyttning, ICT

### 14 §

Familjemedlemmar som avses i 5 kap. 3 § första stycket 1–3 till den som har ett ICT-tillstånd eller ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse, ska beviljas uppehållstillstånd *om den person som familjemedlemmen åberopar anknytning till kan försörja sig och familjemedlemmen. Detta gäller dock inte vid prövning av en ansökan om förlängt uppehållstillstånd.* Familjemedlemmens uppehållstillstånd ska gälla för samma tid som anknytningspersonens tillstånd.

För barn som åberopar anknytning till den som har ett ICT-tillstånd eller ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse, eller till hans eller hennes make eller sambo, gäller 5 kap. 17 § andra stycket.

Uppehållstillstånd får vägras i fall som avses i 5 kap. 17 a och 17 b §§.

I bestämmelsen regleras vilka familjemedlemmar till innehavare av ICT tillstånd som ska beviljas uppehållstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 11.4.

I paragrafen införs ett krav på försörjning av dessa anhöriga för att de ska beviljas uppehållstillstånd. Den person som utlänningen åberopar anknytning till ska ha en lön som efter avdrag för prelimi-

när skatt uppgår till förbehållsbeloppet vid utmätning av lön enligt 7 kap. 5 § utsökningsbalken. Beräkningen ska göras med beaktande även av vad som behövs för försörjning av familjemedlemmen. Nivån och de närmare förutsättningarna för beräkningen av försörjningskravet bör närmare framgå av utlänningsförordningen.

## **Bemyndiganden**

### **21 §**

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om försörjningsförmågan enligt 14 §.*

Paragrafen är ny och innehåller bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om försörjningsförmågan för familjemedlemmar till innehavare av ICT-tillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 11.4.

## **7 kap. Återkallelse av tillstånd**

### **7 e §**

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete för en utlänning som har beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket ska återkallas om

1. förutsättningarna för arbetstillståndet enligt 6 kap. 2 § första stycket av något annat skäl än att anställningen har upphört inte längre är uppfyllda, eller

2. utlänningen inte inom fyra månader från tillståndets första giltighetsdag påbörjat arbetet.

Om utlänningens anställning har upphört sedan utlänningen underrättats om att en utredning om återkallelse enligt första stycket har inletts, men innan beslut om återkallelse fattats, gäller bestämmelserna om återkallelse i 3 § första stycket 2. Tiden ska då vara fyra månader i stället för tre.

*Trots vad som anges i första stycket behöver ett tillstånd inte återkallas i ringa fall eller annars om en återkallelse med hänsyn till omständigheterna inte framstår som rimlig.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om återkallelse av tidsbegränsade uppehållstillstånd för arbete meddelade med stöd av 6 kap. 2 § första stycket. Bestämmelsen görs om på så sätt att *tredje stycket* ändras för att ytterligare öka möjligheten att underlåta en återkallelse och därigenom förhindra s.k. kompetensutvisningar. Övervägandena finns i avsnitt 9.5.4.

Möjligheten till undantag från återkallelse i det tredje stycket gäller i ringa fall eller om en återkallelse med hänsyn till omständigheterna inte framstår som rimlig. Det tredje stycket omfattar numera också överträdelser som skett enligt punkt 2.

Med ringa fall avses situationer där bristen i anställningsvillkoren är sådan att den i sig anses vara mindre, obetydlig eller försumbar och ursäktlig. Vid bedömningen bör bland annat bristens beskaffenhet och omfattning beaktas. Exempelvis kan det vara fråga om att arbetstagaren fått en något lägre lön än vad som är kollektivavtalsenlig nivå eller att någon försäkring saknats under en begränsad period. Det skulle också kunna vara ringa fall om en utlänning påbörjat sin anställning en tid senare än fyra månader efter tillståndets första giltighetsdag. En brist som uppstått till följd av missbruk eller kringgående av reglerna om arbetskraftsinvandring är inte att anse som ringa.

En återkallelse kan också underlåtas om den med hänsyn till omständigheterna inte framstår som rimlig. Detta skulle exempelvis kunna handla om när brister har uppdagats hos en tidigare arbetsgivare som utlänningen lämnat. Det kan vara så att utlänningen har gjort vad denna har kunnat för att komma till rätta med problemet men den tidigare arbetsgivaren har inte något intresse av att rätta till bristerna. I dessa fall skulle en återkallelse, med beaktande av omständigheterna kring bristen, framstå som orimlig sett till effekterna för den enskilde arbetstagaren. Detsamma kan sägas om det visserligen kan konstateras en brist, som att arbetstagaren fått lägre lön än kollektivavtal eller bransch under en längre period, men detta t.ex. beror på att avtalet reviderats för retroaktiv tid eller annars att arbetsgivaren har kompenserat arbetstagaren för detta. Ytterligare exempel är om arbetstagaren inte har haft erforderliga försäkringar under en period, men förklaringarna till detta framstår som godtagbara eller arbetsgivaren kommer att kompensera arbetstagaren för bristen. Här kan man tänka sig fall där det finns olika uppfattningar om vad som är sådana villkor som följer av praxis inom yrket eller

branschen. Det avgörande blir om en återkallelse framstår som proportionerlig i förhållande till omständigheterna kring bristen och den effekt som bristen fått. Det är alltså enligt den nya lydelsen inte längre ett krav att arbetsgivaren rättar till bristen innan Migrationsverket påpekar den.

Ytterligare fall när tillståndet inte skulle behöva återkallas eftersom det inte framstår som rimligt är om utlänningen, på grund av omständigheter som denne inte kan påverka, inte kan påbörja sin anställning inom de fyra månaderna. Ett tydligt exempel är den extraordinära situation som Coronapandemin 2020 utlöste. Att återkalla ett arbetstillstånd endast på grund av att arbetstagaren då inte kunnat tillträda sin tjänst framstår i flera fall som orimligt. Dessamma kan sägas om en arbetstagare fått anställning för ett projekt som senare skjuts fram och arbetstagaren därför anländer först när projektet startar.

Om det är fråga om missbruk eller kringgående av reglerna om arbetskraftsinvandring, så som att arbetstagaren eller arbetsgivaren medvetet lämnat oriktiga uppgifter eller annars agerat bedrägligt, bör även i fortsättningen tillståndet återkallas.

De principer som ligger till grund för undantaget från återkallelse tillämpas på motsvarande sätt vid handläggningen av en ansökan om permanent uppehållstillstånd enligt 5 kap. 5 § första stycket 1.

## 7f§

*Ett uppehållstillstånd som har beviljats en familjemedlem till en utlänning med tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete eller näringsverksamhet får återkallas om anknytningen bryts eller om förutsättningarna för tillståndet upphör.*

Paragrafen är ny och innebär en möjlighet att kunna återkalla uppehållstillstånd för anhöriga till utlänningar som har uppehållstillstånd för arbete enligt 5 kap. 10 § eller 15 a § eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 5 kap. 10 a §. Övervägandena finns i avsnitt 11.5.

Om förutsättningarna för anknypningspersonens uppehållstillstånd inte längre är uppfyllda och därför återkallas får även de uppehållstillstånd som beviljats anhöriga till den personen återkallas. Om anknypningspersonens uppehållstillstånd återkallas för att denne

beviljats ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd på en annan grund ska även familjemedlemmens uppehållstillstånd återkallas och ett nytt tillstånd på den nya grunden beviljas.

Den nya regeln gäller också om familjemedlemmens anknytning till arbetstagaren eller näringsidkaren bryts, t.ex. vid en skilsmässa eller då ett samboförhållande upphör.

### 7 g §

*Utöver vad som anges i 1–3, 5–7 a och 7 e §§ får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att söka arbete m.m. enligt 5 kap. 9 a §, arbeta enligt 5 kap. 10 eller 15 a §§ eller bedriva näringsverksamhet enligt 5 kap. 10 a § återkallas om utlänningen har sökt och kan beviljas ett nytt uppehållstillstånd på en annan grund som enligt 5 kap. 18 § andra stycket 8 eller fjärde stycket kan sökas efter inresan.*

En ny bestämmelse införs som reglerar möjligheten att återkalla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i vissa fall. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.

Regeln tar sikte på situationen när en utlänning med en viss typ av uppehållstillstånd byter grund för uppehållstillståndet med stöd av bestämmelserna i 5 kap. 18 § andra stycket 8 eller fjärde stycket. Till exempel kan en utlänning med ett giltigt uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet önska byta till ett uppehållstillstånd för arbete om denne erbjudits en anställning. Eftersom man inte kan ha två uppehållstillstånd samtidigt kan det tidigare tillståndet behöva återkallas i den situationen. Detsamma gäller den som haft ett uppehållstillstånd för att söka arbete eller undersöka möjligheten att starta företag och som har fått ett anställningserbjudande eller kanske köpt ett företag och som då vill söka tillstånd för arbete eller näringsverksamhet.

## 9 kap. Kontroll- och tvångsåtgärder

### *Uppgiftsskyldighet för arbetsgivare*

#### 17 §

*Migrationsverket får förelägga arbetsgivare till en utlänning som beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket att lämna skriftlig uppgift om de anställningsvillkor som gäller för utlänningen.*

*Ett sådant föreläggande får förenas med vite.*

Paragrafen är ny. Enligt 6 kap. 6 b § Utf får Migrationsverket förelägga en arbetsgivare att inkomma med uppgifter om anställningsvillkoren för en utlänning med arbetstillstånd. Ett sådant föreläggande får nu med stöd av denna bestämmelse förenas med vite. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.2.

Syftet med vitesbestämmelsen är att möjliggöra en effektiv inhämtning av uppgifter. Om uppgifterna inte lämnas, trots vitesföreläggande, är det en signal för Migrationsverket att starta en utredning av den aktuella arbetsgivaren för att närmare efterforska under vilka villkor arbetskraftsinvandraren arbetar.

Några specialbestämmelser för dessa viten finns inte, utan närmare bestämmelser om viten framgår av lagen (1985:206) om viten.

## 20 kap. Bestämmelser om straff m.m.

#### 9 §

Den som i vinstsyfte planlägger eller organiserar verksamhet som är inriktad på att främja att utlänningar reser till Sverige utan pass eller de tillstånd som krävs för inresa i Sverige *eller med sådana tillstånd som har utfärdats på grundval av oriktiga uppgifter som varit av betydelse för att få tillståndet* döms för organiserande av människosmuggling till fängelse i högst två år.

Är brottet grovt döms för grovt organiserande av människosmuggling till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömande av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningen innefattar ett systematiskt utnyttjande av utlänningars utsatta situation, eller innefattar livsfara eller annan hänsynslöshet gentemot utlänningarna.

Är brottet att anse som ringa döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Den som hjälper en utlänning att resa till Sverige utan pass eller de tillstånd som krävs för inresa i Sverige döms för medhjälp till brott enligt första-tredje styckena. Detta gäller om medhjälparen insåg eller hade skälig anledning att anta att resan anordnats i vinstsyfte genom sådan verksamhet som där sägs.

Paragrafen reglerar brottet organiserande av människosmuggling. Övervägandena finns i avsnitt 12.2.

Ett tillägg görs i *första stycket* så att även den som i vinstsyfte planlägger eller organiserar verksamhet som är inriktad på att främja att utlänningar reser till Sverige med tillstånd som är utverkade på basis av oriktiga uppgifter kan dömas för brottet. Det som avses med oriktiga uppgifter är sådana uppgifter som varit av betydelse för att få tillstånd och om de verkliga förhållandena hade varit kända hade inget tillstånd utfärdats. Mindre fel eller felskrivningar i tillståndsprocessen ska inte omfattas, utan det som avses är uppgifter som varit avgörande för att tillståndet utfärdats. Som exempel på detta kan nämnas att det inte finns någon verklig anställning och att det arbetserbjudande som legat till grund för ett arbetstillstånd är oriktigt.

## 17.2 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

### 5 kap. Bosättningsbaserade förmåner

#### 12 §

Till den som enligt utlänningslagen (2005:716) behöver ha uppehållstillstånd i Sverige får bosättningsbaserade förmåner lämnas tidigast från och med den dag då ett sådant tillstånd börjar gälla men inte för längre tid tillbaka än tre månader före det att tillståndet beviljades. Om det finns synnerliga skäl, får förmåner lämnas även om uppehållstillstånd inte har beviljats.

Till den som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får bosättningsbaserade förmåner lämnas utan hinder av att tillståndet har upphört att gälla, om en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har

upphört att gälla och ansökan avser ett fortsatt tillstånd på samma grund *eller en sådan ny grund som enligt 5 kap. 18 § andra stycket 8 eller 5 b kap. 15 § 3 utlänningslagen kan sökas efter inresan* eller ett nytt tillstånd med stöd av någon bestämmelse i lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. Om ansökan avslås får förmåner lämnas till dess att utlänningsens tidsfrist för frivillig avresa enligt 8 kap. 21 § första stycket utlänningslagen har löpt ut. Om avslagsbeslutet inte innehåller någon tidsfrist för frivillig avresa får förmåner lämnas till dess att beslutet har fått laga kraft.

Förmåner enligt första stycket lämnas inte för tid då bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. har lämnats till den försäkrade, om förmånerna är av motsvarande karaktär.

I bestämmelsen regleras när bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner får lämnas till personer som behöver ha ett uppehållstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 8.4.

Av andra stycket framgår att bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner får lämnas utan hinder av att ett uppehållstillstånd har upphört att gälla om en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla och ansökan avser ett fortsatt tillstånd på samma grund eller ett nytt tillstånd med stöd av någon bestämmelse i lagen med tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. *Andra stycket* ändras så att detsamma ska gälla för den som haft uppehållstillstånd för arbete enligt 5 kap. 10 § eller 15 a § UtL och den som haft tillstånd att bedriva näringsverksamhet enligt 5 kap. 10 a § UtL och som ansöker om uppehållstillstånd på en annan grund inifrån landet i enlighet med bestämmelserna i 5 kap. 18 § andra stycket 8 eller 5 b kap. 15 § 3 UtL.



### 17.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll

#### Allmänna bestämmelser

##### 5 §

I ärenden enligt denna lag gäller följande föreskrifter i utlänningslagen (2005:716) i tillämpliga delar:

- 1 kap. 3 b § om EES-medborgare,
- 1 kap. 13 § om skyndsam handläggning,
- 3 a kap. 2 § om familjemedlemmar till EES-medborgare,
- 4 kap. 1–4 §§ om flyktingar och andra skyddsbehövande,
- 5 kap. 1–1 c, 2 a–d, 3–10 a, 12–16 och 17–19 §§ om uppehållstillstånd,
  - 5 a kap. 1–4 och 6 §§ om ställning som varaktigt bosatt,
  - 5 b kap. 1–20 §§ om uppehållstillstånd för forskning, studier inom högre utbildning, viss praktik, visst volontärarbete och au pair-arbete,
  - 6 kap. 3 § om arbetstillstånd,
  - 6 a kap. 1–11 §§ om EU-blåkort,
  - 6 b kap. 1–15 §§ om tillstånd för företagsintern förflyttning, ICT,
  - 6 c kap. 1–11 och 14 §§ om tillstånd för säsongarbete,
  - 8 kap. 12 och 13 §§ om utvisning av EES-medborgare och sådana medborgares familjemedlemmar,
  - 8 kap. 14 § om utvisning av utlänningar med permanent uppehållsrätt, EES-medborgare som har vistats i Sverige under de tio närmast föregående åren och EES-medborgare som är barn,
  - 8 a kap. 2 § första stycket om sådana hänsyn som ska tas till anknytningen till det svenska samhället, om fråga uppkommit om utvisning av en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige,
- 9 kap. 4 och 5 §§ om omhändertagande av pass och andra identitetshandlingar,
  - 9 kap. 8 § om fotografi och fingeravtryck,
  - 9 kap. 12 § om omhändertagande för att verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut,
  - 9 kap. 13 § om andra åtgärder för att möjliggöra verkställighet,
- 10 kap. 1, 2, 4–11 och 17 §§ om förvar och uppsikt,
- 12 kap. 1–5, 13 a och 21–23 §§ om verkställighet av beslut om utvisning,

13 kap. 1–7 §§ om muntlig handläggning hos förvaltningsmyndighet,

13 kap. 10 § om motivering av beslut,

13 kap. 11 § om tolkersättning,

13 kap. 12 § om rättelse av beslut på grund av oriktig uppgift,

13 kap. 15 och 16 §§ om DNA-analys,

16 kap. 1 § andra stycket om Migrationsöverdomstolen,

17 kap. 1 och 2 §§ om skyldighet att lämna uppgifter,

18 kap. 1 § andra och tredje styckena om offentligt biträde för barn, och

19 kap. 1–4 §§ om kostnadsansvar.

Skyldigheten enligt 17 kap. 1 § utlänningslagen att lämna uppgifter gäller vid tillämpningen av denna lag även i förhållande till regeringen.

Paragrafen hänvisar till bestämmelser i utlänningslagen som ska tillämpas vid handläggningen av ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll. I paragrafen införs en hänvisning till den nya bestämmelsen i 5 kap. 10 a § utlänningslagen gällande tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet.



# Särskilt yttrande

## Särskilt yttrande av Ana Andric, SACO

Saco värnar om ett öppet och flexibelt regelverk för arbetskraftsinvandring. Det är viktigt för Sveriges konkurrenskraft och kompetensförsörjning. Sverige ska utgöra ett attraktivt val för arbetskraftsinvandrare genom säkra och förutsägbara anställningsvillkor på arbetsmarknaden. Ingen ska riskera att utnyttjas. Därför krävs det ett system som säkerställer att anställningsvillkoren både uppfylls och efterlevs. Saco befarar att utredningens (dir 2020:8) förslag inte kommer att åstadkomma ett sådant system.

Beslut om arbetstillstånd behöver grunda sig på de anställningsförhållanden som ska gälla för arbetet i Sverige. Det beskriver inte ett anställningserbjudande. Ett anställningskontrakt säkerställer att arbetstagaren är införstådd med och har accepterat villkoren för anställningen. Det gör inte ett anställningserbjudande. Därför anser Saco att ett anställningskontrakt, det vill säga vad arbetstagaren och arbetsgivaren kommit överens om i ett juridiskt bindande avtal, ska ligga till grund för beslut om arbetstillstånd istället för ett anställningserbjudande.

Utredningen har haft i uppdrag (dir 2020:8) att överväga en sådan ordning men har istället föreslagit att anställningserbjudandet ska kvarstå och att det införs en skyldighet för vissa arbetsgivare att anmäla viktigare förändringar i anställningsvillkoren jämfört med de som framgick i anställningserbjudandet. Utredningen föreslår också att Migrationsverket ska kunna utöva kontroll av arbetsgivare inom vissa branscher.

Saco anser att det krävs fler och utökade kontroller än de utredningen föreslår. Den högkvalificerade arbetskraften finns inom de flesta branscher därför räcker det inte med att enbart kontrollera ett urval av dessa. Skyldighet att anmäla förändringar bör gälla samtliga

arbetsgivare och inte bara vissa. Saco anser att det bör införas tydliga sanktioner mot de arbetsgivare som bryter mot reglerna.

Saco anser att Migrationsverket ska ges ett uppdrag att informera arbetsgivare och presumtiva arbetskraftsinvandrare om den svenska modellen, om parternas ställning, om fackföreningarnas roll och om villkoren på arbetsmarknaden. Saco anser också att möjligheten till civilrättslig prövning vid missbruk och utnyttjandet av arbetskraftsinvandrare bör utredas.

# Referenser

## Offentligt tryck

- 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.*
- Ds 2007:27, *Ett effektivt och flexibelt system för arbetskraftsinvandring.*
- Ds 2017:64, *Mindre eller obetydliga fel gällande villkoren för arbetstillstånd.*
- Ds 2018:7, *Konsekvenser för arbetsgivare vid återkallelse av uppehållstillstånd för arbete.*
- Prop. 1983/84:144, *Regeringens proposition om invandrings- och flyktingpolitiken.*
- Prop. 1993/94:52, *Skärpta åtgärder mot människosmuggling.*
- Prop. 1999/2000:147, *Lag om svenskt medborgarskap.*
- Prop. 2003/04:35, *Människosmuggling och tidsbegränsat uppehållstillstånd för målsägande och vittnen m.m.*
- Prop. 2004/05:170, *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden.*
- Prop. 2007/08:95, *Ett starkare skydd mot diskriminering*
- Prop. 2007/08:147, *Nya regler för arbetskraftsinvandring.*
- Prop. 2009/10:77, *Försörjningskrav vid anhöriginvandring.*
- Prop. 2010/11:121, *EU:s viseringskodex.*
- Prop. 2012/13:125, *Genomförande av direktivet om sanktioner mot arbetsgivare.*
- Prop. 2013/14:213, *Cirkulär migration och utveckling.*

- Prop. 2013/14:227, *Åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring.*
- Prop. 2016/17:212, *Möjlighet att avstå från återkallelse av uppehållstillstånd när arbetsgivaren självmant har avhjälpt brister.*
- Prop. 2018/19:164, *Skärpta straffrättsliga sanktioner mot företag.*
- Prop. 2019/20:9, *Nya regler om uppehållstillstånd för forskning och studier inom högre utbildning.*
- Regeringskansliet Faktapromemoria 2015/16:FPM113, *Nytt blåkortsdirektiv.*
- Socialförsäkringsutskottets betänkande 2017/18:SfU7, *Möjlighet att avstå från återkallelse av uppehållstillstånd när arbetsgivaren självmant har avhjälpt brister.*
- SOU 1982:49, *Invandringpolitiken-Bakgrund.*
- SOU 2005:50, *Arbetskraftsinvandring till Sverige – befolkningsutveckling, arbetsmarknad i förändring, internationell utblick.*
- SOU 2006:87, *Arbetskraftsinvandring till Sverige – förslag och konsekvenser.*
- SOU 2011:28, *Cirkulär migration och utveckling – förslag och framåtblick.*
- SOU 2016:91, *Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden.*
- SOU 2020:46, *En gemensam angelägenhet.*
- SOU 2020:54, *En långsiktigt hållbar migrationspolitik.*

## Övrig litteratur

- Ahlberg, Olle, Alméus, Annelie, Enström, Jim, Gustavsson, Håkan, Haur, Erik, Nyberg, Petra och Tingvall, Pernilla, *Var finns jobben? Bedömning för 2019 och på fem års sikt*, Arbetsförmedlingen.
- Arbetsgivarverket (2020), *Arbetsid*, [www.arbetsgivarverket.se/ledare-i-staten/arbetsgivarguiden/pagaende-anstallning/arbetsid/](http://www.arbetsgivarverket.se/ledare-i-staten/arbetsgivarguiden/pagaende-anstallning/arbetsid/).
- Berlins handelskammare, *Residence permit for self-employment*, [www.ihk-berlin.de/service-und-beratung/existenzgruendung/-21-aufenthg-antragstellung-englisch-4364122](http://www.ihk-berlin.de/service-und-beratung/existenzgruendung/-21-aufenthg-antragstellung-englisch-4364122).

- Calleman, Catharina och Herzfeld Olsson, Petra (2015): *Arbetskraft från hela världen – Hur blev det med 2008 års reform?*, Delegationen för Migrationsstudier, Delmi Rapport 2015:9, Stockholm.
- Dutch Immigration and Naturalisation Service, *Permits for highly skilled migrants*, <https://business.gov.nl/coming-to-the-netherlands/permits-and-visa/permits-for-highly-skilled-migrants/>.
- Dutch Immigration and Naturalisation Service, *Orientation visa for highly educated persons*, <https://business.gov.nl/coming-to-the-netherlands/permits-and-visa/orientation-visa-for-highly-educated-persons/>.
- Dutch Immigration and Naturalisation Service (2019), *Frequently asked questions Start-up*, [https://ind.nl/en/Documents/FAQ\\_Startup.pdf](https://ind.nl/en/Documents/FAQ_Startup.pdf).
- Estonian Police and Border Guard Board (2020), *Important information for the applicant of the temporary residence permit for employment*, [www2.politsei.ee/en/teenused/residence-permit/tahtajaline-elamisluba/tootamiseks/oluline-info-tootamiseks-elamisloa-taotlejale.dot#loaga](http://www2.politsei.ee/en/teenused/residence-permit/tahtajaline-elamisluba/tootamiseks/oluline-info-tootamiseks-elamisloa-taotlejale.dot#loaga).
- Johnson, Constance, (2016), *Denmark: Green Card Law Amended*, The Library of Congress, [www.loc.gov/law/foreign-news/article/denmark-green-card-law-amended/](http://www.loc.gov/law/foreign-news/article/denmark-green-card-law-amended/).
- Kanadas regering (2019), *Immigrate with a start-up visa: Who can apply*, [www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/immigrate-canada/start-visa/eligibility.html](http://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/immigrate-canada/start-visa/eligibility.html).
- Kanadas regering (2020), *Justice Laws Website*, [www.laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-2002-227/page-17.html#h-686631](http://www.laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-2002-227/page-17.html#h-686631).
- Kanadas regering (2020), *Work in Canada*, [www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/work-canada.html](http://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/work-canada.html).
- Kanadas regering (2019), *Work permits for Start-Up Visa applicants*, [www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/immigrate-canada/start-visa/work-permits.html](http://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/immigrate-canada/start-visa/work-permits.html).
- Migrationsverket (2020), *Besöka Sverige längre tid än 90 dagar*, [www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Besoka-Sverige/Besoka-Sverige-langre-an-90-dagar.html](http://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Besoka-Sverige/Besoka-Sverige-langre-an-90-dagar.html).



- Migrationsverket (2020), *Bli en certifierad arbetsgivare*, [www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Arbetsgivare/Anstalla-fran-lander-utanfor-EU/Bli-en-certifierad-arbetsgivare.html](http://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Arbetsgivare/Anstalla-fran-lander-utanfor-EU/Bli-en-certifierad-arbetsgivare.html).
- Migrationsverket (2020), *Du ska ha bott i Sverige en viss tid*, [www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Bli-svensk-medborgare/Medborgarskap-for-vuxna/Tid-i-Sverige.html](http://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Bli-svensk-medborgare/Medborgarskap-for-vuxna/Tid-i-Sverige.html).
- Migrationsverket (2020), *Uppehållstillstånd för dig som har eget företag*, [www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Arbeta-i-Sverige/Eget-foretag.html](http://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Arbeta-i-Sverige/Eget-foretag.html).
- Migrationsverket (2020), ”Rutin för arbetsgivarkontroll”, dnr: 4.29df80a5168a4ba25cf132f5.
- Nationellt underrättelsecentrum, *Myndighetsgemensam lägesbild av organiserad brottslighet 2019*.
- Netherlands Enterprise Agency, *Work permit for self-employed professionals*, <https://business.gov.nl/regulation/work-permit-self-employed-professionals/>.
- Riksrevisionen, *Ett välfungerande system för arbetskraftsinvandring*, Granskningsrapport RIR 2016:32.
- SCB (2020), *Hyra efter antal rum*, [www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/boende-byggande-och-bebyggelse/bostads-och--hyresuppgifter/hyor-i-bostadslagenheter/pong/tabell-och-diagram/hyra-efter-antal-rum](http://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/boende-byggande-och-bebyggelse/bostads-och--hyresuppgifter/hyor-i-bostadslagenheter/pong/tabell-och-diagram/hyra-efter-antal-rum).
- SCB (2020), *Kockar och it-specialister är de vanligaste arbetskraftsinvandrarerna*, [www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2020/kockar-och-it-specialister-ar-de-vanligaste-arbetskraftsinvandrarerna/](http://www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2020/kockar-och-it-specialister-ar-de-vanligaste-arbetskraftsinvandrarerna/).
- Statsrådsberedningen, *Att styra genom regler? Checklista för regelgivare*, Statsrådsberedningens promemoria 1995:2.
- Startup Denmark, *Frequently Asked Questions*, <https://startupdenmark.info/frequently-asked-questions>.
- Startup Estonia, *Eligibility*, <https://startupestonia.ee/visa/eligibility-foreign-founder>.
- Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, *Residence and work permit*, Work in Denmark, [www.workindenmark.dk/Working-in-DK/Residence-and-work-permit](http://www.workindenmark.dk/Working-in-DK/Residence-and-work-permit).

- Styrelsen for International Rekruttering og Integration (2020), *Start-up Denmark*, Ny i Danmark, [www.nyidanmark.dk/da/Applying/Work/Start-up%20Denmark](http://www.nyidanmark.dk/da/Applying/Work/Start-up%20Denmark).
- Tillväxtanalys: *Den globala jakten på kompetens – statens roll*, Rapport 2018:03.
- Tillväxtanalys: *Konkurrensen om internationell kompetens – Sverige som ett attraktivt land för högt kvalificerade arbetskraftsinvandrare*, PM 2018:14.
- Tillväxtverket (2019), *Nollalternativet*, <https://tillvaxtverket.se/amnesomraden/forenkling/handledning-for-konsekvensutredning/problem-och-losning/nollalternativet.html>.
- The Danish Green Card Holders Association(2013), *Less than half of highly skilled green card holders have a job in Denmark today*, <https://danishgreencard.wordpress.com/2013/05/13/less-than-half-of-highly-skilled-green-card-holders-have-a-job-in-denmark-today/>.
- Tysklands federala regering, *Visa for jobseekers*, Make it in Germany [www.make-it-in-germany.com/en/visa/kinds-of-visa/jobseekers/](http://www.make-it-in-germany.com/en/visa/kinds-of-visa/jobseekers/).
- Tysklands federala regering, *Visa for self-employment*, Make it in Germany, [www.make-it-in-germany.com/en/visa/kinds-of-visa/self-employment/](http://www.make-it-in-germany.com/en/visa/kinds-of-visa/self-employment/).
- Tysklands federala regering, *Work visa for qualified professionals*, Make it in Germany, [www.make-it-in-germany.com/en/visa/kinds-of-visa/work-qualified-professionals/](http://www.make-it-in-germany.com/en/visa/kinds-of-visa/work-qualified-professionals/).
- Udlændingestyrelsen och Styrelsen for International Rekruttering og Integration, *Ny i Danmark*, [www.nyidanmark.dk/](http://www.nyidanmark.dk/).
- Wikrén, Gerhard och Sandesjö, Håkan (2020), *Utlänningslagen med kommentarer*, Norstedts Juridik, 12 uppl.
- Work in Estonia, *Work Permits*, [www.workinestonia.com/working-in-estonia/work-permits/](http://www.workinestonia.com/working-in-estonia/work-permits/).
- Work in Estonia, *Temporary Residence Permit*, [www.workinestonia.com/coming-to-estonia/temporary-residence-permits/](http://www.workinestonia.com/coming-to-estonia/temporary-residence-permits/).
- Workpermit.com, *Denmark Green Card Scheme*, <https://workpermit.com/immigration/denmark/denmark-green-card-scheme>.
- Åklagarmyndigheten, *Människosmuggling, Rättslig reglering och vanliga frågor*, RättsPM 2019:3.

Åklagarmyndigheten (2016), *Remiss av betänkandet Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden*, Remissyttrande, Dnr ÅM 2016-415.

## Rättsfall

*Högsta domstolen*

NJA 2017 s. 189

*Migrationsöverdomstolen*

MIG 2007:30

MIG 2008:24

MIG 2015:11

MIG 2015:20

MIG 2017:18

MIG 2017:24

MIG 2017:25

MIG 2018:2

MIG 2018:12

MIG 2018:17

MIG 2019:12

MIG 2019:15

# Kommittédirektiv 2020:8

## **Åtgärder för att attrahera internationell kompetens och motverka utnyttjande av arbetskraftsinvandrare**

Beslut vid regeringssammanträde den 6 februari 2020

### **Sammanfattning**

En särskild utredare ska bl.a. ta ställning till hur en ny grund för uppehållstillstånd ska utformas för att göra det lättare för högkvalificerade att arbeta i Sverige samt åtgärder för att motverka s.k. kompetensutvisningar och utnyttjande av arbetskraftsinvandrare. Arbetskraftsinvandring är viktigt för Sverige, som är ett land i behov av internationell kompetens. Det är också angeläget att kunna erbjuda goda anställningsvillkor och att systemet inte missbrukas av vissa arbetsgivare. En utgångspunkt är att dagens system för arbetskraftsinvandring ska värnas. Uppdraget bygger på en överenskommelse mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna.

Utredaren ska därför

- lämna förslag på hur en ny grund för uppehållstillstånd för högkvalificerade personer som har för avsikt att söka arbete och för den som vill starta företag i Sverige bör utformas,
- ta ställning till om reglerna om uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet är ändamålsenliga och vid behov lämna förslag på förändringar,
- göra en bred analys av rättsläget och dess konsekvenser när det gäller s.k. kompetensutvisningar av arbetskraftsinvandrare, bl.a. när det gäller avvikelser i anställningsvillkoren hos en tidigare arbetsgivare och tillämpningen av begreppet branschpraxis, samt

överväga om ytterligare åtgärder bör vidtas och vid behov lämna författningsförslag,

- ta ställning till om det finns behov av regler till skydd för en arbetstagare som inte kan få förlängt uppehållstillstånd för arbete och vid behov lämna författningsförslag,
- lämna förslag på åtgärder som gör det möjligt för den som har ansökt om förlängning av ett uppehållstillstånd för arbete att resa utanför Sverige under handläggningstiden,
- överväga om det nuvarande kravet på fyra månaders anställning vid s.k. spårbyte bör förkortas, och om utredaren finner en sådan ordning lämplig, lämna författningsförslag,
- undersöka om asylsökandes möjligheter att förnya ett omhändertaget pass i samband med s.k. spårbyte kan underlättas,
- ta ställning till hur marknadsföringen av Sverige som ett land för högkvalificerad arbetskraftsinvandring och företagande kan förbättras,
- ta ställning till om det finns ett behov av ytterligare myndighets-samverkan vid arbetskraftsinvandring, och om utredaren finner att det finns ett sådant behov, lämna nödvändiga förslag för att åstadkomma detta,
- ta ställning till om det ska införas en skyldighet för arbetsgivare att anmäla viktigare förändringar i anställningsvillkoren jämfört med de villkor som låg till grund för beslutet om arbetstillstånd, och en därmed förenad skyldighet för Migrationsverket att pröva om det fortfarande finns förutsättningar för tillståndet, samt om utredaren finner en sådan ordning lämplig eller vill föreslå alternativa åtgärder, lämna författningsförslag,
- ta ställning till om ett försörjningskrav för familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare ska införas, och om utredaren finner en sådan ordning lämplig, lämna författningsförslag,
- kartlägga hur och i vilken utsträckning regelverket för arbetskraftsinvandring används för organiserat missbruk och vid behov lämna författningsförslag eller föreslå andra åtgärder,

- kartlägga i vilken utsträckning deltidsarbetande arbetskraftsinvandrare, särskilt i arbetskraftsintensiva branscher, är utsatta för exploatering och vid behov lämna författningsförslag eller föreslå andra åtgärder,
- ta ställning till om uppsåtliga förfaranden som möjliggör att inresa i Sverige kan ske med stöd av uppehållstillstånd som utfärdats på oriktiga uppgifter ska straffbeläggas och vid behov lämna författningsförslag, och
- kartlägga förekomsten av handel med uppehållstillstånd för arbete och överväga om ytterligare åtgärder bör vidtas och vid behov lämna förslag.

Uppdraget ska, i de delar som avser uppehållstillstånd för att söka arbete och starta företag, uppehållstillstånd för näringsverksamhet, en analys av s.k. kompetensutvisningar, skydd för en arbetstagare som inte kan få förlängt uppehållstillstånd, möjligheten att resa under handläggningstiden, möjligheten att förnya ett omhändertaget pass, anmälningsskyldighet för arbetsgivare, försörjningskrav för familjemedlemmar och uppehållstillstånd som utfärdats på oriktiga uppgifter redovisas i ett delbetänkande senast den 1 februari 2021. De andra delarna av uppdraget ska redovisas senast den 1 november 2021.

## Det svenska systemet för arbetskraftsinvandring behöver förbättras

Den svenska arbetsmarknaden har ett fortsatt behov av arbetskraft med särskild kompetens. Arbetsgivarna efterfrågar bl.a. civilingenjörer, dataspecialister och systemutvecklare, men också personal med annan typ av specialiserad bakgrund, särskilt på det naturvetenskapliga och tekniska området. Arbetsförmedlingen bedömer att det under de närmaste åren kommer att vara särskild efterfrågan på arbetskraft med denna inriktning och inom sjukvården.

För att hitta rätt kompetens söker arbetsgivarna i ökad utsträckning arbetskraft på den globala arbetsmarknaden. Att utländsk kompetens efterfrågas märks också på att antalet beviljade uppehållstillstånd för arbete fortsätter att öka.

I de flesta jämförbara länder skiljer man på olika kategorier av arbetskraftsinvandrare och man har vidtagit åtgärder för att särskilt

främja den högkvalificerade invandringen. Samtidigt är den internationella konkurrensen om arbetskraft inom vissa yrken hög. Sverige bör därför stärka sin attraktionskraft, utan att för den sakens skull i grunden ändra på det generella regelverket för arbetskraftsinvandring. Utgångspunkten är att Sverige ska vara ett land som är attraktivt för den utländska kompetens som arbetsmarknaden efterfrågar och att regelverket ska uppfattas som skäligt och förutsägbart av dem som det berör. En fråga som behöver uppmärksammas särskilt är s.k. kompetensutvisningar av värdefull arbetskraft på grund av mindre eller obetydliga avvikelser i anställningsvillkoren.

Detta ligger i linje med vad som anförs i januariavtalet, som är en sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna. I avtalet anges bl.a. att problemet med kompetensutvisningar måste lösas och att ett särskilt visum ska införas för högkvalificerade personer som vill söka jobb eller starta företag. Det framhålls också att dagens regler för arbetskraftsinvandring ska värnas. Vidare har riksdagen bl.a. tillkännagett för regeringen att en arbetskraftsinvandrare inte ska utvisas på grund av att arbetsgivaren utan uppsåt begått mindre eller obetydliga fel i fråga om villkoren för arbetstillstånd, även om felet upptäcks efter det att Migrationsverket uppmärksammat det (bet. 2017/18:SfU7 punkt 2, rskr. 2017/18:41).

Det förekommer att utlänningar i Sverige arbetar under villkor som inte motsvarar kraven enligt utlänningslagen (2005:716), förkortad UtL. Arbetskraftsinvandrare från länder med dåliga levnadsvillkor kan vara villiga att acceptera en mycket låg lön och andra undermåliga anställningsförhållanden i brist på bättre alternativ. De kan också ha använt sina besparingar eller skuldsatt sig för att kunna flytta hit. Sådana arbetstagare är starkt beroende av arbetsgivaren och kan tvingas acceptera sämre anställningsvillkor än de som låg till grund för anställningserbjudandet.

Det är viktigt att det råder goda anställningsvillkor och att systemet inte missbrukas av vissa arbetsgivare. Det är därför angeläget att regelverket skyddar utländska arbetssökande från att utsättas för olika former av exploatering. Riksdagen har även tillkännagett för regeringen att det finns ett behov av ett förstärkt arbete mot missbruk (bet. 2016/17:SfU17 punkt 5, rskr. 2016/17:236, bet. 2016/17:SfU22 punkt 1, rskr. 2016/17:318 och bet. 2017/18:SfU17 punkt 11, rskr. 2017/18:208).

För att ordningen för arbetskraftsinvandring ska upprätthålla sin legitimitet är det viktigt att det finns en balans mellan å ena sidan åtgärder som avser att underlätta för arbetstagare och arbetsgivare och å andra sidan åtgärder som avser att motverka missbruk. Regelverket bör därför vara utformat på ett sätt som så långt möjligt förenklar handläggningen hos Migrationsverket och möjliggör för myndigheten att hålla korta handläggningstider. Inom ramen för en översyn av reglerna för arbetskraftsinvandring bör genomgående beaktas vad som kan göras för att hålla korta handläggningstider samtidigt som kravet på en rättssäker och ändamålsenlig handläggning upprätthålls. Det finns mot denna bakgrund anledning att låta en utredare överväga vilka åtgärder som kan vidtas för att ytterligare förbättra det svenska systemet för arbetskraftsinvandring och för att motverka missbruk.

## Uppdraget

*Uppehållstillstånd för högkvalificerade arbetssökande och för den som vill starta företag*

En tredjelandsmedborgare som vill arbeta i Sverige ska som huvudregel ha ett erbjudande om anställning och ha ansökt om och beviljats uppehållstillstånd för arbete och arbetstillstånd före inresan (se 5 kap. 18 § och 6 kap. 2 och 4 §§ UtL). För den som vill arbeta i Sverige men ännu inte har ett konkret anställningserbjudande är möjligheterna att komma hit begränsade. En väg är att få en visering för att besöka en arbetsgivare i Sverige. Om arbetsgivaren sedan erbjuder en anställning kan ansökan om uppehållstillstånd för arbete göras inifrån landet, förutsatt att anställningen avser ett yrke där det råder stor efterfrågan på arbetskraft. En ytterligare förutsättning är att arbetsgivaren skulle förorsakas olägenhet av att arbetstagaren måste ansöka från ett annat land eller att det annars finns särskilda skäl (se 5 kap. 18 § tredje stycket UtL). En sådan ansökan måste göras medan viseringen är giltig, dvs. inom tre månader från inresan i Schengenområdet. Samma möjlighet har medborgare från viseringsfria tredjeländer som befinner sig här, förutsatt att ansökan görs inom den viseringsfria tiden.

En särskild kategori av arbetskraftsinvandrare är entreprenörer som vill bedriva näringsverksamhet i Sverige. En utlänning får enligt



5 kap. 10 § UtlL beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet, dvs. för att starta eller driva ett företag. Även detta tillstånd ska som regel sökas före inresan i Sverige. För att erhålla ett sådant tillstånd krävs att utlänningen har förmåga att bedriva den aktuella verksamheten (se 5 kap. 5 § andra stycket UtlL). De närmare kraven framgår av Migrationsverkets praxis. Enligt denna krävs bl.a. branschfarenhet och erfarenhet av att driva ett eget företag, relevanta språkkunskaper, tillräckliga medel för försörjningen under två år samt en noggrann redogörelse för affärsplanerna. Vid prövningen av om ett uppehållstillstånd för en egen företagare ska förlängas gör Migrationsverket bl.a. en genomgång av företaget för att se att det går med vinst, har en bestående verksamhet och fortlevnadsförmåga. För den som vill komma till Sverige för att på plats undersöka möjligheterna att starta ett företag, utan att redan ha en konkret affärsplan, är möjligheterna i dag begränsade.

Sverige har ett generellt system för arbetskraftsinvandring. Lagstiftningen gör i princip inte skillnad på olika typer av arbetskraftsinvandrare baserat på t.ex. utbildnings- eller lönenivå. Vissa undantag har gjorts på grund av genomförandet av EU-lagstiftning, med särskilda regler för exempelvis företagsintern förflyttning av personal (ICT-tillstånd) och för högkvalificerad anställning (EU-blåkort). I huvudsak söker högkvalificerade personer dock uppehållstillstånd för arbete och arbetstillstånd på samma villkor som andra yrkesgrupper.

För att öka Sveriges förmåga att attrahera internationell kompetens bör det införas en ny möjlighet till uppehållstillstånd för högkvalificerade personer att under viss tid söka arbete och för den som vill starta företag i landet. Ett sådant tillstånd kan i sin tur leda till att personen t.ex. erbjuds en anställning. Det bör därför vara möjligt för denna grupp att inifrån landet ansöka om och beviljas uppehållstillstånd för arbete och arbetstillstånd eller uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet.

Det bör övervägas vilka allmänna förutsättningar som ska gälla för att en ansökan om uppehållstillstånd för att söka arbete eller starta företag ska kunna beviljas, t.ex. att sökanden kan visa att denne har tillräckliga medel för sin försörjning. Vidare behöver den personkrets som avses kvalificeras på något sätt. Tillståndet kan exempelvis knytas till en examen från ett visst universitet eller högskola eller med en viss inriktning eller till särskilt värdefull yrkes-

livserfarenhet på ett högkvalificerat område. I sammanhanget kan någon form av poängsystem för särskilt efterfrågade kvalifikationer övervägas såsom utbildning och språkkunskaper.

Det finns därtill skäl att göra en översyn av den ordning som gäller för den som vill bedriva näringsverksamhet i Sverige för att se om den alltfjämt är ändamålsenlig eller om rättssäkerheten och förutsägbarheten kan öka genom att ytterligare förutsättningar för tillstånd anges i lag. I sammanhanget bör ställning också tas till om det ska vara möjligt för den som har uppehållstillstånd som företagare att på ansökan inifrån Sverige i stället beviljas ett uppehållstillstånd för arbete och arbetstillstånd, t.ex. i den situationen att företaget i fråga får en ny huvudägare och vill anställa den tidigare ägaren. Även frågan om längden på tillståndet i dessa fall bör övervägas. Vid bedömningen behöver en noggrann avvägning göras av dels intresset av att nya företag kan startas och utvecklas, dels behovet av en reglering som inte leder till missbruk eller till att icke livskraftiga företag drivs vidare.

En ordning för svenska förhållanden kan hämta inspiration från hur länder med liknande förutsättningar har utformat sina bestämmelser.

Utredaren ska

- lämna förslag på hur en ny grund för uppehållstillstånd för högkvalificerade personer som har för avsikt att söka arbete och för den som vill starta företag i Sverige bör utformas, och
- ta ställning till om reglerna om uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet i Sverige är ändamålsenliga och vid behov lämna förslag på förändringar.

### **Utvisningar på grund av mindre eller obetydliga avvikelser – s.k. kompetensutvisningar**

Ett förhållande som uppmärksammas i olika sammanhang är när ett uppehållstillstånd för arbete återkallas eller inte förlängs på grund av brister eller avvikelser i anställningsvillkoren som uppfattas som ursäktliga och försumbara.

När Migrationsverket prövar en ansökan om förlängning av ett uppehållstillstånd för arbete eller en ansökan om permanent uppehållstillstånd på grund av arbete kontrolleras det om anställnings-

villkoren varit uppfyllda under föregående tillståndsperioder, i vissa fall även redan godkända sådana. Den bakåtsyftande bedömningen innebär t.ex. att den som bytt arbetsgivare riskerar att få avslag på sin förlängningsansökan på grund av brister hos en tidigare arbetsgivare, även om den nya anställningen uppfyller alla villkor. En tidigare arbetsgivare kan rent generellt antas ha ett svagare incitament och mer begränsade möjligheter än den nuvarande att medverka till att avhjälpa en avvikelse.

Frågan har sin bakgrund i 7 kap. 7 e § UtlL, som föreskriver att ett uppehållstillstånd för arbete ska återkallas om förutsättningarna för arbetstillståndet inte längre är uppfyllda, t.ex. därför att lön, försäkringsskydd eller andra anställningsvillkor varit sämre än vad som följer av kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen, se 6 kap. 2 § första stycket UtlL.

Mot bakgrund av den strikta tillämpning som lagstiftaren gett uttryck för när det gäller om ett tillstånd ska återkallas har Migrationsöverdomstolen bedömt att ett motsvarande förhållningssätt bör gälla vid prövningen av om ett tillstånd ska förlängas. Migrationsöverdomstolen slog därför år 2015 fast att ett arbetstillstånd inte bör förlängas om villkoren inte varit uppfyllda under den föregående tillståndsperioden (MIG 2015:11 och MIG 2015:20). Av det följde att Migrationsverket gjorde en bedömning månad för månad av om villkoren varit uppfyllda. Mindre avvikelser kunde leda till att arbetstagaren miste tillståndet och utvisades.

I juni 2017 beslutade regeringen propositionen Möjlighet att avstå från återkallelse av uppehållstillstånd när arbetsgivaren självant har avhjälpt brister (prop. 2016/17:212). I samband med att regeringen överlämnade propositionen till riksdagen fick en särskild utredare i uppdrag att bl.a. lämna förslag på författningsändringar som säkerställer att arbetskraftsinvandrare inte utvisas på grund av att arbetsgivare utan uppsåt begått mindre eller obetydliga fel gällande villkoren för arbetstillstånd, även om felet upptäcks efter det att tillståndstiden löpt ut eller om Migrationsverket uppmärksammat det (Ju 2017:1). Uppdraget har, när det gäller denna del, redovisats i promemorian Mindre eller obetydliga fel gällande villkoren för arbetstillstånd (Ds 2017:64).

En kort tid efter att promemorian avlämnats kom två nya avgöranden från Migrationsöverdomstolen (MIG 2017:24 och MIG 2017:25). Av domarna, som alltså inte beaktas i promemorian, följer

bl.a. att en helhetsbedömning av samtliga anställningsvillkor i det enskilda fallet måste göras för att man ska kunna avgöra om dessa är i överensstämmelse med vad som följer av kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Om en sådan bedömning utmynnar i att förutsättningarna för arbetstillståndet, trots vissa brister, varit uppfyllda innebär det att arbetskraftsinvandringen inte utvisas. Eftersom avgörandena låg i linje med vad regeringen önskade åstadkomma avvaktade regeringen med beredningen av promemorians lagförslag för att kunna se effekten av den nya rättspraxisen och inte riskera att begränsa densamma.

Enligt Migrationsverkets statistik för 2018 har andelen beviljade förlängningsansökningar ökat inom de flesta yrkeskategorier. Trots detta har det, med hänvisning till enskilda avgöranden, framförts att det fortfarande förekommer orimliga och skadliga s.k. kompetensutvisningar. Sveriges rykte och attraktionskraft när det gäller att locka internationell kompetens skulle förbättras om sådana utvisningar undviks.

Lagar och andra regler, avtal och branschpraxis måste respekteras när utländsk arbetskraft rekryteras. Samtidigt måste regelverket vara förutsägbart och enkelt att tillämpa samt beakta näringslivets behov av att rekrytera och behålla internationell kompetens. Den bakåtsyftande bedömningen av om anställningsvillkoren varit uppfyllda under föregående tillståndsp perioder kan t.ex. i vissa fall leda till resultat som inte uppfattas som rimliga, bl.a. om avvikelserna har förekommit hos en tidigare arbetsgivare eller under en redan godkänd tillståndsp period. Det har i sammanhanget också framförts att det finns olika uppfattningar om hur branschpraxis ser ut och fungerar i olika verksamheter. En bred analys bör mot denna bakgrund göras av situationen efter Migrationsöverdomstolens avgöranden från december 2017 i syfte att ta ställning till om ytterligare åtgärder behöver vidtas.

I sammanhanget bör de överväganden som gjordes i promemorian Mindre eller obetydliga fel gällande villkoren för arbetstillstånd (Ds 2017:64), bl.a. när det gäller fel som begåtts av en tidigare arbetsgivare, beaktas. I promemorian gjordes bl.a. bedömningen att det bör vara möjligt att helt bortse från fel, oberoende av dess beskaffenhet, som begåtts av tidigare arbetsgivare. Det angavs dock också att i fall då det är fråga om missbruk eller kringgående av reglerna för arbetskraftsinvandring, t.ex. om arbetsgivare sätter i

system att bedriva sin verksamhet i en ny juridisk person efter att Migrationsverket upptäckt felaktigt agerande i den tidigare, bör även fel av tidigare arbetsgivare beaktas.

I dag finns vissa bestämmelser i utlänningslagen som skyddar den utländska arbetstagaren om anställningen t.ex. upphör under pågående tillståndstid. Om en utlänning blir uppsagd eller säger upp sig har han eller hon tre månader på sig att skaffa en ny anställning innan tillståndet får återkallas, s.k. omställningsperiod (7 kap. 3 § första stycket 2 UtlL, jfr prop. 2007/08:147 s. 61–62). Det finns även en bestämmelse som skyddar utlänningen om anställning upphör under Migrationsverkets utredning om återkallelse (7 kap. 7 e § andra stycket UtlL). Bestämmelsen innebär bl.a. att en utlänning som säger upp sig från sin anställning så att anställningen upphör innan Migrationsverket fattar beslut om återkallelse, har fyra månader på sig att söka nytt arbete och i förekommande fall ett nytt arbetstillstånd innan en återkallelse av tillståndet kan bli aktuell (prop. 2013/14:227 s. 38). Den situationen att Migrationsverket kommer fram till att en förlängningsansökan inte kan beviljas omfattas däremot inte av nuvarande skyddsregler. Mot denna bakgrund, och beroende av vad utredaren kommer fram till i övrigt, bör det ingå i uppdraget att bedöma om det även finns behov av regler till skydd för en arbetstagare som inte kan få förlängt uppehållstillstånd för arbete, t.ex. om det bör vara möjligt att stanna kvar i Sverige under en viss period för att ansöka om ett nytt arbete och beviljas uppehållstillstånd för arbete utan att behöva lämna landet.

Utredaren ska därför

- göra en bred analys av rättsläget och dess konsekvenser när det gäller s.k. kompetensutvisningar av arbetskraftsinvandrare efter Migrationsöverdomstolens avgöranden i december 2017, bl.a. när det gäller avvikelser i anställningsvillkoren hos en tidigare arbetsgivare och tillämpningen av begreppet branschpraxis, samt överväga om ytterligare åtgärder bör vidtas och vid behov lämna författningsförslag, och
- ta ställning till om det behövs regler till skydd för en arbetstagare som inte kan få förlängt uppehållstillstånd för arbete och vid behov lämna författningsförslag.

## Möjlighet att resa i avvaktan på beslut

Den som ansökt om förlängning av ett uppehållstillstånd för arbete kan under handläggningstiden normalt fortsätta att vistas och arbeta i Sverige i väntan på beslut. Skulle personen lämna Sverige saknas emellertid som regel laglig grund för inresa i landet igen om det tidigare uppehållstillståndet har löpt ut. Den nuvarande ordningen kan förorsaka problem både för den enskilde arbetstagaren och för arbetsgivare som har behov av att anställda kan resa utomlands i tjänsten.

Utredaren ska därför

- lämna förslag på åtgärder som gör det möjligt för den som har ansökt om förlängning av ett uppehållstillstånd för arbete att resa utanför Sverige under handläggningstiden.

## Tiden för anställning vid s.k. spårbyte

Enligt nuvarande ordning får en utlänning vars ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande avslagits genom ett lagakraftvunnet beslut beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete utan att först lämna landet (s.k. spårbyte). För att uppehållstillstånd ska kunna beviljas krävs att sökanden har haft en anställning sedan minst fyra månader. Anställningen ska därtill ha en varaktighet om minst ett år från ansökningstillfället och uppfylla de allmänna förutsättningarna för arbetstillstånd. En ansökan ska ha kommit in till Migrationsverket inom två veckor från det att beslutet om avslag på ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande har vunnit laga kraft (5 kap. 15 a § UtlL). När bestämmelsen infördes år 2008 krävdes en anställning sedan minst sex månader. I samband med att tidsgränsen år 2014 kortades till fyra månader anfördes i förarbetena att möjligheten till spårbyte även i fortsättningen skulle vara förbehållen dem som har arbetat under handläggningstiden och påbörjat en etablering på arbetsmarknaden. Även en utlänning med en kortare anställningstid än sex månader ansågs dock ha kunnat påbörjat en sådan etablering (prop. 2013/14:213 s. 30 ff.).

Det förekommer att asylsökande får anställning i slutet av asylprocessen. För att underlätta spårbyte i dessa fall kan det övervägas

om kravet på anställningstidens längd bör förkortas. Det måste samtidigt beaktas att en kortare anställningstid gör det svårare för Migrationsverket att bedöma hur arbetsgivaren har levt upp till sina åtaganden gentemot arbetstagaren och göra en uppskattning av arbetsgivarens skötsamhet i detta avseende framledes. Även risken för att asylsystemet används av personer som vill komma till Sverige för att arbeta behöver tas i beaktande. En avvägning måste därför göras mellan de faktorer som talar för att något släppa på kraven för spårbyte och de risker som finns med en sådan ändring.

Utredaren ska

- överväga om det nuvarande kravet på fyra månaders anställning vid s.k. spårbyte bör förkortas. Om utredaren finner en sådan ordning lämplig ska författningsförslag lämnas.

### **Möjlighet för asylsökande som vill göra spårbyte att förnya sitt pass**

Om en utlänning ansöker om uppehållstillstånd när han eller hon kommer till Sverige eller därefter, får bl.a. Migrationsverket omhänderta pass eller andra identitetshandlingar i väntan på att utlänningen får tillstånd att vistas här i landet eller lämnar det (9 kap. 4 § UtlL). Migrationsverket behåller i regel passet fram till en eventuell verkställighet för att hindra att utlänningen avhänder sig eller förstör passhandlingen i syfte att fördröja eller omöjliggöra verkställigheten av ett avlägsnandebeslut. Samtidigt får en asylsökande, efter det att beslutet om avslag på ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande har vunnit laga kraft, beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete genom ett spårbyte. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får som huvudregel inte beviljas för längre tid än utlänningens pass gäller (4 kap. 23 § utlänningsförordningen [2006:97], förkortad UtlF, och MIG 2007:30). När asylsökande begär att återfå ett omhändertaget pass gör Migrationsverket en bedömning i det enskilda fallet. Den som nekas kan då få svårt att förnya passet om hemlandets ambassad begär att det gamla passet ska lämnas in eller visas upp i original. De asylsökande vars passhandling löper ut under handläggningen hos Migrationsverket kan mot denna bakgrund ha en mera begränsad möjlighet att göra ett spårbyte. Det bör därför undersökas om möjligheten att förnya

ett omhändertaget pass på något sätt kan underlättas i sådana fall. Eventuella förslag bör utgå från att handlingarna inte får förstöras eller förkomma eller att verkställigheten av ett avlägsnandebeslut på annat sätt äventyras.

Utredaren ska därför

- undersöka om asylsökandes möjligheter att förnya ett omhändertaget pass i samband med s.k. spårbyte kan underlättas.

### **Marknadsföring av Sverige som ett land för högkvalificerade arbetskraftsinvandrare**

För att högkvalificerad arbetskraft ska söka sig till Sverige behövs kunskap i omvärlden om vilka möjligheter till arbete som erbjuds här och vilka regler som gäller. Svenska institutet har på uppdrag av regeringen tillsammans med berörda myndigheter upprättat webbportalen Working in Sweden, där det på ett samlat sätt förklaras vad som gäller för arbetskraftsinvandring. Svenskt näringsliv marknadsförs och stöttas genom olika exportfrämjande åtgärder av regeringen på nationell nivå. Även på regional och kommunal nivå görs insatser för att på olika sätt marknadsföra Sverige och de möjligheter som erbjuds för den som flyttar hit.

Det finns skäl att undersöka hur befintliga strukturer och kommunikationsvägar kan användas för att på ett tydligare och mera samlat sätt lyfta fram de möjligheter som finns för högkvalificerad arbetskraft och företagare att etablera sig i Sverige.

Utredaren ska därför

- ta ställning till hur marknadsföringen av Sverige som ett land för högkvalificerad arbetskraftsinvandring och företagande kan förbättras.

### **Myndighetssamverkan vid arbetskraftsinvandring**

Arbetskraftsinvandrare kommer i kontakt med Migrationsverket vid ansökan om uppehållstillstånd för arbete och vid s.k. spårbyte från asylsökande till yrkesarbetande. Den som har fått uppehållstillstånd för arbete eller för näringsverksamhet behöver därefter ha kontakt med bl.a. Skatteverket och Försäkringskassan för att anmäla sin flytt



till Sverige, få personnummer och rätt till socialförsäkringsförmåner. I detta hänseende finns det för närvarande 113 statliga servicekontor. Servicekontoren, som finns runt om i hela landet, ger lokal statlig service för Skatteverket, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Inriktningen är att antalet servicekontor ska utökas. Migrationsverket kommer under 2020 att inleda en pilotverksamhet med myndighetssamverkan på servicekontor på olika platser i Sverige där det bl.a. ska finnas rådgivning kring förlängningar av arbetstillstånd.

I tillägg till detta har Svenska institutet på regeringens uppdrag, och i samarbete med bl.a. Migrationsverket, inrättat webbportalen Working in Sweden som ger samlad information från flera myndigheter om var och hur man söker lediga jobb, hur man ansöker om uppehållstillstånd samt vilka myndigheter man behöver kontakta vid en flytt och hur det går till.

Det förekommer i andra länder att man inrättat särskilda center som bistår vid arbetskraftsinvandring, ibland beskrivet som ”one-stop-shop”. En samverkan av detta slag kan ha olika form. Berörda myndigheter kan vara samlade i gemensamma lokaler eller samverka genom samordning av information och ärendehantering t.ex. via en webbportal. Exempel på myndighetssamverkan i gemensamma lokaler är Expat Center Amsterdam, Brainport Eindhoven och International House Copenhagen.

Det finns skäl att undersöka om ytterligare åtgärder bör vidtas för att på ett samlat sätt bistå arbetskraftsinvandrare inom alla kategorier och de som vill starta företag med att etablera sig i Sverige. Om utredaren kommer fram till att det finns ett sådant behov bör förslag lämnas på hur det kan uppnås och en kostnadsbedömning göras. Även författningsförslag bör vid behov lämnas.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det finns ett behov av ytterligare myndighetssamverkan vid arbetskraftsinvandring, och om utredaren finner att det finns ett sådant behov, lämna nödvändiga förslag för att åstadkomma detta.

## Anmälningsskyldighet vid viktigare förändringar av anställningsvillkoren

För att Sverige ska vara ett attraktivt land för internationell kompetens krävs att det råder goda anställningsvillkor. En arbetsgivare som inte sköter sina åtaganden kan förorsaka inte bara svårigheter för den enskilde, utan även skada Sveriges rykte och näringslivets möjligheter att rekrytera från utlandet. Det bör därför övervägas vad som kan göras för att stärka arbetskraftsinvandrares ställning på arbetsmarknaden.

En möjlig åtgärd är att införa en skyldighet för arbetsgivaren att anmäla viktigare förändringar i anställningsvillkoren jämfört med de villkor som låg till grund för Migrationsverkets beslut om arbetstillstånd. Om en sådan skyldighet t.ex. införs i utlänningsförordningen kan den omfattas av straffansvar för utebliven anmälan enligt 20 kap. 6 § UtlL. Där föreskrivs även straff för den som i en anmälan medvetet lämnar oriktig uppgift eller medvetet underlåter att tala om något förhållande av betydelse. Det kan övervägas om anmälningsskyldigheten bör kompletteras med en skyldighet för Migrationsverket att ta ställning till om förutsättningarna för arbetstillståndet fortfarande föreligger. I kombination med en översyn av bl.a. avvikelser som förekommit hos en tidigare arbetsgivare och tillämpningen av begreppet branschpraxis, kan en anmälningsskyldighet bidra till att orimliga s.k. kompetensutvisningar undviks.

För att anmälningsskyldigheten inte i onödan ska öka den administrativa bördan för arbetsgivaren och Migrationsverket är det nödvändigt att avgöra vilka ändringar i villkoren som är av sådan vikt att de måste anmälas. Förutsättningarna för mindre företag att hantera anmälningsskyldigheten bör särskilt beaktas.

De rättsliga konsekvenserna av en åtgärd av detta slag behöver övervägas noga, bl.a. i det hänseendet att arbetsgivaren blir skyldig att anmäla ändrade förhållanden trots att denne formellt sett inte är part i ärendet om arbetstillstånd. Den liknande reglering som finns i 6 b kap. 13 § UtlL om uppehålls- och arbetstillstånd för företagsintern förflyttning, och som baseras på det s.k. ICT-direktivet, bör beaktas. Det bör även tas ställning till om den nuvarande straffsanktionerade uppgiftsskyldigheten för arbetsgivare i 6 kap. 6 b § UtlF kan vara kvar.

I den tidigare nämnda särskilda utredarens uppdrag ingick också att överväga lämpligheten av, och vid behov lämna förslag på, sanktioner mot arbetsgivare och ersättning till arbetstagare för det lidande och de kostnader som ett indraget tillstånd lett till (Ju 2017:1). Uppdraget i denna del redovisades i februari 2018 i promemorian Konsekvenser för arbetsgivare vid återkallelse av uppehållstillstånd för arbete (Ds 2018:7). I promemorian föreslås bl.a. att en arbetskraftsinvandrare som fått ett uppehållstillstånd för arbete återkallat ska ha rätt till ersättning från arbetsgivaren, om återkallelsen skett till följd av att arbetsgivaren inte tillhandahållit en anställning som uppfyller kraven för ett arbetstillstånd. Detsamma föreslås gälla om arbetstagaren, till följd av samma underlåtenhet hos arbetsgivaren, fått avslag på en förlängningsansökan eller en ansökan om permanent uppehållstillstånd.

Promemorians förslag har ännu inte lett till lagstiftning men bör beaktas i samband med övervägandena om en straffsanktionerad anmälningsskyldighet. Ställning behöver t.ex. tas till om bestämmelser om både anmälningsskyldighet och ersättning bör införas. Det bör också övervägas om förslagen i promemorian är ändamålsenligt utformade, t.ex. i förhållande till de förslag som föranleds av utredningsuppdraget. De samlade åtgärderna för att motverka missbruk får inte vara kontraproduktiva, dvs. leda till att arbetsgivare som har ett verkligt behov av att rekrytera arbetskraft från tredjeland väljer att avstå på grund av rädslan för sanktioner. Utgångspunkten måste vara att systemet ska vara väl balanserat.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det ska införas en skyldighet för arbetsgivare att anmäla viktigare förändringar i anställningsvillkoren jämfört med de villkor som låg till grund för beslutet om arbetstillstånd, och en därmed förenad skyldighet för Migrationsverket att pröva om det fortfarande finns förutsättningar för tillståndet. Om utredaren finner en sådan ordning lämplig eller vill föreslå alternativa åtgärder ska författningsförslag lämnas.

## Åtgärder för att motverka missbruk av möjligheten att få uppehållstillstånd för arbete

Regeringen har vidtagit ett antal åtgärder för att motverka att utländsk arbetskraft utnyttjas på den svenska arbetsmarknaden. Exempelvis har polisens möjligheter att utföra arbetsplatsinspektioner utökats (prop. 2017/18:176). När det gäller människohandel och annan exploatering av personer i arbete har det straffrättsliga skyddet stärkts genom lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2018 (prop. 2017/18:123). Det har t.ex. införts ett nytt gradindelade brott i 4 kap. 1 b § brottsbalken, människoexploatering, som bl.a. straffbelägger exploatering av personer i tvångsarbete eller arbete under uppenbart orimliga villkor.

Trots det arbete som har gjorts för att motverka missbruk av regelverket för arbetskraftsinvandring har problemen på området ökat under senare år. I rapporten En myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2019 (nedan förkortad som den myndighetsgemensamma lägesbilden) beskriver Migrationsverket, Polismyndigheten och tio andra myndigheter hur regelverket för arbetstillstånd utnyttjas på olika sätt i branscher med låga kvalifikationskrav. De kriminella aktörerna förefaller ha en god och utbredd kunskap om regelverken och myndigheternas arbetssätt. Det förekommer avancerade brottsupplägg där arbetstillstånd används för att tillskansa sig felaktiga utbetalningar från staten. Flera av myndigheterna bedömer att brotten mot välfärdssystemen nu utgör den allvarligaste brottsligheten i Sverige. Osanna arbetserbjudanden till grund för arbetstillstånd används också för att smuggla in personer i Schengenområdet. Det är även vanligt förekommande att arbetskraftsinvandrare rekryteras under förespeglning att det som framgått i arbetserbjudandet ska gälla, men sedan tvingas arbeta för en mycket låg lön på dåliga villkor.

Utnyttjandet av arbetstagare från tredje land fortgår enligt den myndighetsgemensamma lägesbilden, särskilt i vissa arbetskraftsintensiva branscher. Vidare konstateras att konkurrensen snedvrids när kriminella aktörer åsidosätter lagar och regler i sin näringsverksamhet. På sikt riskerar denna brottslighet att undergräva samhällsstrukturer. Det varnas för att seriösa företag kan konkurreras ut eller börja tvingas göra avkall på efterlevnaden av reglerna för att klara sin ekonomiska överlevnad. Enligt bransch- och fackförbund

har den osunda konkurrensen delvis övergått från konkurrens med svarta löner till priskonkurrens med låga löner.

Det finns mot den angivna bakgrunden skäl att överväga ytterligare åtgärder för att komma till rätta med samhällsskadligt missbruk av systemet för arbetskraftsinvandring och att arbetskraftsinvandrare utnyttjas. I det följande anges några åtgärder som utredaren bör ta ställning till. Utgångspunkten bör vara en välavvägd ordning som beaktar både behovet av åtgärder och arbetsgivarnas behov av att på ett praktiskt och förutsägbart sätt kunna rekrytera personal med nödvändig kompetens.

### **Försörjningskrav för familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare, m.m.**

Familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare får beviljas uppehållstillstånd för samma tid som arbetskraftsinvandrare (5 kap. 23 § UtlL och 4 kap. 4 a § UtlF). Något försörjningskrav är inte kopplat till detta. Normalt beviljas också arbetstillstånd till medföljande familjemedlemmar (6 kap. 3 § UtlL och prop. 2007/08:147 s. 31). För familjemedlemmar till personer med EUblåkort och tillstånd för företagsintern förflyttning (ICT) gäller liknande regler.

För uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt de allmänna reglerna i 5 kap. 3 och 3 a §§ UtlL krävs som huvudregel att den person som utlänningen åberopar anknytning till kan försörja sig och har en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och utlänningen (se 5 kap. 3 b § UtlL). Till och med den 19 juli 2021 gäller ett skärpt försörjningskrav (se 9 § lagen [2016:752] om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige). I uppdraget till kommittén om den framtida svenska migrationspolitiken (Ju 2019:01) ingår bl.a. att ta ställning till om ett försörjningskrav ska gälla vid anhöriginvandring och hur ett sådant krav då bör utformas.

Det kan ifrågasättas om det är rimligt att familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare alltjämt ska särbehandlas i jämförelse med vad som gäller enligt de allmänna reglerna om uppehållstillstånd på grund av anknytning i fråga om krav på försörjningsförmåga. Det generösa regelverket kan öppna upp för kringgåenden av den reglerade invandringen. Förutom att utländsk arbetskraft riskerar att utnyttjas kan missbruk av regelverket leda till orimliga belastningar

på det svenska socialförsäkringssystemet. I den myndighetsgemensamma lägesbilden anges t.ex. att det förekommer organiserade uppbygg där personer med funktionsnedsättningar hämtas till Sverige för att ansöka om assistansersättning och att anhöriga får arbetstillstånd som assistenter. Det kan även noteras att antalet anhöriga av det totala antalet invandrade personer med koppling till arbetskraftsinvandring under senare tid har legat relativt högt.

Mot denna bakgrund bör det utredas om även familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare bör omfattas av ett försörjningskrav för att kunna beviljas uppehållstillstånd. En särskild fråga som bör uppmärksammas i det sammanhanget är om det finns skäl att i någon utsträckning lätta på kraven när det gäller storleken på bostad, så att reglerna kring detta inte förhindrar högkvalificerad arbetskraftsinvandring. I sammanhanget bör det även övervägas om det behövs en särskild reglering för att kunna återkalla en familjemedlems uppehållstillstånd, t.ex. i den situationen att förutsättningarna för tillståndet inte längre är uppfyllda och vad som ska gälla i fråga om försörjningskrav för familjemedlemmar till personer med EU-blåkort och tillstånd för företagsintern förflyttning.

Det finns också skäl att närmare undersöka på vilket sätt och i vilken utsträckning arbetskraftsinvandring används för organiserat missbruk av arbetstillstånd, t.ex. med s.k. cirkeltillstånd där familjemedlemmens uppehållstillstånd är beroende av arbetskraftsinvandrarens tillstånd samtidigt som arbetskraftsinvandrarens anställning är beroende av familjemedlemmens rätt att vistas i Sverige, och överväga om ytterligare åtgärder bör vidtas utöver vad utredningen i övrigt kommer att föreslå.

Därutöver finns det anledning att titta närmare på situationen för deltidsarbetande arbetskraftsinvandrare. Deltidsarbete kan många gånger vara befogat, t.ex. för att kombinera arbete med studier. Samtidigt är det en grupp som kan ha en förhöjd risk för exploatering, särskilt i arbetskraftsintensiva branscher med förhållandevis låga löner. Vid deltidsarbete krävs i dag att arbetstagaren arbetar i en sådan omfattning att lönen före skatt uppgår till minst 13 000 kronor. Det kan t.ex. förekomma att arbetstagare tvingas arbeta mer än överenskommet utan att få fullt betalt för detta eller oredovisat övertidsarbete. Det är ett missbruk som kan vara svårt att upptäcka för ansvariga myndigheter. Av rapporten Arbetskraft från hela världen (rapport 2015:9) från Delegationen för Migrationsstudier framgår

att drygt var tredje arbetskraftsinvandrare i vissa arbetskraftsintensiva branscher erbjöds deltidsarbete i samband med ansökan om arbetstillstånd. I den tidigare nämnda myndighetsgemensamma lägesbilden konstateras vidare att det är i arbetskraftsintensiva branscher som man särskilt ser aktivitet kopplad till den organiserade brottsligheten.

Utredaren ska därför kartlägga i vilken utsträckning deltidsarbetande arbetskraftsinvandrare, särskilt i arbetskraftsintensiva branscher är utsatta för exploatering och vid behov lämna författningsförslag eller föreslå andra åtgärder mot exploatering eller missbruk.

En utgångspunkt för utredarens överväganden och förslag är att dagens system för arbetskraftsinvandring ska värnas.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om ett försörjningskrav för familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare ska införas, och om en sådan ordning bedöms lämplig, lämna författningsförslag,
- kartlägga hur och i vilken utsträckning regelverket för arbetskraftsinvandring används för organiserat missbruk och vid behov lämna författningsförslag eller föreslå andra åtgärder, och
- kartlägga i vilken utsträckning deltidsarbetande arbetskraftsinvandrare, särskilt i arbetskraftsintensiva branscher, är utsatta för exploatering och vid behov lämna författningsförslag eller föreslå andra åtgärder.

### **Upphålls- och arbetstillstånd som utfärdas på oriktiga uppgifter**

I den myndighetsgemensamma lägesbilden beskrivs att kriminella aktörer fortsätter att använda osanna arbetserbjudanden till grund för arbetstillstånd för att föra in personer till Sverige. Det uppges även att de kriminella aktörerna kräver betalning av personerna som får arbetstillstånd. Huvudmännen bakom förfarandet står i regel inte som företrädare för företagen utan istället används målvakter. De som beviljats arbetstillstånd och målvakterna blir utsatta för myndighetsingripanden istället för gärningsmännen som sedan fortsätter

med samma upplägg i nya företag. Myndigheterna rekommenderar att lagstiftningen uppdateras i detta avseende.

Frågan har även uppmärksammats på EU-nivå. Enligt den europeiska gränsoch kustbevakningsbyrån Frontex specialiserar sig den organiserade brottsligheten i allt större utsträckning på att olovligen föra in människor i EU genom att erbjuda möjlighet till inresa med hjälp av tillstånd som är falska eller utverkade på basis av oriktiga uppgifter. Med anledning av detta har EU-arbetet när det gäller dokumentssäkerhet i allt högre utsträckning inriktats på bakomliggande dokument som utgör underlag vid utfärdande av olika typer av tillstånd såsom födelse- och personbevis, id-kort och körkort.

I rättspraxis har förfaranden som möjliggör att en utlänning reser in i landet med ett tillstånd som visserligen är formellt giltigt, men utfärdat på oriktiga uppgifter som organisatören av verksamheten i vinstsyfte har tillhandahållit, inte ansetts utgöra brott enligt utlänningslagen. Det finns skäl att se över lagstiftningen i detta avseende. Utredaren ska därför

- ta ställning till om uppsåtliga förfaranden som möjliggör att inresa i Sverige kan ske med stöd av uppehållstillstånd som utfärdats på oriktiga uppgifter ska straffbeläggas och vid behov lämna författningsförslag.

## Handel med uppehållstillstånd för arbete

Det förekommer att t.ex. arbetskraftsinvandrare betalar människosmugglare och oseriösa arbetsgivare betydande belopp i syfte att kunna få uppehållstillstånd för arbete i Sverige. Verksamheten innebär en form av handel med svenska uppehållstillstånd och riskerar att leda till att arbetskraft utnyttjas genom undermåliga anställningsförhållanden.

I den myndighetsgemensamma lägesbilden bedöms handel med arbetstillstånd med hjälp av falska intyg vara en inkomstkälla för organiserad brottslighet med konsekvenser för flera myndigheter. De samverkande myndigheterna beskriver att systematiskt utnyttjande av arbetstillstånd förekommer, t.ex. för att komma åt välfärdsmedel eller exploatera utländsk arbetskraft i Sverige. Utöver den ovan nämnda lagstiftningsåtgärden finns det därför skäl att under-



söka vilken omfattning denna verksamhet har och om ytterligare åtgärder bör vidtas.

Utredaren ska

- kartlägga förekomsten av handel med uppehållstillstånd för arbete och överväga om ytterligare åtgärder behöver vidtas och vid behov lämna förslag.

### *Övrigt*

Utredaren ska lägga fram de förslag till författningsändringar som det finns anledning till.

Utredaren ska säkerställa att förslagen är förenliga med EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden.

### **Konsekvensbeskrivningar**

Utredaren ska ange kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar. Utredaren ska beskriva och om möjligt kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som läggs samt beskriva viktiga ställningstaganden i utformningen av förslagen. Alternativa lösningar som övervägts ska beskrivas och skälen till att de har valts bort ska redovisas. De offentligfinansiella effekterna av utredarens förslag ska beräknas. Om förslagen innebär ökade offentligfinansiella kostnader ska förslag till finansiering lämnas.

Utredaren ska genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv, ett barnrättsperspektiv och beakta effekter på integrationen i den analys som görs. Den statistik som utredaren redovisar ska vara köns- och åldersuppdelad när det är möjligt.

Konsekvensanalysen ska löpa parallellt med det övriga arbetet.

### **Kontakter och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska samråda med relevanta myndigheter, däribland Migrationsverket, samt inhämta synpunkter från arbetsmarknadens parter och andra relevanta företrädare på arbetsmarknaden. Utredaren ska samråda med andra pågående offentliga utredningar som är relevanta.

Uppdraget ska, i de delar som avser uppehållstillstånd för att söka arbete och starta företag, uppehållstillstånd för näringsverksamhet, en analys av s.k. kompetensutvisningar, skydd för en arbetstagare som inte kan få förlängt uppehållstillstånd, möjligheten att resa under handläggningstiden, möjligheten att förnya ett omhändertaget pass, anmälningsskyldighet för arbetsgivare, försörjningskrav för familjemedlemmar och uppehållstillstånd som utfärdats på oriktiga uppgifter redovisas i ett delbetänkande senast den 1 februari 2021. De andra delarna av uppdraget ska redovisas senast den 1 november 2021.

(Justitiedepartementet)



# Kommittédirektiv 2020:69

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

Beslut vid regeringssammanträde den 25 juni 2020

### **Ändringar i uppdraget**

Regeringen beslutade den 6 februari 2020 kommittédirektiv om åtgärder för att attrahera internationell kompetens och motverka utnyttjande av arbetskraftsinvandrare (dir. 2020:8). Riksdagen tillkännagav den 1 april 2020 för regeringen att regeringen senast den 1 maj 2020 skulle ge utredaren nya direktiv (bet. 2019/20:SfU25 punkt 1, rskr. 2019/20:198).

Utredaren får nu i uppdrag att bl.a.

- lämna författningsförslag som syftar till att utvisningar som sker på grund av försumbara och ursäktliga brister ska upphöra,
- lämna författningsförslag om skärpta straff för arbetsgivare och skadestånd till arbetstagare, och
- lämna förslag på en ordning där ett anställningsavtal ska bifogas en ansökan om arbetstillstånd.

Uppdraget ska redovisas i ett delbetänkande senast den 1 februari 2021 och i ett slutbetänkande senast den 1 november 2021.

## Så kallade kompetensutvisningar och utökade möjligheter att ålägga företagsbot

Enligt riksdagens tillkännagivande ska det ingå i utredningens uppdrag att lämna författningsförslag som syftar till att utvisningar som sker på grund av försumbara och ursäktliga brister eller avvikelser i anställningsvillkoren ska upphöra. Det anges även att utredningen bör överväga en utökad möjlighet att döma ut företagsbot gentemot arbetsgivaren i de fall det har förekommit fel och att företagsbot ska kunna ersätta ett beslut om utvisning av arbetstagaren som sanktion.

För att tillgodose riksdagens önskemål bör utredarens uppdrag om s.k. kompetensutvisningar omformuleras något och utvidgas till att också omfatta frågan om företagsbot. Företagsbot är en särskild rättsverkan av brott som kan vidtas vid brott i näringsverksamhet (se 36 kap. 7 § brottsbalken). En utökad möjlighet att ålägga företagsbot när det har förekommit fel hos en arbetsgivare förutsätter därför att felet i sig utgör ett brott. Det straffrättsliga regelverket för företagsbot har nyligen ändrats i syfte att säkerställa att det är effektivt, ändamålsenligt och modernt. Maxbeloppet för företagsbot har också höjts (se prop. 2018/19:164). Det kan därför vara olämpligt att nu föreslå ändringar av bestämmelserna om företagsbot. Uppdraget bör därför breddas till att omfatta mer än att enbart överväga en utökad möjlighet att ålägga företagsbot om en arbetsgivare begår fel. Det finns kanske andra möjliga åtgärder mot arbetsgivare som inte har levt upp till de krav som ställs i utlänningslagen. Syftet med sådana åtgärder bör vara att stärka arbetsgivares incitament att följa gällande regler och förhindra att arbetskraftsinvandrare utnyttjas. I utredarens uppdrag ingår sedan tidigare att ta ställning till om det bör införas en skyldighet för arbetsgivare att anmäla viktigare förändringar i anställningsvillkoren. Om en sådan skyldighet införs kan den omfattas av straffansvar (20 kap. 6 § utlänningslagen) och leda till att företaget åläggs företagsbot. För att tillgodose riksdagens önskemål bör det också övervägas om företagsbot kan ersätta ett beslut om utvisning av arbetstagaren som sanktion.

Utredaren ska därför

- göra en bred analys av rättsläget och dess konsekvenser när det gäller s.k. kompetensutvisningar av arbetskraftsinvandrare, bl.a. när det gäller avvikelser i anställningsvillkoren hos en tidigare

arbetsgivare och tillämpningen av begreppet branschpraxis, och lämna författningsförslag som syftar till att utvisningar som sker på grund av försumbara och ursäktliga brister ska upphöra, och

- överväga en utökad möjlighet att ålägga företagsbot när det har förekommit fel hos en arbetsgivare, eller föreslå andra lämpliga åtgärder, och vid behov lämna författningsförslag.

### **Skärpta straff för arbetsgivare och rätt till skadestånd för arbetstagare**

Enligt riksdagens tillkännagivande ska utredningen lägga fram författningsförslag om skärpta straff för arbetsgivare som utnyttjar systemet med arbetskraftsinvandring och om rätt till skadestånd för de arbetstagare som utnyttjat. För- och nackdelar bör övervägas med att införa ett nytt brott, exempelvis arbetskraftsmissbruk, och om ett sådant brott ska kriminalisera vissa ageranden, bl.a. om arbetsgivaren inte har levt upp till de villkor som utlovats i anställningserbjudandet. Enligt tillkännagivandet bör arbetstagaren i det sammanhanget ha rätt till skadestånd och rätt att stanna kvar under återstoden av uppehållstillståndets giltighetstid förutsatt att arbetstagaren aktivt söker arbete.

För att tillgodose riksdagens önskemål bör utredaren lämna författningsförslag om skärpta straff för arbetsgivare och överväga om ett nytt brott bör införas. Vidare bör utredaren ges ett uttryckligt uppdrag om rätt till skadestånd för arbetstagare.

Frågan om att införa ett straffansvar för arbetsgivare som inte tillhandahåller en anställning som uppfyller kraven i utlänningslagen har utretts tidigare, se betänkandet Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden, (SOU 2016:91) och promemorian Konsekvenser för arbetsgivare vid återkallelse av uppehållstillstånd för arbete (Ds 2018:7). I promemorian ansåg man inte att något sådant ansvar skulle införas eftersom reglerna inte bedömdes kunna utformas på sätt som skulle säkerställa en tillräckligt rättssäker tillämpning. Även alternativa åtgärder som kan motverka utnyttjande av arbetstagare bör därför övervägas. Det kan handla om en utvidgning av tillämpningsområdet för befintliga brott, t.ex. människoexploatering i 4 kap. 1 b § brottsbalken. Det kan också handla om åtgärder för att motverka systematiskt missbruk av regelverket för arbetskrafts-

invandring, t.ex. genom bestämmelser som tydliggör att arbetskraftsinvandring inte ska tillåtas om en arbetsgivare har misskött sig tidigare. I det sammanhanget är det också relevant att belysa i vilken utsträckning lagen (2014:936) om näringsförbud kan användas vid systematiskt missbruk av regelverket.

Även frågan om ersättning till arbetstagare har utretts tidigare. I promemorian *Konsekvenser för arbetsgivare vid återkallelse av uppehållstillstånd för arbete* (Ds 2018:7) lämnas bl.a. förslag som ger arbetskraftsinvandrare rätt till ersättning i vissa fall när ett uppehållstillstånd för arbete återkallas. I utredarens uppdrag ingår redan att beakta promemorians förslag och överväga om de är ändamålsenligt utformade. I uppdraget ingår också att ta ställning till om det behövs regler till skydd för arbetstagare som inte kan få förlängt uppehållstillstånd för arbete. Utgångspunkten för uppdraget om skadestånd för arbetstagare som utnyttjats bör vara att det är arbetsgivaren som ska betala ersättningen. När det gäller möjligheten för arbetskraftsinvandrare att stanna kvar i landet under uppehållstillståndets giltighetstid är det viktigt att beakta såväl intresset av att arbetstagaren inte ska drabbas av arbetsgivarens fel som konsekvenserna av en sådan ordning, bl.a. när det gäller möjligheten att försörja sig under tiden i Sverige, risken för att arbetskraftsinvandrare som har utnyttjats stannar kvar hos sin arbetsgivare och risken för att systemet används för att ta sig till Sverige, utan en avsikt att arbeta.

Utredaren ska därför

- lämna författningsförslag om skärpta straff för arbetsgivare som utnyttjar systemet för arbetskraftsinvandring och om rätt till skadestånd för de arbetstagare som utnyttjas samt redovisa för- och nackdelar med förslagen, och
- överväga för- och nackdelar med att införa ett nytt brott och alternativa åtgärder som kan motverka utnyttjande av arbetstagare, belysa i vilken utsträckning lagen om näringsförbud kan användas för att motverka sådant utnyttjande och överväga en möjlighet för arbetskraftsinvandrare att stanna kvar i landet under uppehållstillståndets giltighetstid, samt vid behov lämna författningsförslag.

## Anställningsavtal vid en ansökan om arbetstillstånd

Enligt riksdagens tillkännagivande ska utredningen, i syfte att motverka missbruk och utnyttjande, lägga fram ett förslag på en ordning där ett anställningskontrakt ska bifogas en ansökan om arbetstillstånd. För att tillgodose riksdagens önskemål bör utredaren lägga fram ett förslag om att anställningsavtal ska ges in vid en ansökan om arbetstillstånd. Något sådant krav finns inte i dag. Den som ansöker om arbetstillstånd bifogar som regel ett anställningserbjudande till sin ansökan, där uppgifter om arbetsgivaren, anställningsvillkor m.m. framgår. Migrationsverket fattar sedan beslut utifrån de uppgifter som arbetsgivaren har lämnat i anställningserbjudandet.

Frågan om att införa ett krav på att ge in ett anställningsavtal i samband med en ansökan om arbetstillstånd har utretts tidigare och uppdraget redovisades i betänkandet Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden (SOU 2016:91). Då lämnades inte något sådant förslag, med motiveringen att det inte är ett ändamålsenligt sätt att förhindra missbruk av regelverket och utnyttjande av arbetskraftsinvandrare.

Utredaren ska därför

- lämna förslag på en ordning där ett anställningsavtal ska bifogas en ansökan om arbetstillstånd och redovisa för- och nackdelar med en sådan ordning.

## Redovisning av uppdraget

Enligt riksdagens tillkännagivande ska de delar som avser s.k. kompetensutvisningar och företagsbot redovisas senast den 31 december 2020. Med hänsyn till utredningens omfattande uppdrag och frågornas komplexitet bedömer regeringen att den redan bestämda tidpunkten för redovisningen av ett delbetänkande bör ligga fast. Uppdraget ska därför, i de delar som avser uppehållstillstånd för att söka arbete och starta företag, uppehållstillstånd för näringsverksamhet, förslag om s.k. kompetensutvisningar och företagsbot, skydd för en arbetstagare som inte kan få förlängt uppehållstillstånd, möjligheten att resa under handläggningstiden, möjligheten att förnya ett omhändertaget pass, anmälningsskyldighet för arbetsgivare, försörjningskrav för familjemedlemmar och uppehållstill-



stånd som utfärdats på oriktiga uppgifter redovisas i ett delbetänkande senast den 1 februari 2021. De andra delarna av uppdraget ska redovisas senast den 1 november 2021.

(Justitiedepartementet)

# Statens offentliga utredningar 2021

---

## Kronologisk förteckning

---

1. Säker och kostnadseffektiv it-drift  
– rättsliga förutsättningar för  
utkontraktering. I.
2. Krav på kunskaper i svenska och  
samhällskunskap för svenskt  
medborgarskap. Ju.
3. Skolbibliotek för bildning och  
utbildning. U.
4. Informationsöverföring inom vård  
och omsorg. S.
5. Ett förbättrat system för arbetskrafts-  
invandring. Ju.

# Statens offentliga utredningar 2021

---

## Systematisk förteckning

---

### **Infrastrukturdepartementet**

Säker och kostnadseffektiv it-drift  
– rättsliga förutsättningar för  
utkontraktering. [1]

### **Justitiedepartementet**

Krav på kunskaper i svenska och  
samhällskunskap för svenskt  
medborgarskap. [2]

Ett förbättrat system för arbetskrafts-  
invandring. [5]

### **Socialdepartementet**

Informationsöverföring inom vård och  
omsorg. [4]

### **Utbildningsdepartementet**

Skolbibliotek för bildning och utbildning.  
[3]