

Lagrådsremiss

Förbättrade regler om arbetskraftsinvandring

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 22 december 2021

Anders Ygeman

Elisabeth Hovmöller
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen lämnas förslag för att förbättra de nuvarande reglerna om arbetskraftsinvandring. Förslagen syftar till att motverka utnyttjande av arbetskraftsinvandrare samt till att attrahera och behålla internationell kompetens och motverka s.k. kompetensutvisningar. Det handlar bl.a. om följande:

- Ett nytt uppehållstillstånd införs för vissa högkvalificerade personer som vill söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att starta näringsverksamhet i Sverige.
- Återkallelse av ett uppehållstillstånd för arbete får underlåtas vid ringa fall av avvikelser eller om en återkallelse med hänsyn till omständigheterna inte framstår som rimlig.
- Ett anställningsavtal ska krävas för att arbetstillstånd ska kunna beviljas.
- Arbetsgivare kan åläggas en skyldighet att anmäla om anställningsvillkoren ändras och blir mindre förmånliga.
- Arbetsgivare får föreläggas vid vite att lämna skriftlig uppgift till Migrationsverket om de villkor som gäller för utlänningens anställning.
- Ett försörjningskrav införs vid anhöriginvandring kopplat till utländsk arbetskraft.
- Brottet organiserande av människosmuggling utvidgas så att även tillstånd som har utfärdats på grundval av osanna uppgifter omfattas.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juni 2022.

Innehållsförteckning

1	Beslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	5
2.2	Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.....	17
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll	19
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (2022:000) om särskild kontroll av vissa utlännningar	20
3	Ärendet och dess beredning	22
4	Nuvarande regler om arbetskraftsinvandring	23
4.1	Grundläggande villkor för att få resa in i samt vistas och arbeta i Sverige	23
4.2	Tillstånd vid arbetskraftsinvandring	23
4.2.1	Uppehållstillstånd för arbete.....	23
4.2.2	Arbetstillstånd	24
4.3	Uppehållstillstånd för näringsverksamhet	25
4.4	Återkallelse av tillstånd	26
4.5	Kontroller och sanktioner	27
5	Behovet av förbättrade regler om arbetskraftsinvandring	28
6	Uppehållstillstånd för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att starta näringsverksamhet	29
7	Regleringen av uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet bör förtydligas	43
8	Åtgärder för att motverka kompetensutvisningar	50
8.1	Utvidgade möjligheter att avstå från att återkalla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete	50
8.2	Förlängning av tillståndstiden	60
8.3	Ingen begränsning av den sammanlagda tillståndstiden för arbetstillstånd.....	66
9	Utökade möjligheter till rörlighet mellan olika tillstånd	70
9.1	Möjligheten att få en ansökan om uppehållstillstånd beviljad efter inresan	70
9.2	Bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken	79
9.3	En möjlighet att återkalla ett tillstånd för att snabbare beviljas ett nytt	82
10	Resa under handläggningstiden	86
11	Anställningsavtal vid ansökan om arbetstillstånd	89
12	Straffsanktionerad anmälningsskyldighet	94
13	Förbättrade regler om uppgiftsskyldighet för arbetsgivare	98
14	Familjemedlemmar	105

14.1	Försörjningskrav vid anhöriginvandring kopplat till utländsk arbetskraft	105
14.2	Återkallelse av uppehållstillstånd för familjemedlemmar.....	114
15	En utvidgning av brottet organiserande av människosmuggling	117
16	Tillkännagivanden om arbetskraftsinvandring.....	124
17	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	125
18	Kostnader och andra konsekvenser	125
19	Författningskommentar.....	136
19.1	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	136
19.2	Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	154
19.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll	155
19.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2022:000) om särskild kontroll av vissa utläningar	156
Bilaga 1	Sammanfattning av departementspromemorian Mindre eller obetydliga fel gällande villkoren för arbetstillstånd (Ds 2017:64).....	158
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	159
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna (Ds 2017:64)	160
Bilaga 4	Sammanfattning av betänkandet Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring (SOU 2021:5).....	161
Bilaga 5	Betänkandets lagförslag.....	166
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanserna (SOU 2021:5).....	179

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i utlänningslagen (2005:716),
2. lag om ändring i socialförsäkringsbalken,
3. lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll,
4. lag om ändring i lagen (2022:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)¹

dels att rubriken närmast före 5 kap. 10 § ska utgå,

dels att 5 kap. 5, 10, 15 a, 18, och 23 §§, 5 b kap. 15 och 20 §§, 6 kap. 2, 2 a och 4 §§, 6 b kap. 14 §, 7 kap. 7 e §, 20 kap. 9 §, 23 kap. 1 § och rubrikerna närmast före 5 kap. 5 och 18 §§ och 6 kap. 4 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas åtta nya paragrafer, 5 kap. 9, 10 a och 25 §§, 6 kap. 4 a §, 6 b kap. 21 §, 7 kap. 7 f och 7 g §§ och 9 kap. 17 §, och närmast före 5 kap. 9 §, 6 kap. 4 a §, 6 b kap. 21 § och 9 kap. 17 § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

Uppehållstillstånd på grund av arbete, utbildning på forskarnivå eller försörjning på annat sätt

Uppehållstillstånd på grund av arbete, utbildning på forskarnivå, näringsverksamhet eller försörjning på annat sätt²

5 §³

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 även beviljas en utlänning som under minst två år har haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för näringsverksamhet, om verksamheten är etablerad.

Uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som har sin försörjning ordnad på annat sätt än genom anställning. *Om utlänningen ska bedriva näringsverksamhet ska han*

Uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som har sin försörjning ordnad på annat sätt än genom anställning.

¹ Senaste lydelse av rubriken närmast före 5 kap. 10 § 2021:765.

² Senaste lydelse 2014:777.

³ Senaste lydelse 2021:765.

eller hon ha förmåga att bedriva den aktuella verksamheten.

I 7 och 8 §§ finns bestämmelser om särskilda krav för permanent uppehållstillstånd.

Tidsbegränsat uppehållstillstånd i vissa fall

9 §⁴

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 slutfört 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, och

3. har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige.

Ett uppehållstillstånd enligt första stycket får inte beviljas för längre tid än nio månader.

10 §⁵

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

Ett uppehållstillstånd enligt första stycket får inte beviljas för längre tid än två år åt gången.

⁴ Tidigare 5 kap. 9 § upphävd genom 2021:765.

⁵ Senaste lydelse 2008:884.

15 a §⁶

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas en utlänning vars ansökan om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § 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.

Ett uppehållstillstånd enligt första stycket 2 får beviljas endast om anknytningspersonen kan försörja sig och utlänningen. Detta gäller dock inte vid prövning av en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd.

Undantag från kravet i andra stycket får medges helt eller delvis, om det finns särskilda skäl.

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 alternativt skyddsbehövande har vunnit laga kraft.

När ansökan om uppehållstillstånd skall vara gjord

När ansökan om uppehållstillstånd ska vara gjord

18 §⁷

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 alternativt 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 stöd av 3 eller 3 a §,

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

⁶ Senaste lydelse 2021:765.

⁷ Senaste lydelse 2021:766.

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,

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

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

8. följande villkor är uppfyllda:
a) utlänningen ansöker om förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete som har beviljats enligt 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket eller enligt 15 a § eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 10 a §,

b) utlänningen har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete som har beviljats enligt 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket och ansöker om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet enligt 10 a § eller tvärtom inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet och förutsättningarna för det tillståndet varit uppfyllda, eller

c) en ansökan avser ett uppehållstillstånd som familjemedlem till en utlänning som avses i a eller b, om ansökan ges in inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet som familjemedlem och utlänningen beviljas uppehållstillstånd enligt de bestämmelser som anges där,

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 utlänningsen måste resa till ett annat land för att ge in ansökan där eller att det annars finns särskilda skäl.

Första stycket gäller inte heller en utlänningsen som har beviljats ett uppehållstillstånd enligt 9 §, om ansökan avser ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 10 a § och ges in inom giltighetstiden för det tidigare 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 utlänningsen 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 §⁸

Regeringen får meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för studier eller besök.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om uppehållstillstånd 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 utlänningsen som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat och till anhöriga till en sådan utlänningsen.

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

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

⁸ Senaste lydelse 2019:1208.

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 §.

25 §⁹

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om försörjningsförmågan enligt 9 § första stycket 2.

5 b kap.

15 §¹⁰

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 §.

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

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 som har beviljats enligt 5 kap. 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 5 kap. 10 a §, och ansöker om ett uppehållstillstånd för forskning enligt 1 § eller studier på forskarnivå enligt 3 § inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet och förutsättningarna för det tillståndet varit uppfyllda.

⁹ Tidigare 5 kap. 25 § upphävd genom 2021:765.

¹⁰ Senaste lydelse 2019:1208.

En familjemedlem som avses i 19 § ska ha ansökt om och beviljats ett uppehållstillstånd före inresan i Sverige. En ansökan får inte bifallas efter inresan.

Första stycket gäller dock inte om

1. ansökan avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats på grund av anknytning till en utlänning som har ansökt om eller har ett uppehållstillstånd enligt 1, 2 eller 7 §, *eller*

2. sökanden har beviljats ett uppehållstillstånd av en annan EU-stat på grund av anknytning till en utlänning som har ansökt om eller har ett uppehållstillstånd enligt 2 §.

1. ansökan avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats på grund av anknytning till en utlänning som har ansökt om eller har ett uppehållstillstånd enligt 1, 2 eller 7 §,

2. sökanden har beviljats ett uppehållstillstånd av en annan EU-stat på grund av anknytning till en utlänning som har ansökt om eller har ett uppehållstillstånd enligt 2 §, *eller*

3. ansökan avser ett uppehållstillstånd som familjemedlem till en utlänning som avses i 15 § andra stycket 3, om ansökan ges in inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet som familjemedlem och utlänningen beviljas uppehållstillstånd enligt 1 §.

6 kap.

2 §¹²

Arbetstillstånd får ges till en utlänning som *erbjudits en anställning*, om 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.

¹¹ Senaste lydelse 2019:1208.

¹² Senaste lydelse 2008:884.

2 a §¹³

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.

När ansökan om arbetstillstånd skall vara gjord

När ansökan om arbetstillstånd ska vara gjord

4 §¹⁴

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

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–fjärde styckena, 18 a 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 § första stycket. Om ansökan avser en ny anställning gäller även det som föreskrivs i 2 § andra stycket.

Förlängning av tillståndstiden för ett arbetstillstånd ska vägras om

¹³ Senaste lydelse 2014:777. Ändringen innebär att andra stycket tas bort.

¹⁴ Senaste lydelse 2013:606.

1. tillståndet har förvärvats på ett bedrägligt sätt,

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

3. utlänningen vistas i Sverige av andra skäl än de som arbetstillståndet beviljades för, eller

4. det funnits förutsättningar att återkalla tidigare uppehållstillstånd enligt 7 kap. 7 e § första stycket 1, med beaktande av tredje stycket.

6 b kap.

14 §¹⁵

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 anknytningspersonen kan försörja sig och familjemedlemmen. Detta gäller dock inte vid prövning av en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd. Familjemedlemmens uppehållstillstånd ska gälla för samma tid som anknytningspersonens tillstånd.

Undantag från försörjningskravet i första stycket får medges helt eller delvis, om det finns särskilda skäl.

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.

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

Bemyndigande

21 §

Regeringen får meddela föreskrifter om försörjningsförmågan enligt 14 §.

¹⁵ Senaste lydelse 2018:67.

7 kap.

7 e §¹⁶

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 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 om en återkallelse med hänsyn till omständigheterna annars inte framstår som rimlig.

7 f §

Ett uppehållstillstånd som har beviljats en familjemedlem till en utlänning med tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt 5 kap. 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket eller enligt 5 kap. 15 a § eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 5 kap. 10 a § får återkallas, om anknytningen bryts eller utlänningens tillstånd återkallas.

7 g §

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 9 §, för arbete enligt 5 kap. 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 5 kap. 10 a § får, på utlänningens begäran, återkallas om han eller hon beviljas ett uppehållstillstånd på en sådan annan grund som enligt 5 kap. 18 § andra stycket 8 b eller fjärde stycket eller 5 b kap. 15 § andra stycket 3 kan beviljas efter inresan.

9 kap.

Uppgiftsskyldighet för arbetsgivare

17 §

Migrationsverket får förelägga en arbetsgivare till en utlänning som har beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket att lämna skriftlig uppgift om de villkor som gäller för utlänningens anställning.

Ett föreläggande enligt första stycket får förenas med vite.

Om det finns anledning att anta att den som ska föreläggas, eller i förekommande fall dennes ställföreträdare, har begått en gärning som kan föranleda straff eller sanktionsavgift, får denne inte föreläggas vid vite att medverka i utredningen av en fråga som har samband med den misstänkta gärningen.

Vid prövning av en fråga om utdömande av vite får även vitets lämplighet bedömas.

20 kap.

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 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

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 osanna uppgifter* 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 ska det särskilt beaktas om gärningen innefattar ett systematiskt utnyttjande av utlänningars utsatta situation, eller

eller annan hänsynslöshet gentemot utlänningarna. 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.

Den som hjälper en utlänning att resa till Sverige utan pass eller de tillstånd som krävs för inresa i Sverige *eller med sådana tillstånd som har utfärdats på grundval av osanna uppgifter* 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.

23 kap.

1 §¹⁷

Regeringen får, utöver vad som förut angetts i denna lag, meddela föreskrifter om

1. skyldighet att anmäla utlänningars vistelse eller anställning i Sverige, 1. skyldighet att anmäla utlänningars vistelse, anställning eller anställningsvillkor i Sverige,

2. sådana inskränkningar i utlänningars rätt att vara anställda i ett visst företag eller i företag av visst slag som är nödvändiga med hänsyn till rikets säkerhet,

3. skyldighet att kontrollera utlänningars rätt att vistas och arbeta i Sverige,

4. skyldighet för arbetsgivare till en utlänning som beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket att lämna uppgift om de anställningsvillkor som gäller för utlänningen och föreskrifter om hur uppgiftsskyldigheten ska uppfyllas.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2022.

2.2 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 §¹

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 ett nytt tillstånd med stöd av någon bestämmelse i lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå. Om ansökan avslås får förmåner lämnas till dess att utlänningens 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.

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 på en sådan annan grund som enligt 5 kap. 18 § andra stycket 8 b eller 5 b kap. 15 § 3 utlänningslagen kan beviljas efter inresan* eller ett nytt tillstånd med stöd av någon bestämmelse i lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå. Om ansökan avslås får förmåner lämnas till dess att utlänningens 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.

¹ Senaste lydelse 2021:767.

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 juni 2022.

2.3 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 §¹

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 alternativt skyddsbehövande,
- 5 kap. 1–1 c, 2 a–d, 3–10, 12–16 5 kap. 1–1 c, 2 a–2 d, 3–10 a, och 17–19 §§ om uppehålls- 12–16 och 17–19 §§ om uppehålls-tillstånd, tillstånd,
- 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 säsongsarbete,
- 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,

¹ Senaste lydelse 2021:768.

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 juni 2022.

2.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2022:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 4 § lagen (2022:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar ska ha följande lydelse.

*Lydelse enligt lagrådsremiss Nytt Föreslagen lydelse
regelverk för kvalificerade
säkerhetsärenden*

1 kap.

4 §

Följande bestämmelser i utlänningslagen (2005:716) ska tillämpas vid handläggning enligt denna lag:

1. 4 kap. 3–4 §§ om statusförklaring och resedokument,
 2. 5 kap. 1–1 b, 2 a, 3–8, 10, 12–16 och 17–19 §§ om uppehållstillstånd, och
 3. 6 kap. 3 § om arbetstillstånd.
2. 5 kap. 1–1 b, 2 a, 3–10 a, 12–16 och 17–19 §§ om uppehållstillstånd, och

3 Ärendet och dess beredning

En utredare fick den 21 juni 2017 i uppdrag att biträda Justitiedepartementet med att bl.a. ta fram förslag på författningsändringar som säkerställer att arbetskraftsinvandrare inte utvisas på grund av att arbetsgivaren 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). Den 19 december 2017 överlämnade utredaren departementspromemorian Mindre eller obetydliga fel gällande villkoren för arbetstillstånd (Ds 2017:64). En sammanfattning av promemorian och dess lagförslag finns i *bilaga 1* respektive *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2017/09870).

Regeringen beslutade den 6 februari 2020 att ge en särskild utredare i uppdrag att bl.a. lämna förslag på hur en ny grund för uppehållstillstånd bör utformas för att göra det lättare för högkvalificerade personer att arbeta i Sverige samt överväga åtgärder för att motverka s.k. kompetensutvisningar och utnyttjande av arbetskraftsinvandrare (dir. 2020:8). Den 25 juni 2020 beslutade regeringen i tilläggsdirektiv om vissa ändringar i uppdraget (dir. 2020:69). Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om arbetskraftsinvandring (Ju 2020:5), överlämnade den 2 februari 2021 delbetänkandet Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring (SOU 2021:5). En sammanfattning av delbetänkandet och dess lagförslag finns i *bilaga 4* respektive *bilaga 5*. Delbetänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. Remissvaren finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2021/00432).

Resterande delar av uppdraget har redovisats i slutbetänkandet Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m. (SOU 2021:88), som överlämnades den 2 november 2021. Slutbetänkandet är under remissbehandling till och med den 8 februari 2022.

I denna lagrådsremiss behandlas lagförslagen i Ds 2017:64 och SOU 2021:5.

Riksdagen har lämnat tillkännagivanden till regeringen i frågor om arbetskraftsinvandring (bet. 2016/17:SfU22 punkt 1, rskr. 2016/17:318 och bet. 2017/18:SfU7 punkt 2, rskr. 2017/18:41). Se vidare avsnitt 16.

4 Nuvarande regler om arbetskraftsinvandring

4.1 Grundläggande villkor för att få resa in i samt vistas och arbeta i Sverige

För att en utlänning ska få resa in i och vistas i Sverige krävs som huvudregel ett giltigt pass och en Schengenvisering, en nationell visering eller ett uppehållstillstånd (2 kap. 1, 3, 4 och 5 §§ utlänningslagen [2005:716], förkortad UtL). 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, och 1 kap. 4 a § UtL). En nationell visering får beviljas om det finns särskilda skäl och endast för längre tid än tre månader, dock högst ett år (3 kap. 4 § UtL).

En utlänning som ska arbeta i Sverige på grund av en anställning här eller utomlands ska utöver visering eller uppehållstillstånd, utom i vissa särskilt reglerade situationer, ha arbetstillstånd (2 kap. 7 § UtL). Som huvudregel gäller att en utlänning ska ansöka om och beviljas uppehållstillstånd för arbete och arbetstillstånd före inresan i landet (5 kap. 18 § och 6 kap. 4 § UtL). Från denna huvudregel finns dock flera undantag, bl.a. om utlänningen har beviljats en visering för att besöka en arbetsgivare i Sverige och sedan ansöker om ett uppehållstillstånd för arbete inom ett slag av arbete där det råder stor efterfrågan på arbetskraft. En ytterligare förutsättning för att detta undantag ska vara tillämpligt 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 (5 kap. 18 § tredje stycket UtL).

Beslut om nationell visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd meddelas vanligtvis av Migrationsverket (3 kap. 5 §, 5 kap. 20 § och 6 kap. 5 § UtL).

4.2 Tillstånd vid arbetskraftsinvandring

4.2.1 Upphållstillstånd för arbete

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som önskar vistas här i landet, t.ex. för att arbeta (5 kap. 10 § UtL). Ett permanent uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som i sammanlagt fyra år under de senaste sju åren har haft t.ex. uppehållstillstånd för arbete (5 kap. 5 § första stycket 1 UtL).

Även en utlänning vars asylansökan avslagits genom ett lagakraftvunnet beslut kan under vissa förutsättningar beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete utan att först lämna landet genom ett s.k. spårbyte (5 kap. 15 a § UtL).

I utlänningslagen finns också bestämmelser om kombinerade uppehålls- och arbetstillstånd som bygger på EU-direktiv (EU-blåkort, tillstånd för företagsintern förflyttning, ICT, och tillstånd för säsongarbete, 6 a–

6 c kap. UtL). Familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare och till s.k. spårbytare får beviljas uppehållstillstånd för samma tid som anknytningspersonen, dvs. den person som familjemedlemmen ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning till (5 kap. 15 a och 23 §§ UtL och 4 kap. 4 a § UtF). Normalt beviljas familjemedlemmar också ett arbetstillstånd (6 kap. 3 § UtL och propositionen 2007/08:147 Nya regler för arbetskraftsinvandring s. 31). För familjemedlemmar till utläningar med EU-blåkort och tillstånd för företagsintern förflyttning gäller liknande regler.

4.2.2 Arbetstillstånd

Arbetstillstånd enligt reglerna för arbetskraftsinvandring får ges till en utläning som erbjudits en anställning om anställningen gör det möjligt för honom eller henne att försörja sig och om lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen (6 kap. 2 § första stycket UtL).

Att utläningen kan försörja sig på anställningen ställer i första hand krav på att arbetstiden måste vara av sådan omfattning att inkomsten inte är så låg att utläningen behöver försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) för att täcka kostnaderna för bl.a. boende och uppehälle (prop. 2007/08:147 s. 59). I praxis har fastslagits att detta innebär att utläningens inkomst måste uppgå till minst ett visst schablonmässigt bestämt belopp, för närvarande minst 13 000 kronor brutto per månad (MIG 2015:11). För att säkerställa att lön, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen ska Migrationsverket som huvudregel ge sammanslutningar av arbetstagare inom det verksamhetsområde som tillståndet avser tillfälle att yttra sig i ärendet (5 kap. 7 a § utlänningsförordningen [2006:97], förkortad UtF). En ytterligare förutsättning för att ett arbetstillstånd ska beviljas är att rekryteringsförfarandet är förenligt med Sveriges åtaganden inom Europeiska unionen. Det innebär bl.a. att det s.k. unionsföreträdet måste ha respekterats (6 kap. 2 § andra stycket UtL). Unionsföreträdet innebär att det egna landets befolkning samt befolkningen i EES och Schweiz ska ha företräde till befintliga arbetstillfällen.

Arbetstillstånd ska ges för viss tid och beviljas normalt för en tid som motsvarar anställningstiden. Ett arbetstillstånd får dock inte ges för längre tid än två år. Om anställningen förlängs, kan arbetstillståndet förlängas i motsvarande utsträckning utan att utläningen först behöver lämna Sverige. Tillståndet kan förlängas vid ett eller flera tillfällen. Den sammanlagda tillståndstiden får dock vara högst fyra år eller, om det finns särskilda skäl, sex år. Ett arbetstillstånd ska knytas till en viss arbetsgivare och avse ett visst slag av arbete. Efter en sammanlagd tillståndstid om två år ska tillståndet endast knytas till ett visst slag av arbete (6 kap. 1 och 2 a §§ UtL). Den som har haft arbetstillstånd för en tid av minst sex månader och som inom giltighetstiden för tillståndet ansöker om förlängning, behöver inte ha arbetstillstånd för tiden till dess

förlängningsfrågan har avgjorts eller, om beslut om utvisning meddelas, till dess utvisningsbeslutet har fått laga kraft (5 kap. 3 § UtlF).

Av praxis följer att ett arbetstillstånd inte bör förlängas om villkoren inte varit uppfyllda under den föregående tillståndsperioden, dvs. att det ska göras en bakåtsyftande bedömning (MIG 2015:11). En bakåtsyftande bedömning ska också ske när ställning tas till huruvida permanent uppehållstillstånd kan beviljas eller om det föreligger särskilda skäl för förlängning av tillståndet upp till sex år (MIG 2015:20).

Av senare praxis följer bl.a. att en helhetsbedömning av samtliga anställningsvillkor i det enskilda fallet bör göras när det gäller bedömningen av om de villkor som gällt under tidigare tillståndsperiod har varit sämre än vad som följer av kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen (MIG 2017:24 och MIG 2017:25). Ett liknande synsätt bör anläggas när det gäller bedömningen av om försörjningskravet är uppfyllt (MIG 2018:12).

En utlänning som har permanent uppehållstillstånd behöver inte ha arbetstillstånd (2 kap. 8 c § UtlL).

4.3 Upphållstillstånd för näringsverksamhet

Upphållstillstånd får beviljas en utlänning som har sin försörjning ordnad på annat sätt än genom anställning (5 kap. 5 § andra stycket UtlL). De personer som främst avses är egna företagare och fria yrkesutövare samt pensionärer som önskar bosätta sig på sin fritidsfastighet (propositionen 1983/84:144 om invandrings- och flyktingpolitiken s. 78–82). Upphållstillståndet kan meddelas antingen som ett permanent eller som ett tidsbegränsat tillstånd, beroende på situationen i det enskilda fallet (propositionen 2004/05:170 Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden s. 279). Om utlänningen ska bedriva näringsverksamhet framgår av samma lagrum att han eller hon ska ha förmåga att bedriva den aktuella verksamheten. Kravet innebär att utlänningen inte bara ska ha förmåga att driva näringsverksamhet, utan också ska ha förmåga att driva just den aktuella verksamheten (prop. 2007/08:147 s. 56). Ett uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet får tidsbegränsas (5 kap. 10 § UtlL).

De närmare kraven för att beviljas uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet framgår av tidigare förarbetsuttalanden, vägledande avgöranden och Migrationsverkets praxis (se bl.a. prop. 1983/84:144 s. 78–82 och MIG 2008:24). Härav följer bl.a. att utlänningsens företagsplaner ska vara realistiska, att han eller hon ska kunna försörja sig på inkomsterna från näringsverksamheten och ha ett verkligt och bestämmande inflytande över företagets verksamhet. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas vanligtvis för en prövoperiod om två år, därefter kan ett permanent uppehållstillstånd beviljas.

Familjemedlemmar kan beviljas uppehållstillstånd för samma tid som anknytningspersonen. För att beviljas uppehållstillstånd ska familjemedlemmen ha sin försörjning ordnad under vistelsen (5 kap. 23 § UtlL och 4 kap. 4 b § UtlF).

4.4 Återkallelse av tillstånd

I utlänningslagen finns vissa generella bestämmelser om återkallelse av tillstånd. En nationell visering, ett uppehållstillstånd och ett arbetstillstånd får t.ex. återkallas för en utlänning som medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet har förtigit omständigheter, som varit av betydelse för att få tillståndet (7 kap. 1 § UtlL). En nationell visering och ett arbetstillstånd får också återkallas om det finns särskilda skäl för det. Detsamma gäller ett uppehållstillstånd men endast om utlänningen ännu inte har rest in i Sverige (7 kap. 2 § UtlL). För en utlänning som rest in i landet får ett uppehållstillstånd återkallas bl.a. om utlänningen utan arbetstillstånd bedriver verksamhet som kräver ett sådant tillstånd eller det på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att utlänningen kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land (7 kap. 3 § första stycket 1 och 3 UtlL).

Därutöver finns det bestämmelser om återkallelse som tar sikte på vissa specifika tillstånd. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete ska t.ex. återkallas för en utlänning som har beviljats arbetstillstånd på grund av en anställning enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL om förutsättningarna för arbetstillståndet av något annat skäl än att anställningen har upphört inte längre är uppfyllda. Tillståndet behöver dock inte återkallas om arbetsgivaren har avhjälpt en brist utan att Migrationsverket har vidtagit någon åtgärd. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete ska också återkallas om utlänningen inte inom fyra månader från tillståndets första giltighetsdag påbörjat arbetet (7 kap. 7 e § första stycket 1 och 2 samt tredje stycket UtlL).

Om en utlänning har beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL och anställningen upphört får uppehållstillståndet återkallas, om inte utlänningen inom tre månader har fått en ny anställning som omfattas av arbetstillståndet eller inom samma tid ansökt om arbetstillstånd med anledning av en ny anställning och ansökan därefter beviljas, s.k. omställningsperiod (7 kap. 3 § första stycket 2 UtlL). Detsamma gäller om utlänningens anställning har upphört sedan utlänningen underrättats om att en utredning om återkallelse har inletts, men innan beslut om återkallelse fattats. Tiden är då emellertid fyra månader i stället för tre (7 kap. 7 e § andra stycket UtlL). Den som med stöd av 6 kap. 2 § första stycket UtlL har haft ett arbetstillstånd och som, sedan anställningen upphört men inom giltighetstiden för tillståndet, ansöker om ett nytt arbetstillstånd behöver inte ha arbetstillstånd för tiden till dess tillståndsfrågan har avgjorts (5 kap. 3 § UtlF).

Avslås en ansökan eller återkallas ett uppehållstillstånd och befinner sig utlänningen i Sverige ska det, om inte särskilda skäl talar emot det, samtidigt meddelas ett beslut om avvísning eller utvisning (8 kap. 16 § UtlL). Migrationsverkets beslut om avvísning eller utvisning eller att avslå en ansökan om förlängt uppehållstillstånd eller att återkalla ett uppehållstillstånd får överklagas till en migrationsdomstol (14 kap. 3 § UtlL).

Återkallelse av nationell visering beslutas av den myndighet som har beviljat viseringen eller av Migrationsverket (7 kap. 8 § UtlL). Ett avslag på en ansökan om nationell visering eller återkallelse av nationell visering

får överklagas endast av en utlänning som antingen 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 (14 kap. 5 a § UtIL).

4.5 Kontroller och sanktioner

Innan en utlänning påbörjar en anställning ska arbetsgivaren kontrollera en handling eller handlingar som visar att utlänningen har föreskrivet tillstånd att vistas och arbeta här eller är undantagen från skyldigheten att ha arbetstillstånd. Arbetsgivaren ska under anställningstiden och under minst tolv månader därefter behålla en kopia av eller ett utdrag ur dessa handlingar (6 kap. 13 a § UtIF). En arbetsgivare som anställer en utlänning ska som huvudregel också senast månaden efter den kalendermånad då anställningen påbörjades underrätta Skatteverket om anställningen (7 kap. 1 b § UtIF).

Migrationsverket är skyldigt att vidta åtgärder för att motverka missbruk av regler (5 § förordning [2019:502] med instruktion för Migrationsverket). Migrationsverket får t.ex. 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 enligt den bestämmelsen är uppfyllda under tillståndstiden (6 kap. 6 a § UtIF). Inom ramen för den kontrollen får Migrationsverket begära att en arbetsgivare till en utlänning som beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtIL lämnar skriftlig uppgift om de villkor som gäller för utlänningens anställning. Uppgifterna ska lämnas på heder och samvete (6 kap. 6 b § UtIF) och därigenom blir bestämmelserna om osann eller vårdslös försäkran i 15 kap. 10 § brottsbalken tillämpliga. Regleringen i brottsbalken innebär att en arbetsgivare som skriftligen lämnar en osann uppgift eller förtiger sanningen kan, om åtgärden innebär fara i bevishänseende, dömas för osann försäkran till böter eller fängelse i högst sex månader. Om brottet är grovt kan fängelse i högst två år utdömas. Om gärningen i stället begås av grov oaktsamhet kan arbetsgivaren enligt samma paragraf dömas för vårdslös försäkran till böter eller fängelse i högst sex månader.

Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet inte gör en anmälan som föreskrivs i en förordning som har utfärdats med stöd av utlänningslagen döms till böter, eller när omständigheterna är försvårande, fängelse i högst sex månader. Detsamma gäller den som i en anmälan eller ett ansökningsärende medvetet lämnar oriktig uppgift eller medvetet underlåter att tala om något förhållande av betydelse (20 kap. 6 § UtIL).

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 döms för organiserande av människosmuggling till fängelse i högst två år (20 kap. 9 § UtIL). Är brottet grovt döms för grovt organiserande av människosmuggling till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Är brottet att anse som ringa döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

5 Behovet av förbättrade regler om arbetskraftsinvandring

Regeringens bedömning: De nuvarande reglerna om arbetskraftsinvandring behöver förbättras.

Utredningen gör inte någon uttrycklig bedömning i denna del.

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i denna fråga.

Skälen för regeringens bedömning: Arbetskraftsinvandringen till Sverige är viktig för många företag som växer och utvecklas. 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 har ökat under senare år. En väl fungerande arbetskraftsinvandring underlättar för arbetsgivare som har detta behov av att rekrytera arbetskraft från länder utanför EES-området och för utlänningar som vill komma till Sverige för att arbeta. Arbetskraftsinvandring kan bidra till ökat välbefinnande och tillväxt i Sverige och möjliggör också för individer att utvecklas och få en bättre livssituation. Goda villkor och ordning och reda ska gälla för alla arbetstagare i Sverige. Det är därför viktigt att förhindra att arbetskraftsinvandring kommer till Sverige utnyttjas.

Sverige har ett generellt och i internationellt sammanhang i många delar generöst system för arbetskraftsinvandring. Med vissa EU-rättsliga undantag gör den svenska lagstiftningen i princip inte skillnad på olika typer av arbetskraftsinvandring baserat på t.ex. utbildnings- eller lönenivå. Sedan 2008 gäller även att det är arbetsgivaren som avgör om det finns ett behov av att rekrytera arbetskraft utanför landet och vilken kompetens som i sådana fall efterfrågas. I de flesta jämförbara länder skiljer man i stället på olika kategorier av arbetskraftsinvandring och man har vidtagit åtgärder för att särskilt främja invandring av högkvalificerad arbetskraft. Den internationella konkurrensen om arbetskraft inom vissa yrken är emellertid hög och Sverige behöver enligt regeringens mening ytterligare stärka sin attraktionskraft. Sverige ska vara ett land som är attraktivt för den utländska kompetens som arbetsmarknaden efterfrågar och regelverket ska uppfattas som skäligt och förutsebart av dem som det berör.

För att upprätthålla legitimiteten för systemet för arbetskraftsinvandring 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 av regelverket och utnyttjande av arbetskraftsinvandring. Regelverket bör också vara utformat på ett sätt som så långt som möjligt förenklar handläggningen hos Migrationsverket och möjliggör för myndigheten att hålla korta handläggningstider.

En fråga som uppmärksammas särskilt är s.k. kompetensutvisningar av värdefull arbetskraft på grund av försumbara avvikelser i anställningsvillkoren. I Sverige råder kompetensbrist inom flera områden och åtgärder behövs för att minska risken för att förlora viktig kompetens. Dessutom riskerar Sveriges attraktionskraft att skadas av sådana utvisningar. Lika viktigt är det att komma till rätta med problemen med utländska arbetstagare som utnyttjas. Det förekommer 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 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 enligt regeringens mening viktigt att det råder goda anställningsvillkor och att systemet inte missbrukas av vissa arbetsgivare.

Regeringen anser mot denna bakgrund att det bör vidtas åtgärder för att förbättra det svenska regelverket för arbetskraftsinvandring och för att motverka missbruk av detsamma. Att förbättra de nuvarande reglerna innefattar enligt regeringens mening att avarter och missbruk av dagens system bör motverkas. Endast om fusk och orättvisor stävjas kan legitimiteten för arbetskraftsinvandringen upprätthållas.

Regeringen avser att återkomma med ytterligare åtgärder med utgångspunkt i de förslag som lämnats i utredningens slutbetänkande (SOU 2021:88).

6 Uppehållstillstånd för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att starta näringsverksamhet

Regeringens förslag: Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om högst nio månader ska få beviljas en utlännings som önskar vistas här i landet för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att starta näringsverksamhet, om han eller hon har

- slutfört studier som motsvarar en examen på avancerad nivå,
- tillräckliga medel för sitt uppehälle under tillståndstiden och för att täcka kostnader för sin återresa, och
- en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om försörjningsförmågan.

En utlännings som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att söka arbete eller undersöka möjligheterna för att starta näringsverksamhet ska inifrån landet kunna ansöka om och beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete och ett arbetstillstånd enligt reglerna för arbetskraftsinvandring eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet, om ansökan ges in inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet.

Den nya lagen om särskild kontroll av vissa utlännings ska kompletteras med en hänvisning till utlänningslagens nya bestämmelse om tidsbegränsat uppehållstillstånd för att söka arbete eller undersöka möjligheterna för att starta näringsverksamhet.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår inget bemyndigande för regeringen eller den

myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om försörjningsförmågan. Utredningen föreslår inte heller att den nya lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar ska kompletteras med en hänvisning till utlänningslagens nya bestämmelse om tidsbegränsat uppehållstillstånd för att söka arbete eller undersöka möjligheterna för att starta näringsverksamhet.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, bl.a. *Kammarrätten i Stockholm*, *Socialstyrelsen*, *Svenska institutet*, *Sveriges akademikers centralorganisation (SACO)* och *Vinnova* är positiva till förslaget om en ny grund för uppehållstillstånd eller har inte några invändningar mot det. Svenska institutet anser dock att tillståndet borde ges för tolv månader i stället för nio. *Migrationsverket* bedömer att det kommer att finnas ett stort intresse att söka uppehållstillstånd på den nya grunden. Detta eftersom det enligt förslaget varken finns något krav på att personen redan har ett anställningserbjudande i Sverige eller något sådant krav på återvändandeavsikt som finns i viseringsbestämmelserna. Inte heller finns det något krav på att personen måste hitta ett s.k. högkvalificerat arbete när han eller hon väl befinner sig i Sverige. *Universitets- och högskolerådet (UHR)* välkomnar förslaget och ställer sig positivt till en ordning där Migrationsverket har en möjlighet att remittera utbildningsbevis till myndigheten. UHR anser även, i likhet med Migrationsverket, att ärendena som regel också bör remitteras för att säkerställa utbildningsbevisets äkthet, personens utbildningsnivå och lärosätets erkännandestatus. UHR påpekar dock att Migrationsverkets handläggningstider kan komma att påverkas av äkthetsgranskningen. UHR bedömer vidare att kravet på kompetens i form av slutförda studier som motsvarar en examen på avancerad nivå visserligen är ett kriterium som är enkelt att tillämpa men ifrågasätter om det träffar rätt. Även *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* och *Uppsala universitet* tar upp frågan om utbildningskravet är för högt ställt. *Sveriges ambassad i Teheran* befarar att ambassaden på uppdrag av Migrationsverket kan behöva granska äktheten i olika handlingar. Även *Sveriges ambassad i New Delhi* ser en risk för mindre seriösa ansökningar och att detta kan leda till utökade arbetsuppgifter för ambassaden i form av utredningar och dokumentgranskning.

Arbetsförmedlingen efterfrågar klargöranden bl.a. av myndighetens roll och huruvida individen kommer att erhålla ett samordningsnummer under perioden. Arbetsförmedlingen understryker också behovet av en tydlig och utökad informationsöverföring mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen för att minska risken att ärenden hanteras felaktigt. *Lunds universitet* önskar också vissa förtydliganden och anser, liksom bl.a. *Förvaltningsrätten i Stockholm*, att det närmare bör klargöras vad begreppet heltäckande sjukförsäkring innebär i praktiken. Några remissinstanser, bl.a. Förvaltningsrätten i Stockholm, Migrationsverket och *Sveriges advokatsamfund*, tar upp frågan om hur en utlänning med ett uppehållstillstånd på den nya grunden, och som inifrån landet föreslås ha rätt att ansöka om uppehållstillstånd för arbete eller för att bedriva näringsverksamhet, ska kunna försörja sig under handläggningstiden. Förvaltningsrätten i Stockholm anser vidare att en tidsfrist för handläggningen bör övervägas. Migrationsverket efterfrågar även, liksom *Företagarna*, vägledning kring hur bedömningen av tillräckliga medel för

uppehålle samt för återresa ska göras. *Säkerhetspolisen* skulle välkomna en tydligare signal om att frågan om säkerhetshot ska uppmärksammas vid prövning av en ansökan om uppehållstillstånd på den nya grunden. *Barnombudsmannen* anser att en fördjupad analys utifrån barnets rättigheter är behövlig.

Några remissinstanser, bl.a. *Almega, Business Region Göteborg* och *Svenskt Näringsliv* anser att det inte bör ställas samma krav för en person som vill komma till Sverige för att söka arbete som för en person som vill undersöka förutsättningarna för att starta näringsverksamhet. *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)* avstyrker av samma skäl förslaget. Även *Tillväxtverket* och Uppsala universitet anser att det bör övervägas om utbildning på avancerad nivå är ett relevant krav för den som vill driva företag. *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)* ställer sig tveksam till förslaget och anser att systemet behöver vara bättre riktat så att det inte leder till att högkvalificerade arbetstagare tar jobb inom lågkvalificerade yrken. Företagarna ser inte vinsterna eller behovet av förslaget så som det är konstruerat och ser en stor risk för att det öppnar upp för missbruk. Även *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* efterfrågar en fördjupad analys avseende den risk för missbruk som förslaget kan medföra. SKR anser också att det är oklart om den som söker asyl efter ankomsten och har ett gällande tillstånd omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA).

Skälen för regeringens förslag

En ny grund för uppehållstillstånd bör införas

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. För att hitta rätt kompetens söker svenska arbetsgivare i ökad utsträckning arbetskraft på den globala arbetsmarknaden. Samtidigt är den internationella konkurrensen om viss arbetskraft hög.

Invandring av högkvalificerad arbetskraft kan ha många fördelar för ett land. Det finns 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 konsumtion och därmed till ekonomisk tillväxt.

För en utlänning som vill arbeta i Sverige men som inte har ett konkret anställningserbjudande är möjligheterna att komma hit och söka ett arbete begränsade. Ett sätt som finns tillgängligt redan i dag är att få en visering för att besöka en arbetsgivare i Sverige. Under förutsättning att besöket leder till att utlänningen får ett anställningserbjudande är det sedan möjligt att ansöka om uppehållstillstånd för arbete och arbetstillstånd inifrån landet (5 kap. 18 § tredje stycket och 6 kap. 4 § UtIL). 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 eller under viseringsfri tid. Även för entreprenörer som vill starta och driva företag i Sverige är möjligheterna att komma hit för att på plats undersöka möjligheterna att starta ett företag i dag begränsade.

För att öka Sveriges förmåga att attrahera internationell kompetens anser regeringen att det bör införas en möjlighet att under viss tid söka arbete eller undersöka möjligheterna att starta företag här i landet genom införandet av en ny grund för uppehållstillstånd.

Slutförda studier som motsvarar en examen på avancerad nivå

Regeringen anser i likhet med utredningen att det nya uppehållstillståndet bör vara begränsat till vissa högkvalificerade personer som vill söka jobb eller starta företag här.

En högkvalificerad person kan definieras på många olika sätt. Som anges i betänkandet kan definitionen t.ex. kopplas till vilket behov landet har av viss högkvalificerad arbetskraft vid en viss given tidpunkt eller så kan, efter kanadensisk modell, ett poängbaserat system där den sökande tilldelas olika poäng för kunskaper och erfarenhet införas. Regeringen befarar dock att denna typ av komplexa lösningar kan komma att leda till gränsdragningsproblem, långa handläggningstider och ytterligare domstolsprövningar. En annan lösning som tas upp i betänkandet är att, liksom i Tyskland och Nederländerna, ha ett på förhand bestämt kvalifikationskrav på t.ex. viss utbildningsnivå som ska godkännas innan inresa.

Prövningen av det nya uppehållstillståndet bör enligt regeringens mening vara så enkel som möjligt för att effektivisera handläggningsprocessen. Definitionen av vem som är att anse som högkvalificerad bör därför knytas till en klar och objektiv grund. Regeringen delar utredningens bedömning att en rimlig ordning är att det bör krävas en viss nivå på utbildning för att komma ifråga för den nya grunden för uppehållstillstånd.

UHR bedömer att utredningens förslag om ett krav på slutförda studier som motsvarar en examen på avancerad nivå är ett enkelt kriterium men ifrågasätter om det träffar rätt, dvs. om den högkvalificerade arbetskraft som arbetsgivarna faktiskt har behov av att rekrytera kommer att kunna kvalificera sig för det nya uppehållstillståndet. Även *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* och *Uppsala universitet* tar upp frågan om utbildningskravet är för högt. Samtidigt ser några remissinstanser en risk för att det nya uppehållstillståndet kan komma att missbrukas. *Migrationsverket* bedömer t.ex. att det kommer finnas ett stort intresse att söka uppehållstillstånd på den nya grunden, bl.a. eftersom den till skillnad från gällande viseringsbestämmelser inte tar hänsyn till om det finns en risk för att utlänningen stannar kvar i Sverige och söker asyl i stället för att återvända till hemlandet.

Regeringen vill understryka att syftet med det nya uppehållstillståndet är att Sverige ska attrahera högkvalificerade personer som kan etablera sig på den svenska arbetsmarknaden som anställda eller företagare. För att säkerställa att det är just högkvalificerade personerna som kan komma hit för att söka arbete eller undersöka möjligheterna att starta näringsverksamhet anser regeringen att nivån på utbildningen bör sättas relativt högt. Som några remissinstanser är inne på skulle det utbildningskrav som utredningen föreslår visserligen kunna innebära att t.ex. ingenjörer och sökande med efterfrågad kompetens inom data och it som bara har en fyraårig utbildning på grundnivå inte kvalificerar sig för

det nya uppehållstillståndet. Ett lägre utbildningskrav skulle samtidigt, som flera remissinstanser påpekar, kunna innebära ökade risker för att det nya uppehållstillståndet kan komma att missbrukas av personer som vill komma hit av andra skäl än att söka arbete eller undersöka möjligheterna att starta näringsverksamhet. Regeringen anser därför i likhet med utredningen att en väl avvägd lösning är att kräva att utlänningen har en utbildning som har lett till en färdig examen på avancerad nivå. Eftersom sådana personer redan får anses vara eftertraktade på arbetsmarknaden bör det nya uppehållstillståndet främst utgöra ett komplement till redan befintliga sätt för denna grupp att hitta ett arbete.

Några remissinstanser, bl.a. *Almega, Business Region Göteborg* och *Svenskt Näringsliv*, ifrågasätter särskilt om utbildning på avancerad nivå är ett relevant krav för den som vill undersöka förutsättningarna för att starta företag i Sverige. Regeringen instämmer i att entreprenörer visserligen kan ha en helt annan bakgrund än just högskoleutbildning. När det gäller den nya grunden för uppehållstillstånd, som riktar sig särskilt till vissa högkvalificerade personer, ansluter regeringen sig emellertid till utredningens bedömning att kravet bör vara detsamma, oavsett om utlänningen vill söka arbete eller undersöka förutsättningarna att starta näringsverksamhet. En av fördelarna med en sådan ordning är att utlänningen annars skulle vara hänvisad till att endast utöva en av aktiviteterna, trots att han eller hon efter en tid kanske skulle vilja både söka arbete och undersöka möjligheterna att starta näringsverksamhet. Även om det mest troliga är att utlänningen främst riktar in sig på att antingen söka arbete eller att undersöka förutsättningarna att starta näringsverksamhet underlättar det också handläggningen betydligt om de grundläggande förutsättningarna för uppehållstillståndet är desamma. Det studiekrav som utredningen föreslår bör enligt regeringen därför gälla även för den som vill undersöka förutsättningarna att starta näringsverksamhet i Sverige. Regeringen vill i sammanhanget också lyfta fram att när det gäller den redan befintliga möjligheten att beviljas ett uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet föreslås inget tillägg om krav på en viss utbildningsnivå (se vidare avsnitt 7). Annan kompetens än just utbildning på avancerad nivå kommer alltså även i fortsättningen kunna vara värdefull för den som söker ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet.

När det gäller examen på avancerad nivå i Sverige finns två generella examina (efter slutförda studier på grundnivå), magisterexamen på 60 högskolepoäng och masterexamen på 120 högskolepoäng. Det finns också motsvarande konstnärliga examina. Därutöver finns yrkesexamina som kan omfatta 60–330 högskolepoäng. För att systemet inte på ett olyckligt vis ska utesluta utlänningar som i andra länder läser motsvarande utbildningar utan exakt överensstämmelse med det svenska utbildningssystemet bör det av den nya bestämmelsen framgå att de slutförda studierna ska motsvara en examen på avancerad nivå.

SKR anser att det är oklart om den som använder den nya grunden enbart som ett sätt att ta sig in i landet och sedan söker asyl efter ankomsten omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Den personkrets som omfattas av lagen är bl.a. utlänningar som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § UtlL eller motsvarande äldre

bestämmelser (asylsökande, 1 § LMA). Det saknar betydelse om man har rest in i Sverige med ett uppehållstillstånd och därefter ansöker om asyl. Det nu aktuella förslaget innebär ingen ändring av den ordningen. I sammanhanget kan dock nämnas att regeringen i september 2021 gett en särskild utredare i uppdrag att bl.a. ta ställning till hur de kategorier av utlänningar som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. bör avgränsas och definieras och när dessa personer ska upphöra att omfattas av lagen (dir. 2021:71). Uppdraget i denna del ska redovisas senast den 16 februari 2023.

Kravet på försörjning och heltäckande sjukförsäkring för att beviljas uppehållstillstånd

Utgångspunkten för regeringen är att högkvalificerade personer är viktiga för Sveriges kompetensförsörjning och bidrar till samhällsutvecklingen. Som framgår ovan anser regeringen därför att det är angeläget att det finns goda förutsättningar för att attrahera dessa personer till Sverige. Samtidigt är det rimligt att ställa som grundläggande krav att sökanden kan bekosta sitt eget uppehälle och därigenom motverka att det svenska bistånds- och socialförsäkringssystemet tas i anspråk. Regeringen anser därför i likhet med utredningen att det bör ställas upp ett försörjningskrav för den tid som uppehållstillståndet avser.

I fråga om utformningen av kravet ligger det nära till hands att göra en jämförelse med de krav som ställs för att beviljas ett uppehållstillstånd efter slutförd forskning eller slutförda studier för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att bedriva näringsverksamhet här. Då krävs bl.a. att utlänningen ska visa att han eller hon kommer att ha tillräckliga medel för sitt uppehälle under tillståndstiden och för att täcka kostnaderna för sin återresa (5 b kap. 7–9 § UtIL). Vid den bedömningen kan såväl medel som sökanden har tillgång till vid tidpunkten för ansökan som bevis om framtida tillgång till medel beaktas (jfr propositionen 2019/20:9 Nya regler om uppehållstillstånd för forskning och studier inom högre utbildning s. 175). Som anges ovan är det emellertid viktigt att den nya regleringen inte öppnar upp för missbruk, särskilt som det nya uppehållstillståndet inte i sig bör ge utlänningen rätt att arbeta i landet (se vidare nedan). Regeringen anser därför att kravet på försörjning för det nya uppehållstillståndet i stället bör utformas så som utredningen föreslår, dvs. att utlänningen ska visa att han eller hon redan vid tidpunkten för ansökan har tillgång de medel som krävs för den sökta tillståndstiden, t.ex. genom att ge in bevis om tillgodohavanden på ett bankkonto.

Några remissinstanser, däribland *Företagarna* och Migrationsverket, efterfrågar vägledning kring hur bedömningen av tillräckliga medel för uppehälle samt för återresa ska göras. När det gäller det ovan nämnda försörjningskravet i 5 b kap. 9 § UtIL har Migrationsverket bemyndigats att meddela föreskrifter (5 b kap. 27 § UtIL, 4 a kap. 8 § UtIF och MIGRFS 2020:11). För 2021 är det försörjningskravet minst 8 568 kr per månad. För att minska risken för att det nya uppehållstillståndet används för att komma till Sverige i andra syften än att söka arbete eller undersöka förutsättningarna att starta näringsverksamhet kan det finnas anledning att ha ett något högre försörjningskrav än det som gäller för att beviljas ett uppehållstillstånd efter slutförd forskning eller slutförda studier. En

jämförelse kan t.ex. göras med den nivå på försörjning som krävs för en arbetskraftsinvandrare (jfr 6 kap. 2 § första stycket 1 UtL). Regeringen anser däremot att det är lämpligt att även den närmare innebörden av vad som avses med tillräckliga medel för det nya uppehållstillståndet regleras på ett liknande sätt, dvs. på annat sätt än genom lag. Till skillnad från utredningen föreslår regeringen därför att det införs ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om försörjningsförmågan (jfr prop. 2019/20:9 s. 53).

Enligt bestämmelserna i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) respektive tandvårdslagen (1985:125) är regionerna skyldiga att tillhandahålla hälso- och sjukvård samt tandvård åt alla, oavsett medborgarskap, som är bosatta inom regionerna. Grunden för att få full tillgång till svensk hälso- och sjukvård är således att man är bosatt i Sverige. Av äldre förarbeten framgår att en person anses som regel bosatt där han eller hon är folkbokförd (propositionen 1981/82:97 om hälso- och sjukvårdslag, m.m. s. 32, 33 och 115 och propositionen 1997/98:9 Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m. s. 49, 50 och 118). Av folkbokföringslagen (1991:481) följer att en person anses bosatt här i landet om han eller hon kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvilan) i landet under minst ett år. Även den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet ska folkbokföras om han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sin egentliga hemvist här (3 § folkbokföringslagen). För den som vistas inom en region, utan att vara bosatt där, är regionen i stället endast skyldig att tillhandahålla omedelbar vård.

Ett uppehållstillstånd för att söka arbete eller undersöka möjligheterna att starta näringsverksamhet föreslås inte få beviljas för längre tid än nio månader (se nedan). Eftersom utlänningslagen därför inte kommer att ha tillgång till full hälso- och sjukvård på grund av bosättning i Sverige anser regeringen i likhet med utredningen att det ska krävas att han eller hon har en heltäckande sjukförsäkring.

Några remissinstanser, bl.a. *Förvaltningsrätten i Stockholm*, anser att det närmare bör klargöras vad begreppet heltäckande sjukförsäkring innebär i praktiken. Regeringen menar att begreppet heltäckande sjukförsäkring i den nya bestämmelsen bör ha samma innebörd som i redan existerande bestämmelser i utlänningslagen (se t.ex. 5 b kap. 9 §, 6 a kap. 1 §, 6 b kap. 1 § och 6 c kap. 2 § UtL). Det innebär att försäkringen ska täcka kostnaderna för såväl akut som annan sjukvård samt sjukhusvistelse, tandvård och eventuell hemtransport av medicinska skäl. Vad som i det enskilda fallet utgör en heltäckande sjukförsäkring bör dock vara en fråga för rättstillämpningen att avgöra (prop. 2019/20:9 s. 49 och 175). När det gäller kravet på sjukförsäkring i fråga om EU-blåkort, ICT-tillstånd, tillstånd för säsongarbete och uppehållstillstånd för forskning och studier inom högre utbildning m.m. har regeringen ansett att det bör vara tillräckligt att utlänningslagen visar att han eller hon har ansökt om en heltäckande sjukförsäkring. I dessa fall har det emellertid funnits ett syfte att uppnå en enhetlig tillämpning vid genomförandet av de olika EU-direktiven i svensk rätt. För den nya grunden för uppehållstillstånd, som är en rent nationell reglering, anser regeringen i likhet med utredningen att det i stället bör krävas att den sökande kan visa att han eller

hon redan har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige under den sökta tillståndstiden (jfr även 3 a kap. 3 § UtL).

Tillståndstiden

Syftet med det föreslagna nya uppehållstillståndet är att attrahera högkvalificerade personer som vill söka arbete eller undersöka förutsättningarna att starta näringsverksamhet i Sverige. Tillståndstiden bör därför vara tillräckligt lång för att den som kommer hit också har en verklig möjlighet att hitta ett arbete eller starta upp en näringsverksamhet. För att handläggningen dessutom ska bli så enkel och snabb som möjligt bör ett lite längre tillstånd vara att föredra jämfört med ett kortare som skulle behöva förlängas vid ett eller flera tillfällen. Samtidigt bör det beaktas att den som kommer till Sverige och kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år ska anses vara bosatt här i landet och då är försäkrad för de bosättningsbaserade förmånerna (5 kap. 3 och 9 §§ socialförsäkringsbalken, förkortad SFB). Som anføres ovan är det också rimligt att ställa som krav att sökanden kan bekosta sitt eget uppehälle. Regeringen anser därför, i likhet med utredningen och till skillnad från *Svenska institutet*, att det nya uppehållstillståndet inte ska få beviljas för längre tid än nio månader. Därmed motverkas att det svenska socialförsäkringssystemet tas i anspråk på samma gång som denna tid också är tillräcklig för att uppnå syftet med den nya grunden.

Att tillståndet inte får beviljas för längre tid än nio månader innebär att tillståndstiden får vara kortare. Det kan i och för sig antas att de allra flesta kommer att ansöka om ett tillstånd med en maximal tid om nio månader. Bestämmelsen bör emellertid inte begränsa utlänningens möjlighet att på eget önskemål ansöka om ett kortare tillstånd. Om vistelsen ska understiga tre månader blir dock viseringsbestämmelserna i stället tillämpliga (jfr 2 kap. 3 och 5 §§ samt 5 kap. 18 § tredje stycket UtL). Det ska också tilläggas att en utlänning som reser in i eller vistas i Sverige ska ha pass och att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som huvudregel inte får beviljas för längre tid än utlänningens pass gäller (2 kap. 1 § UtL och 4 kap. 23 § UtL). Dessa bestämmelser kommer att gälla även för det nya uppehållstillståndet och kan därför i det enskilda fallet medföra att tillståndstiden behöver begränsas i förhållande till giltighetstiden för utlänningens pass, även om utlänningen ansökt om en maximal tillståndstid.

Handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd på den nya grunden

Beslut om uppehållstillstånd meddelas av Migrationsverket (5 kap. 20 § UtL). Migrationsverket kommer därmed att ansvara för handläggningen av ansökningar om uppehållstillstånd även på den föreslagna nya grunden.

Säkerhetspolisen skulle välkomna en tydligare signal om att frågan om säkerhetshot ska uppmärksammas vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd. Regeringen vill för det första understryka att den nya bestämmelsen om uppehållstillstånd, i likhet med befintliga regler om uppehållstillstånd för arbete och näringsverksamhet, föreslås 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. Det ingår också i Migrationsverkets övergripande uppgifter att vidta åtgärder

för att motverka missbruk av regler (5 § förordning med instruktion för Migrationsverket). Migrationsverket kommer därmed att ha utrymme att beakta omständigheter som talar mot att uppehållstillstånd beviljas, t.ex. att utlänningen anses utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Det kan också handla om det finns skäl att anta att den sökande har för avsikt att vistas i Sverige av andra skäl än att söka arbete eller undersöka förutsättningarna att starta näringsverksamhet, t.ex. att i stället ansöka om asyl. Vidare ska det vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd särskilt beaktas om den sökande gjort sig skyldig till brottslighet eller brottslighet i förening med annan misskötsamhet (5 kap. 17 § UtlL). Den bestämmelsen kommer att vara tillämplig även på den föreslagna nya grunden för uppehållstillstånd. Till detta kommer att de befintliga reglerna om återkallelse av uppehållstillstånd i 7 kap. UtlL kommer att vara tillämpliga. Detta innebär att tillståndet kommer att kunna återkallas om utlänningen medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet har förtigt omständigheter som varit av betydelse för att få tillståndet (7 kap. 1 § UtlL). Detsamma gäller t.ex. om utlänningen utan arbetstillstånd skulle bedriva verksamhet som kräver ett sådant tillstånd eller om det på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att utlänningen kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land (7 kap. 3 § UtlL).

Det finns också särskilda regler för handläggningen av ärenden med säkerhetsaspekter både i utlänningslagen och i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll (LSU). I de fall Säkerhetspolisen i ett ärende enligt utlänningslagen, av skäl som rör rikets säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet, förordar att en utlännings ansökan om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd ska avslås eller att ett sådant tillstånd återkallas, ska ärendet handläggas som ett säkerhetsärende (1 kap. 7 § UtlL). Ärenden om det nu föreslagna uppehållstillståndet för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att starta näringsverksamhet kommer att omfattas av bestämmelsen och kan således utgöra ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen. Så kallade kvalificerade säkerhetsärenden handläggs i stället enligt LSU. Bestämmelserna i den lagen innebär bl.a. att om en utlänning har ansökt om uppehållstillstånd och Säkerhetspolisen har ansökt om att utlänningen ska utvisas enligt LSU, ska ansökningarna handläggas tillsammans. I 5 § LSU hänvisas till de bestämmelser i utlänningslagen som gäller i tillämpliga delar vid handläggningen, bl.a. 5 kap. 3–10 §§ UtlL. Regeringen anser att även det nya uppehållstillståndet bör omfattas av den regleringen. Eftersom det nya uppehållstillståndet för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att starta näringsverksamhet föreslås föras in i 5 kap. 9 § UtlL kommer även dessa ärenden att omfattas av uppräkningsen i 5 § LSU och kan därför också utgöra kvalificerade säkerhetsärenden. Regeringen menar därför sammantaget att redan befintliga bestämmelser bör vara tillräckliga för att kunna uppmärksamma frågan om säkerhetshot och några andra författningsändringar bedöms inte nödvändiga.

I lagrådsremissen Nytt regelverk för kvalificerade säkerhetsärenden föreslås att LSU ska ersättas av en ny lag, lagen (2022:000) om särskild kontroll av vissa utläningar. Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2022. I lagrådsremissen föreslås, såvitt nu är av intresse, att hänvisningen i 5 § LSU till 5 kap. 3–8 och 10 §§ UtlL förs över till den nya lagen. Till

skillnad från utredningen föreslår regeringen därför att den nya lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar ska kompletteras med en hänvisning till utlänningslagens nya bestämmelse om tidsbegränsat uppehållstillstånd för att söka arbete eller undersöka möjligheterna för att starta näringsverksamhet.

I samband med att Migrationsverket ska pröva ansökan om uppehållstillstånd på den nya grund som nu föreslås kan det bli nödvändigt med en bedömning och kontroll av ingivna utbildningsbevis. Det föreslagna kravet på slutförda studier som motsvarar examen på avancerad nivå kan t.ex. medföra ett behov av en bedömning av att de intyg som utlänningen ger in motsvarar rätt nivå på utbildning. Det kan också finnas ett behov av att kontrollera att de examensbevis som ges in inte är förfalskade. Utredningen föreslår därför att Migrationsverket ska kunna remittera utbildningsbevis till UHR för en bedömning av utbildningsnivå och äkthet. Regeringen delar utredningens bedömning att UHR har den kompetens som krävs för dessa bedömningar. UHR ställer sig, som framgår ovan, också positiv till utredningens förslag i denna del.

För att minska risken för missbruk och i möjligaste mån säkerställa äkthet, utbildningsnivå och lärosätets erkännandestatus bör, som både UHR och Migrationsverket är inne på, ärendena som regel behöva remitteras. Remittering bör dock kunna underlåtas om någon av de övriga förutsättningarna för uppehållstillstånd inte är uppfyllda, t.ex. om utlänningen inte har tillräckliga medel för sitt uppehälle eller saknar försäkringsskydd. Av förvaltningslagen (2017:900) framgår att en myndighet inom ramen för sitt utredningsansvar kan begära ett yttrande från en annan myndighet (remiss) och att det av remissen ska framgå vad yttrandet ska avse och när det senast ska ha kommit in till myndigheten (23 och 26 §§). Att Migrationsverket kan remittera utbildningsbevis till UHR följer därmed redan av gällande rätt. Ett yttrande från UHR är inte bindande för Migrationsverket, men bör däremot tillmätas stor vikt vid tillståndsprövningen. De ekonomiska konsekvenserna för Migrationsverket och UHR att handlägga ärenden om uppehållstillstånd på den nya grunden behandlas i avsnitt 18.

Som *Sveriges ambassad i Teheran* och *Sveriges ambassad i New Delhi* är inne på kan Migrationsverket i vissa ärenden även i övrigt behöva hjälp med att granska andra handlingar via utlandsmyndigheterna, t.ex. banktillgodohavanden eller andra stödjande handlingar. Regeringen bedömer dock att antalet sådana utredningskrävande ärenden bör vara begränsat.

Som nämns ovan bör handläggningen av det nya uppehållstillståndet vara så enkel som möjligt, bl.a. för att motverka långa handläggningstider. Samtidigt bör det säkerställas att det är den avsedda målgruppen som också beviljas uppehållstillstånd på den nya grunden. Eftersom UHR som regel kan behöva yttra sig i ärendet innan beslut fattas av Migrationsverket kan handläggningstiderna komma att påverkas av detta. Med hänsyn härtill anser regeringen, till skillnad från Förvaltningsrätten i Stockholm, att det är nödvändigt med en viss flexibilitet och att det därför inte är lämpligt att införa en författningsstyrd handläggningstid för dessa ärenden.

Avgiften för en ansökan om de befintliga uppehållstillstånden för arbete och arbetstillstånd respektive för att bedriva näringsverksamhet är i dag 2 000 kronor (8 kap. 5 § Utf och förordning [1997:691] om avgifter vid

utlandsmyndigheterna). Det är naturligt att också den som på den föreslagna grunden ansöker om ett uppehållstillstånd för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna att starta näringsverksamhet betalar en avgift för prövningen av ansökan.

Bemyndigandet i 23 kap. 2 a § UtIL innebär att regeringen även kommer att kunna meddela föreskrifter om ansökningsavgifter för uppehållstillstånd på den föreslagna grunden. Någon lagändring är alltså inte nödvändig i detta avseende.

Ett uppehållstillstånd på den nya grunden bör inte förenas med ett arbetstillstånd

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd förenas normalt med ett arbetstillstånd, om inte skäl hänförliga till syftet med uppehållstillståndet talar emot att ett arbetstillstånd ges (6 kap. 3 § UtIL). Det finns inget krav på att det tidsbegränsade uppehållstillståndet ska ha en viss längd utan det avgörande är syftet med uppehållstillståndet (jfr även MIG 2020:1). I vissa fall kan det av syftet med uppehållstillståndet tydligt framgå att det bör förenas med ett arbetstillstånd, och detta även om längden på själva uppehållstillståndet kan vara förhållandevis kort. Så kan vara fallet när det finns ett krav på rätt till tillgång till anställning enligt EU-rätten, t.ex. för familjemedlemmar till den som har ett ICT-tillstånd eller ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse (jfr propositionen 2017/18:34 Upphålls- och arbetstillstånd för företagsintern förflyttning – genomförande av ICT-direktivet s. 99 och 100). Som exempel på situationer då tidsbegränsade uppehållstillstånd i stället inte bör förenas med arbetstillstånd nämns i förarbetena tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av studier, sjukdom och tillfälliga besök av släktingar (prop. 2004/05:170 s. 212 och 286).

Regeringen anser att det av syftet med det nu föreslagna uppehållstillståndet, dvs. att söka arbete eller undersöka möjligheterna att starta näringsverksamhet, följer att det inte bör förenas med ett arbetstillstånd.

Arbetsförmedlingen efterfrågar vissa förtydliganden, bl.a. av om en utlänning bör kunna skrivas in vid Arbetsförmedlingen och därmed få del av myndighetens service för att få hjälp i sitt jobbsökande, trots avsaknad av tillstånd att arbeta. Arbetsförmedlingen ska bl.a. verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft (2 § förordning [2007:1030] med instruktion för Arbetsförmedlingen). I sitt remissvar anger Arbetsförmedlingen att utgångspunkten för inskrivning är att individen har ett giltigt arbetstillstånd. Det nya uppehållstillståndet är inte avsedd att ändra den nuvarande ordningen för inskrivning vid Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen anser att det även bör klargöras huruvida utlänningen kommer att erhålla ett samordningsnummer under perioden. En person som inte är eller har varit folkbokförd får tilldelas ett samordningsnummer som identitetsbeteckning. Ett samordningsnummer får tilldelas efter begäran från en myndighet eller ett annat organ som regeringen bestämmer. Ett samordningsnummer får också tilldelas efter ansökan av en enskild som har en sådan anknytning till Sverige att han eller hon kan antas behöva en identitetsbeteckning (18 a §

folkbokföringslagen). Vad gäller ansökan av en enskild framgår det av förarbetena till bestämmelsen att behovet kan finnas hos t.ex. en tredjelandsmedborgare som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i Sverige och där han eller hon inte kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila i landet under minst ett år och därför inte ska folkbokföras. Det ankommer på den enskilde att visa på objektiva omständigheter om sin anknytning till landet som gör att det kan antas finnas ett faktiskt behov av en identitetsbeteckning. Exakt var gränsen går för den personkrets som kan tilldelas ett samordningsnummer efter egen ansökan kommer ytterst vara en fråga för rättstillämpningen (propositionen 2020/21:160 Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen s. 55 och 98). Om den enskilde kommer att erhålla ett samordningsnummer under den aktuella perioden är således beroende av om en myndighet eller annat organ begär ett nummer för personen eller om han eller hon själv ansöker om ett samordningsnummer och då också uppfyller förutsättningarna för att tilldelas numret.

Arbetsförmedlingen understryker också behovet av en tydlig och utökad informationsöverföring mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen för att minska risken att ärenden hanteras felaktigt. Det saknas beredningsunderlag för sådana förslag i det här lagstiftningsärendet. Som anges i regeringens arbetsmiljöstrategi för 2021–2025 kommer dock regeringen att se över de behov av förändringar av regelverket om offentlighet och sekretess som kan krävas för att möjliggöra en förbättrad myndighets-samverkan (skr. 2020/21:92 s. 29). Den 20 juni 2021 fick en utredning också i uppdrag att biträda Finansdepartementet med att se över hur informationsutbytet mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor fungerar och vid behov kan stärkas i syfte att motverka bidragsbrott, felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och arbetslivskriminalitet (Fi2021/02442).

En ansökan om uppehållstillstånd för arbete eller näringsverksamhet bör kunna göras inifrån landet...

Om en utlänning under tillståndstiden blir erbjuden ett arbete eller avser att faktiskt börja bedriva näringsverksamhet i Sverige ska han eller hon ansöka om ett uppehållstillstånd för arbete och ett arbetstillstånd eller ett uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet. Regeringen anser i likhet med utredningen att dessa tillstånd bör kunna sökas och beviljas medan utlänningen befinner sig i landet. Som utredningen föreslår bör som förutsättning gälla att ansökan ges in inom tillståndstiden. Därutöver bör det givetvis finnas ett faktiskt behov av att det nya tillståndet kan sökas och beviljas inifrån landet. Om tillträde till en anställning t.ex. inte ligger i nära anslutning till att tillståndstiden för det befintliga tillståndet löper ut bör ett sådant behov kunna ifrågasättas. Till detta kommer att om en anställning inte påbörjats inom fyra månader från det nya tillståndets första giltighetsdag kan tillståndet också komma att återkallas (7 kap. 7 e § första stycket 2 UtIL).

För att ytterligare underlätta för en utlänning med ett uppehållstillstånd på den nya grunden att redan under pågående tillståndstid i stället beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete eller för att bedriva

näringsverksamhet föreslås i avsnitt 9.3 att det ska vara möjligt att återkalla det gällande uppehållstillståndet. TCO anser att systemet bör vara bättre riktat så att det inte leder till att högkvalificerade arbetstagare tar jobb inom lågkvalificerade yrken. Även Migrationsverket lyfter risken för att den som vill kunna stanna kvar i landet kan vara beredd att ta ett arbete inom ett lågkvalificerat yrke. Det finns i dag inte något krav på att en utlänning ska söka en viss typ av arbete för att beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete och ett arbetstillstånd enligt reglerna för arbetskraftsinvandring. Inte heller för den som efter slutförd forskning eller slutförda studier har beviljats uppehållstillstånd för att söka arbete eller undersöka möjligheterna att bedriva näringsverksamhet finns det något krav på att söka en viss typ av arbete eller etablera en viss slags verksamhet (5 b kap. 7 och 8 §§ UtIL och prop. 2019/20:9 s. 91 och 92). Det bör även beaktas att de utlänningar som kan komma i fråga för det föreslagna nya uppehållstillståndet, liksom de utlänningar som kan komma i fråga för ett uppehållstillstånd efter slutförd forskning eller slutförda studier, är högkvalificerade personer. Det mest sannolika bör därmed vara att de kommer att välja att söka sig till en anställning eller etablera en verksamhet som ligger i linje med den utbildning de har. Därtill saknas beredningsunderlag för att just för denna grupp införa ett krav av det slag som TCO och Migrationsverket efterfrågar.

...och det bör vara möjligt att arbeta under handläggningstiden för en efterföljande ansökan om uppehållstillstånd för arbete

Förvaltningsrätten i Stockholm noterar att enligt utredningens förslag kommer inte en utlänning med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på den föreslagna nya grunden, som inifrån landet ansöker om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete och ett arbetstillstånd när han eller hon har fått ett erbjudande om anställning, att kunna arbeta under handläggningstiden för det nya tillståndet. En sådan ordning framstår enligt domstolen som orimlig. Det skulle nämligen innebära att utlänningen å ena sidan skulle medges undantag och få ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd inifrån Sverige men å andra sidan inte få arbeta under handläggningstiden. Även Sveriges advokatsamfund framför liknande betänkligheter. Mot bakgrund av att det i betänkandet saknas en mer omfattande konsekvensutredning kring den nya bestämmelsen förespråkar däremot Migrationsverket inte att denna grupp av sökande bör undantas från kravet på arbetstillstånd under handläggningstiden.

Regeringens förslag innebär att kravet på att utlänningen ska kunna försörja sig ska gälla endast under tillståndstiden för det nya uppehållstillståndet. Det är därmed inte säkert att alla utlänningar som beviljas uppehållstillstånd på den nya grunden har egna medel som räcker även under handläggningstiden för ett nytt tillstånd. För att möjligheten att ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd inifrån landet ska framstå som meningsfull och underlätta en legal självförsörjning anser regeringen, i linje med Förvaltningsrätten i Stockholms och Sveriges advokatsamfunds synpunkter, därför att det enda rimliga är att utlänningen bör vara undantagen från kravet på arbetstillstånd under handläggningstiden för det nya tillståndet. Av det befintliga bemyndigandet i 2 kap. 9 § UtIL följer att

regeringen får meddela föreskrifter om att utlänningar får arbeta i Sverige utan arbetstillstånd.

Det finns inte några migrationsrättsliga hinder för en utlänning med uppehållstillstånd i Sverige att vid sidan av sitt befintliga tillstånd bedriva näringsverksamhet här, så länge förutsättningarna för det befintliga tillståndet uppfylls parallellt. En utlänning som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på den nya grunden för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna att starta näringsverksamhet bör därför, om han eller hon sedan vill starta en näringsverksamhet och inifrån landet ansöker om ett uppehållstillstånd för detta, kunna påbörja verksamheten i avvaktan på Migrationsverkets beslut. Detta förutsätter givetvis att utlänningen själv inberäknar risken för att gjorda investeringar kan gå förlorade om uppehållstillstånd inte beviljas.

Någon möjlighet att inifrån landet ansöka om ett nytt uppehållstillstånd för att fortsätta söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att starta näringsverksamhet bör däremot inte finnas. Någon begränsning av antalet uppehållstillstånd som kan sökas på den nya grunden från hemlandet föreslås dock inte. Som *Lunds universitet* är inne på finns det inte heller någon begränsning för t.ex. forskare eller studenter som fått uppehållstillstånd under ett år efter slutförd forskning eller slutförda studier enligt regelverket för studenter och forskare i 5 b kap. 7 eller 8 § UtL att därefter från sitt hemland ansöka om uppehållstillstånd enligt den nya grunden, så länge förutsättningarna för uppehållstillståndet är uppfyllda. Om en utlänning däremot vid upprepade tillfällen ansöker om det nya föreslagna uppehållstillståndet utan att bli erbjuden ett arbete eller starta någon näringsverksamhet kan det vara en indikation för Migrationsverket att utreda närmare om syftet med vistelsen i Sverige är något annat än det avsedda.

Familjemedlemmar

Enligt utredningens förslag ska utlänningar som beviljas uppehållstillstånd på den nya grunden inte kunna ta med sig sin familj. *Barnombudsmannen* anser att detta kan komma att innebära att barn skiljs från sina föräldrar och att det strider mot artikel 9 i Förenta nationernas konvention den 20 november 1989 om barnets rättigheter (barnkonventionen). *Barnombudsmannen* anser att en fördjupad analys utifrån barnets rättigheter är behövlig.

Artiklarna 1–42 i barnkonventionen gäller som svensk lag (1 § lag [2018:1197] om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter). Principen om barnets bästa enligt artikel 3 i barnkonventionen är också införlivad i svensk rätt bl.a. genom portalparagrafen om barnets bästa i 1 kap. 10 § UtL. Där anges att i fall som rör barn ska särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Varken artiklarna 3 eller 9 eller barnkonventionens artiklar i övrigt kan i sig grunda en rätt till uppehållstillstånd (propositionen 2020/21:191 Ändrade regler i utlänningslagen s. 91, jfr även MIG 2020:24). Vidare är den tillståndstid som föreslås gälla för det nya uppehållstillståndet relativt kort och syftar till att vissa högkvalificerade utlänningar ska kunna undersöka möjligheterna att arbeta eller starta näringsverksamhet i Sverige. Om utlänningen inte hittar något arbete eller startar någon

näringsverksamhet måste han eller hon återvända till hemlandet senast när tillståndstiden löper ut. För ett barn skulle ett beviljat uppehållstillstånd under denna tid snarare medföra en risk för ett upprepat uppbrytande från t.ex. invand miljö, vänner och skola, både i hemlandet och efter en kortare vistelse i Sverige. Det rör sig dessutom om en laglig migration som initieras på utlänningens eget initiativ. Regeringen instämmer därmed i utredningens bedömning att det inte är nödvändigt att utlänningen får ta med sig sin familj under denna tid och anser att en sådan ordning är förenlig med barnkonventionen.

Om utlänningen däremot hittar ett arbete eller startar en näringsverksamhet och beviljas uppehållstillstånd på någon av dessa grunder kan även hans eller hennes familjemedlemmar beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning (4 kap. 4 a och 4 b§§ UtlF).

7 Regleringen av uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet bör förtydligas

Regeringens förslag: Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska få 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 sådant tillstånd ska inte få beviljas för längre tid än två år åt gången.

Ett permanent uppehållstillstånd ska få beviljas en utlänning som under minst två år har haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för näringsverksamhet, om verksamheten är etablerad.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela ytterligare föreskrifter om uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet.

Lagen om särskild utlänningskontroll och den nya lagen om särskild kontroll av vissa utlänningskontroll ska kompletteras med en hänvisning till utlänningslagens nya bestämmelse om tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. För att beviljas permanent uppehållstillstånd föreslår utredningen att det i den nya bestämmelsen ska regleras att utlänningen kan försörja sig på den bedrivna näringsverksamheten. Utredningen föreslår inte att verksamheten ska vara etablerad. Utredningen föreslår inte heller att även den myndighet som regeringen bestämmer ska kunna meddela ytterligare föreskrifter om uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser, bl.a. *Företagarna*, *Migrationsverket*, *Kammarrätten i Stockholm* och *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)*, är positiva till eller har inga invändningar mot förslaget att förutsättningarna för uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet klagas i författning. Kammarrätten i Stockholm anser dock att det i den föreslagna bestämmelsen bör anges att utlänningen ska

ha en reell förmåga att bedriva den aktuella verksamheten. Några remissinstanser, bl.a. *Förvaltningsrätten i Malmö* och Migrationsverket, efterfrågar ett klargörande av vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att den sökande ska anses kunna försörja sig. Migrationsverket lyfter även behovet av en återkallelserregel när det gäller tillstånd för att bedriva näringsverksamhet och har vissa synpunkter när det gäller de närmare krav som ställs i nuvarande praxis för att beviljas uppehållstillstånd. *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* efterfrågar en analys av att förslaget inte innehåller något krav på att utlänningen ska ha en heltäckande sjukförsäkring vid vistelser understigande ett år.

Några remissinstanser, bl.a. *Almega* och *Svenskt Näringsliv*, anser att det hade kunnat göras en bredare analys av vilka åtgärder som krävs för att underlätta för utlänningar att starta nya företag i Sverige och att utredningen hade kunnat lägga fler förslag i den riktningen. Företagarna menar att Migrationsverket saknar kompetens att göra företagsekonomiska bedömningar. De föreslår i stället att den företagsekonomiska prövningen kan ske genom ett antal för ändamålet certifierade branschorganisationer. *Tillväxtverket* anser att Migrationsverket ska kunna inhämta expertis från externa experter eller andra myndigheter om det behövs för att få ett snabbt och korrekt beslut. De anser också att bedömningen av försörjningsförmågan vid ansökan om permanent uppehållstillstånd bör göras mer flexibel. *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)* anser att direktiven borde ha medgett en djupare ansats kring frågeställningen för att förbättra möjligheterna att bedriva näringsverksamhet och anser att den bör hanteras i en ny utredning.

Skälen för regeringens förslag

Nuvarande krav ska förtydligas i författning

Upphållstillstånd får beviljas en utlänning som har sin försörjning ordnad på annat sätt än genom anställning (5 kap. 5 § andra stycket UtIL). Med detta avses bl.a. egna företagare (prop. 1983/84:144 s. 78–82). Om utlänningen ska bedriva näringsverksamhet framgår av samma lagrum att han eller hon ska ha förmåga att bedriva den aktuella verksamheten. Upphållstillstånd för den som har sin försörjning ordnad på annat sätt än genom anställning kan meddelas antingen som ett permanent eller som tidsbegränsat tillstånd, beroende på situationen i det enskilda fallet (prop. 2004/05:170 s. 279). I ett senare lagstiftningsärende har det ytterligare förtydligats att ett uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet får tidsbegränsas (5 kap. 10 § UtIL och prop. 2007/08:147 s. 41 och 56).

De närmare kraven för att beviljas ett uppehållstillstånd för näringsverksamhet framgår av tidigare förarbetsuttalanden, vägledande avgöranden och Migrationsverkets praxis (se bl.a. prop. 1983/84:144 s. 78–82 och MIG 2008:24). Det krävs bl.a. branschfarenhet och erfarenhet av att driva eget företag, relevanta språkkunskaper i svenska eller engelska, att den sökande är den som driver företaget, har det avgörande ansvaret och äger 50 procent eller mer. Det krävs också att företagets tjänster eller varor produceras eller säljs i Sverige. Vidare krävs det att utlänningen har tillräckliga medel för försörjningen för sig själv och eventuella familjemedlemmar 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. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas vanligtvis för en prövoperiod om två år och därefter kan permanent uppehållstillstånd beviljas.

Utredningen har gått igenom hur många förstagångsansökningar och förlängningsansökningar för att bedriva näringsverksamhet som totalt har avslagits respektive bifallits under åren 2009–2019. Utredningen har dessutom tittat närmare på ca 100 beslut som fattades av Migrationsverket 2018 respektive 2019. Genomgången av besluten visar att i nästan alla fall är en av grunderna för avslag avsaknad av sådana språkkunskaper som bedömts som nödvändiga för att kunna ha ett bestämmande inflytande eller för att bedriva den aktuella verksamheten. Därutöver förekommer i regel flera andra brister, såsom att utlänningen saknar medel för sin försörjning eller att affärsplanen eller budgeten för verksamheten är orealistisk eller inte tillräckligt konkret. Många bedöms därtill sakna erfarenhet antingen av att driva företag eller av den aktuella branschen. De som beviljats uppehållstillstånd för näringsverksamhet får i regel permanent uppehållstillstånd efter två år. I några enstaka fall beviljas i stället ett fortsatt tidsbegränsat uppehållstillstånd utifrån att verksamheten bedöms vara etablerad med goda utsikter, men att försörjningskravet ännu inte är uppfyllt.

Av utredningens genomgång kan det alltså inte utläsas att t.ex. bedömningen av affärsplanen ensamt ligger till grund för avslagsbesluten. Tvärtom visar den genomgång som utredningen har gjort att de allra flesta avslagsbeslut beror på flera olika brister. Mot denna bakgrund delar regeringen utredningens bedömning att nuvarande krav för att beviljas uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet i princip är ändamålsenliga och bör kunna behållas oförändrade. Detsamma gäller enligt regeringen systemet med att utlänningen inledningsvis beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Däremot är den nuvarande regleringen i utlänningslagen om uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet varken särskilt tydlig eller uttömmande. Detta kan ha sin förklaring i att lagstiftaren på 1980-talet uttalade att staten inte i mer precisa termer skulle lägga fast förutsättningarna för denna typ av invandring, utan att den utveckling som kunde behöva ske främst borde utformas i praxis (prop. 1983/84:144 s. 82). Avsaknaden av en tydlig reglering kan dock medföra att Migrationsverkets handläggning inte blir tillräckligt tydlig eller förutsebar för den sökande. För att öka rättssäkerheten anser regeringen därför, i likhet med de flesta remissinstanserna, att förutsättningarna för att bedriva näringsverksamhet ska förtydligas i författning.

Närmare om förutsättningarna för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd

Utredningen föreslår att det införs en ny bestämmelse i utlänningslagen som närmare reglerar förutsättningarna för att beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet. Enligt utredningen bör bestämmelsen ha innebörden att 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.

Kravet på förmåga i nuvarande reglering innebär att utlänningen inte bara ska ha förmåga att driva näringsverksamhet i allmänhet utan också ska ha förmåga att driva just den aktuella verksamheten (prop. 2007/08:147 s. 40 och 41 samt 56). Migrationsöverdomstolen har också uttalat att för att uppehållstillstånd ska kunna beviljas för egna företagare måste sökandens företagsplaner vara realistiska, vilket betyder bl.a. att utlänningen måste ha en reell förmåga att driva den aktuella verksamheten (MIG 2008:24).

Regeringens avsikt med det nu aktuella förslaget är som framgår ovan inte att ändra förutsättningarna för att beviljas uppehållstillstånd utan endast att klargöra dessa. *Kammarrätten i Stockholm* anser att det inom ramen för ett sådant klargörande bör regleras att utlänningen ska ha en reell förmåga att bedriva den aktuella verksamheten. Regeringen delar visserligen domstolens uppfattning att ett sådant krav är i överensstämmelse med gällande praxis på området. Som anges ovan innebär emellertid kravet på förmåga redan i dag att utlänningen ska ha förmåga att driva just den aktuella verksamheten. I detta ligger att förmågan också ska vara reell. Regeringen ansluter sig vidare till utredningens bedömning att de närmare förutsättningarna för att beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för näringsverksamhet lämpligen bör anges i utlänningsförordningen, bl.a. att affärsplanen ska vara realistisk. Regeringen anser därför, till skillnad från *Kammarrätten i Stockholm*, att det i den nya bestämmelsen inte också behöver anges att förmågan ska vara reell.

Det kan noteras att utredningen särskilt övervägt om ansvaret för bedömningen av affärsplanen bör flyttas från Migrationsverket till en annan aktör eller att i vart fall, som *Tillväxtverket* också är inne på, inrätta en möjlighet för Migrationsverket att vid behov rådfråga en annan myndighet eller ett rådgivande organ. *Företagarna* anser att Migrationsverket saknar kompetens att göra företagsekonomiska bedömningar och att det gör processen oförutsebar och rättsosäker. De föreslår i stället att den företagsekonomiska prövningen kan ske genom ett antal för ändamålet certifierade branschorganisationer. Det saknas beredningsunderlag för att föreslå några ändringar i denna del. Som framgår ovan har utredningens genomgång också visat att det inte i första hand är Migrationsverkets granskning av affärsplanen som föranleder att en ansökan om att bedriva näringsverksamhet i Sverige avslås. Det är vidare den sökande som har bevisbördan för de faktiska omständigheter som krävs för att beviljas uppehållstillstånd. Migrationsverket ska lämna sökanden sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen och kan inom ramen för sitt utredningsansvar begära ett yttrande från en annan myndighet eller från någon enskild (6 och 26 §§ förvaltningslagen). Migrationsverket ska även vara tillgängligt och ge god service som möter de sökandes och andra intressenters behov (3 § förordning med instruktion för Migrationsverket). Om Migrationsverket ifrågasätter affärsplanen följer det alltså redan av gällande rätt att utlänningen ska ges möjlighet att förtydliga och komplettera denna innan beslut fattas och att Migrationsverket har möjlighet att begära ett yttrande från t.ex. en annan myndighet.

SKR noterar att utredningens förslag inte innehåller något krav på att utlänningen ska ha en heltäckande sjukförsäkring vid vistelser

understigande ett år. Som anges ovan är regeringens utgångspunkt att nuvarande ordning ska behållas, men förtydligas i författning. Något krav på en heltäckande sjukförsäkring vid uppehållstillstånd understigande ett år ställs inte upp i nuvarande praxis för egna företagare. Regeringen föreslår därför ingen ändring i denna del. Det bör dock anmärkas att som huvudregel beviljas det första uppehållstillståndet för egna företagare med en tillståndstid om två år, varvid utlänningen bör anses som bosatt i Sverige. I sådana fall är regionerna redan enligt gällande rätt skyldiga att tillhandahålla utlänningen full hälso- och sjukvård samt tandvård. Det finns alltså då heller inget behov av att ställa krav på en heltäckande sjukförsäkring (jfr avsnitt 6). För det fall att utlänningen skulle beviljas ett uppehållstillstånd med en kortare tillståndstid än ett år, t.ex. på grund av att utlänningens pass har en begränsad giltighetstid, och han eller hon behöver söka vård i Sverige, kan vården komma att behöva bekostas av utlänningen själv. För att undvika detta kan utlänningen givetvis själv välja att teckna en heltäckande sjukförsäkring. Information om detta finns på Migrationsverkets webbplats.

Några remissinstanser, däribland *Förvaltningsrätten i Malmö* och *Migrationsverket*, efterfrågar ett klagörande av vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att den sökande ska anses kunna försörja sig. Försörjningskravet i nuvarande 5 kap. 5 § andra stycket UtIL innebär enligt Migrationsverkets praxis att utlänningen ska ha tillräckliga medel för att kunna försörja sig själv och eventuella familjemedlemmar under två år (motsvarande 200 000 kronor för den sökande, 100 000 kronor för medföljande make och 50 000 kronor för varje medföljande barn). Av Migrationsöverdomstolens praxis framgår att utlänningen ska visa att han eller hon redan vid ankomsten till Sverige har egna medel att leva av under i vart fall det första året (MIG 2008:24). Några skäl för att ändra innebörden av det nuvarande försörjningskravet har i och för sig inte kommit fram. Det kan dock komma att behöva ändras med tiden. För att kravet ska vara anpassningsbart men samtidigt förutsebart anser regeringen därför, till skillnad från utredningen, att den närmare innebörden lämpligen bör regleras av Migrationsverket genom föreskrifter. Några ytterligare klagöranden behövs inte enligt regeringens mening.

Migrationsverket har vissa synpunkter när det gäller de närmare kraven som nuvarande praxis ställer upp för att beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet, t.ex. att kravet på att näringsidkaren ska äga minst 50 procent av företaget utgör en nödvändig förutsättning för att uppehållstillstånd ska kunna ges. Det rör sig alltså om krav på detaljnivå som lämpligen regleras på annat sätt än i lag. Det föreslås därför att det i utlänningslagen införs ett bemyndigande om detta. Bemyndigandet bör utformas som att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet.

Handläggningen av en ansökan

Regleringen av det tidsbegränsade uppehållstillståndet för att bedriva näringsverksamhet bör även fortsatt vara fakultativ. Det innebär att det inte kommer att finnas någon absolut rätt att få ett tillstånd även om man i och

för sig uppfyller samtliga villkor för tillståndet. Migrationsverket kommer därmed att ha utrymme att beakta även omständigheter som talar mot att ett uppehållstillstånd beviljas (jfr avsnitt 6).

Av den föreslagna nya bestämmelsen bör också framgå att ett uppehållstillstånd inte får beviljas för längre tid än två år åt gången. På så sätt tydliggörs att ytterligare tidsbegränsade uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet kan beviljas om det vid förlängningstillfället föreligger tveksamheter kring om permanent uppehållstillstånd bör beviljas (se vidare nedan). För att beviljas ett förlängt tillstånd bör det givetvis krävas att de grundläggande förutsättningarna för att beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för näringsverksamhet alltså är uppfyllda. Det innebär också att det vid en ansökan om förlängt tidsbegränsat uppehållstillstånd för näringsverksamhet inte bör krävas att försörjningskravet är uppfyllt enbart genom den bedrivna näringsverksamheten, utan det kan precis som vid en förstagångsansökan vara tillräckligt om det uppfylls på annat sätt. Om inkomsterna från den bedrivna näringsverksamheten är närmast obefintliga skulle det emellertid kunna vara en indikation på att kravet på förmåga att bedriva verksamheten inte kan anses uppfyllt. I avsnitt 9.1 föreslås att det ska tydliggöras att en ansökan om förlängt tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet ska kunna beviljas inifrån landet.

Migrationsverket anser att det finns ett behov av en särskild återkallelsebestämmelse för ett tillstånd för att bedriva näringsverksamhet, t.ex. för det fall att förutsättningarna för tillståndet inte längre är uppfyllda. Regeringen föreslår i avsnitt 9.3 att det utöver de befintliga återkallelsebestämmelserna i 7 kap. UtlL ska vara möjligt att återkalla bl.a. ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet om utlänningen vill byta grund och i stället t.ex. kan beviljas ett uppehållstillstånd för arbete. Det saknas beredningsunderlag för att i det här lagstiftningsärendet föreslå ytterligare återkallelsebestämmelser.

Som anges i avsnitt 6 hänvisas i 5 § LSU till de bestämmelser i utlänningslagen, bl.a. 5 kap. 3–10 §§, som i tillämpliga delar gäller vid handläggningen av ärenden enligt LSU. Enligt nuvarande ordning omfattas alltså ärenden om tidsbegränsat uppehållstillstånd för näringsverksamhet av uppräknningen i 5 § LSU och kan därför också utgöra kvalificerade säkerhetsärenden enligt den lagen. Regeringen anser i likhet med utredningen att det är rimligt att detta gäller även fortsättningsvis. Eftersom den nya bestämmelsen om tidsbegränsat uppehållstillstånd för näringsverksamhet föreslås bli en ny 10 a § i 5 kap. UtlL, föreslår regeringen i likhet med utredningen också att uppräknningen i 5 § LSU kompletteras med en hänvisning till denna nya bestämmelse. I lagrådsremissen Nytt regelverk för kvalificerade säkerhetsärenden föreslås vidare att LSU ska ersättas av en ny lag, lagen om särskild kontroll av vissa utlänningslagar. Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2022. I lagrådsremissen föreslås, såvitt nu är av intresse, att hänvisningen i 5 § LSU till 5 kap. 3–8 och 10 §§ UtlL förs över till den nya lagen. Regeringen föreslår därför att hänvisningen till utlänningslagens nya bestämmelse om tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet också förs in i den nya lagen om särskild kontroll av vissa utlänningslagar.

Förutsättningar för ett permanent uppehållstillstånd

Enligt nuvarande praxis ska ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för näringsverksamhet vanligtvis beviljas för en prövoperiod om två år. Först därefter kan ett permanent uppehållstillstånd beviljas.

För att en arbetskraftsinvandrare ska kunna beviljas ett permanent uppehållstillstånd krävs att han eller hon i sammanlagt fyra år under de senaste sju åren har haft uppehållstillstånd för arbete (5 kap. 5 § första stycket 1 UtL). För vissa andra kategorier av utlänningar gäller att han eller hon ska ha haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i Sverige i minst tre år innan permanent uppehållstillstånd kan beviljas (se t.ex. 5 kap. 1 a, 3 g och 6 §§ UtL). Det kan därför övervägas om nuvarande praxis gällande permanent uppehållstillstånd för näringsverksamhet bör närma sig övriga regler om permanent uppehållstillstånd.

Utredningens genomgång visar dock som anges ovan att de allra flesta utlänningar som beviljas uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet uppfyller kraven för att beviljas ett permanent uppehållstillstånd redan efter två år. Det kan visserligen inte uteslutas att flera av dessa utlänningar i själva verket har bedrivit verksamheten under en längre tid än två år, antingen från utlandet, under tiden de väntat på beslut eller medan de haft tillstånd på en annan grund. Enligt regeringens mening är det emellertid rimligt att den som investerat för att etablera en näringsverksamhet i Sverige och kan försörja sig på denna kan få ett permanent uppehållstillstånd redan efter två år. Det kan dessutom finnas en risk att Sveriges attraktionskraft minskar om tillståndstiden för att kunna beviljas ett permanent uppehållstillstånd skulle förlängas för denna grupp. Regeringen ansluter sig därför till utredningens bedömning att nuvarande ordning bör behållas även i denna del, dvs. att frågan om permanent uppehållstillstånd bör kunna prövas på ansökan av utlänningen, om han eller hon har haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i två år. Regeringen delar också utredningens bedömning att detta bör förtydligas genom en ny bestämmelse i utlänningslagen som anger att ett permanent uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som under minst två år har haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för näringsverksamhet. Även denna bestämmelse bör vara fakultativ (se ovan om tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet).

Utredningen föreslår därtill att det som förutsättning för permanent uppehållstillstånd på grund av näringsverksamhet särskilt ska regleras i den nya bestämmelsen att utlänningen kan försörja sig på den bedrivna näringsverksamheten. Regeringen instämmer visserligen i utredningens bedömning att utlänningen bör kunna försörja sig på sin näringsverksamhet för att kunna beviljas ett permanent uppehållstillstånd på denna grund. I 5 kap. 7 § UtL finns emellertid redan ett krav på försörjningsförmåga för att kunna beviljas permanent uppehållstillstånd. Detta krav är uppfyllt om utlänningen har lön som efter avdrag för preliminär skatt uppgår till förbehållsbeloppet vid utmätning av lön enligt 7 kap. 5 § utsökningsbalken eller inkomster från näringsverksamhet som han eller hon kan försörja sig på. För att försörjningskravet ska anses vara uppfyllt måste försörjningsförmågan dessutom vara varaktig (4 kap. 4 d § UtL). Redan av gällande rätt följer alltså att en utlänning som ansöker om permanent uppehållstillstånd på grund av näringsverksamhet måste

uppfylla försörjningskravet i 5 kap. 7 § UtIL. Det saknas därmed anledning att införa ett särskilt försörjningskrav i den nya bestämmelsen om permanent uppehållstillstånd på grund av näringsverksamhet.

Det bör också tilläggas att till skillnad mot det nuvarande försörjningskravet i praxis för att beviljas permanent uppehållstillstånd på grund av näringsverksamhet ska beräkningen av försörjningsförmågan enligt 4 kap. 4 d § UtIF endast göras med beaktande av vad som behövs för försörjning av utlänningen själv och inte inbegripa eventuella familjemedlemmar. Eventuella familjemedlemmar som ansöker om permanent uppehållstillstånd på grund av anknytning till den som beviljats permanent uppehållstillstånd på grund av näringsverksamhet kommer emellertid att på egen hand behöva uppfylla samma försörjningskrav.

Av nuvarande praxis följer att Migrationsverket inför att ett permanent uppehållstillstånd beviljas kontrollerar att företaget i fråga går med vinst och har en bestående verksamhet samt fortlevnadsförmåga framöver, dvs. att verksamheten är etablerad. Regeringen föreslår därför att det av den nya bestämmelsen också uttryckligen ska framgå att verksamheten ska vara etablerad. Kravet på att verksamheten ska vara etablerad i kombination med försörjningskravet i 5 kap. 7 § UtIL bör enligt regeringens mening säkerställa att utlänningen kan försörja sig på den bedrivna näringsverksamheten. Om det föreligger tveksamheter kring om verksamheten ännu kan anses vara etablerad eller om utlänningen inte uppfyller något av de särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd i 5 kap. 7 § UtIL kan ett förlängt tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet i stället övervägas.

8 Åtgärder för att motverka kompetensutvisningar

8.1 Utvidgade möjligheter att avstå från att återkalla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete

Regeringens förslag: Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt reglerna för arbetskraftsinvandring ska inte behöva återkallas i ringa fall eller om en återkallelse med hänsyn till omständigheterna annars inte framstår som rimlig.

Promemorians förslag överensstämmer delvis med regeringens. I promemorian föreslås endast att nuvarande regler ska kompletteras med en möjlighet att avstå från att återkalla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete i ringa fall av avvikelser från förutsättningarna för arbetstillstånd.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser, däribland *Kammarrätten i Stockholm*, *Förvaltningsrätten i Göteborg* och *Sveriges advokatsamfund*, tillstyrker eller har inte någon invändning mot promemorians förslag. *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, *Sveriges*

akademikers Centralorganisation (SACO) och Sveriges Ingenjörer anger särskilt att de tillstyrker den del av förslaget som innebär att ett tillstånd normalt inte ska återkallas om felet begåtts av en tidigare arbetsgivare.

Migrationsverket framhåller att förslaget kan förväntas medföra en mer flexibel prövning men ser också en risk för missbruk i förhållande till vissa arbetsgivare samt vissa praktiska problem med att upptäcka systematiska och återkommande fel eller misstag.

Förvaltningsrätten i Malmö avstyrker förslaget mot bakgrund av att domstolen uppfattar att det inte tar sikte på enbart mindre eller obetydliga fel och anger som exempel att möjligheten att i princip helt bortse från fel som begåtts av tidigare arbetsgivare inte kan anses utgöra ett ringa fall. Likaså ifrågasätter Förvaltningsrätten i Stockholm och Unionen om en sådan extensiv tillämpning som att helt kunna bortse från fel som begåtts av en tidigare arbetsgivare kan anses förenlig med den föreslagna lagändringens ordalydelse.

Flera remissinstanser, däribland Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centrum för Rättvisa, Företagarna och Näringslivets Regelrådet, anser det vara en brist att promemorian saknar en analys av förslaget i förhållande till ny domstolspraxis. Några remissinstanser, däribland Svenskt Näringsliv och Företagarna, avstyrker förslaget med hänvisning till ny domstolspraxis.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, bl.a. Företagarna, Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) och Svenska institutet, är positiva till förslaget eller har inte några invändningar mot det. Ytterligare några remissinstanser, bl.a. Almega, Gröna arbetsgivare och Svenskt Näringsliv, tillstyrker förslaget men anser att det finns vissa kvarstående problem med Migrationsverkets tillämpning av branschpraxis. Kammarrätten i Stockholm anser att förslaget ger möjlighet till en mer nyanserad bedömning av om en återkallelse ska ske men att den föreslagna regleringen om att en återkallelse ska kunna underlåtas om en sådan inte framstår som rimlig är för vag och bör förtydligas. Även Uppsala universitet anser att det föreslagna undantaget skulle kunna formuleras tydligare. Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet anser att det bör klargöras om avsikten med förslaget är att knyta an till den proportionalitetsbedömning som ska göras vid återkallelse av ICT-tillstånd och tillstånd för säsongarbete. Även Migrationsverket önskar vissa förtydliganden.

Förvaltningsrätten i Stockholm anser bl.a. att det inte står i överensstämmelse med reglernas syfte om sådana brister som att arbetsgivaren t.ex. inte betalat en kollektivavtalsenlig lön till arbetstagaren ska kunna anses som ringa endast utifrån att det handlar om ett visst ringa belopp. Landsorganisationen i Sverige (LO) och Sveriges akademikers centralorganisation (SACO) tillstyrker förslaget. LO understryker dock att tillämpningen av undantaget inte får bli för vid. Även Tjänstemännens centralorganisation (TCO) ställer sig positiv till att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete inte bör återkallas vid ringa fall, men avstyrker att återkallelse inte bör ske om en sådan inte framstår som rimlig.

SACO anser, liksom Sveriges universitetslärare och forskare (SULF), att utredningen saknar flera viktiga perspektiv, bl.a. rörande kompetensutvisningar av personer som kommer hit för att genomföra

forskarutbildning eller bedriva forskning och kompetensutvisningar vid ansökan om permanent uppehållstillstånd. SACO och SULF anser därför att en ny utredning snarast behöver tillsättas för att se över regelverket för permanent uppehållstillstånd för dessa grupper.

Skälen för regeringens förslag

Behovet av en lagändring

För att beviljas arbetstillstånd enligt reglerna för arbetskraftsinvandring krävs bl.a. att anställningen ska göra det möjligt för utlänningen att försörja sig och att lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte ska vara sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen (6 kap. 2 § UtIL). Bestämmelsen är fakultativ och innebär alltså att någon ovillkorlig rätt att få ett arbetstillstånd inte finns.

En utlänning som önskar vistas här i landet för att arbeta får beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd (5 kap. 10 § UtIL). Ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd ska återkallas om förutsättningarna för arbetstillståndet inte längre är uppfyllda, av något annat skäl än att anställningen har upphört (7 kap. 7 e § första stycket 1 UtIL). I förarbetena anges att det inte bör komma ifråga att låta ett uppehållstillstånd som beviljats för arbete fortsätta gälla vid kännedom t.ex. om att utlänningen arbetar under anställningsvillkor som inte är i nivå med kollektivavtal eller branschpraxis, eller inte arbetar alls. Vidare anges att det inte bör finnas utrymme för en mer diskretionär prövning av om uppehållstillståndet ska återkallas när förutsättningarna för arbetstillståndet inte längre är uppfyllda. Utgångspunkten bör således vara att återkallelse ska ske (propositionen 2013/14:227 Åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring s. 18).

Mot bakgrund av den strikta tillämpning som lagstiftaren gett uttryck för när det gäller om ett uppehållstillstånd för arbete ska återkallas, har Migrationsöverdomstolen bedömt att ett motsvarande förhållningssätt bör gälla vid prövningen av om ett sådant tillstånd ska förlängas, om permanent uppehållstillstånd kan beviljas eller om det föreligger särskilda skäl för förlängning av tillståndet (MIG 2015:11 och MIG 2015:20). Denna rättsutveckling har lett till att det under senare tid såväl i den allmänna som i den politiska debatten pågått en diskussion om vilka konsekvenser brister i anställningsvillkoren ska få för uppehållstillståndet.

I december 2017 infördes ett undantag i återkallelsebestämmelsen som gör det möjligt att avstå från återkallelse i de fall arbetsgivaren har avhjälpt bristen innan Migrationsverket har vidtagit någon åtgärd (7 kap. 7 e § tredje stycket UtIL). Som angavs redan i förarbetena till den undantagsbestämmelsen kan det visserligen även förekomma situationer när en arbetsgivare blir medveten om att han eller hon har begått ett missgat först efter påpekande från Migrationsverket, och där det också kan vara rimligt att avstå från en återkallelse. Regeringen bedömde dock att en sådan utvidgad möjlighet krävde överväganden som inte kunde göras inom ramen för det lagstiftningsärendet (propositionen 2016/17:212 Möjlighet att avstå från återkallelse av uppehållstillstånd när arbetsgivaren själv har avhjälpt brister s. 10 och 11). I direkt samband med att regeringen överlämnade propositionen till riksdagen gavs därför det uppdrag som

ligger till grund för den nu behandlade promemorians förslag (Mindre eller obetydliga fel gällande villkoren för arbetstillstånd [Ds 2017:64]).

Vid behandlingen i riksdagen av nämnda proposition 2016/17:212 ansåg även Socialförsäkringsutskottet att regeringens förslag inte var tillräckligt. Utskottet beslutade därför om remissbehandling av en följdmotion och utarbetade därefter en lagrådsremiss (se motion 2017/18:120 och lagrådsremissen Möjlighet att avstå från återkallelse av uppehållstillstånd). I lagrådsremissen föreslås att återkallelse inte ska vara obligatoriskt vid mindre avvikelser från villkoren för arbetstillstånd. Vid bedömningen av om tillståndet ska återkallas föreslås bl.a. att omfattningen och karaktären av avvikelsen ska vägas mot utlänningens intresse av att få bo och arbeta i Sverige. Sedan Lagrådet avstyrkt förslaget avslutade Socialförsäkringsutskottet beredningen av förslaget och föreslog i stället att riksdagen skulle bifalla propositionen och avslå motionerna (bet. 2017/18:SfU7). Riksdagen tillkännagav också att regeringen skyndsamt ska återkomma till riksdagen med ett lagförslag som kan träda i kraft så snart som möjligt, dock senast den 1 juli 2018, och som stärker proportionaliteten och säkerställer 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 tillståndstiden löpt ut eller om Migrationsverket uppmärksammat det (bet. 2017/18:SfU7 punkt 2, rskr. 2017/18:41).

I promemorian föreslås att det utöver de situationer som anges i nu gällande bestämmelse i 7 kap. 7 e § UtL också ska vara möjligt att avstå från att återkalla ett uppehållstillstånd för arbete i ringa fall av avvikelse. En kort tid efter det att promemorian överlämnats meddelade Migrationsöverdomstolen emellertid två nya avgöranden (MIG 2017:24 och MIG 2017:25). Av avgörandena, som alltså inte beaktas i promemorian, följer bl.a. att det måste göras en helhetsbedömning av samtliga anställningsvillkor i det enskilda fallet för att 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 arbetskraftsinvandrararen inte ska utvisas. Av ett senare avgörande från Migrationsöverdomstolen följer att ett likande synsätt bör anläggas när det gäller bedömningen av om försörjningskravet i 6 kap. 2 § första stycket 1 UtL är uppfyllt (MIG 2018:12).

Flera av de instanser som promemorian remitterades till anser det vara en brist att den saknar en analys av förslaget i förhållande till Migrationsöverdomstolens nya praxis samtidigt som några anser att den nya domstolspraxisen redan omhändertar de tillämpningsproblem som promemorian försöker lösa. Mot bakgrund av remissutfallet, och att avgörandena från Migrationsöverdomstolen ligger i linje med vad regeringen velat uppnå, har regeringen avvaktat med beredningen av promemorians lagförslag. Regeringen har följt utvecklingen noga och kunnat konstatera att andelen beviljade förlängningsansökningar inom de flesta yrkeskategorier enligt Migrationsverkets statistik har ökat sedan 2018. Det har dock, med hänvisning till enskilda avgöranden, framförts att det fortfarande förekommer orimliga och skadliga s.k. kompetensutvisningar, dvs. utvisningar som sker på grund av försumbara och ursäktliga brister eller avvikelser från de villkor som ställs för

arbetstillstånd. Utredningen fick därför i uppdrag att göra en bred analys av rättsläget och lämna författningsförslag som syftar till att utvisningar som sker på grund av försumbara och ursäktliga brister ska upphöra (dir. 2020:8 och dir. 2020:69). Utredningen har bl.a. gjort en analys av grunderna för en viss andel av alla avslagsbeslut för 2018 och 2019. Av analysen framgår att potentiella kompetensutvisningar endast förekommit i ett fåtal fall, mellan 2–4 procent, och främst på grund av brister när det gäller lön, annonsering och försäkringar.

Regeringen anser att regelverket för arbetskraftsinvandring måste vara förutsebart och enkelt att tillämpa och samtidigt beakta näringslivets behov av att rekrytera och behålla internationell kompetens. Det är också av stor vikt att säkerställa att arbetskraftsinvandrare inte utvisas på grund av att arbetsgivare begått ringa fel gällande villkoren för arbetstillstånd, oavsett om felet upptäcks efter det att tillståndstiden löpt ut eller om Migrationsverket uppmärksammat det. Som nämns ovan överensstämmer detta också med den uppfattning som riksdagen har gett regeringen till känna. Även om kompetensutvisningar enligt utredningens kartläggning alltså inte förekommer i någon större utsträckning bedömer regeringen att Sveriges rykte och attraktionskraft när det gäller att locka internationell kompetens skulle förbättras om sådana utvisningar kan undvikas. Regeringen anser därför att möjligheterna att avstå från att återkalla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete bör utvidgas, med beaktande av den senaste tidens rättsutveckling.

Det kan, som *SACO* och *SULF* tar upp, också förekomma kompetensutvisningar av andra kategorier än arbetskraftsinvandrare. Dessa frågor kan dock inte tas om hand i det här lagstiftningsärendet.

En obligatorisk återkallelsebestämmelse med utökade möjligheter till undantag

En av utgångspunkterna för reglerna om arbetskraftsinvandring är att arbetstagare från tredjeland ska tillförsäkras anställningsvillkor som inte är sämre än de som gäller för arbetstagare som redan är bosatta i Sverige. Reglerna ska alltså inte underlätta för oseriösa arbetsgivare (prop. 2007/08:147 s. 27). För att uppnå detta syfte finns det regler i utlänningslagen som ställer krav på att bl.a. lön och andra anställningsvillkor är i nivå med vad som gäller i svenska förhållanden. Följaktligen är utgångspunkten i nuvarande ordning också att ett tillstånd ska återkallas när anställningsvillkoren inte uppfyller lagens krav.

Genom den obligatoriskt utformade grunden för återkallelse är det förutsebart och tydligt vad som gäller när arbetsvillkoren inte uppfyller de lagstadgade kraven. Regeringen delar därmed utredningens bedömning att det bör införas möjligheter att underlåta återkallelse i just de situationer när det är fråga om försumbara och ursäktliga brister eller avvikelser av de villkor som ställs för arbetstillstånd. Som *LO* är inne på medför en sådan ordning att undantag från återkallelse kan göras i vissa fall även när det är Migrationsverket som upptäcker bristen, men utan att ändra den huvudsakliga regeln om att tillståndet ska återkallas om förutsättningarna inte är uppfyllda. För att systemet för arbetskraftsinvandring ska upprätthålla sin legitimitet får tillämpningen alltså inte bli för långtgående åt något håll.

Ett nytt undantag från återkallelse vid ringa fall av avvikelser

Enligt nu gällande ordning är det möjligt att avstå från återkallelse av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete om arbetsgivaren har avhjälpit bristen utan att Migrationsverket har behövt vidta någon åtgärd, s.k. självrättelse (7 kap. 7 e § tredje stycket UtL). Regeringen anser, i likhet med det som föreslås i promemorian och i likhet med utredningen, att det ska införas en möjlighet att avstå från återkallelse vid ringa fall av brister, oavsett om arbetsgivaren gjort en självrättelse eller om bristerna upptäckts av Migrationsverket eller efter det att tillståndstiden har löpt ut. Till skillnad från det som anges i promemorian anser regeringen däremot att det nuvarande undantaget om s.k. självrättelse då inte längre fyller någon funktion. Regeringen delar därför i denna del utredningens bedömning att detta undantag bör tas bort och i stället ersättas med ett generellt undantag för ringa fall av avvikelser.

Regeringen instämmer också i utredningens bedömning att med ringa fall bör avses försumbara avvikelser från villkoren för arbetstillstånd. Enligt utredningen bör därtill situationer där bristen i anställningsvillkoren kan anses vara ursäktlig omfattas av ringa fall. Som bl.a. *Uppsala universitet* noterar innebär utredningens förslag i denna del att termen ringa skulle rymma dels frågan om avvikelsernas storlek, dels frågan om avvikelserna kan anses ursäktliga. Regeringen anser att det, när det gäller om en avvikelse kan anses som ursäktlig, är lämpligare att pröva den frågan vid rimlighetsbedömningen (se nedan). För att bedöma om det är fråga om en ringa avvikelse bör således bristens beskaffenhet och omfattning beaktas men inte hur eller varför den har uppkommit.

Det undantag som regeringen nu föreslår tar sikte på avvikelser gällande alla förutsättningar för arbetstillstånd som anges i 6 kap. 2 § första stycket UtL. För att kunna avgöra om en avvikelse är för handen bör det i enlighet med praxis göras en helhetsbedömning av samtliga anställningsvillkor (MIG 2017:24 och MIG 2017:25). För att motverka riskerna för utnyttjande av utländsk arbetskraft bör vidare särskild försiktighet iakttas vid en bedömning av avvikelser från försörjningskravet (jfr MIG 2018:12).

Förvaltningsrätten i Stockholm ifrågasätter om det är i överensstämmelse med reglernas syfte att brister som att arbetsgivaren t.ex. inte betalat en kollektivavtalsenlig lön till arbetstagaren ska anses som ringa endast utifrån att det handlar om ett visst ringa belopp. *Migrationsverket* efterfrågar också ett förtydligande av om avsaknad av alla försäkringar, inklusive trygghetsförsäkring vid arbetsskada, ska kunna anses vara ett ringa fall om försäkringarna saknas enbart under en kort period om någon eller några månader.

Regeringen anser att fel som begåtts i syfte att missbruka reglerna om arbetskraftsinvandring inte kan anses vara ringa. Det bör därför inte tolereras att en arbetsgivare upprepade gånger eller under en längre tid tillämpar villkor som avviker från gällande krav. Detsamma bör gälla om villkorsavvikelserna i sig är betydande. Även om trygghetsförsäkring vid arbetsskada bara har saknats under en kortare period kan det få stora konsekvenser för arbetstagaren om en olycka sker och bör därmed som regel inte kunna anses vara en ringa avvikelse, förutsatt att arbetsgivaren enligt ett tecknat kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen,

utöver den lagstadgade arbetsskadeförsäkringen, ska tillhandahålla en sådan extra försäkring. Samtidigt bör avsaknad av en annan försäkring under en kortare period, t.ex. tjänstepensionsförsäkring, kunna kompenseras i efterhand med högre premier och därmed kunna utgöra en ringa avvikelse. Ringa fall skulle t.ex. också kunna handla om att en utlänning har fått lön under kollektivavtalsenlig nivå med några hundra kronor eller en lön strax under försörjningskravsnivån under en kortare tid. Det bör givetvis alltid göras en bedömning av samtliga omständigheterna i det enskilda fallet för att avgöra om det är fråga om ett ringa fall. Om en avvikelse inte kan anses vara ett ringa fall, kan en återkallelse i vissa fall dock ändå underlåtas efter en rimlighetsbedömning (se nedan).

Innebörden av den nu föreslagna lagändringen är alltså att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete inte behöver återkallas på grund av en ringa avvikelse, oavsett om den upptäckts av Migrationsverket eller vilka av förutsättningarna i 6 kap. 2 § första stycket UtIL för arbetstillståndet som brister.

Regeringen föreslår också, i likhet med utredningen, att undantaget för ringa fall även ska omfatta situationen när utlänningen inte inom fyra månader från tillståndets första giltighetsdag påbörjat arbetet. Det innebär att tillståndet inte behöver återkallas om utlänningen t.ex. påbörjat arbetet en eller ett par veckor efter föreskriven tid. Om avvikelsen inte kan anses som ringa får det i stället bedömas om en återkallelse framstår som rimlig (se nedan).

Om avvikelser inte kan anses som ringa bör en rimlighetsbedömning göras

I promemorian görs bedömningen att det vid prövningen av om det är fråga om ett ringa fall av avvikelse bör vara möjligt att helt bortse från fel som begåtts av en tidigare arbetsgivare, dvs. att undanta från återkallelse av tillståndet i ett sådant fall kan göras oberoende av felets beskaffenhet och trots att det inte är avhjälpt. En förutsättning anges dock vara att det inte är fråga om ett upplägg för att kringgå gällande regler.

Som bl.a. Förvaltningsrätten i Stockholm och *Unionen* anför kan det ifrågasättas om en sådan extensiv tillämpning kan anses vara förenlig med ordalydelsen i den lagändring som föreslås i promemorian. Utredningens kartläggning visar emellertid att det finns ett behov av att införa en möjlighet utöver de ringa fallen att underlåta en återkallelse för att undvika framtida kompetensutvisningar, t.ex. just om avvikelser har förekommit hos en tidigare arbetsgivare. Regeringen ansluter sig därför till utredningens förslag om att det också ska finnas ett visst utrymme att underlåta att återkalla ett tillstånd om en återkallelse med hänsyn till omständigheterna inte framstår som rimlig. Syftet är således att undantaget bör träffa de fall där bristen i sig inte kan bedömas som ringa, men där omständigheterna i övrigt kring den uppkomna bristen skulle medföra att en återkallelse ändå inte framstår som rimlig.

TCO avstyrker utredningens förslag i denna del. Som anges ovan är det emellertid enligt regeringens bedömning inte tillräckligt med enbart ett undantag för ringa fall för att förhindra framtida kompetensutvisningar. Ett undantag för ringa fall, i kombination med utredningens förslag om att även kunna underlåta en återkallelse när det med hänsyn till

omständigheterna inte framstår som rimligt, bör ge tillämparna ett väl avvägt utrymme för att ha möjlighet att motverka kompetensutvisningar. Det undantag som utredningen föreslår får enligt regeringens mening också anses vara i linje med den praxis om en helhetsbedömning som vuxit fram (jfr MIG 2017:24 och MIG 2017:25).

När det gäller den närmare gränsdragningen av tillämpningsområdet menar regeringen, i likhet med utredningen, att det vid bedömningen av om en återkallelse inte framstår som rimlig bör göras en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet, där även andra faktorer än bara bristen i sig kan beaktas. Det kan t.ex. handla om att det lämnas en ursäktlig eller rimlig förklaring till varför det blivit fel samtidigt som det framstår som klart att arbetsgivaren framöver kommer att uppfylla villkoren. Till skillnad från undantaget vid ringa fall kan det alltså här beaktas hur eller varför avvikelsen har uppkommit. Det tar däremot inte sikte på utlännings personliga omständigheter (jfr ovan nämnda motion 2017/18:120 och lagrådsremissen Möjlighet att avstå från återkallelse av uppehållstillstånd).

Kammarrätten i Stockholm och Uppsala universitet ställer sig bakom utredningens förslag men anser att det bör förtydligas för att undvika tolknings- och tillämpningsproblem. De exempel som ges i utredningen tyder enligt kammarrätten på att det är omständigheterna hänförliga till förutsättningarna för det aktuella arbetstillståndet som ska beaktas vid rimlighetsbedömningen. Bestämmelsen skulle därför enligt kammarrätten bli tydligare om detta framgår direkt av lagtexten. Regeringen anser, liksom LO, SACO och *Sveriges Ingenjörer* är inne på, att det normalt inte framstår som rimligt att återkalla ett uppehållstillstånd för arbete om avvikelserna hänför sig till en tidigare arbetsgivare, om utlännings hos den nuvarande arbetsgivaren har villkor som uppfyller kraven för ett arbetstillstånd. Brister hos en tidigare arbetsgivare beaktas normalt inte när utlännings byter arbetsgivare inom uppehållstillståndets giltighetstid. Regeringen anser således att en ordning där fel som begåtts av en tidigare arbetsgivare ofrånkomligen ska beaktas i ett återkallelseärende skulle leda till att enskilda arbetskraftsinvandrare kan drabbas orimligt hårt. Med en reglering som i större utsträckning tar arbetskraftsinvandrarens perspektiv bör det normalt sett också vara möjligt att tolerera större brister hos en tidigare arbetsgivare än hos den nuvarande.

Den formulering som *Kammarrätten i Stockholm* föreslår – att det är omständigheterna hänförliga till förutsättningarna för det aktuella arbetstillståndet som ska beaktas vid bedömningen av om en återkallelse inte framstår som rimlig – skulle enligt regeringens mening emellertid bli alltför snäv. En sådan formulering utesluter nämligen att hänsyn även kan tas till om brister har förekommit hos en tidigare arbetsgivare vid bedömningen av om en återkallelse kan underlåtas, om bytet av arbetsgivare medfört att ett nytt arbetstillstånd har behövts beviljats (jfr 6 kap. 2 a § tredje stycket UtIL). En möjlighet att bortse från brister hos en tidigare arbetsgivare kan dock, som Förvaltningsrätten i Stockholm påpekar, samtidigt medföra en ökad risk för missbruk av systemet. Som LO och TCO är inne på får möjligheten till undantag därför inte bli för vid. Regeringen vill också understryka att syftet med en utökad möjlighet att underlåta att återkalla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete självklart alltså inte är att öppna upp en möjlighet för vare sig arbetstagare

eller arbetsgivare att systematiskt underlåta att följa gällande regler. I fall då det är fråga om missbruk eller kringgående av reglerna för arbetskraftsinvandring bör tillståndet därför återkallas. Ytterligare förslag i syfte att motverka att arbetsgivare missbrukar regelverket har också lämnats i utredningens slutbetänkande (SOU 2021:88) som är under remissbehandling till och med den 8 februari 2022.

En utgångspunkt för att ett uppehållstillstånd för arbete inte ska återkallas bör vidare vara att arbetsgivaren, så långt det är möjligt, avhjälper ett fel så snart det upptäcks och vid en framåtsyftande bedömning kan förväntas tillämpa sådana anställningsvillkor att förutsättningarna för arbetstillstånd är uppfyllda. Utrymmet att avstå från att återkalla ett uppehållstillstånd för arbete om den nuvarande arbetsgivaren inte avhjälper ett fel trots att det är möjligt bör alltså vara ytterst begränsat. Som anges ovan anser regeringen att ett annat synsätt är motiverat när det gäller en tidigare arbetsgivare som i de här sammanhangen dessutom rent generellt kan antas ha ett svagare incitament och mer begränsade möjligheter än den nuvarande att medverka till att avhjälpa en avvikelse. Förslaget syftar alltså sammanfattningsvis till att hitta en rimlig balans i systemet för att motverka framtida kompetensutvisningar, samtidigt som arbetskraftsinvandringen inte ska utnyttjas eller drabbas av en tidigare arbetsgivares misskötsamhet.

Migrationsverket lyfter vissa praktiska problem med att upptäcka systematiska och återkommande fel eller misstag som arbetsgivare har försökt dölja genom att t.ex. starta nya bolag. Det bör dock påpekas att det av officialprincipen följer att Migrationsverket ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver (23 § förvaltningslagen). Migrationsverket har vidare som generell uppgift att motverka missbruk av reglerna (5 § förordningen med instruktion för Migrationsverket). Vid misstanke om att det kan röra sig om en arbetsgivare som tidigare har missbrukat regelverket bör Migrationsverket alltså göra en utredning för att försöka klarlägga om så är fallet. Att det lämnats flera felaktiga uppgifter av betydelse eller det har framkommit omständigheter som rör arbetsgivarens förutsättningar att anställa och förmåga att uppfylla anställningsvillkoren bör kunna vara sådana indikatorer. Som anges i regeringens arbetsmiljöstrategi för 2021–2025 kommer regeringen också att se över de behov av förändringar av regelverket om offentlighet och sekretess som kan krävas för att möjliggöra en förbättrad myndighetssamverkan (skr. 2020/21:92 s. 29). I utredningens slutbetänkande (SOU 2021:88) lämnas också förslag om att Migrationsverket ska kunna avslå en ansökan om arbetstillstånd bl.a. om arbetsgivaren påförts vissa sanktioner.

Som anges ovan anser regeringen vidare att det nu aktuella undantaget även bör kunna omfatta situationen när utlänningsen inte inom fyra månader från tillståndets första giltighetsdag påbörjat arbetet. Det innebär att en återkallelse i vissa fall kan underlåtas även om förseningen i sig inte kan anses som ringa. Det kan t.ex. handla om att en något längre försening beror på konsekvenserna av en pandemi eller annan svår sjukdom eller att ett projekt inte har kunnat startas inom angiven tid utan först något senare.

Särskilt om försäkringar

Som utredningen tar upp kan det också finnas situationer då det av olika anledningar är förenat med svårigheter att teckna en försäkring från första dagen, exempelvis om arbetstagaren inte har hunnit få ett personnummer. Regeringen ansluter sig till utredningens analys att det även i ett sådant fall, om avvikelser inte kan anses som ringa och beroende på övriga omständigheter, bör vara möjligt att underlåta att återkalla uppehållstillståndet. När en sammantagen bedömning ska göras av om en återkallelse kan underlåtas kan det också finnas anledning att undersöka vilka försäkringar arbetsgivaren har tecknat för sina övriga medarbetare. Som bl.a. *Almega* och *Svenskt Näringsliv* påpekar kan det för företag utan kollektivavtal vara svårt att teckna försäkringar som är identiska med de som ingår i branschens kollektivavtal. Arbetsgivare som inte har tecknat kollektivavtal bör kunna utforma sina villkor på ett sätt som avviker från vad som följer av kollektivavtal, så länge som anställningsvillkoren inte är sämre än vad som är brukligt inom yrket eller branschen (jfr MIG 2017:24). För arbetsgivare som inte har tecknat kollektivavtal bör därför avvikelser jämföras med vad som är praxis inom yrket eller branschen. Rimlighetsbedömningen medför alltså att större hänsyn kommer att kunna tas till de olika uppfattningar som kan finnas om vad som är en kollektivavtalsenlig nivå eller vad som bör anses vara praxis inom yrket eller branschen.

Förhållandet till EU-rätten

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet anser att det bör klargöras om avsikten med förslaget är att knyta an till den proportionalitetsbedömning som ska göras vid återkallelse av ICT-tillstånd och tillstånd för säsongarbete. Ett ICT-tillstånd, ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse och ett tillstånd för säsongarbete får återkallas bl.a. om förutsättningarna för att bevilja tillståndet i fråga inte är uppfyllda (6 b kap. 17 § och 6 c kap. 13 § UtL). Att ett tillstånd får återkallas innebär att det inte är obligatoriskt att återkalla tillståndet. I stället måste det i varje enskilt fall göras en bedömning av samtliga relevanta omständigheter i enlighet med proportionalitetsprincipen (prop. 2017/18:34 s. 133 och propositionen 2017/18:108 Genomförande av säsonganställningsdirektivet s. 124 och 125).

Till skillnad från de fakultativa återkallelsebestämmelserna för ICT-tillstånd och tillstånd för säsongarbete föreslår regeringen att huvudregeln även i fortsättningen ska vara att ett uppehållstillstånd för arbete ska återkallas när förutsättningarna för arbetsstillstånd inte är uppfyllda, men att det bör vara möjligt att avstå från att återkalla ett sådant tillstånd i de fall avvikelserna är ringa eller om en återkallelse med hänsyn till omständigheterna annars inte framstår som rimlig. De olika lagtekniska lösningarna utesluter i och för sig inte att den bedömning som ska göras enligt återkallelsebestämmelserna för ICT-tillstånd och tillstånd för säsongarbete i vissa fall kan komma att sammanfalla med den som ska göras vid uppehållstillstånd för arbete, t.ex. om arbetsgivaren har gjort ett mindre misstag.

8.2 Förlängning av tillståndstiden

Regeringens förslag: Tillståndstiden för ett arbetstillstånd ska få förlängas om anställningen uppfyller de grundläggande förutsättningarna för ett arbetstillstånd enligt reglerna för arbetskraftsinvandring.

Förlängning av tillståndstiden för ett arbetstillstånd ska vägras om

- tillståndet har förvärvat på ett bedrägligt sätt,
- ett bevis om tillståndet har förfalskats eller ändrats i något avseende,
- utlänningsvistas i Sverige av andra skäl än dem som arbetstillståndet beviljades för, eller
- det funnits förutsättningar att återkalla tidigare tillstånd i vissa fall.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser, bl.a. *Almega, Företagarna, Gröna arbetsgivare, Kammarrätten i Stockholm, Svenskt Näringsliv* och *Sveriges akademikers centralorganisation (SACO)*, är positiva till förslaget eller har inte några invändningar mot det. *Migrationsverket* välkomnar förslaget men efterfrågar vissa förtydliganden. *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)* anser att det är positivt att en arbetstagare inte ska drabbas av en tidigare arbetsgivares misstag, men påpekar i likhet med *Förvaltningsrätten i Stockholm* och *Landsorganisationen i Sverige (LO)* behovet av en fortsatt möjlighet till en bakåtsyftande bedömning där tidigare tillståndsperioder kan kontrolleras. Förvaltningsrätten i Stockholm anser att ansökningar om arbetstillstånd borde betraktas som förlängningsansökningar om man innan dess haft ett arbetstillstånd i Sverige. *Sveriges advokatsamfund* avstyrker förslaget avseende att tillståndstiden inte får förlängas om ett bevis om tillståndet har förfalskats eller ändrats i något avseende.

Skälen för regeringens förslag

Gällande rätt vid förlängning av arbetstillstånd

Det finns inte någon bestämmelse i utlänningslagen som reglerar hur bedömningen av en ansökan om förlängt arbetstillstånd ska göras men däremot vissa förarbetsuttalanden. Av dessa framgår endast att en förlängning bör föregås av en ny prövning av om de grundläggande villkoren för arbetstillstånd fortfarande är uppfyllda (prop. 2007/08:147 s. 29). De närmare kraven och förutsättningarna har i stället utvecklats i praxis.

För att ett arbetstillstånd ska förlängas gäller alltså som utgångspunkt att anställningen uppfyller kraven för arbetstillstånd i 6 kap. 2 § UtL. Denna prövning tar sikte på den anställning som tillståndet avser och är alltså framåtsyftande. Enligt Migrationsöverdomstolen måste en helhetsbedömning av samtliga anställningsvillkor göras. Migrationsöverdomstolen har vidare konstaterat att den strikta tillämpning som lagstiftaren ger uttryck för i 7 kap. 7 e § UtL när det gäller om ett uppehållstillstånd för arbete ska återkallas, innebär att ett motsvarande förhållningssätt bör gälla vid prövningen av om ett arbetstillstånd ska förlängas. Detta medför att det vid en ansökan om förlängt arbetstillstånd alltså även ska göras en prövning av om förutsättningarna för

arbetstillståndet avseende den tidigare tillståndperioden varit uppfyllda, dvs. en bakåtsyftande bedömning. Även vid denna prövning bör enligt Migrationsöverdomstolen en motsvarande helhetsbedömning av anställningsvillkoren göras (se MIG 2015:11, MIG 2017:24, MIG 2017:25 och MIG 2018:12).

Eftersom rätten till semesterförmåner enligt semesterlagen (1977:480) gäller för alla arbetstagare och för alla slags anställningar har Migrationsöverdomstolen vidare funnit att en utländsk arbetstagare som har arbetat under en tid i Sverige har samma rättigheter direkt enligt semesterlagen, både i fråga om förmåner och rättsmedel, som en svensk arbetstagare med motsvarande anställning. Enligt Migrationsöverdomstolen finns det därmed förutsättningar att bevilja en utlänning fortsatt uppehållstillstånd på grund av arbete även om det inte är utrett att personen fått lagstadgade semesterförmåner under tidigare tillståndsp perioder (MIG 2019:15).

Förlängning av tillståndstiden bör regleras

Genom den senare tidens ovan redovisade praxis har bedömningarna vid en förlängningsansökan visserligen blivit mer nyanserade, men tillämpningen är alltjämt främst koncentrerad på huruvida villkoren i föregående tillståndsp period varit uppfyllda. Den bakåtsyftande bedömningen kan i vissa fall leda till resultat som inte uppfattas som rimliga eller förutsebara för den enskilde. Det kan t.ex. handla om att avvikelserna har förekommit hos en tidigare arbetsgivare samtidigt som utlänningen hos den nuvarande arbetsgivaren har villkor som uppfyller kraven för ett arbetstillstånd. I utredningens kartläggning framkommer också fall där avvikelser har förekommit under den första tillståndsp perioden, men upptäckts först då ansökan för period tre handläggs, och då medfört att ansökan avslås. En uttrycklig bestämmelse som reglerar vad som gäller skulle minska utrymmet för tolkningar och tydliggöra i vilka fall en förlängning kan ske. Det blir på så sätt tydligare för alla – arbetskraftsinvandrare, arbetsgivare och myndigheter – vad som ska gälla. Regeringen ställer sig därför, i likhet med bl.a. *Kammarrätten i Stockholm* och *Svenskt Näringsliv*, bakom utredningens förslag om att i utlänningslagen införa en ny bestämmelse som reglerar under vilka förutsättningar ett arbetstillstånd enligt reglerna för arbetskraftsinvandring får förlängas.

Prövningen av en förlängningsansökan ska vara både framåt- och bakåtsyftande

Som anges ovan är enligt gällande ordning en förutsättning för att ett arbetstillstånd ska förlängas att de grundläggande villkoren för arbetstillstånd fortfarande är uppfyllda. Vid en förlängningsansökan kan det enligt regeringens mening vara en lämplig ordning att det först prövas om anställningen vid en framåtsyftande bedömning uppfyller kraven för arbetstillstånd. Om anställningen inte bedöms uppfylla kraven bör ansökan kunna avslås redan på denna grund. Liksom utredningen menar regeringen alltså att utgångspunkten för bedömningen av en förlängningsansökan är framåtsyftande. Av den föreslagna nya bestämmelsen bör således framgå att tillståndstiden får förlängas om anställningen uppfyller

förutsättningarna för ett arbetstillstånd enligt reglerna för arbetskraftsinvandring, dvs. att anställningen ska göra det möjligt för utlänningen att försörja sig och att lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen (6 kap. 2 § första stycket UtIL). Vid den framåtsyftande bedömningen bör det i enlighet med den praxis som vuxit fram göras en helhetsbedömning av samtliga anställningsvillkor i det enskilda fallet. Om ansökan avser en ny anställning ska även, på samma sätt som i dag, unionsföreträdet beaktas (6 kap. 2 § andra stycket UtIL).

Regeringen anser att den nya förlängningsbestämmelsen på samma sätt som 6 kap. 2 § UtIL bör vara fakultativ. Detta innebär att Migrationsverket kommer att kunna beakta omständigheter som talar mot att ett förlängt arbetstillstånd beviljas, t.ex. att utlänningen begått brott, även om förutsättningarna är uppfyllda i övrigt (jfr även 5 kap. 17 § UtIL). Även om fortsatt uppehållstillstånd på grund av arbete enligt gällande praxis inte kan vägras enbart på grund av att en utlänning inte fått lagstadgade semesterförmåner under tidigare tillståndsperioder anser regeringen, som utredningen också är inne på, att en ansökan bör kunna avslås om det redan vid förlängningstillfället finns anledning att anta att arbetsgivaren framöver inte kommer följa gällande lagar och regler.

I avsnitt 12 och 13 föreslår regeringen åtgärder som syftar till att kontinuerligt under tillståndstiden motverka att arbetskraftsinvandrare arbetar under villkor som inte uppfyller kraven för arbetstillstånd. Arbetskraftsinvandrares anställningsvillkor skulle därmed framöver kunna utredas i ett tidigare skede än vid en ansökan om förlängt arbetstillstånd. Trots de förslagen kan det dock förekomma fall då det är först vid en ansökan om förlängning som det kan kontrolleras om förutsättningarna för arbetstillståndet varit uppfyllda. För att bibehålla legitimiteten i systemet och säkerställa att arbetskraftsinvandrare arbetar under villkor som uppfyller kraven för arbetstillstånd anser regeringen därför att det även i fortsättningen bör finnas en skyldighet att i vissa fall beakta hur föregående tillståndsperiod sett ut. Även om bedömningen av en förlängningsansökan som utgångspunkt är framåtsyftande delar regeringen alltså utredningens bedömning att, som bl.a. Förvaltningsrätten i Stockholm, *LO* och *TCO* också påpekar, möjligheten till en bedömning av tidigare tillståndsperiod bör finnas kvar. Av den nya bestämmelsen bör det därför, som utredningen föreslår, även framgå under vilka förutsättningar förlängning av tillståndstiden för ett arbetstillstånd ska vägras, bl.a. om det har funnits vissa brister under den tidigare tillståndsperioden. Vilka dessa grunder bör vara utvecklas i det följande.

Uttryckliga grunder för att vägra förlängning...

För det första, och i enlighet med det som utredningens föreslår, anser regeringen att förläning av tillståndstiden för ett arbetstillstånd ska vägras om tillståndet har förvärvats på ett bedrägligt sätt, ett 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.

Migrationsverket efterfrågar vissa förtydliganden, bl.a. av vad som närmare avses med att tillståndet har förvärvats på ett bedrägligt sätt.

Någon närmare vägledning av innebörden av dessa vägransgrunder än att systematiken har hämtats från de bestämmelser som reglerar förlängning av bl.a. EU-blåkort och ICT-tillstånd ges inte i betänkandet. Enligt regeringens mening är en naturlig utgångspunkt att innebörden av de nya grunderna för att vägra förlängning av ett arbetstillstånd bör vara densamma som i redan existerande bestämmelser i utlänningslagen (se 5 b kap. 17 §, 6 a kap. 6 §, 6 b kap. 11 § och 6 c kap. 10 § UtL). Vägledning för den närmare innebörden av dessa grunder bör därför hämtas från tidigare förarbetsuttalanden. Med att tillståndet har förvärvats på ett bedrägligt sätt bör alltså avses att det t.ex. har kommit fram att någon av de handlingar som låg till grund för beviljande av tillståndet var falsk eller på annat sätt oriktig (jfr propositionen 2012/13:148 Genomförande av blåkortsdirektivet s. 137, prop. 2017/18:34 s. 130, prop. 2017/18:108 s. 123 och prop. 2019/20:9 s. 182).

Sveriges advokatsamfund avstyrker förslaget i den del som avser att förlängning av tillståndstiden ska vägras om ett bevis om tillståndet har förfalskats eller ändrats i något avseende. Det finns enligt samfundets mening ingen anledning att ge ett förfalskningsbrott av ett bevis för ett uppehållstillstånd en särställning i förhållande till annan brottslighet, på det sättet att detta brott automatiskt ska utgöra ett absolut hinder för att utlänningen ska kunna beviljas ett förlängt uppehållstillstånd för arbete. Regeringen ställer sig emellertid bakom utredningens förslag även i denna del. Uttrycket förfalskats är enligt gällande rätt inte heller avsett att begränsa tillämpningsområdet för bestämmelsen till handlingar som är förfalskade i den mening som avses i urkundsförfalskningsbrottet (14 kap. 1 § brottsbalken). Det bör räcka att den handling som åberopas på något sätt är oriktig eller inte avspeglar de verkliga förhållandena (jfr prop. 2017/18:34 s. 125, prop. 2017/18:108 s. 120 och prop. 2019/20:9 s. 177). Med ett bevis om tillståndet avses själva tillståndsbeviset, dvs. i första hand uppehållstillståndskortet (jfr prop. 2012/13:148 s. 137, prop. 2017/18:34 s. 130, prop. 2017/18:108 s. 123 och prop. 2019/20:9 s. 182). Uttrycket ändrats i något avseende bör i sin tur ta sikte på ändringar som görs på ett sätt som liknar bedrägeri eller förfalskning. Legitima ändringar, t.ex. rättelser av felaktiga uppgifter, bör alltså inte omfattas av uttrycket (jfr prop. 2017/18:108 s. 120).

Regeringen anser vidare, liksom utredningen, att en förlängning bör vägras även i fall då utlänningen vistas i Sverige av andra skäl än de som arbetstillståndet beviljades för. Denna grund kan enligt regeringens mening bli tillämplig t.ex. om utlänningen inte fullföljer arbetet enligt de villkor som gäller för tillståndet. Det bör också kunna vara fråga om andra situationer, bl.a. när en utlännings person inte påbörjar en anställning eller har avslutat den i förtid, eller annars vistas i landet av andra orsaker än de som angavs i ansökan (jfr prop. 2012/13:148 s. 137, prop. 2017/18:34 s. 130, prop. 2017/18:108 s. 124 och prop. 2019/20:9 s. 182).

Med att förlängning av tillståndstiden ska vägras avses att de nu aktuella grunderna för att avslå en förlängningsansökan är tvingande. I dessa fall, då systemet med arbetskraftsinvandring har missbrukats, instämmer regeringen i utredningens bedömning att det inte bör finnas något utrymme för skönsmässiga bedömningar.

...inklusive en uttrycklig hänvisning till återkallelsebestämmelsen

Utredningen föreslår för det andra att det vid en ansökan om förlängning av arbetstillstånd ska göras en bedömning av om förutsättningarna för arbetstillståndet avseende den tidigare tillståndperioden varit uppfyllda, dvs. en prövning motsvarande 7 kap. 7 e § första stycket 1 UtIL (jfr MIG 2015:11). Regeringen delar utredningens bedömning att denna i praxis fastslagna ordning också bör komma till uttryck i den nya bestämmelsen. I enlighet med praxis bör en helhetsbedömning göras även när det är fråga om att bedöma om de villkor som gällt under en tidigare tillståndsperiod har varit sämre än vad som följer av kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen (MIG 2017:24 och MIG 2017:25). Detsamma bör gälla vid bedömningen av om försörjningskravet varit uppfyllt. För att motverka riskerna för utnyttjande av utländsk arbetskraft bör särskild försiktighet dock iakttas vid en helhetsbedömning av detta krav (jfr MIG 2018:12).

Med anledning av utredningens författningsförslag efterfrågar Migrationsverket ett förtydligande av hur avvägningen mellan den framåt- och bakåtsyftande bedömningen ska göras. Som anges ovan anser regeringen att utgångspunkten för Migrationsverkets prövning är om anställningen framöver bedöms uppfylla kraven för arbetstillstånd. Om så bedöms vara fallet anser regeringen i likhet med utredningen att Migrationsverket inte regelmässigt ska behöva eftersöka avvikelser under tidigare tillståndsperiod i alla ärenden. En sådan hantering kan nämligen inte anses vara ett effektivt utnyttjande av Migrationsverkets resurser och riskerar dessutom att leda till långa handläggningstider. Regeringen anser därför att det också bör ha framkommit något i underlaget som indikerar att det tidigare tillståndet skulle ha återkallats. På så sätt behöver Migrationsverket inte regelmässigt behöver göra djupgående utredningar av den tidigare tillståndsperioden i alla ärenden. Det innebär samtidigt att om det vid en översiktlig kontroll av tidigare tillståndsperiod inte finns något som tyder på att en djupare utredning är nödvändig kan ansökan beviljas. Migrationsverket kan därmed koncentrera de djupare utredningarna till de ärenden där behovet erfarenhetsmässigt är som störst. Migrationsverket bör också kunna göra stickprovsvisa kontroller i ett visst antal ärenden, i vissa branscher eller på annat sätt som verket bedömer lämpligt.

Vidare bör som utgångspunkt endast eventuella avvikelser under tillståndsperioden närmast före det sökta tillståndet utredas och beaktas. Utredningen har övervägt om detta uttryckligen bör framgå av den nu föreslagna bestämmelsen men anser att det i vissa undantagsfall kan finnas situationer när det tidigare tillståndet endast har varat en mycket begränsad period och tillståndet dessförinnan därför kan behöva beaktas. Regeringen delar därför utredningens bedömning att bestämmelsen inte bör utformas på sådant sätt att en kontroll av tillståndsperioden även före det närmast föregående tillståndet helt utesluts.

Med utredningens författningsförslag inbegrips även en granskning av om tidigare tillstånd skulle ha återkallats p.g.a. att utlännningen inte påbörjat sitt arbete inom fyra månader från tillståndets första giltighetsdag eller inom den s.k. omställningsperioden (7 kap. 7 e § första stycket 2 respektive andra stycket UtIL). Utredningen har inte utvecklat något resonemang i denna del. Regeringen föreslår ovan att förlängning av

tillståndstiden för ett arbetstillstånd ska vägras om utlänningen vistas i Sverige av andra skäl än de som arbetstillståndet beviljades för. Den situationen att en utlänning inte påbörjar en anställning inom fyra månader från tillståndets första giltighetsdag menar regeringen därför redan omfattas av den prövning som ovan föreslås ska göras vid en förlängningsansökan. När det gäller frågan om även den s.k. omställningsperioden i 7 kap. 7 e § andra stycket UtL bör beaktas vid en förlängningsansökan konstaterar regeringen att den bestämmelsen reglerar vad som gäller om utlänningens anställning upphör under Migrationsverkets pågående utredning om återkallelse. Till skillnad från utredningen anser regeringen därför att det inte är lämpligt att ändra nuvarande ordning så att även 7 kap. 7 e § första stycket 2 och andra stycket UtL ska beaktas vid en ansökan om förlängning av arbetstillståndet.

Sammanfattningsvis är syftet med att i den föreslagna förlängningsbestämmelsen hänvisa till nyss angivna delar av återkallelsebestämmelsen att i de fall Migrationsverket finner anledning att utreda föregående tillståndsperiod och avvikelser i förutsättningarna för det arbetstillståndet har förekommit, ska dessa i huvudsak bedömas på samma sätt vid en förlängningsansökan som vid en eventuell återkallelse. Det innebär vidare att vid en förlängningsansökan måste eventuella avvikelser också bedömas utifrån de möjligheter till undantagen från återkallelse som nu föreslås (7 kap. 7 e § tredje stycket UtL). I avsnitt 8.1 föreslår regeringen att det i återkallelsebestämmelsen ska införas utökade möjligheter att avstå från att återkalla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete i ringa fall av avvikelse eller om en återkallelse med hänsyn till omständigheterna annars inte framstår som rimlig. Denna mer nyanserade bedömning kommer alltså att gälla även vid prövningen av en förlängningsansökning. Om bedömningen utmynnar i att tidigare tillstånd inte skulle ha återkallats, exempelvis för att något undantag är för handen, kan förlängningsansökan beviljas förutsatt att övriga förutsättningar är uppfyllda. På samma sätt ska en förlängningsansökan däremot avslås om bedömningen skulle utmynna i att tidigare uppehållstillstånd för arbete skulle ha återkallats. När det väl har bedömts att tidigare tillstånd skulle ha återkallats är alltså även denna grund för att avslå en förlängningsansökan tvingande.

Som utredningen anför bör i övrigt de principer som ligger till grund för undantagen från återkallelse tillämpas på motsvarande sätt vid handläggningen av en ansökan om permanent uppehållstillstånd enligt 5 kap. 5 § första stycket 1 UtL (jfr även MIG 2015:20 och prop. 2016/17:212 s. 10).

Det bör slutligen särskilt påpekas att kravet på annonsering i 6 kap. 2 § andra stycket UtL inte omfattas av återkallelsebestämmelsen i 7 kap. 7 e § UtL. Annonseringskravet kan därför enbart bedömas framåtsyftande, dvs. om en ny anställningen uppfyller annonseringskravet eller inte. Det är inte heller en rimlig ordning att ett sådant misstag, som inte upptäckts av Migrationsverket vid prövningen av en tidigare ansökan, ska medföra ett avslag för den enskilde i ett senare skede.

När ska förlängningsansökan ha kommit in?

Migrationsverket efterfrågar ett förtydligande av hur prövningen ska göras av en förlängningsansökan som kommer in efter det att det föregående tillståndet löpt ut. *Förvaltningsrätten i Stockholm* anser för sin del att ansökningar om arbetstillstånd borde betraktas som förlängningsansökningar om man någon gång tidigare haft ett arbetstillstånd i Sverige. Detta för att motverka att en utlänning som efter att ha fått avslag på sin ansökan om förlängning återvänder till hemlandet och därifrån ansöker om arbetstillstånd på grund av anställning hos samma arbetsgivare som avslagsbeslutet avser. Det är viktigt att systemet för arbetskraftsinvandring inte missbrukas. En s.k. karenstid, dvs. att en ansökan om arbetstillstånd en viss tid efter det att en förlängningsansökan avslagits alltså ska betraktas som en förlängningsansökan, kan emellertid medföra komplicerade bedömningar och orimliga och oförutsebara konsekvenser för både arbetsgivare och arbetstagare. Utlänningen skulle t.ex. kunna söka arbete hos en annan arbetsgivare och vid prövningstillfället alltså ha en helt ny anställning som uppfyller kraven i utlänningslagen. Om ansökan kommer in när det tidigare tillståndet löpt ut är det enligt regeringens mening därför det lämpligaste att en sådan ansökan betraktas som en ny ansökan.

Det bör dessutom påpekas att bestämmelsen i 6 kap. 2 § UtIL är fakultativ. Det finns alltså inte någon ovillkorlig rätt att få ett arbetstillstånd i en sådan situation som Förvaltningsrätten i Stockholm tar upp utan en bedömning måste göras i varje enskilt fall. Migrationsverket ska som nämns ovan också vidta åtgärder för att motverka missbruk av regler (5 § förordningen med instruktion för Migrationsverket). Vid misstanke om att regelverket missbrukas finns alltså en möjlighet att avslå ansökan.

8.3 Ingen begränsning av den sammanlagda tillståndstiden för arbetstillstånd

Regeringens förslag: Den nuvarande begränsningen av den sammanlagda tillståndstiden för arbetstillstånd enligt reglerna för arbetskraftsinvandring ska tas bort.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser, bl.a. *Almega Företagarna*, *Gröna arbetsgivare*, *Kammarrätten i Stockholm* och *Svenskt Näringsliv*, är positiva till förslaget eller har inte några invändningar mot det. *Migrationsverket*, som också ställer sig positiv, efterfrågar ett förtydligande kring hur arbetstillståndets begränsning till yrke och arbetsgivare ska tillämpas i de fall arbetstagaren lämnar landet mellan tillstånden. Om begränsningen av den sammanlagda tillståndstiden för ett arbetstillstånd tas bort anser Migrationsverket också att en anmälningsskyldighet bör övervägas för utlänningar som fått uppehållstillstånd för arbete men som inte kommer att ta tillståndet i anspråk. Även *Landsorganisationen i Sverige (LO)* tillstyrker förslaget, med reservation för att det säkerställs att risken för missbruk inte ökar.

Tjänstemännens centralorganisation (TCO) ställer sig däremot tveksamt till förslaget och saknar bl.a. en analys av vad flera på varandra följande tidsbegränsade uppehållstillstånd innebär för arbetskraftsinvandringen i praktiken.

Skälen för regeringens förslag

Den nuvarande regleringen kan medföra att Sverige går miste om värdefull kompetens

Enligt de nuvarande reglerna får ett arbetstillstånd enligt reglerna för arbetskraftsinvandring inte gälla 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 om det finns särskilda skäl, högst sex år (6 kap. 2 a § UtIL). Om permanent uppehållstillstånd inte beviljas när den sammanlagda tiden för förlängning är uppnådd ska utlänningen lämna Sverige.

När bestämmelsen om arbetstillståndets giltighetstid infördes anfördes att den sammanlagda tillståndstiden för arbetstillstånd inte bör överstiga fyra år. Då bör istället frågan om permanent uppehållstillstånd aktualiseras (prop. 2007/08:147 s. 28 och 29). Ur ett rörlighetsperspektiv har det senare ifrågasatts hur ändamålsenligt utformade dessa regler om arbetstillståndens längd är. Det har bl.a. konstaterats att en inte helt ovanlig situation är att en utlänning, som är anställd inom en koncern utomlands, upprepade gånger sänds till Sverige för att utföra arbete under en begränsad tid. När den sammanlagda tillståndstiden uppgår till fyra år kan utlänningen inte beviljas ytterligare arbetstillstånd, vilket kan utgöra ett hinder såväl för arbetsgivarens verksamhet som utlänningens möjlighet att utföra arbete i Sverige. Det har därför redan tidigare övervägts att införa en obegränsad möjlighet att förlänga de tidsbegränsade arbetstillstånden. Emellertid har lagstiftaren hittills valt att stå fast vid gällande regler, med hänvisning till att utgångspunkten när reglerna infördes som anges ovan var att de tidsbegränsade arbetstillstånden så småningom skulle kunna övergå till ett permanent tillstånd att vistas och arbeta i Sverige. Dock har möjligheten att vid särskilda skäl bevilja förlängt arbetstillstånd även efter en sammanlagd tillståndstid om fyra år införts, upp till en sammanlagd tillståndstid om högst sex år (propositionen 2013/14:213 Cirkulär migration och utveckling s. 29 och 30).

Sådana särskilda skäl kan finnas t.ex. när en utlänning inte har 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 utlänning som har haft uppehållstillstånd på grund av arbete i fyra år, men som på grund av flera korta arbetslöshetsperioder under denna tid stått utanför arbetsmarknaden på ett sådant sätt att permanent uppehållstillstånd inte kan påräknas (prop. 2013/14:213 s. 53). Av praxis framgår vidare att en helhetsbedömning av omständigheterna i det särskilda fallet måste göras om det sökta tillståndet ska beviljas och att särskilda skäl för förlängt arbetstillstånd kan finnas i fler situationer än de exempel som räknas upp i förarbetena (MIG 2017:18 och MIG 2019:16). Utgångspunkten är dock alljämt att de tidsbegränsade arbetstillstånden,

efter en tillståndstid om fyra år och på ansökan, ska övergå till permanenta tillstånd.

Bestämmelsen i 6 kap. 2 a § andra stycket UtIL har kommit att tolkas som att en utlänning får ha högst fyra, eller vid särskilda skäl, sex år med tidsbegränsade tillstånd under en sjuårsperiod, oavsett om han eller hon under den tiden har lämnat landet eller inte (se t.ex. Migrationsverkets rättsliga ställningstagande, RS/011/2021). En utlänning som t.ex. haft ett vikariat i Sverige under ett år och som några år senare får en fast anställning kan enligt nuvarande tillämpning inte få arbetstillstånd för längre tid än sammanlagt tre år, om det inte finns särskilda skäl. Bedömningarna är inte alltid förutsebara för den enskilde och enligt uppgift från Migrationsverket är tillämpningen komplicerad.

Till detta kommer att det sedan den 20 juli 2021 finns särskilda krav för att beviljas permanent uppehållstillstånd. Det handlar om att utlänningen ska kunna försörja sig och att det med hänsyn till utlänningens förväntade levnadssätt inte råder tveksamhet om att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas (5 kap. 7 § UtIL). Dessa krav gäller alltså även för den som söker permanent uppehållstillstånd på grund av arbete.

Sammantaget har rättsutvecklingen i praxis för en arbetskraftsinvandrare blivit invecklad. Det finns enligt regeringens mening en risk att nuvarande ordning hindrar arbetstagare från att välja Sverige som arbetsland. Framför allt stämmer regleringen inte överens med hur dagens rörliga arbetsmarknad fungerar. Den nuvarande begränsningen av den sammanlagda tillståndstiden för ett arbetstillstånd kan alltså medföra att Sverige går miste om eller utvisar värdefull kompetens som svenska arbetsgivare har ett behov av. Därför bör de nuvarande reglerna ändras.

Begränsningen av den sammanlagda tillståndstiden för arbetstillstånd bör tas bort

Regeringen föreslår i likhet med utredningen att begränsningen av den sammanlagda tillståndstiden för arbetstillstånd ska tas bort. Som anges ovan har lagstiftaren tidigare övervägt en sådan åtgärd men stannat vid att inte göra det (prop. 2013/14:213 s. 29). TCO ställer sig också tveksam till det nu aktuella förslaget och saknar bl.a. en analys av vad flera på varandra följande tidsbegränsade uppehållstillstånd innebär för arbetskraftsinvandraren i praktiken.

Regeringens avsikt är emellertid att den nuvarande ordningen med till en början kortare arbetstillstånd som så småningom ska kunna övergå till ett permanent tillstånd ska finnas kvar. Det finns enligt regeringens mening inte skäl att anta att en utlänning som uppfyller kraven för permanent uppehållstillstånd, och som vill bosätta sig mer varaktigt i Sverige, inte skulle ansöka om ett permanent tillstånd. Ett permanent uppehållstillstånd är generellt mer fördelaktigt än ett tidsbegränsat och utlänningen behöver då inte heller ha något arbetstillstånd (2 kap. 8 c § UtIL). Regeringen anser samtidigt att det finns klara fördelar med att låta utlänningen själv bestämma om denne vill ha ett permanent uppehållstillstånd eller ett förlängt tidsbegränsat tillstånd för arbete. En utlänning kan t.ex. avse att i framtiden inte vara bosatt i Sverige i den utsträckning som skulle krävas för att beviljas ett permanent tillstånd, men

likväl uppfylla kraven för att få det tidsbegränsade tillståndet för arbete förlängt. Ett sådant konkret exempel är en utlänning som arbetar i Sverige men är bosatt i ett annat land, vilket alltså är möjligt med ett tidsbegränsat tillstånd (MIG 2020:17).

En annan stor fördel med förslaget är att de nuvarande ganska komplicerade beräkningarna över olika tillståndspårer inte kommer att behöva göras. Processen blir mer förutsebar för arbetstagare och arbetsgivare och tillämpningen enklare för Migrationsverket. På så sätt minskar även risken för fel och att en arbetskraftsinvandrare utvisas till följd av bestämmelserna rörande antalet tillståndspårer.

Migrationsverket efterfrågar ett förtydligande av hur arbetstillståndets begränsning till yrke och arbetsgivare ska tillämpas i de fall arbetstagaren lämnar landet mellan tillstånden. Migrationsverket anser också att en anmälningsskyldighet bör övervägas för utlänningar som fått uppehållstillstånd för arbete men som inte kommer att ta tillståndet i anspråk.

Ett arbetstillstånd ska enligt gällande rätt 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 (6 kap. 2 a § tredje stycket UtL). Den situation som Migrationsverket tar upp bör alltså kunna uppstå redan enligt nuvarande ordning. Utredningen föreslår inte heller någon ändring av bestämmelsen om arbetstillståndets koppling till arbetsgivare och slag av arbete. Förslaget om att ta bort den sammanlagda tillståndstiden för ett arbetstillstånd är inte avsett att påverka tillämpningen av bestämmelsen om arbetstillståndets koppling till arbetsgivare och slag av arbete. Som anges i avsnitt 8.2 anser regeringen dock att det lämpligaste är att en ansökan som kommer in när det tidigare tillståndet löpt ut betraktas som en ny ansökan. Detta bör enligt regeringens mening gälla oavsett om utlänningen lämnar in sin ansökan inifrån landet eller från ett annat land. En ny ansökan om arbetstillstånd ska enligt 6 kap. 2 a § tredje stycket UtL knytas till en viss arbetsgivare och avse ett visst slag av arbete. Det saknas vidare beredningsunderlag för att föreslå en sådan anmälningsskyldighet som Migrationsverket är inne på. Ett uppehållstillstånd för arbete ska dock som huvudregel återkallas om utlänningen inte inom fyra månader från tillståndets första giltighetsdag påbörjat arbetet (7 kap. 7 e § första stycket 2 UtL).

Kvalificeringsperioden för permanent uppehållstillstånd bör inte ändras

Ett permanent uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som i sammanlagt fyra år under de senaste sju åren har haft uppehållstillstånd för arbete (5 kap. 5 § första stycket 1 UtL).

Regeringen anser att den nuvarande kvalificeringsperioden är väl avvägd. Den är tillräckligt lång för att säkerställa att utlänningen har den anknytning till arbetsmarknaden som kan krävas för att beviljas ett permanent uppehållstillstånd i Sverige samtidigt som den inte hindrar utlänningen att röra sig mellan Sverige och ett eller flera andra länder (jfr prop. 2007/08:147 s. 29 och 30 och prop. 2013/14:213 s. 26–28). Regeringen delar alltså utredningens bedömning att det saknas skäl att ändra den nuvarande kvalificeringsperioden.

Regeringens förslag om att ta bort den nuvarande regleringen avseende den längsta sammanlagda tillståndstiden för arbetstillstånd innebär dock att utlänningen kommer att få en utökad möjlighet att kvalificera sig för ett permanent uppehållstillstånd genom att han eller hon i princip kan vara här på tidsbegränsade tillstånd till dess att kvalificeringskravet är uppfyllt. Utlänningen kommer därmed att få större möjligheter att själv bestämma när eller om han eller hon vill ansöka om permanent uppehållstillstånd. Migrationsverket kommer härigenom alltså inte heller att behöva pröva frågan om permanent uppehållstillstånd utan att utlänningen uttryckligen önskar detta. Migrationsverkets ansökningsblanketter kan därför behöva anpassas.

9 Utökade möjligheter till rörlighet mellan olika tillstånd

9.1 Möjligheten att få en ansökan om uppehållstillstånd beviljad efter inresan

Regeringens förslag: En ansökan om förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt reglerna för arbetskraftsinvandring eller vid s.k. spårbyte, eller för att bedriva näringsverksamhet ska få beviljas inifrån landet.

En utlänning som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt reglerna för arbetskraftsinvandring eller för att bedriva näringsverksamhet ska inifrån landet få byta mellan dessa tillstånd eller till ett uppehållstillstånd för forskning eller studier på forskarnivå, om ansökan görs inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet och förutsättningarna för det tillståndet varit uppfyllda.

En familjemedlem till en utlänning som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt reglerna för arbetskraftsinvandring eller vid s.k. spårbyte, eller för att bedriva näringsverksamhet ska kunna få sin ansökan beviljad inifrån landet i samma omfattning som anknytningspersonen.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att även en s.k. spårbytare med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 a § UtL inifrån landet ska kunna ansöka om och beviljas uppehållstillstånd för arbete enligt de vanliga reglerna för arbetskraftsinvandring, för att bedriva näringsverksamhet eller för forskning. Utredningens förslag omfattar inte att en utlänning ska få ansöka om uppehållstillstånd för studier på forskarnivå inifrån landet. Utredningens förslag omfattar inte heller en familjemedlem till en utlänning som inifrån landet beviljas ett tillstånd på en annan grund.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser, bl.a. *Almega*, *Barnombudsmannen*, *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)*, *Svenskt Näringsliv* och *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)*, är positiva till förslaget eller har inte några

invändningar mot det. *Migrationsverket* efterfrågar ett förtydligande av vilken betydelse det har att en ansökan kommer in efter det att det tidigare tillståndet löpt ut. *Migrationsverket* anser vidare att kravet på att det inte ska ha funnits grund för att återkalla det tidigare tillståndet för att en utlänning ska få ansöka om uppehållstillstånd på en annan grund inifrån landet kan medföra tillämpningssvårigheter. Även *Riksdagens ombudsmän (JO)* ser liknande svårigheter och anser att det bör övervägas om detta är en lämplig ordning. *Sveriges advokatsamfund* konstaterar att en konsekvens av förslaget kan bli att en utlänning som t.ex. erhållit ett uppehållstillstånd för arbete kan resa in i Sverige och omedelbart, eller efter en mycket kort tid, byta tillståndsgrund till näringsverksamhet och anser att avsikten med förslaget bör förtydligas i denna del. *Sveriges advokatsamfund* anser vidare att det finns anledning att överväga om utlänningen ska tillåtas arbeta respektive bedriva näringsverksamhet redan från det att ansökan om ett tillstånd på en annan grund lämnats in.

Förvaltningsrätten i Stockholm konstaterar att möjligheterna för en s.k. spårbytare med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 a § UtL att inifrån landet byta grund för uppehållstillstånd enligt gällande ordning är begränsat till bestämmelserna om verkställighetshinder. På samma tema anser *Företagarna* att regelverket mellan arbetskraftsinvandring och övriga grunder för uppehållstillstånd bör separeras.

Några remissinstanser, bl.a. *Karolinska Institutet*, *Kungl. Tekniska högskolan*, *Lunds universitet*, *Sveriges akademikers centralorganisation (SACO)* och *Uppsala universitet* anser att utlänningar som har arbetstillstånd inifrån landet även ska kunna ansöka om tillstånd för studier på forskarnivå.

Business Region Göteborg anser att även den situationen att arbetskraftsinvandrararen inte får ha kvar sin anställning men den medföljande familjemedlemmen i stället får ett arbete bör omfattas av möjligheten att inifrån landet kunna byta grund för sitt tillstånd.

Skälen för regeringens förslag

Förlängning av vissa tillstånd inifrån landet

En utlänning som vill ha ett uppehålls- eller arbetstillstånd i Sverige ska som huvudregel ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet (5 kap. 18 § första stycket och 6 kap. 4 § UtL). Från denna huvudregel finns flera undantag. Av nuvarande regler framgår, såvitt nu är av intresse, att en ansökan om förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för en utlänning som har beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtL kan beviljas trots att ansökan görs inifrån landet (5 kap. 18 § andra stycket 7 UtL). Det finns även ett undantag som tar sikte på ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete som kan beviljas enligt 5 kap. 15 a § UtL för en utlänning vars asylansökan avslagits genom ett lagakraftvunnet beslut, s.k. spårbyte (5 kap. 18 § andra stycket 8 UtL). Det följer av ordalydelsen i 5 kap. 18 § andra stycket 8 UtL att den tar sikte på situationen då utlänningen efter ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut första gången ansöker om uppehållstillstånd på grund av arbete. Det saknas däremot uttryckliga bestämmelser som reglerar motsvarande situation vid förlängningen av ett uppehållstillstånd som

meddelats med stöd av 5 kap. 15 a § UtL. I praxis har det dock ansetts att också en ansökan om förlängning av ett sådant uppehållstillstånd kan prövas om den kommit in till Migrationsverket innan det tidsbegränsade uppehållstillståndet har löpt ut (MIG 2013:13). Även för den som bedriver näringsverksamhet och vill förlänga sitt tidsbegränsade uppehållstillstånd saknas bestämmelser om att en ansökan om förlängning får göras utan att lämna landet.

Regeringen anser i likhet med utredningen att nuvarande luckor i regleringen är otillfredsställande och att det bör förtydligas vad som ska gälla. Regeringen föreslår därför att det i utlänningslagen uttryckligen ska anges att även en ansökan om förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt 5 kap. 15 a § eller för att bedriva näringsverksamhet enligt den nya föreslagna 5 kap. 10 a § UtL ska kunna beviljas inifrån landet.

Migrationsverket efterfrågar ett förtydligande av vilken betydelse det har att en förlängningsansökan kommer in efter det att ett tidigare tillstånd löpt ut. Med en förlängningsansökan avses en ansökan som kommer in under tiden då det tidigare tillståndet fortfarande gäller (jfr även Migrationsverkets rättsliga ställningstagande RS/082/2021). Om ansökan i stället kommer in när det tidigare tillståndet löpt ut är det att betrakta som en ny ansökan. Den nu föreslagna bestämmelsen om när tillstånd kan beviljas efter inresan blir då alltså inte tillämplig. I sådana fall får det i stället bedömas om det finns synnerliga skäl att ändå bevilja ansökan inifrån landet med stöd av 5 kap. 18 § andra stycket 11 UtL.

Byte av grund för tillstånd mellan arbete och näringsverksamhet inifrån landet

Huvudregeln om att en utlänning ska ha ansökt om och beviljats uppehålls- och arbetstillstånd före inresan i Sverige innebär att den som har ett tillstånd på en grund, men vill byta till en annan, som huvudregel måste lämna landet för att ansöka från ett annat land. Trots att antalet undantag från huvudregeln blivit allt fler med tiden kan det alltså fortfarande uppstå situationer där en utlänning som har uppehållstillstånd på en grund, t.ex. för att bedriva näringsverksamhet, och som sedan erbjuds ett arbete och vill få tillstånd för att arbeta i stället, inte anses kunna söka ett sådant tillstånd utan att först resa ut från Sverige. Detsamma kan gälla en person som har uppehållstillstånd för att arbeta och som sedan erbjuds en tjänst som forskare. För att välbehövad internationell kompetens ska bli kvar i landet och för att öka Sveriges attraktionskraft anser regeringen att denna rörlighet mellan olika typer av verksamheter behöver underlättas.

Utredningen föreslår att den som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete eller näringsverksamhet ska kunna ansöka om att byta mellan dessa grunder utan att behöva lämna landet. Som ytterligare en förutsättning för att en sådan ansökan ska kunna beviljas inifrån landet föreslår utredningen att det inte ska ha funnits någon grund för att återkalla det tidigare tillståndet. *Riksdagens ombudsmän (JO)* noterar att utredningens förslag i fråga om ansökningar om förlängning av uppehållstillstånd för arbete innebär att frågan om det tidigare tillståndet skulle ha återkallats blir föremål för prövning både för att avgöra om ansökan alls kan prövas efter inresa och för att avgöra ansökan i materiell

hänseende (jfr avsnitt 8.2) och ifrågasätter om detta är en lämplig ordning. Regeringen, som delar denna synpunkt, föreslår som framgår ovan därför att det i en egen bestämmelse ska regleras att en förlängningsansökan om uppehållstillstånd på grund av arbete eller för att bedriva näringsverksamhet under vissa förutsättningar ska kunna beviljas inifrån landet. Den nu aktuella bestämmelsen reglerar i sin tur enbart byte av grund för uppehållstillstånd mellan arbete och näringsverksamhet (s.k. statusbyte).

Som Migrationsverket för fram kan kravet på att det inte ska ha funnits någon grund för att återkalla det tidigare tillståndet för att en utlänning ska få söka om uppehållstillstånd på en annan grund också föranleda andra tillämpningssvårigheter. I avsnitt 9.3 föreslås t.ex. att det ska införas en särskild grund för att återkalla vissa tillstånd om utlänningen under pågående tillståndstid vill byta grund för sitt tillstånd. Som Migrationsverket uppmärksammar finns det inte heller någon särskild grund för att återkalla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för näringsverksamhet i de fall förutsättningarna för tillståndet inte längre skulle vara uppfyllda. För att undvika tillämpningsproblem anser regeringen därför att kravet för att kunna byta grund inifrån landet bör vara att förutsättningarna för det tidigare tillståndet har varit uppfyllda.

Sveriges advokatsamfund efterfrågar ett förtydligande av om en utlänning som t.ex. erhållit ett uppehållstillstånd för arbete kan resa in i Sverige och omedelbart, eller efter en mycket kort tid, byta tillståndsgrund till näringsverksamhet. Regeringens förslag innebär i och för sig ingen begränsning i tid för att inifrån landet kunna byta grund för sitt tillstånd. Däremot innebär regeringens förslag som framgår ovan att för att en utlänning som exempelvis haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete måste förutsättningarna för det tillståndet ha varit uppfyllda för att han eller hon inifrån landet ska få ansöka om uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet. En annan ordning skulle nämligen enligt regeringen kunna öppna upp för att en utlänning genom att byta grund för sitt uppehållstillstånd kan befinna sig i landet under en längre tid utan att behöva visa att villkoren för det tidigare tillståndet varit uppfyllda. Den bakåtsyftande bedömningen bör alltså ske på motsvarande sätt som föreslås när ett tillstånd ska förlängas (jfr avsnitt 7 och 8.2). Det innebär att om det t.ex. vid en översiktlig kontroll av de grundläggande förutsättningarna för det tidigare tillståndet inte finns något som tyder på att en djupare utredning är nödvändig, bör ansökan kunna prövas inifrån landet. En ytterligare 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, på det sätt som enligt praxis redan gäller för s.k. spårbytare. Avsikten med förslaget är således att underlätta rörligheten mellan olika tillstånd inifrån landet, samtidigt som missbruk motverkas.

Sveriges advokatsamfund anser vidare att det bör övervägas om en utlänning ska tillåtas arbeta respektive bedriva näringsverksamhet redan från det att ansökan om ett tillstånd på en annan grund lämnats in. Som anges i avsnitt 6 finns det inte några migrationsrättsliga hinder för att en utlänning med t.ex. ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete, vid sidan av det befintliga tillståndet bedriver näringsverksamhet, så länge förutsättningarna för det befintliga tillståndet uppfylls parallellt. En

utlänning som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet är dock förhindrad att börja arbeta på grund av en anställning utan ett beviljat arbetstillstånd (jfr 2 kap. 7 § och 20 kap. 3 § UtL). En sådan ordning är inte förenlig med regeringens avsikt att underlätta rörligheten mellan olika tillstånd inifrån landet. För att möjligheten att byta tillståndsgrund inifrån landet ska framstå som meningsfull och underlätta en legal självförsörjning anser regeringen därför, i linje med Sveriges advokatsamfunds synpunkt, att en utlänning som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet och som inifrån landet får ansöka om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete och ett arbetstillstånd, bör vara undantagen från kravet på arbetstillstånd under handläggningstiden för det nya tillståndet. Av bemyndigandet i 2 kap. 9 § UtL följer att regeringen får meddela föreskrifter om att utlänningar får arbeta i Sverige utan arbetstillstånd. Några lagändringar är alltså inte nödvändiga för att åstadkomma detta.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen alltså att en utlänning som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt reglerna för arbetskraftsinvandring och ansöker om ett tillstånd för att bedriva näringsverksamhet eller tvärtom ska kunna få ansökan beviljad inifrån landet, om ansökan ges in inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet och förutsättningarna för det tillståndet varit uppfyllda. För att uppehållstillstånd ska kunna beviljas måste givetvis även förutsättningarna för det nya tillståndet vid en framåtsyftande bedömning vara uppfyllda.

Byte av grund för tillstånd från arbete eller näringsverksamhet till forskning eller till studier på forskarnivå inifrån landet

En utlänning som har ett uppehållstillstånd för t.ex. forskning kan få en ansökan om uppehållstillstånd och arbetstillstånd beviljad efter inresan i Sverige (5 kap. 18 § andra stycket 9 UtL). Utredningen föreslår att det även bör vara möjligt att byta åt andra hållet, dvs. att det för en utlänning som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete eller för att bedriva näringsverksamhet ska vara möjligt att inifrån landet ansöka om och beviljas tillstånd för sådan forskning som omfattas av 5 b kap. 1 § UtL.

Karolinska Institutet, Kungl. Tekniska högskolan, Lunds universitet, Sveriges akademikers centralorganisation (SACO) och Uppsala universitet anser att en utlänning som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete eller för att bedriva näringsverksamhet dessutom bör kunna ansöka om och beviljas tillstånd för studier på forskarnivå inifrån landet. Det är enligt flera av dessa remissinstanser inte ovanligt att högkvalificerade personer som är här för att arbeta och sedan antas till forskarutbildning av rent formella skäl tvingas lämna landet för att ansöka om uppehållstillstånd. Det innebär bl.a. extra kostnader och svårigheter att planera närvaro vid utbildning och forskningsprojekt.

Enligt gällande rätt ska en utlänning som har antagits till en utbildning på heltid vid en läroanstalt för högre utbildning i Sverige beviljas ett uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning, om utlänningen har betalat de avgifter som tas ut för studierna vid läroanstalten och inte något annat följer av de allmänna förutsättningarna för uppehållstillstånd (5 b kap. 3 och 9–12 §§ UtL). Med läroanstalt för högre utbildning avses

alla slags läroanstalter för högre utbildning som är erkända eller betraktas som sådana och som erbjuder en erkänd examen från högre utbildning eller annan erkänd eftergymnasial behörighet (prop. 2019/20:9 s.169). Huvudregeln är att en ansökan om uppehållstillstånd för forskning och studier inom högre utbildning ska ha beviljats före inresan i Sverige (5 b kap. 15 § första stycket UtL). Undantag görs bl.a. om utlänningen ansöker om förlängning av ett uppehållstillstånd för forskning eller studier inom högre utbildning (5 b kap. 15 § andra stycket UtL).

Enligt artikel 7.4 i 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 (student- och forskardirektivet) ska ansökan om uppehållstillstånd som huvudregel ges in och prövas antingen när den berörda tredjelandsmedborgaren vistas utanför den medlemsstat som han eller hon vill resa in i eller redan vistas i den medlemsstaten i egenskap av innehavare av ett giltigt uppehållstillstånd eller en visering för längre vistelse. Student- och forskardirektivet utgör därmed inte något hinder mot att en utlänning som redan har ett uppehållstillstånd enligt de nationella reglerna inifrån landet kan ansöka om och beviljas uppehållstillstånd för forskning eller studier inom högre utbildning.

För att främja att internationell kompetens blir kvar i landet föreslår regeringen därför i likhet med utredningen att det i 5 b kap. 15 § UtL införs ett undantag från huvudregeln, så att en utlänning som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt reglerna för arbetskraftsinvandring eller för att bedriva näringsverksamhet även kan få en ansökan om uppehållstillstånd för forskning enligt 5 b kap. 1 § UtL beviljad inifrån landet.

Regeringen anser därtill, i likhet med vad vissa remissinstanser efterfrågar, att detsamma bör gälla om ansökan avser studier på forskarnivå. Utbildning på forskarnivå är två eller fyra år, och leder till licentiat- respektive doktorsexamen. Doktorsexamen är den högsta akademiska examen i Sverige, varför det alltså rör sig om högkvalificerade utlänningar. Begreppet studier inom högre utbildning enligt 5 b kap. 3 § UtL omfattar emellertid, utöver studier på forskarnivå, även utbildningar på t.ex. yrkeshögskola och folkhögskola om utbildningen är på eftergymnasial nivå. Regeringen föreslår därför att undantaget uttryckligen begränsas till att gälla om ansökan avser studier på forskarnivå. Även för detta undantag bör gälla att ansökan ska ges in inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet och att förutsättningarna för det tillståndet varit uppfyllda.

Bör s.k. spårbytare också omfattas av möjligheten att byta grund för sitt tillstånd inifrån landet?

Utredningen föreslår – utan att det närmare redogörs för varför eller vilka konsekvenser det kan medföra – att det även ska vara möjligt för en s.k. spårbytare med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt 5 kap. 15 a § UtL att byta tillståndsgrund inom ramen för de nu föreslagna bestämmelserna. Detta skulle alltså innebära att en spårbytare inifrån landet ska kunna ansöka om och beviljas ett tidsbegränsat

uppehållstillstånd för arbete enligt 5 kap. 10 §, näringsverksamhet enligt den nya föreslagna 5 kap. 10 a §, forskning enligt 5 b kap. 1 § eller studier på forskarnivå enligt 5 b kap. 3 § UtIL.

För att beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt 5 kap. 15 a § UtIL krävs bl.a. att utlänningens asylansökan avslagits genom ett lagakraftvunnet beslut, att utlänningen vistas här och sedan minst fyra månader har en anställning som både uppfyller kraven för arbetstillstånd i 6 kap. 2 § första stycket UtIL och avser en tidsperiod om minst ett år från ansökningstillfället. Redan när bestämmelsen infördes anfördes att en möjlighet att ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd efter ett lagakraftvunnet beslut om avvísning eller utvisning kan skapa osäkerhet om slutpunkten i asylprocessen. Mot detta vägdes dock bl.a. att en utlänning som har kommit till Sverige och arbetat under tiden för handläggningen av en asylansökan har påbörjat en etablering på den svenska arbetsmarknaden. Att någon i en sådan situation ska tvingas lämna Sverige för att ansöka om uppehållstillstånd för arbete ansågs inte vara i linje med ett effektivt system för arbetskraftsinvandring. Det ansågs även att det för en arbetsgivare skulle kunna bli ett ekonomiskt avbräck om arbetstagaren en tid tvingas utebli från arbetsplatsen för att lämna Sverige och söka nödvändiga tillstånd. Detta särskilt om personen innehar en sådan position att produktionen eller verksamheten i stort blir lidande om han eller hon under en period uteblir från arbetet. Vid en sammantagen bedömning ansågs därför att det under vissa förutsättningar skulle vara möjligt för en utlänning vars asylansökan avslagits att ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd inifrån landet (prop. 2007/08:147 s. 47 och 48).

Som *Förvaltningsrätten i Stockholm* påpekar gäller som huvudregel att en utlänning som har fått avslag på sin asylansökan och som meddelats ett avvísnings- eller utvisningsbeslut som har fått laga kraft har ytterst begränsade möjligheter att inifrån landet beviljas ett uppehållstillstånd. Undantag görs enligt 5 kap. 18 § femte stycket UtIL bl.a. vid verkställighetshinder, t.ex. om utlänningen vid en verkställighet skulle vara i fara att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (12 kap. 1 § UtIL). Regeringen konstaterar att utrymmet för undantag alltså är mycket snävt. Det framgår också av samma lagrum att i fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som ska avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft gäller föreskrifterna i bl.a. 5 kap. 15 a § UtIL (jfr också MIG 2014:3). Det kan därmed också ifrågasättas om utredningens förslag är förenligt med vad som anges i 5 kap. 18 § femte stycket UtIL.

Vidare utgör föreskrifterna i 5 kap. 15 a § UtIL redan ett undantag från den ordning som normalt gäller i fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som ska avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har fått laga kraft. Avsikten är att bestämmelsen ska tillämpas i den särskilda situation där en utlänning som har arbetat i Sverige under tiden för handläggningen av asylansökan och har påbörjat en etablering på den svenska arbetsmarknaden inte ska tvingas lämna Sverige för att ansöka om uppehållstillstånd för arbete (prop. 2007/08:147 s. 47 och 48). Det förtjänar även att upprepas att en grundläggande förutsättning för att beviljas ett sådant tillstånd är också att anställningen avser en tidsperiod

om minst ett år från ansökningstillfället, dvs. själva tillståndet har en koppling till en påbörjad specifik anställning som även avses fortgå framåt i tiden. Regeringen menar därför att en ordning där en utlänning som har beviljats ett sådant tillstånd även inifrån landet ska kunna ansöka om och beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt de vanliga reglerna för arbetskraftsinvandring, näringsverksamhet eller forskning varken är lämplig eller kan anses förenlig med syftet med bestämmelsen. Med utredningens förslag i denna del skulle det undantag som föreskrifterna i 5 kap. 15 a § UtL är avsett att vara utvidgas väsentligt. Förslaget skulle också, som *Företagarna* påpekar, riskera att leda till missbruk av såväl asyl- som arbetskraftsinvandringssystemet. Regeringen anser därmed att en sådan möjlighet till vidare spårbyte inte bör införas. Det kan slutligen också noteras att Riksrevisionen den 29 oktober 2021 har beslutat att genomföra en granskning av systemet med spårbyte från asyl- till arbetskraftsinvandring (dnr 3.1.1-2021-0896).

Däremot föreslår regeringen ovan att det i 5 kap. 18 § UtL ska förtydligas att en ansökan om förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt 5 kap. 15 a § ska kunna beviljas inifrån landet.

Förtydligade regler om familjemedlemmars tillstånd

För vissa utläningar som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av anknytning finns en uttrycklig möjlighet att ansöka om förlängning av uppehållstillståndet inifrån landet (se t.ex. 5 kap. 18 § andra stycket 3 UtL). En sådan möjlighet finns dock inte för familjemedlemmar med anknytning till utläningar med uppehållstillstånd för arbete eller för att bedriva näringsverksamhet. Enligt utredningen tillåts dessa grupper redan i dag av Migrationsverket i praktiken att ansöka om förlängning av sina tillstånd inifrån Sverige. Utredningen anser dock att detta bör förtydligas i författning. Regeringen instämmer i utredningens bedömning.

Bestämmelsen bör uttryckligen omfatta familjemedlemmar till en utlänning som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt 5 kap. 10 eller 15 a § eller för att bedriva näringsverksamhet enligt den nya föreslagna 5 kap. 10 a § UtL. I sammanhanget bör beaktas att familjemedlemmar till en s.k. spårbytare regleras på olika ställen beroende på om de själva ansökt om asyl eller inte. Upphållstillstånd för familjemedlemmar vars asylansökningar också avslagits genom beslut som fått laga kraft regleras i utlänningslagen (5 kap. 15 a § första stycket 2), medan övriga anknytningsstationer regleras i utlänningsförordningen enligt samma regler som gäller vid anknytning till en arbetskraftsinvandrare (4 kap. 4 a §).

I likhet med utredningen föreslår regeringen ovan att en utlänning som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt reglerna för arbetskraftsinvandring eller för att bedriva näringsverksamhet och vill byta mellan dessa grunder ska kunna få sin ansökan beviljad inifrån landet. Utredningen har däremot inte lämnat något motsvarande förslag för medföljande familjemedlemmar. Utan en sådan möjlighet kan följden bli att familjemedlemmen måste åka till sitt hemland för att därifrån byta anknytningsgrund för sitt uppehållstillstånd – från anknytning till en utlänning med uppehållstillstånd för arbete till anknytning till samma

utlänning med uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet. En sådan ordning framstår inte som rimlig. Regeringen anser därför att även en medföljande familjemedlem i en sådan situation ska kunna byta anknytningsgrund för sitt uppehållstillstånd inifrån landet. Bestämmelsen bör utformas så att en familjemedlem till en utlänning som får byta grund för sitt tillstånd inifrån landet kan beviljas ett motsvarande uppehållstillstånd inifrån landet, förutsatt att anknytningspersonen beviljas uppehållstillstånd. Detsamma bör gälla vid en förlängning av anknytningspersonens uppehållstillstånd.

Ovan föreslår regeringen även att en utlänning som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt reglerna för arbetskraftsinvandring eller för att bedriva näringsverksamhet ska kunna få en ansökan om uppehållstillstånd för forskning eller studier på forskarnivå enligt 5 b kap. 1 § eller 3 § UtlL beviljad inifrån landet. Regeringen anser därför att även en medföljande familjemedlem i en sådan situation ska kunna byta anknytningsgrund för sitt uppehållstillstånd inifrån landet. Det finns redan ett bemyndigande i 5 b kap. 28 § UtlL för regeringen att meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en utlänning som bl.a. har beviljats ett uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning enligt 5 b kap. 3 § UtlL. Med stöd av bemyndigandet har regeringen bl.a. föreskrivit att en ansökan om förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som har beviljats på grund av anknytning till en utlänning som har ett uppehållstillstånd enligt bl.a. 5 b kap. 3 § UtlL får bifallas även om utlänningen befinner sig i Sverige när ansökan görs eller när den prövas (4 a kap. 7 § UtlF). Några lagändringar är alltså inte nödvändiga för att reglera uppehållstillstånd för en familjemedlem till en utlänning som inifrån landet beviljas ett uppehållstillstånd för studier på forskarnivå. Uppehållstillstånd för familjemedlemmar till forskare regleras däremot i 5 b kap. 20 § UtlL. En sådan familjemedlem ska som huvudregel ha ansökt om och beviljats ett uppehållstillstånd före inresan i Sverige (5 b kap. 20 § UtlL). Regeringen föreslår därför att det införs ett undantag för dessa familjemedlemmar så att de kan beviljas tillstånd på rätt anknytningsgrund om anknytningspersonen enligt de nya föreslagna bestämmelserna får sin ansökan om uppehållstillstånd för forskning beviljad inifrån landet. Som förutsättning bör vidare gälla att familjemedlemmens ansökan ges in inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet.

Det saknas beredningsunderlag för att, som *Business Region Göteborg* föreslår, i möjligheten att inifrån landet kunna byta grund för sitt tillstånd även inkludera den situationen att arbetskraftsinvandraren inte får ha kvar sin anställning men den medföljande familjemedlemmen i stället får ett arbete. I en sådan situation får det i stället bedömas om det finns synnerliga skäl för att bevilja ansökan inifrån landet med stöd av 5 kap. 18 § andra stycket 11 UtlL.

9.2 Bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken

Regeringens förslag: Bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner ska få lämnas utan hinder av att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har upphört att gälla, om en ansökan om ett fortsatt tillstånd på en sådan annan grund som föreslås kunna beviljas efter inresan har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser, bl.a. *Pensionsmyndigheten*, *Svenskt Näringsliv* och *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)*, är positiva till förslaget eller har inte några invändningar mot det. *Försäkringskassan* efterfrågar en analys av det fortsatta behovet och innebörden av bestämmelsen i socialförsäkringsbalken. *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* anser att det behöver klargöras vad som gäller ifråga om socialnämndens skyldigheter enligt bl.a. socialtjänstlagen gentemot individer i väntan på beslut om förlängt uppehållstillstånd.

Skälen för regeringens förslag

Nuvarande reglering

Enligt socialförsäkringsbalken, förkortad SFB, anses en person vara bosatt i Sverige om han eller hon har sitt egentliga hemvist i landet. Den som kommer till Sverige och kan antas komma att vistas här längre tid än ett år ska anses vara bosatt i landet (5 kap. 2 och 3 §§ SFB). En person som anses vara bosatt i Sverige är försäkrad för de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna, t.ex. föräldrapenning på lägstanivå och grundnivå, barnbidrag, underhållsstöd och garantipension (5 kap. 9 § SFB). För att omfattas av socialförsäkringsskyddet ska den enskilde dessutom uppfylla vissa särskilda villkor. Ett sådant villkor är i vissa fall att den enskilde har uppehållstillstånd (5 kap. 12 § första stycket SFB). Till en person som enligt utlänningslagen behöver ha uppehållstillstånd får bosättningsbaserade förmåner med vissa begränsningar lämnas tidigast från och med den dag då ett sådant tillstånd börjar gälla. Högsta förvaltningsdomstolen har gjort bedömningen att det innebär att den försäkrade vid tidpunkten för försäkringsfallet måste ha ett uppehållstillstånd för att kunna få bosättningsbaserade förmåner. Det förhållandet att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har löpt ut medför alltså utifrån denna reglering att den försäkrade inte kan få bosättningsbaserade förmåner (HFD 2016 ref. 43).

Om en utlänning anses vara bosatt i Sverige och har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som innebär att han eller hon kan få tillgång till bosättningsbaserade förmåner kan det skapa stora problem för individen om han eller hon inte längre kan få sådana förmåner i ett eventuellt glapp mellan två tillstånd. Det har därför införts en regel i socialförsäkringsbalken som innebär att bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner får lämnas utan hinder av att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har upphört att gälla, om en ansökan om

uppehållstillstånd har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla. En ytterligare förutsättning är, såvitt nu är av intresse, att ansökan avser ett fortsatt tillstånd på samma grund. Om ansökan avslås får förmåner lämnas till dess att utlännings tidsfrist för frivillig avresa har löpt ut. Om avslagsbeslutet inte innehåller någon tidsfrist för frivillig avresa får förmåner lämnas till dess att beslutet har fått laga kraft (5 kap. 12 § andra stycket SFB).

Den nuvarande regleringen bör ändras för att Sverige ska kunna attrahera och behålla internationell kompetens i högre utsträckning

Utredningen föreslår att samma kategorier av utlännings som inifrån landet föreslås kunna få en ansökan beviljad också ska få behålla sina bosättningsbaserade förmåner under det glapp som kan uppstå mellan två tillstånd. *Försäkringskassan* anser att det behöver göras en bredare analys av det fortsatta behovet och innebörden av 5 kap. 12 § andra stycket SFB, framför allt mot bakgrund av de tolknings- och tillämpningsproblem som bestämmelsen leder till. Med den ändring som nu föreslås blir undantagen fler och *Försäkringskassan* noterar att det inte heller har gjorts någon närmare analys av varför olika grupper ska behandlas på olika sätt när det gäller rätten till förmåner under den tid som Migrationsverket prövar en ansökan om fortsatt tillstånd.

När den befintliga bestämmelsen infördes ansåg regeringen inte att varje ansökan om fortsatt uppehållstillstånd skulle omfattas (propositionen 2016/17:172 Ett sammanhållet mottagande med tidsbegränsade uppehållstillstånd s. 29). Den situation som nu föreligger innebär dock att om bestämmelsen inte ändras utifrån nuvarande förslag skulle en utlännings som anses bosatt här i landet och som t.ex. har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete och därmed kan få tillgång till bosättningsbaserade förmåner riskera att inte längre få sådana förmåner när tillståndet löper ut, om han eller hon i stället ansöker om ett uppehållstillstånd på en annan grund, t.ex. för att bedriva näringsverksamhet. Detta är enligt regeringens mening inte rimligt om Sverige vill attrahera och behålla internationell kompetens. Regeringen föreslår därför att den nuvarande regleringen i socialförsäkringsbalken utvidgas till att omfatta även en utlännings som ansöker om ett uppehållstillstånd på en sådan annan grund som i avsnitt 9.1 föreslås kunna beviljas inifrån landet. Detta innebär alltså att förslaget om vilka som ska kunna behålla sina bosättningsbaserade förmåner omfattar en utlännings som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt reglerna för arbetskraftsinvandring eller för att bedriva näringsverksamhet och som inifrån landet tillåts byta mellan dessa tillstånd, eller till ett uppehållstillstånd för forskning eller studier på forskarnivå. Det saknas beredningsunderlag för att i det här lagstiftningsärendet föreslå att även andra grupper av utlännings ska omfattas av samma rätt till förmåner under den tid som Migrationsverket prövar en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd.

När det gäller anhöriga till en utlännings som inifrån landet kan beviljas ett uppehållstillstånd på en annan grund kommer grunden för familjemedlemmens uppehållstillstånd – oavsett om anknytningspersonen byter grund för sitt uppehållstillstånd – fortfarande vara anknytning till

samma utlänning. Att författningsstödet för familjemedlemmens uppehållstillstånd kan behöva ändras beroende på vilken grund anknytningspersonens tillstånd beviljats för, förändrar inte detta (t.ex. 4 kap. 4 a UtIF för familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare, 4 kap. 4 b § UtIF för familjemedlemmar till näringsidkare, 5 kap. 19 § UtIL för familjemedlemmar till forskare eller 4 a kap. 6 § UtIF för familjemedlemmar till studerande på forskarnivå). Begreppet samma grund ska enligt förarbetena förstås i vid bemärkelse och avser t.ex. skyddsbehov, anhöriginvandring, arbete eller studier (prop. 2016/17:172 s. 41 och 42). Regeringen bedömer därför att någon ytterligare reglering för att en familjemedlem ska kunna fortsätta få bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner även om anknytningspersonen byter grund för sitt uppehållstillstånd inte är nödvändig. Den mer omfattande analys av behovet av bestämmelsen och innebörden av begreppet samma grund som Försäkringskassan därutöver efterfrågar är inte möjlig att göra inom ramen för detta lagstiftningsärende.

SKR anser att det behöver klargöras vad som gäller ifråga om socialnämndens skyldigheter enligt bl.a. socialtjänstlagen gentemot en utlänning som väntar på beslut om fortsatt uppehållstillstånd. Enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen svarar varje kommun för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Det ansvaret omfattar även utländska medborgare. En utlänning som inte har t.ex. uppehållstillstånd, och som därmed i princip inte har rätt att vistas i landet, har däremot endast i undantagsfall rätt till bistånd utöver vad som krävs för att undvika en akut nödsituation (jfr HFD 2014 ref. 37 och HFD 2018 ref. 39). Avsaknad av ett erforderligt uppehållstillstånd utgör enligt 20 § folkbokföringslagen också en omständighet som kan ligga till grund för avregistrering från folkbokföringen, vilket kan indikera att utlänningen inte längre är bosatt i landet och därmed inte har rätt till bistånd utöver vad som krävs för att undvika en akut nödsituation. Av förarbetena till folkbokföringslagen framgår dock att en viktig utgångspunkt för folkbokföringen måste vara att personer inte ska riskera att avregistreras enbart av t.ex. det skälet att handläggningen av ett ärende om uppehållstillstånd drar ut på tiden. Det kan i många fall finnas omständigheter som gör att en person som inte längre har uppehållstillstånd ändå kan anses bosatt i landet (propositionen 2012/13:120 Folkbokföringen i framtiden s. 56 och 155). Den situation som SKR tar upp omfattas således av gällande rätt. Det kan dock tilläggas att i september 2021 tillsattes en utredning om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande (dir. 2021:71). Utredningen har bl.a. i uppdrag att lämna förslag på att tydliggöra hur de förmåner och insatser som ska erbjudas inom ramen för bistånd som lämnas enligt LMA kan samordnas med insatser enligt socialtjänstlagen och andra regelverk. Utredningen ska även ta ställning till när personer ska upphöra att omfattas av LMA.

9.3 En möjlighet att återkalla ett tillstånd för att snabbare beviljas ett nytt

Regeringens förslag: Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna att starta näringsverksamhet ska få återkallas på begäran av utlänningen, om han eller hon inifrån landet beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete och ett arbetstillstånd enligt reglerna för arbetskraftsinvandring eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet.

Detsamma ska gälla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt reglerna för arbetskraftsinvandring eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet, om utlänningen inifrån landet beviljas ett byte mellan dessa tillstånd eller till ett tillstånd för forskning eller studier på forskarnivå.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningens förslag omfattar dels inte den situationen att en utlänning med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt reglerna för arbetskraftsinvandring eller för att bedriva näringsverksamhet inifrån landet kan beviljas ett uppehållstillstånd för forskning eller studier på forskarnivå, dels inte att tillståndet bara ska få återkallas på utlänningens begäran. Utredningens förslag inkluderar även s.k. spårbytare med tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 a § UtlL.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser, bl.a. *Migrationsverket*, *Sveriges akademikers centralorganisation (SACO)* och *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)*, är positiva till förslaget eller har inte några invändningar mot det. SACO anser dock att det bör införas en generell bestämmelse om att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska få återkallas till förmån för ett permanent tillstånd om utlänningen begär det. *Kammarrätten i Stockholm* noterar att utredningen föreslår att utlänningar som beviljats uppehållstillstånd för arbete och näringsverksamhet ska kunna ansöka om uppehållstillstånd för forskning inifrån landet, men att det inte lämnats något förslag till reglering om att ett uppehållstillstånd för arbete och näringsverksamhet ska kunna återkallas i en sådan situation. *Kammarrätten* anser att en sådan bestämmelse bör övervägas. *Förvaltningsrätten i Stockholm* har vissa lagtekniska synpunkter.

Skälen för regeringens förslag

Gällande rätt

Regeringen föreslår i avsnitt 6 att det ska införas ett nytt uppehållstillstånd för att en utlänning under vissa förutsättningar på plats i landet ska kunna söka arbete eller undersöka förutsättningarna att starta näringsverksamhet. Det föreslås också att dessa utlänningar, om de får ett erbjudande om anställning eller avser att starta en näringsverksamhet, inifrån landet ska kunna ansöka om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt reglerna för arbetskraftsinvandring eller för att bedriva näringsverksamhet. Frågan är nu om det, som utredningen har föreslagit, även ska införas en möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd på denna nya grund för det fall att utlänningen, innan giltighetstiden för det

befintliga tillståndet löpt ut, kan beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete eller för att bedriva näringsverksamhet. För att kunna besvara den frågan är det nödvändigt med en översiktlig genomgång av gällande rätt.

Migrationsöverdomstolen har funnit att samtliga omständigheter som åberopas till stöd för ett uppehållstillstånd innan ett avgörande som fått laga kraft föreligger ska prövas i processen och att denna prövning rör en och samma sak – uppehållstillstånd – oberoende av på vilken grund en rätt till ett sådant tillstånd hävdas (MIG 2007:31). Migrationsöverdomstolen har även funnit att tillståndstidens längd för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd inte tillhör saken, utan grunderna för saken (MIG 2007:42). Mot bakgrund av denna praxis och med beaktande av utlänningsrättens särdrag i övrigt har Migrationsverket i ett rättsligt ställningstagande därtill bedömt att en utlänning som har ett uppehållstillstånd inte kan beviljas ett nytt uppehållstillstånd för samma eller en delvis överlappande tidsperiod. Detta innebär enligt ställningstagandet att om en utlänning som redan har ett uppehållstillstånd ansöker om uppehållstillstånd på nytt för samma eller en överlappande tidsperiod, och det inte finns förutsättningar eller någon rättslig grund för att återkalla det gällande tillståndet, ska den nya ansökan som huvudregel avvisas (se Migrationsverkets rättsliga ställningstagande, RS/083/2021).

Enligt nuvarande regelverk ska ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om minst sex månader på ansökan av förundersökningsledaren ges till en utlänning som vistas här, om det behövs för att en förundersökning eller en huvudförhandling i ett brottmål ska kunna genomföras (5 kap. 15 § UtL). När bestämmelsen infördes i 1989 års utlänningslag (1989:529) anfördes att den omständigheten att förundersökningsledaren ges möjlighet att ansöka om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för de målsägande eller vittnen som bedöms kunna underlätta för lagföring av brott i Sverige naturligtvis inte kan tillåtas utesluta att personen själv ansöker om uppehållstillstånd i Sverige på andra grunder. Det konstaterades dock att enligt svensk rätt och praxis kan den som här har beviljats någon form av uppehållstillstånd, även ett tidsbegränsat sådant, varken överklaga det beslutet eller, normalt sett, få en ansökan om uppehållstillstånd på någon annan grund prövad i sak. Mot bakgrund av denna snäva tolkning av gällande rätt, infördes en klagande bestämmelse som gav utrymme för prövning av utlännings egen ansökan om uppehållstillstånd i 2 kap. 5 c § i 1989 års utlänningslag (se propositionen 2003/04:35 Människosmuggling och tidsbegränsat uppehållstillstånd för målsägande och vittnen m.m. s. 73). I 2005 års utlänningslag har bestämmelsen emellertid inte fått någon motsvarighet. Enligt förarbetena hindrar dock inte den omständigheten att en utlänning har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på ansökan av en förundersökningsledare att en ansökan om uppehållstillstånd som gjorts eller senare görs av utlännings själv prövas. Någon uttrycklig lagreglering om detta har inte ansetts behövas (prop. 2004/05:170 s. 283).

Av gällande rätt följer också att ett beslut om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats av Migrationsverket inte är överklagbart (14 kap. 3 § UtL och MIG 2010:20). En utlänning kan alltså inte genom en överklagandeprocess ändra grunden för ett av Migrationsverket beviljat uppehållstillstånd.

Enligt gällande rätt ska däremot inte det befintliga uppehållstillståndet återkallas om en utlänning som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas statusförklaring. I en sådan situation ska i stället uppehållstillståndets giltighetstid omprövas (5 kap. 1 a § femte stycket UtL). Enligt gällande rätt ska också en utlänning som de senaste fem åren utan avbrott har vistats i Sverige med uppehållstillstånd eller på annan grund som lagligen bosatt, på ansökan beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige och ett permanent uppehållstillstånd (5 a kap. 1 § och 5 kap. 2 b § UtL). Något undantag från dessa regler om ställning som varaktigt bosatt för den situationen att utlänningen redan har ett gällande tidsbegränsat uppehållstillstånd finns inte. En närliggande situation är att det inom giltighetstiden för ett uppehållstillstånd för arbete enligt 5 kap. 10 § UtL är möjligt att beviljas ett nytt arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtL, t.ex. vid byte av arbetsgivare under de första två åren (se även avsnitt 8.1). Det befintliga uppehållstillståndet återkallas inte i en sådan situation utan det nya arbetstillståndet beviljas i stället för återstoden av giltighetstiden för det befintliga uppehållstillståndet. Det som uttalats i förarbetena till 1989 års utlänningslag om att den som har fått ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i princip inte har någon möjlighet att få tillståndets status ändrad så länge tillståndet gäller kan mot denna bakgrund inte längre anses gälla.

En möjlighet att återkalla ett befintligt tillstånd skulle underlätta örligheten mellan olika tillståndsgrunder

Regeringen delar utredningens uppfattning att en utlänning normalt inte bör ha två uppehållstillstånd som gäller samtidigt, eftersom ett beviljat uppehållstillstånd redan ger utlänningen en rätt att vistas i Sverige – antingen under en viss tidsperiod eller utan tidsbegränsning (2 kap. 4 § UtL). Mot bakgrund av redogörelsen för nuvarande regelverk ser regeringen dock i och för sig inga rättsliga hinder för att en utlänning, inom ramen för giltighetstiden för ett gällande uppehållstillstånd, kan ansöka om att byta grund för sitt uppehållstillstånd. En utlänning som t.ex. har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete i två år bör därför efter ett år kunna ansöka om att byta grund för sitt tillstånd till t.ex. näringsverksamhet. Själva uppehållstillståndet skulle i en sådan situation inte behöva återkallas, utan den nya grunden – i det här fallet näringsverksamhet – skulle i stället kunna gälla för den resterande giltighetstiden för det befintliga uppehållstillståndet, dvs. i ett år. Om utlänningen därefter vill fortsätta att bedriva näringsverksamhet skulle han eller hon, när giltighetstiden för uppehållstillståndet är på väg att löpa ut, kunna ansöka om förlängning av tillståndet och då anföra näringsverksamhet som grund även för detta. Regeringen delar därmed alltså inte utredningens bedömning att det befintliga uppehållstillståndet behöver återkallas i fall där det är lång tid kvar på det när utlänningen vill byta grund för tillståndet.

Däremot kan det förekomma situationer när det inte kan anses vara effektivt eller ändamålsenligt, varken för den enskilde eller Migrationsverket, att inom ramen för giltighetstiden för ett gällande uppehållstillstånd ansöka om att byta grund för detta. Det kan t.ex. handla om att det endast är en kortare tid kvar på det befintliga tillståndet. I sådana

fall kan det alltså vara till fördel både för den enskilde och Migrationsverket att det finns en möjlighet att återkalla det tidigare tillståndet och i stället bevilja ett nytt tillstånd med en längre giltighetstid. Detsamma skulle kunna vara fallet om utlänningen önskar att grunden för det nya uppehållstillståndet redan från och med ansökan om bytet ska gälla under en längre tid. Utifrån exemplet ovan med en utlänning som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete i två år men efter ett år vill ansöka om att byta grund för sitt tillstånd till näringsverksamhet, skulle det vid en möjlighet att återkalla uppehållstillståndet vara möjligt att bevilja ett nytt uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet i två år från och med bytet, i stället för att den nya grunden bara skulle gälla under det återstående året för det första tillståndets giltighetstid.

Regeringen anser därför sammantaget, till skillnad från *Förvaltningsrätten i Stockholm* men i likhet med utredningen, att återkallelsebestämmelsen bör vara fakultativ, dvs. att ett tillstånd får återkallas. Återkallelse av ett befintligt tillstånd bör vidare kunna ske endast på utlänningens begäran. På så sätt kan utlänningen själv avgöra om han eller hon vill att det befintliga tillståndet ska återkallas och det nya tillståndet gälla för en ny längre tillståndstid. Regeringen anser att en sådan möjlighet att återkalla ett befintligt tillstånd underlättar rörligheten mellan olika tillståndsgrunder, både för den enskilde och Migrationsverket.

Av skälen för utredningens förslag kan utläsas att utredningens avsikt är att möjligheten att återkalla ett befintligt tillstånd för att beviljas ett nytt också ska gälla om en utlänning har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete eller för att bedriva näringsverksamhet och tillåts byta grund i enlighet med förslaget om när tillstånd kan beviljas efter inresan (se avsnitt 9.1). Som *Kammarrätten i Stockholm* noterar omfattar utredningens författningsförslag om återkallelse av tillstånd emellertid inte den situationen att en utlänning med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt reglerna för arbetskraftsinvandring eller för att bedriva näringsverksamhet inifrån landet kan beviljas ett uppehållstillstånd för forskning enligt 5 b kap. 1 § UtIL. Regeringen bedömer att detta är ett rent författningstekniskt förbiseende och föreslår en reglering som möjliggör detta. I konsekvens med regeringens förslag i avsnitt 9.1 om att en utlänning som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt reglerna för arbetskraftsinvandring eller för att bedriva näringsverksamhet ska kunna få en ansökan om uppehållstillstånd för forskning eller studier på forskarnivå enligt 5 b kap. 1 § eller 3 § UtIL beviljad inifrån landet kommer bestämmelsen om återkallelse då även att omfatta båda dessa situationer.

Eftersom regeringen ovan i avsnitt 9.1 gör bedömningen att en s.k. spårbytare med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 a § UtIL inifrån landet inte bör kunna ansöka om och beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt de vanliga reglerna för arbetskraftsinvandring, näringsverksamhet eller forskning saknas anledning att inkludera dessa utlänningar i möjligheten att få sitt befintliga tillstånd återkallat för att kunna beviljas ett tillstånd på en annan grund.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna att starta näringsverksamhet ska få återkallas på utlänningens begäran, om han eller hon inifrån landet beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för

arbete enligt reglerna för arbetskraftsinvandring eller för att bedriva näringsverksamhet. Detsamma föreslås gälla om utlänningen har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt reglerna för arbetskraftsinvandring eller för att bedriva näringsverksamhet, om han eller hon inifrån landet beviljas ett byte mellan dessa tillstånd eller till ett tillstånd för forskning eller studier på forskarnivå. En ny bestämmelse med denna innebörd bör införas i 7 kap. UtIL.

Det saknas beredningsunderlag för att, som *SACO* är inne på, införa en generell bestämmelse om att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska få återkallas på utlänningsens begäran till förmån för ett permanent tillstånd. I avsnitt 14.2 föreslås däremot särskilda regler för att återkalla familjemedlemmars tillstånd.

10 Resa under handläggningstiden

Regeringens bedömning: Det befintliga bemyndigandet i 3 kap 7 § UtIL bör kunna användas till att reglera en möjlighet för en utlänning som ansöker om förlängning av sitt uppehållstillstånd för arbete att inifrån landet ansöka om en nationell visering.

Detsamma bör gälla Migrationsverkets rätt att ta ut en avgift för en sådan ansökan.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser, bl.a. *Almega*, *Företagarna*, *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)*, *Svenskt Näringsliv* och *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)*, är positiva till att en nationell visering kan sökas inifrån landet eller har inte några invändningar mot det. *Sveriges ambassad i New Delhi* och *Sveriges ambassad i Teheran* är också positiva och bedömer att det bör innebära en minskad arbetsbelastning för ambassaderna. Även *Migrationsverket* ställer sig positivt men bedömer samtidigt att en sådan ordning skulle medföra en ökad arbetsbörda för myndigheten. Migrationsverket efterfrågar också vissa förtydliganden, bl.a. i vilka situationer en sådan visering ska kunna ges och om besluten bör kunna överklagas.

Förvaltningsrätten i Stockholm ifrågasätter rimligheten i att skapa ett nytt regelsystem endast med anledning av att det redan befintliga regelverket om handläggningstiden inte följs.

Några remissinstanser, bl.a. *Karolinska Institutet*, *Kungl. Tekniska högskolan*, *Lunds universitet* och *Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF)*, anser att även t.ex. studerande och forskare ska kunna söka en nationell visering inifrån landet.

Skälen för regeringens bedömning

Nuvarande ordning kan orsaka problem för både arbetstagare och arbetsgivare

En utlänning som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt 5 kap. 10 § UtIL och ett arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtIL

kan under handläggningstiden av en förlängningsansökan normalt fortsätta att vistas och arbeta i Sverige i väntan på beslut (5 kap. 18 § och 6 kap. 4 § UtL och 5 kap. 3 § UtIF). Om utlänningen under handläggningstiden för en förlängningsansökan däremot skulle resa utanför Sverige saknas som regel laglig grund för inresa i landet igen när det tidigare uppehållstillståndet har löpt ut och innan det nya tillståndet har beviljats. Som huvudregel krävs nämligen att en utlänning har ett gällande tillstånd för att få resa in i Sverige, t.ex. en Schengenvisering, en nationell visering eller ett uppehållstillstånd (2 kap. 3 och 4 §§ UtL). Om handläggningen av en förlängningsansökan drar ut på tiden kan den nuvarande ordningen alltså försäkra problem både för den enskilde arbetstagaren och för sådana arbetsgivare som har behov av att anställda kan resa utomlands i tjänsten.

Ett ärende om uppehållstillstånd för arbete enligt 5 kap. 10 § UtL och arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtL ska avgöras senast inom fyra månader från det att ansökan lämnades in. Om det finns särskilda skäl eller om ansökan behöver kompletteras får tiden förlängas (4 kap. 21 b § UtIF). Som *Förvaltningsrätten i Stockholm* är inne på kan det ifrågasättas om det alls behöver inrättas något system för att underlätta resor under handläggningstiden om de förordningsstyrda handläggningstiderna inte överskrids.

I anledning av de problem som långa handläggningstider kan försäkra har regeringen i regleringsbrevet för 2017 gett Migrationsverket i uppdrag att ta fram en handlingsplan för att korta handläggningstiderna avsevärt. I regleringsbrevet för 2018 och 2019 har regeringen angett att handläggningstiderna för ansökningar om uppehållstillstånd på grund av bl.a. arbete ska vara så korta som möjligt. I förordningen med instruktion för Migrationsverket anges vidare att myndigheten ska verka för att handläggningstiderna för arbetstillstånd blir så korta som möjligt utifrån ärendets beskaffenhet. Av 12 § förvaltningslagen följer även att en enskild som inlett ett ärende kan föra en s.k. dröjsmålstalan om ärendet inte har avgjorts i första instans senast inom sex månader. Regeringen har därutöver möjliggjort för en arbetskraftsinvandrare att begära att ärendet ska avgöras enligt 12 § förvaltningslagen redan efter fyra månader (4 kap. 21 b andra stycket UtIF).

Regeringen har följt Migrationsverkets arbete med att genomföra ovan nämnda handlingsplan och kan konstatera att förbättringar skett under 2018 och 2019 då den genomsnittliga handläggningstiden för förlängningsansökningar gått från knappt 9 månader till att ligga under 4 månader. Regeringen kan också konstatera att genomsnittlig tid från ansökan till beslut vid förlängning av arbetstillstånd hittills under 2021 är under fyra månader.

Trots denna förbättring kan det i vissa fall förekomma att handläggningen av en förlängningsansökan av olika skäl drar ut på tiden, vilket kan försvåra för arbetsgivare och de utlänningar som har behov av att resa utomlands i tjänsten. Samma problem kan uppstå även om handläggningstiden är kort, om utlänningen lämnar in sin förlängningsansökan i nära anslutning till att giltighetstiden för det befintliga tillståndet löper ut. Regeringen anser därför i likhet med utredningen att det bör vidtas ytterligare åtgärder för att underlätta för en

utlänning som har ansökt om förlängning av ett uppehållstillstånd för arbete att resa in till Sverige efter en utlandsvistelse.

En möjlighet för arbetskraftsinvandrare att ansöka om en nationell visering inifrån landet bör införas

En nationell visering får beviljas om det finns särskilda skäl (3 kap. 4 § UtlL). Särskilda skäl kan exempelvis vara att det rör sig om affärsbesök eller nära släktingar som önskar vistas här för släktbesök längre tid än tre månader (propositionen 1996/97:25 Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv – en sammanfattning s. 124 och prop. 2004/05:170 s. 273). En sådan visering ger tillstånd att resa in i och vistas i Sverige. Viseringen får endast beviljas för längre tid än tre månader, dock högst ett år, och det krävs särskilda skäl för att bevilja viseringen för längre tid än utlänningens pass gäller. Beslut om nationell visering får meddelas av Migrationsverket (3 kap. 5 § UtlL). Ett beslut om visering får överklagas till en migrationsdomstol endast om beslutet innebär ett avslag på en ansökan om nationell visering eller en återkallelse av en 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 (14 kap. 5 a § UtlL). I övrigt får alltså beslut om nationella viseringar inte överklagas. Avgiften för en nationell visering är 60 euro (se bilaga till förordning [1997:691] om avgifter vid utlandsmyndigheterna).

Regeringen delar utredningens bedömning att det befintliga bemyndigandet i 3 kap 7 § UtlL bör kunna användas för att i förordning närmare reglera såväl att utlänningar som ansöker om förlängning av uppehållstillstånd för arbete hos Migrationsverket ska få ansöka om en nationell visering inifrån landet, som att Migrationsverket ska få ta ut en avgift för en sådan ansökan. Regeringen instämmer också i utredningens bedömning att de redan befintliga reglerna om överklagande av nationella viseringar bör vara tillämpliga även för de nationella viseringar som söks inifrån landet hos Migrationsverket.

Migrationsverket bedömer att utredningens förslag om att myndigheten ska ansvara för dessa nationella viseringar inifrån landet skulle medföra en ökad arbetsbörda, framför allt när det gäller den administrativa hanteringen. Detta kan enligt Migrationsverket bl.a. leda till att prövningen av nationella viseringar måste prioriteras före ansökningar om förlängt uppehållstillstånd för arbete. Regeringen delar emellertid inte Migrationsverkets oro och bedömer inte att arbetsbördan för myndigheten bör bli särskilt betungande. Enligt regeringens mening får införandet av en möjlighet att resa under handläggningstiden av en förlängningsansökan förvisso inte innebära ett komplicerat system som Migrationsverket ska hantera i konkurrens med andra tillståndsfrågor, särskilt eftersom dessa tillstånd kan komma att behöva handläggas med förtur. Just därför finns det stora fördelar med att välja ett redan inrättat system, så som utredningen föreslår. Exempelvis är tillvägagångssättet och praxis kring beviljande av nationella viseringar redan etablerad. Det finns också formkrav för hur en nationell visering ska se ut och under hur lång tid den ska gälla. Den nya möjligheten bör dessutom endast omfatta en utlänning

som ansöker om förlängning av uppehållstillstånd för arbete enligt reglerna för arbetskraftsinvandring och som har behov av att resa under handläggningstiden. Antalet ansökningar om en nationell visering inifrån landet bör därför bli begränsade. Som *Sveriges ambassad i New Delhi* och *Sveriges ambassad i Teheran* konstaterar bör en sådan möjlighet samtidigt innebära en något minskad arbetsbelastning för ambassaderna.

Det saknas beredningsunderlag för att, som *Karolinska Institutet*, *Kungl. Tekniska högskolan*, *Lunds universitet* och *SUHF* önskar, utvidga utredningens förslag till andra än arbetskraftsinvandrare.

11 Anställningsavtal vid ansökan om arbetstillstånd

Regeringens förslag: Ett anställningsavtal ska krävas för att arbetstillstånd ska kunna beviljas enligt reglerna för arbetskraftsinvandring.

Utredningens alternativa förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, *Sveriges akademikers centralorganisation (SACO)* och *Sveriges Ingenjörer* tillstyrker utredningens alternativa förslag. *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* anser att den civilrättsliga regleringen av anställningsförhållandet, inom ramen för reglerna om arbetstillstånd, ger möjligheter till flexibilitet för arbetsgivaren. Samtidigt anser fakultetsstyrelsen att utredningens alternativa förslag inte har utvecklats på ett adekvat sätt. Fakultetsstyrelsen påpekar också att avtalskonstruktionen ger arbetskraftsinvandrarerna veto mot oönskade avtalsförändringar, vilket minskar behovet av anmälningsskyldighet för arbetsgivare. Även *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Migrationsverket* och *Polismyndigheten* anser att en ordning där anställningsavtalet bifogas redan vid ansökan skulle kunna stärka arbetstagarens ställning på arbetsmarknaden. Enligt Migrationsverket skulle en sådan ordning inte innebära ett betydande merarbete för myndigheten.

Tjänstemännens centralorganisation (TCO) och *Uppsala universitet* delar däremot utredningens bedömning att nackdelarna med det alternativa förslaget överväger fördelarna. Några remissinstanser, bl.a. *Almega*, *Företagarna*, *Gröna arbetsgivare*, *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)* och *Svenskt Näringsliv*, avstyrker eller är negativt inställda till att ett anställningsavtal ska bifogas en ansökan om arbetstillstånd. *Lunds universitet* påtalar vikten av att avvakta utredningen Vissa frågor om statligt anställdas rättsställning (dir. 2020:120) för att säkerställa att det alternativa förslaget inte hindrar myndigheternas kompetensförsörjning. *Kungl. Tekniska högskolan (KTH)* anser att det alternativa förslaget gör rekryteringsprocessen närmast omöjlig eftersom det kan ta flera månader efter det att anställningsavtalet är undertecknat till dess att myndighetens beslut är fattat och utlänningsen kan resa in i Sverige.

Skälen för regeringens förslag

Nuvarande ordning har brister

För att beviljas arbetstillstånd krävs enligt nuvarande ordning ett erbjudande om en anställning (6 kap. 2 § första stycket UtLL). En blankett med anställningserbjudandet ska fyllas i av arbetsgivaren och innehålla uppgifter om bl.a. arbetstagaren, arbetsgivaren, anställningsvillkor och försäkringar. Det åligger sedan arbetstagaren att bifoga anställningserbjudandet till sin ansökan om arbetstillstånd. Något anställningsavtal krävs inte.

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 arbetskraftsinvandrararen utan även skada Sveriges rykte och därmed näringslivets möjligheter att rekrytera från utlandet. En utlänning kan också ha investerat både tid och pengar och till och med ha skuldsatt sig för att kunna flytta till och arbeta i Sverige. Utgångspunkten bör därför givetvis vara att arbetskraftsinvandrare ska erhålla den lön och de övriga villkor som anges i erbjudandet om anställning (jfr MIG 2018:12). I tidigare förarbeten har det också uttalats att det anställningserbjudande som ligger till grund för Migrationsverkets tillståndsprövning får anses utgöra ett bindande anbud i förhållandet mellan arbetsgivaren och arbetstagaren (prop. 2012/13:148 s. 48–50). Den typ av uppgifter som anges i blanketten med anställningserbjudande får enligt praxis också typiskt sett anses vara tillförlitliga när de lämnas in till en myndighet (jfr AD 2012 nr 34 och AD 2015 nr 19).

Att blanketten med anställningserbjudande isolerad kan ses som ett bindande anbud har dock ifrågasatts från olika håll (se t.ex. prop. 2012/13:148 s. 48, prop. 2017/18:108 s. 32 och 33 och Delmi rapport 2015:9 Arbetskraft från hela världen, s. 423). Det har vidare förekommit uppgifter från bl.a. arbetstagarorganisationerna om att de i anställningserbjudandet angivna anställningsvillkoren i flera fall sedermera inte har infriats av arbetsgivaren när utlänningen väl påbörjat sitt arbete i Sverige. En utlänning som är starkt beroende av att anställningen kommer till stånd kan också vara villig att acceptera sämre anställningsvillkor än de som angavs i anställningserbjudandet. Att det förekommer att utländska arbetstagare, efter ankomsten till Sverige, får besked om att arbetsförhållandena har ändrats stöds även av uppgifter i rapporten Myndighetsgemensam lägesbild, organiserad brottslighet 2021.

Med nuvarande ordning finns det alltså en osäkerhet kring huruvida de villkor som anges i anställningserbjudandet slutligen kommer att gälla för utlänningens anställning. Om de faktiska anställningsvillkoren som tillämpas när utlänning har påbörjat arbetet i Sverige är sämre än vad som anges i anställningserbjudandet finns det också en risk för att arbetstillstånd beviljas trots att förutsättningarna inte är uppfyllda. Som anges i den ovan nämnda rapporten kan dessa utländska arbetstagare också försättas i en situation där de tvingas acceptera avsevärt försämrade arbetsvillkor än vad som utlovats där alternativet blir att tigga, begå brott eller helt förlora möjligheten till arbete och inkomst. När lagar och regler åsidosätts snedvrids också konkurrensen, vilket riskerar att konkurrera ut seriösa företag samtidigt som arbetstagare tvingas arbeta under osäkra

förhållanden, låga löner och utan skydd enligt arbetsrätts- och socialskyddslagstiftningen.

Fördelarna med ett krav på anställningsavtal överväger

Utredningen har övervägt olika alternativ för att komma till rätta med nuvarande brister men ändå stannat vid att som huvudförslag lägga fram att nuvarande krav på att det ska finnas ett anställningserbjudande för att beviljas arbetstillstånd behålls, men med tillägget att Migrationsverket ska få förelägga ett urval av arbetsgivare vid vite att lämna skriftlig uppgift om de villkor som gäller för utlänningens anställning. De arbetsgivare som förelagts att komma in med uppgifter om anställningsvillkor ska därefter omfattas av en straffsanktionerad skyldighet att anmäla försämrade villkor. I enlighet med tilläggsdirektiven (dir. 2020:69) har utredningen emellertid också lämnat ett alternativt förslag på en ordning där det krävs ett anställningsavtal för att en utlänning ska kunna beviljas ett arbetstillstånd. Migrationsverket ska i sådana fall, på motsvarande sätt som enligt huvudförslaget, få ålägga ett urval av arbetsgivare en straffsanktionerad anmälningsskyldighet vid försämrade villkor.

Några remissinstanser, bl.a. *Almega, Företagarna, Gröna arbetsgivare, LRF* och *Svenskt Näringsliv*, avstyrker eller är negativt inställda till utredningens alternativa förslag att ett anställningsavtal ska bifogas en ansökan om arbetstillstånd. Nämnda remissinstanser anser bl.a. att en sådan ordning skulle avvika från rådande förhållanden på svensk arbetsmarknad, innebära en stor risk och administrativ börda för företag och i längden kunna leda till försämrade möjligheter för företag att rekrytera utländsk arbetskraft.

Med ett krav på anställningsavtal skulle skyddsreglerna i lagen (1982:80) om anställningsskydd (anställningsskyddslagen), bl.a. att det för tillsvidareanställda krävs saklig grund för uppsägning, rätt till uppsägningslön och att anställningen som utgångspunkt består vid en tvist om en uppsägnings giltighet, bli tillämpliga direkt och redan därmed innebära en ökad trygghet för arbetskraftsinvandrarerna. Ett anställningsavtal har normalt också ett högt bevisvärde vid en eventuell arbetsrättslig tvist. Med ett anställningsavtal kan utlänningen också med större säkerhet förutse under vilka villkor han eller hon kommer att arbeta i Sverige. Som *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* är inne på utgör villkoren i anställningsavtalet minimivillkor för utlänningens anställning, så länge han eller hon inte går med på omförhandling av avtalet. En ordning med krav på anställningsavtal skulle enligt *Migrationsverket* inte heller innebära ett betydande merarbete för myndigheten. Kravet är också i linje med vad riksdagen tillkännagivit för regeringen (bet. 2019/20:SfU25 punkt 1 [s. 8], rskr. 2019/20:198).

Det finns, som bl.a. *Almega* och *Svenskt Näringsliv* är inne på, visserligen inga generella formkrav för anställningsavtal och de kan normalt ingås såväl skriftligt som muntligt. Ett krav på anställningsavtal för att beviljas ett arbetstillstånd bör emellertid i praktiken innebära att arbetskraftsinvandrarerna behöver bifoga ett skriftligt avtal till sin ansökan, såvida han eller hon inte på annat sätt kan visa att det finns ett sådant avtal. Det förekommer dock redan ett sådant skriftlighetskrav i vissa kollektivavtal. Även i EU-rätten förekommer krav på ett giltigt

anställningsavtal eller ett bindande anställningserbjudande för att beviljas vissa tillstånd med koppling till arbete i en medlemsstat (jfr t.ex. artikel 5.1 a i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2021/1883 av den 20 oktober 2021 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning och om upphävande av rådets direktiv 2009/50/EG [det omarbetade blåkortsdirektivet]). Flera medlemsstater inom EU tillämpar också redan en ordning med krav på anställningsavtal vid ansökan om arbetstillstånd (däribland Belgien, Bulgarien, Finland, Grekland, Irland, Luxembourg, Slovakien, Spanien, och Österrike). Ett sådant krav är alltså inte någon nyhet vare sig i ett nationellt eller i ett internationellt sammanhang.

Ett krav på ett anställningsavtal vid en ansökan om arbetstillstånd skulle visserligen, som bl.a. Svenskt Näringsliv påpekar, kunna medföra en viss ökad arbetsbörda för arbetsgivare som vill rekrytera arbetskraft från tredjeland, men det framstår enligt regeringens mening inte som ett orimligt krav. Kravet måste ses i ljuset av den risk som en arbetstagar tar när denne lämnar sitt hemland för att komma till Sverige och arbeta – då är det rimligt att på förhand och med större säkerhet veta vilken inkomst och vilka förmåner i övrigt man kommer att erhålla. Regeringen inser dock samtidigt att det kan förekomma vissa situationer när det inte kan anses vara rimligt att arbetsgivaren ska vara bunden av att utge de förmåner som följer av anställningsavtalet, t.ex. om utlännen inte beviljas arbetstillstånd eller om tillstånd beviljas men utlännen inte inom fyra månader från tillståndets första giltighetsdag påbörjat arbetet. I det sistnämnda fallet finns det för övrigt också grund för att återkalla tillståndet (7 kap. 7 e § första stycket 2 UtL).

Regeringen bedömer emellertid att arbetsgivarens risk i dessa avseenden bör kunna begränsas, t.ex. genom ett förbehåll i avtalet för att arbetstillstånd beviljas (jfr SOU 2020:46 s. 698). Av rättspraxis framgår också att en arbetsgivare har möjlighet att avsluta en anställning med omedelbar verkan utan att iaktta reglerna om avskedande i lagen om anställningsskydd om utlännen inte har ett giltigt arbetstillstånd (AD 1979 nr 90). Det bör även påpekas att avtalsparter inom ramen för vad kollektivavtal och lag medger alltid kan komma överens om att ändra villkoren i ett avtal – detta gäller också för anställningsavtal. Om arbetsgivaren inte längre kan erbjuda arbetskraftsinvandrarerna det aktuella arbetet kan arbetsgivaren också säga upp en tillsvidareanställd arbetstagar såvida den sakliga grunden arbetsbrist är uppfylld (7 § anställningsskyddslagen). Som Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet påtalar ger den civilrättsliga regleringen av anställningsförhållandet alltså, inom ramen för reglerna om arbetstillstånd, möjligheter till flexibilitet för arbetsgivaren. Därtill bör beaktas att den totala genomsnittliga handläggningstiden för förstagångsansökningar av arbetstillstånd under 2021 ligger under den förordningsstyrda handläggningstiden om fyra månader (jfr 4 kap. 21 b § UtLF). Med korta handläggningstider behöver arbetsgivaren inte ingå ett anställningsavtal med arbetskraftsinvandrarerna lång tid före det att arbetet ska påbörjas. Om ett anställningsavtal är omfattande eller innehåller känsliga uppgifter som saknar relevans för prövningen av förutsättningarna för arbetstillstånd finns det inte heller något som hindrar att sådana delar av avtalet utelämnas. Migrationsverkets prövning kommer nämligen endast bestå av

att kontrollera att det finns ett anställningsavtal och att förutsättningarna i övrigt för arbetstillstånd i 6 kap. 2 § första stycket UtLL är uppfyllda. I den mån någon av dessa uppgifter inte framgår av anställningsavtalet ankommer det på utlännen att på annat sätt visa att förutsättningar för arbetstillstånd är uppfyllda.

Lunds universitet och *KTH* lyfter fram risker för att statens kompetensförsörjning kan komma att påverkas negativt om det alternativa förslaget genomförs. Det finns därför anledning att beskriva några av de särdrag som gäller för statliga myndigheters anställningar. En myndighet som beslutar att anställa en person formaliserar detta genom ett förvaltningsbeslut. Myndigheten ingår även ett civilrättsligt anställningsavtal med personen i fråga. Det är dock endast förvaltningsbeslutet som kan överklagas. Enligt 35 § förvaltningslagen gäller att huvudregeln är att en statlig myndighets förvaltningsbeslut får verkställas först sedan det har vunnit laga kraft, men att ett beslut som gäller anställning av någon får verkställas omedelbart. I förarbetena motiveras undantagsbestämmelsen som gäller anställningar med att det annars skulle finnas risk för mycket negativa konsekvenser för just kompetensförsörjningen i myndigheternas verksamhet (propositionen 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag s. 216 och 217). Av de här skälen bedömer regeringen att vad de två remissinstanserna anför om risker för myndigheternas kompetensförsörjning inte hindrar att det alternativa förslaget läggs fram. Utredningen om vissa frågor om statligt anställdas rättstillstånd ska redovisa sitt betänkande i februari 2022 (dir. 2021:111).

Sammantaget delar regeringen därför inte de farhågor som Svenskt Näringsliv och några andra remissinstanser lyfter i förhållande till införandet av ett krav på anställningsavtal vid en ansökan om arbetstillstånd. Tvärtom anser regeringen att ett sådant krav vore ett effektivt och relativt enkelt sätt att motverka att arbetsgivare utlovar anställningsvillkor till utländsk arbetskraft enbart i syfte att utlännen ska beviljas tillstånd och utan att det finns en egentlig avsikt från arbetsgivarens sida att efterleva de angivna villkoren. Som *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Migrationsverket* och *Polismyndigheten* är inne på bör en ordning där anställningsavtalet bifogas redan vid ansökan också bidra till att stärka arbetskraftsinvandrarens ställning på arbetsmarknaden. Enligt regeringens mening kan ett sådant krav också bidra till att motverka arbetslivskriminaliteten, som leder till negativa konsekvenser för arbetstagare, företag, samhället och statsfinanserna och som dessutom kan vara en inkomstkälla för organiserad brottslighet (jfr dir. 2021:74). Därmed skyddas också Sveriges attraktionskraft, till förmån för de företag som är i behov av internationell kompetens. Regeringen anser alltså sammantaget, i likhet med *LO*, *SACO* och *Sveriges Ingenjörer*, att övervägande skäl talar för att ett krav på anställningsavtal för att beviljas arbetstillstånd även bör införas i svensk rätt.

I betänkandet En gemensam angelägenhet (SOU 2020:46) föreslår Jämlikhetskommissionen i avsnitt 19.3.6 att det anställningserbjudande som lämnas in till Migrationsverket vid prövningen av arbetstillstånd ska vara rättslig bindande (Ju2021/04210). Mot bakgrund av förslaget i detta avsnitt avser regeringen inte att gå vidare med Jämlikhetskommissionens förslag i denna del.

12 Straffsanktionerad anmälningsskyldighet

Regeringens förslag: Regeringen ska få meddela föreskrifter om skyldighet att anmäla utlänningars anställningsvillkor i Sverige.

Regeringens bedömning: Åläggande av företagsbot bör inte ersätta ett beslut om utvisning av arbetskraftsinvandrarerna.

Utredningens alternativa förslag och bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår inget bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om skyldighet att anmäla utlänningars anställningsvillkor i Sverige.

Remissinstanserna: *Aklagarmyndigheten* tillstyrker införandet av en straffsanktionerad anmälningsskyldighet avseende försämrade anställningsvillkor och anser att det är angeläget att identifiera just de arbetsgivare där det finns en risk för att anställda arbetskraftsinvandrare utnyttjas. *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, *Sveriges akademikers centralorganisation (SACO)* och *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)* anser i stället att samtliga arbetsgivare bör omfattas av en anmälningsskyldighet. LO och TCO anser också att en arbetskraftsinvandrare vars arbetstillstånd återkallas ska ha rätt till ersättning från arbetsgivaren. LO menar, till skillnad från utredningen, att ett åläggande av företagsbot bör ersätta ett beslut om utvisning av arbetskraftsinvandrarerna och anser, liksom SACO, att det även bör införas andra sanktioner mot de arbetsgivare som bryter mot reglerna. *Kammarrätten i Stockholm* anser att tidpunkten för anmälningsskyldigheten behöver förtydligas.

Svenskt Näringsliv avstyrker förslaget och anser, liksom bl.a. *Almega*, *Företagarna* och *Gröna arbetsgivare*, att det är alldeles för oförutsebart för att kunna tillämpas på ett rättssäkert sätt och att påföljden är oproportionerlig i förhållande till överträdelsen. *Migrationsverket* avråder från att genomföra utredningens förslag om en vitessanktionerad uppgiftsskyldighet och en efterföljande straffsanktionerad anmälningsskyldighet. Enligt Migrationsverket är det föreslagna systemet alltför komplicerat och riskerar att förlänga handläggningstiderna för arbetstillstånd.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

En förutsebar anmälningsskyldighet med rimliga konsekvenser

Som nämns i avsnitt 11 står det parterna fritt att komma överens om ändrade villkor efter det att ett anställningsavtal undertecknats och skickats in till Migrationsverket. Det vanligaste bör visserligen vara att en arbetstagares anställningsvillkor omförhandlas till det bättre ju längre anställningen pågår. Med beaktande av den utsatta situationen för arbetskraftsinvandrarerna kan befinna sig i, finns det dock under hela anställningstiden en risk för att han eller hon är beredd att gå med på försämrade villkor för att få stanna i Sverige.

För att upprätthålla legitimiteten för systemet för arbetskraftsinvandring och motverka utnyttjande av arbetskraftsinvandrarerna anser regeringen därför i enlighet med utredningens alternativa förslag att det bör införas en

skyldighet för arbetsgivare att anmäla om något av de villkor som gäller för utlänningens anställning ändras till det sämre i förhållande till de uppgifter som legat till grund för beslutet om arbetstillstånd, bl.a. uppgifterna i anställningsavtalet. En sådan ordning bör minska riskerna för att den trygghet som anställningsavtalet utgör för arbetskraftsinvandringen urholkas. Migrationsverket kan därtill, utan att behöva agera, få kännedom om ändrade villkor i ett tidigare skede än i dag. För att skyldigheten att anmäla försämrade anställningsvillkor i förhållandet till uppgifterna som legat till grund för beslutet om arbetstillstånd ska fylla någon funktion bör Migrationsverket redan i samband med att utlänningen beviljas tillstånd ålägga arbetsgivaren en anmälningsskyldighet. Till skillnad från utredningen huvudförslag, som *Migrationsverket* också avråder från att genomföra, föreslår regeringen alltså inte att anmälningsskyldigheten sammankopplas med kontrollerna.

Syftet med det förslag som regeringen nu lägger fram är att motverka att systemet med arbetskraftsinvandring underlättar för de arbetsgivare som är oseriösa att, efter det att ett arbetstillstånd har beviljats utifrån uppgifterna i anställningsavtalet, i stället erbjuda anställningsvillkor som är sämre än dem som gäller för arbetstagare redan bosatta i Sverige (jfr prop. 2007/08:147 s 27). Förslaget skulle även göra det möjligt att komma åt en tidigare arbetsgivare som försämrat villkoren under det tidigare anställningsförhållandet. Regeringen vill vidare understryka att det bara är försämrade anställningsvillkor jämfört med de ursprungliga villkoren som legat till grund för arbetstillståndet som ska anmälas. De arbetsgivare som erbjuder bättre villkor omfattas alltså inte av anmälningsskyldigheten. För att göra det tydligt vilka försämrade villkor som ska anmälas till Migrationsverket bör de vara desamma som förutsättningarna för arbetstillstånd i 6 kap. 2 § första stycket UtL, dvs. att anställningen gör det möjligt för utlänningen att försörja sig, lön, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor. Det är varje anställningsvillkor sett för sig i 6 kap. 2 § första stycket UtL som ska beaktas. Om arbetsgivaren t.ex. tar bort en försäkring men höjer utlänningens lön ska det alltså anmälas till Migrationsverket eftersom en sådan ändring, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, skulle kunna leda till att utlänningen får sitt uppehållstillstånd återkallat om de nya anställningsvillkoren inte uppfyller förutsättningarna för ett arbetstillstånd. Det handlar alltså om villkor som rimligen bör vara väl kända av näringslivet och arbetsgivare som sedan tidigare rekryterar utländsk arbetskraft. Regeringen har sammantaget svårt att se att den föreslagna ordningen skulle vara så oförutsebar som bl.a. *Svenskt Näringsliv* och *Almega* anser.

Samma remissinstanser, tillsammans med bl.a. *Företagarna* och *Gröna arbetsgivare*, menar att den föreslagna påföljden är oproportionerlig i förhållande till överträdelsen. Det bör dock påpekas att den straffsanktionerade delen av anmälningsskyldigheten följer av redan befintliga regler i utlänningslagen. Av 20 kap. 6 § UtL framgår nämligen att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet inte gör en anmälan som föreskrivs i en förordning som har utfärdats med stöd av utlänningslagen döms till böter eller, när omständigheterna är försvårande, fängelse i högst sex månader. Detsamma gäller den som i en anmälan eller ett ansökningsärende enligt utlänningslagen eller enligt en förordning som har utfärdats med stöd av utlänningslagen medvetet lämnar oriktig uppgift

eller medvetet underlåter att tala om något förhållande av betydelse. Om anmälningsskyldigheten regleras i utlänningsförordningen, så som det nu föreslås, omfattas den alltså automatiskt av ett redan befintligt straffansvar enligt 20 kap. 6 § UtL. Enligt regeringens mening kan de befintliga påföljderna i 20 kap. 6 § UtL inte heller anses vara oproportionerliga i förhållande till överträdelsen.

En följd av att det för det nu aktuella brottet är föreskrivet strängare straff än penningböter är dessutom att ett företag, på yrkande av allmän åklagare, kommer att kunna åläggas företagsbot (36 kap. 7 § brottsbalken). Företagsbot utgör den primära straffrättsliga sanktionen för brott som kan föranleda en talan om företagsbot och har begåtts av oaktsamhet och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter (36 kap. 10 a § brottsbalken). Det individuella straffansvaret begränsas alltså som huvudregel till fall av uppsåtliga brott där påföljden inte kan stanna vid böter (propositionen 2018/19:164 Skärpta straffrättsliga sanktioner mot företag s. 44 och 45).

Till skillnad från *LO* delar regeringen utredningens bedömning att åläggande av företagsbot inte bör ersätta ett beslut om utvisning av arbetskraftsinvandrarerna. I avsnitt 8.1 lämnas förslag som syftar till att utvidga möjligheterna att avstå från att återkalla tillstånd. Om det trots dessa utvidgade möjligheter finns grund för att återkalla tillståndet och utvisa arbetskraftsinvandrarerna, framstår det enligt regeringens mening inte som en proportionerlig ordning att underlåta återkallelse och utvisning enbart på grund av att företagsbot har ålagts en arbetsgivare som inte uppfyllt sin anmälningsskyldighet. Det bör även beaktas att det redan finns vissa bestämmelser som skyddar en arbetskraftsinvandrare om anställningen upphör under pågående tillståndstid eller om anställningen upphör under Migrationsverkets utredning om återkallelse, s.k. omställningsperiod (7 kap. 3 § första stycket 2 och 7 kap. 7 e § andra stycket UtL).

Regeringen bör få meddela föreskrifter om anmälningsskyldigheten

En bestämmelse om anmälningsskyldighet för arbetsgivare som det nu är fråga om är av detaljkaraktär och regleras lämpligen på förordningsnivå. Utredningen bedömer att det befintliga bemyndigandet i 23 kap. 1 § 4 UtL kan användas för detta ändamål. Det bemyndigandet infördes i samband med den nuvarande uppgiftsskyldigheten för arbetsgivare som regleras i 6 kap. 6 b § UtIF, och innebär att regeringen ges föreskriftsrätt avseende dels skyldighet för arbetsgivare att lämna uppgift om de anställningsvillkor som gäller för utländska arbetstagare som beviljats arbetstillstånd enligt reglerna för arbetskraftsinvandring, dels om hur uppgiftsskyldigheten ska uppfyllas (prop. 2013/14:227 s. 31 och 39).

Enligt regeringens mening finns det anledning att skilja på en uppgiftsskyldighet, dvs. att på begäran av annan vara skyldig att lämna uppgifter, och en anmälningsskyldighet, dvs. en skyldighet att på eget initiativ anmäla uppgifter till någon annan. I 23 kap. 1 § 1 UtL finns ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om skyldighet att anmäla utlänningsars vistelse eller anställning i Sverige. Med stöd av det bemyndigandet har regeringen bl.a. föreskrivit att en arbetsgivare som anställer vissa utlänningsars ska senast månaden efter den kalendermånad då anställningen påbörjades ska underrätta Skatteverket om anställningen

(7 kap. 1 b § Utf). Regeringen föreslår därför i stället att det bemyndigandet utvidgas till att även omfatta en rätt för regeringen att meddela föreskrifter om skyldighet att anmäla försämringar av utlänningars anställningsvillkor i Sverige.

Hur är anmälningsskyldigheten tänkt att fungera?

Enligt den nuvarande anställningsskyddslagen gäller att arbetsgivaren senast en månad efter det att arbetstagaren har börjat arbeta ska lämna skriftlig information till arbetstagaren om alla villkor som är av väsentlig betydelse för anställningsavtalet eller anställningsförhållandet. Motsvarande gäller om förutsättningarna för anställningen ändras genom ett beslut av arbetsgivaren eller genom en överenskommelse mellan arbetsgivaren och arbetstagaren och ändringen gäller någon av de uppgifter som arbetsgivaren informerat om, eller skulle ha informerat om. Regeringen anser därför, liksom utredningen, att det framstår som naturligt att försämrade anställningsvillkor för en arbetskraftsinvandrare bör anmälas till Migrationsverket senast en månad efter det att de börjat tillämpas. Som *Kammarrätten i Stockholm* är inne på innebär det t.ex. att en ny lön ska anmälas senast en månad efter det att den började gälla. Genom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1152 av den 20 juni 2019 om tydliga och förutsägbara arbetsvillkor i Europeiska unionen kommer ytterligare krav ställas på arbetsgivare om att lämna information när anställningen inleds. Direktivet ska vara genomfört senast den 1 augusti 2022. Anmälningsskyldigheten bör alltså inte nämnvärt påverka den administrativa bördan för en arbetsgivare utöver vad som redan krävs eller kommer att krävas enligt den arbetsrättsliga regleringen.

Svenskt Näringsliv och Almega har synpunkter på utredningens förslag att arbetsmarknadens parter ska delta vid urvalet av vilka arbetsgivare som ska omfattas av en anmälningsskyldighet medan LO, SACO och TCO anser att samtliga arbetsgivare bör omfattas av en skyldighet att anmäla försämringar i anställningsvillkoren. En generell anmälningsskyldighet för alla arbetsgivare som anställer arbetskraftsinvandrare innebär visserligen en möjlighet att kontrollera att samtliga arbetskraftsinvandrare under arbetstillståndets giltighetstid har anställningsvillkor som lever upp till utlänningslagens krav. Som *Åklagarmyndigheten* är inne på är det emellertid angeläget att Migrationsverkets resurser används där de bäst behövs och därmed riktas mot de branscher och arbetsgivare där behovet är som störst. Regeringen anser därför, i enlighet med utredningens förslag, att Migrationsverket bör få besluta vilka arbetsgivare som ska åläggas en anmälningsskyldighet och inför beslut om urvalet av arbetsgivare kunna samråda med relevanta myndigheter och organisationer som på olika sätt kommer i kontakt med de problem som kan uppstå för arbetskraftsinvandrare. Den närmare utformningen av Migrationsverkets handläggning av ärenden om anmälningsskyldighet, inklusive vilka Migrationsverket bör samråda med vid urvalet av vilka arbetsgivare som ska kontrolleras, bör regleras på annat sätt än i lag.

LO, SACO och TCO efterfrågar sanktioner eller en rätt för arbetstagare till ersättning vid återkallelse av ett uppehållstillstånd för arbete. I utredningens slutbetänkande ingår bl.a. att lämna författningsförslag om skärpta straff för arbetsgivare som utnyttjar systemet för

arbetskraftsinvandring och rätt till skadestånd för de arbetstagare som utnyttjas. Regeringen avser alltså att återkomma till dessa frågor vid beredningen av slutbetänkandet (SOU 2021:88).

Sammanfattningsvis anser regeringen att det bör införas en straffsanktionerad skyldighet att anmäla försämrade villkor för ett urval av arbetsgivare. Som anges ovan får en rimlig utgångspunkt antas vara att de flesta arbetstagare erhåller bättre, och inte sämre, villkor ju längre anställningen pågår. Det bör därför bara vara ett begränsat antal av de arbetsgivare som åläggs en anmälningsskyldighet som i praktiken också kommer att behöva anmäla försämrade villkor. Enligt regeringens bedömning bör därför förslaget inte medföra någon betydande ökning av arbetsbördan för vare sig arbetsgivare, Migrationsverket, Åklagarmyndigheten eller domstolarna. Som anges i avsnitt 8.2 bör Migrationsverket vid en förlängningsansökan t.ex. inte regelmässigt behöva undersöka förutsättningarna under den tidigare tillståndspanoden, om det inte finns någon särskild anledning till det. En sådan anledning skulle t.ex. kunna vara att utlänningen har varit anställd hos en arbetsgivare som omfattats av en anmälningsskyldighet. På så sätt kan Migrationsverket upptäcka om en arbetsgivare brutit mot anmälningsskyldigheten. Om arbetsgivaren däremot under tillståndstiden har anmält försämrade anställningsvillkor och Migrationsverket inte har invänt mot dessa, anser regeringen i likhet med utredningen att det är rimligt att denna bedömning normalt bör gälla även vid en ansökan om förlängt tillstånd, under förutsättning att villkoren även i fortsättningen bedöms uppfylla kraven i 6 kap. 2 § första stycket UtL.

13 Förbättrade regler om uppgiftsskyldighet för arbetsgivare

Regeringens förslag: Migrationsverket ska få förelägga en arbetsgivare till en utlänning som beviljats arbetstillstånd enligt reglerna för arbetskraftsinvandring att lämna skriftlig uppgift om de villkor som gäller för utlänningens anställning. Ett sådant föreläggande ska få förenas med vite.

Om det finns anledning att anta att den som ska föreläggas har begått en gärning som kan föranleda straff eller sanktionsavgift, ska denne inte få föreläggas vid vite att medverka i utredningen av en fråga som har samband med den misstänkta gärningen. Samma sak ska gälla om den som ska föreläggas är en juridisk person och det finns anledning att anta att en ställföreträdare för den juridiska personen har begått en sådan gärning.

Vid prövningen av en fråga om utdömande av vite ska även vitets lämplighet få bedömas.

Utredningens huvudförslag stämmer delvis överens med regeringens. Utredningen föreslår inte att ett föreläggande inte ska få förenas med vite

i vissa fall eller att vitets lämplighet ska få bedömas vid prövning av en fråga om utdömande av vite.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt om förslaget i sig utan främst om utredningens huvudförslag respektive alternativa förslag som en helhet. Några remissinstanser, bl.a. *Almega* och *Svenskt Näringsliv*, tillstyrker förslaget även om de anser att det skulle innebära en ökad administrativ börda för de företag som omfattas. Även *Landsorganisationen i Sverige (LO)* tillstyrker förslaget men anser att det bör gälla för alla arbetsgivare. LO anser också att det krävs löpande och systematiska kontroller av arbetsgivare, att Migrationsverkets informationsinhämtning bör automatiseras och att Migrationsverket bör få bättre möjligheter till kontroller på arbetsplatserna, vilket skulle kräva minskad sekretess myndigheter emellan. *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)* anser att särskilda kontroller bör införas för att tillförsäkra att anmälningsskyldigheten efterlevs. Även *Arbetsmiljöverket* anser att en relativt omfattande tillsyn på detta område skulle kunna vara en viktig beståndsdel i arbetet att motverka fusk, regelöverträdelse och brottslighet på arbetsmarknaden. *Skatteverket* anser att det är angeläget att utreda om sekretessgränserna mellan Skatteverket och Migrationsverket är ändamålsenliga.

Migrationsverket påtalar att det redan i dag finns stöd för att genomföra kontroller och efterfrågar en analys av huruvida det rådande systemet skulle kunna uppnå samma syften om det användes i högre utsträckning. Migrationsverket och *Förvaltningsrätten i Malmö* efterfrågar även förtydliganden kring vad som avses med att arbetsgivaren ges tillfälle att rätta till eventuella brister i anställningsvillkoren och vilka konsekvenser som kan följa av att rättelse inte vidtas. *Åklagarmyndigheten* anser att det framstår som rimligt att en kontroll av anställningsvillkoren enbart görs av de arbetsgivare som Migrationsverket finner lämpliga att särskilt granska, men understryker vikten av att Migrationsverket samråder med relevanta myndigheter vid avgörandet av vilka arbetsgivare som ska kontrolleras. Även *Säkerhetspolisen* välkomnar att Migrationsverket föreslås få möjlighet till tidigare och förebyggande kontroller av arbetsgivare och att detta ska ske i samråd med bl.a. Säkerhetspolisen.

Kammarrätten i Stockholm konstaterar att samtliga förelägganden, alltså även de som inte är förenade med vite, kan komma att överklagas och att det därför kan bli fråga om ett större antal överklaganden än det fåtal som utredningen redovisat i sin analys.

Skälen för regeringens förslag

Nuvarande uppgiftsskyldighet för arbetsgivare

I 23 kap. 1 § 4 UtL finns ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om dels 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, dels om hur uppgiftsskyldigheten ska uppfyllas. Med stöd av det bemyndigandet har regeringen föreskrivit att en arbetsgivare till en utlänning som beviljats arbetstillstånd på begäran av Migrationsverket ska lämna skriftlig uppgift om de villkor som gäller för utlänningens anställning och att uppgifterna ska lämnas på heder och samvete (6 kap. 6 b § UtL).

Genom att uppgifterna ska lämnas på heder och samvete blir bestämmelserna om osann eller vårdslös försäkran i 15 kap. 10 § brottsbalken tillämpliga. En arbetsgivare som på begäran av Migrationsverket skriftligen lämnar osann uppgift eller förtiger sanningen kan således, 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 oaktsamhet kan arbetsgivaren enligt samma paragraf dömas för vårdslös försäkran till böter eller fängelse i högst sex månader.

Under de senaste åren har Migrationsverket emellertid inte gjort några systematiska kontroller.

Migrationsverket bör få förelägga en arbetsgivare vid vite

Regeringen föreslår i avsnitt 11 att utredningens alternativa förslag bör genomföras på det sättet att ett anställningsavtal ska krävas för att kunna beviljas arbetstillstånd enligt reglerna för arbetskraftsinvandring. I avsnitt 12 behandlas vidare frågan om att ett urval av arbetsgivare därefter bör omfattas av en straffsanktionerad anmälningsskyldighet om något av de anställningsvillkor som har betydelse för arbetstillståndet försämras i förhållande till de uppgifter som legat till grund för beslutet om arbetstillstånd. Utredningen bedömer att det med detta alternativa förslag inte är nödvändigt att utveckla de nuvarande reglerna om uppgiftsskyldighet i 6 kap. 6 b § UtIF. Regeringen håller inte med utan anser att det finns ett behov även av förbättrade regler om uppgiftsskyldighet men att dessa regler inte ska vara sammanbundna med anmälningsskyldigheten, utan precis som i dag fungera som ett eget kontrollverktyg.

Den nuvarande straffsanktionerade uppgiftsskyldigheten är, som utredningen är inne på i sitt huvudförslag, inte heller tillräckligt besvärande för en arbetsgivare för att utgöra ett effektivt verktyg mot fusk och missbruk. En arbetsgivare kan t.ex. undgå att göra sig skyldig till osann försäkran genom att helt enkelt undvika att svara på Migrationsverkets begäran (prop. 2013/14:227 s. 30). I likhet med vad flera remissinstanser på såväl arbetsgivarsidan som arbetstagersidan anser bör den nuvarande straffsanktionerade uppgiftsskyldigheten därför förbättras på så sätt att Migrationsverket får möjlighet att vid vite förelägga arbetsgivaren att skicka in begärda uppgifter. En sådan utveckling av det rådande systemet ligger också i linje med vad *Migrationsverket* efterfrågar. En föreskrift om att Migrationsverket vid vite får förelägga arbetsgivare till en utlänning som beviljats arbetstillstånd att lämna skriftlig uppgift om de villkor som gäller för utlänningens anställning föreslås därför införas i 9 kap. UtLL.

Bestämmelser om vite finns i lagen (1985:206) om viten. Av den lagen framgår vilka hänsyn som ska tas när ett vite fastställs, vem som ska ansöka om utdömande av vite och var det ska göras. Regeringens förslag om att ett föreläggande om att lämna uppgifter ska få förenas med vite innebär att Migrationsverket, som har sitt huvudkontor i Norrköping, kommer att ansöka om utdömande av vite vid Förvaltningsrätten i Linköping, vars avgöranden kan överklagas till Kammarrätten i Jönköping (1 och 5 §§ förordning [1977:937] om allmänna förvaltningsdomstolars

behörighet m.m.). Regeringen ansluter sig till utredningens bedömning att antalet ansökningar om utdömmande av vite kommer att bli relativt få. Det kan därmed finnas processekonomiska fördelar med att samla dessa ansökningar till en och samma domstol. Någon specialreglering föreslås därför inte avseende forum för Migrationsverkets ansökningar om utdömmande av vite. Även i övrigt kommer vad som föreskrivs i lagen om viten alltså att gälla för frågor rörande vite, såvida inte annat särskilt anges.

Kammarrätten i Stockholm konstaterar att den föreslagna bestämmelsen i 9 kap. UtL endast ger Migrationsverket en möjlighet att förena ett föreläggande med vite. I ett första skede kan utgångspunkten vara att föreläggandena inte förenas med vite och först om föreläggandena inte efterföljs fattas beslut om nya förelägganden som då förenas med vite. Samtliga förelägganden, alltså även de som inte är förenade med vite, skulle enligt kammarrätten kunna komma att överklagas. Beroende på hur Migrationsverket väljer att tillämpa den nya bestämmelsen kan det därför enligt kammarrätten bli fråga om ett större antal överklaganden än det fåtal som utredningen redovisat i sin analys. Regeringen vill dock förtydliga att utredningens förslag innebär att det saknas möjlighet att överklaga själva föreläggandet, oavsett om det är förenat med vite eller ej. Det följer av att det inte föreslås några ändringar i 14 kap. UtL, där det uttömmande anges vilka beslut enligt utlänningslagen som får överklagas. För att inte hämma effektiviteten i förfarandet anser regeringen också att detta är en rimlig ordning.

Till skillnad från utredningen anser regeringen att det bör anges att det finns en möjlighet att få vitets lämplighet bedömt och att det bäst sker i samband med prövningen av en ansökan om utdömmande av vitet. En motsvarande reglering finns i 3 a kap. 12 § tredje stycket UtL rörande vitesföreläggande i anslutning till skyldigheten att ansöka om uppehållskort (se även propositionen 2005/06:77 Genomförande av EG-direktiven om unionsmedborgares rörlighet inom EU och om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning s. 188). En ny bestämmelse med motsvarande innebörd föreslås därför. Kammarrättens farhågor bör därmed inte heller komma att infrias utan antalet mål i domstol begränsas till de fall där Migrationsverket sedermera också ansöker om utdömmande av vitet.

Särskilt om vite och den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

I artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) regleras rätten att inte bli lagförd eller straffad två gånger för samma gärning (ne bis in idem). Det innebär bl.a. att vite som huvudregel inte får kombineras med någon annan sanktion.

Det som nu föreslås om vite är en utveckling av det nuvarande systemet och innebär i sig endast att en arbetsgivare genom att ett föreläggande förenas med vite kan förmås att lämna uppgifter till Migrationsverket inom utsatt tid. Om arbetsgivaren däremot svarar men i sitt svar lämnar oriktiga uppgifter till Migrationsverket kommer denne fortfarande att kunna dömas för osann eller vårdslös försäkran. Det är då de oriktiga uppgifterna som kan generera ett straff. Eftersom vitet å ena sidan och osann eller vårdslös

försäkran å andra sidan därmed tar sikte på olika händelseförlopp uppstår enligt regeringens bedömning inte någon dubbelbestraffningssituation.

Inte heller bedöms någon dubbelbestraffningssituation uppstå med anledning av den anmälningsskyldighet som behandlas i avsnitt 12. Oriktiga uppgifter som lämnas på heder och samvete av en arbetsgivare efter ett föreläggande från Migrationsverket är straffbelagda enligt 15 kap. 10 § i brottsbalken och bör inte samtidigt kunna anses vara sådana oriktiga uppgifter som är straffsanktionerade enligt bestämmelsen i 20 kap. 6 § UtL och som är kopplad till anmälningsskyldigheten. Anmälningsskyldigheten innebär att arbetsgivaren på eget initiativ ska anmäla vissa uppgifter, vilket inte heller bör kunna likställas med att efter ett föreläggande lämna begärda uppgifter till en myndighet.

Av den praxis som utvecklats av Europadomstolen med anledning av artikel 6 i Europakonventionen om rätten till rättvis rättegång eller närmare bestämt rätten att betraktas som oskyldig till dess skuld lagligen fastställs följer vidare att den som är anklagad för brott har rätt att inte belasta sig själv vid utredningen av anklagelsen (s.k. passivitetsrätt). Artikeln omfattar även administrativa sanktioner som vite. Mot den bakgrunden har det i vissa lagar införts ett förbud mot att vid vite förelägga någon att medverka i en utredning som har samband med brottsmisstanken (se t.ex. 26 kap. 14 a § miljöbalken, 7 kap. 6 § tullagen [2016:253], 44 kap. 3 § skatteförfarandelagen [2011:1244] och 26 kap. 27 § skollagen [2010:800]). Räckvidden av det skydd som rätten ger avgörs mot bakgrund av en helhetsbedömning där hänsyn ska tas till flera omständigheter. Det rör sig om karaktären och graden av det tvång som använts för att få fram information, tyngden av det allmänna intresset av att utreda och beivra överträdelsen i fråga samt relevanta rättssäkerhetsgarantier i förfarandet. Även när rätten att inte belasta sig själv är relevant i en viss situation kan ändå tillämpningen av de olika faktorerna och hur den framtvingade bevisningen används i ett straffrättsligt förfarande leda till slutsatsen att kärnan i rättigheten inte har kränkts. Det innebär att omfattningen av den enskildes skydd kan variera mellan olika områden och omständigheterna i det enskilda fallet. I svensk rätt finns ändå en tydlig princip om att myndigheter inte ska använda sig av sanktionerade förelägganden i fall då det finns en befogad anledning att anta att den som föreläggandet riktar sig till har begått ett brott, medan det anses vara förenligt med Europakonventionen att använda förelägganden som inte är vitessanktionerade (se bl.a. propositionen 2020/21:27 Nytt regelverk för handel med utsläppsrätter s. 77–79, propositionen 2017/18:58 Genomförande av oskuldspresumtionsdirektivet s. 16 och 17, propositionen 2002/03:106 Administrativa avgifter på skatte- och tullområdet, m.m. s 178–182 och NJA 2018 s. 394 med där gjorda hänvisningar till Europadomstolens praxis).

Som anges ovan är den anmälningsskyldighet som behandlas i avsnitt 12 straffsanktionerad med böter eller, vid försvärande omständigheter, fängelse högst sex månader. Risker för den enskilde att belasta sig själv skulle kunna uppkomma t.ex. när Migrationsverket behöver utreda en utlännings anställningsförhållanden för att kunna fatta beslut i en pågående utredning om återkallelse av uppehållstillstånd genom att förelägga dennes arbetsgivare. Om arbetsgivaren då är misstänkt för brott mot anmälningsskyldigheten bör ett föreläggande att lämna uppgifter inte

förenas med vite, alternativt bör föreläggandet begränsas så att det inte riskerar innebära att den enskilde lämnar uppgifter som kan ligga till grund för anklagelsen om brott. Enligt regeringens mening är den lämpligaste lösningen att införa ett uttryckligt förbud mot vite för den situationen att någon är misstänkt för brott, dvs. på liknande sätt som i de andra lagar som nämns ovan. Eftersom det i utlänningslagen finns bestämmelser om särskilda avgifter bör även sådana sanktioner omfattas (se t.ex. 20 kap. 12 § om särskild avgift för en fysisk eller juridisk person som har en utlänningsanställning, om utlänningslagen inte har rätt att vistas i Sverige eller har rätt att vistas här men saknar föreskrivet arbetstillstånd). Innebörden av bestämmelsen bör därför vara att om det finns anledning att anta att den som omfattas av föreläggandet har begått ett en gärning som kan föranleda straff eller sanktionsavgift, får denne inte föreläggas vid vite att medverka i utredning av en fråga som har samband med den gärning som misstanken avser. Bestämmelsen bör även omfatta de fall då en ställföreträdare för en juridisk person är misstänkt för brott.

Hur är de förbättrade kontrollerna tänkta att fungera?

För att förhindra kompetensutvisningar och att utländska arbetstagare arbetar under oskäligen villkor är det angeläget att eventuella brister i anställningsvillkoren upptäcks tidigt. En kontroll av att villkoren för tillståndet är uppfyllda bör därför initieras i nära anslutning till att utlänningspåbörjat sin anställning.

Som *Arbetsmiljöverket* påpekar bör en relativt omfattande tillsyn kunna vara en viktig beståndsdel i det generella arbetet att motverka fusk, regelöverträdelse och brottslighet på arbetsmarknaden. I budgetpropositionen för 2022 föreslår regeringen också en förstärkning av Arbetsmiljöverkets resurser för att myndigheten ska kunna genomföra fler inspektioner på arbetsplatser och bekämpa arbetslivskriminaliteten, varav 10 miljoner kr öronmärks för att stärka myndighetssamverkan och öka de riktade kontrollerna i syfte att motverka arbetslivskriminalitet (prop. 2021/22:1 utg.omr. 14 avsnitt 5.5 och 5.6). Regeringen har också beslutat att inrätta en kommitté i form av en delegation mot arbetslivskriminalitet som ska öka kunskapen om arbetslivskriminalitetens omfattning och stödja de aktörer som arbetar med att stoppa arbetslivskriminalitet (dir. 2021:74). Av förordning med instruktion för Migrationsverket framgår också redan att verket ska vidta åtgärder för att motverka missbruk av regler.

Det är rimligt att utgå från att Migrationsverkets kontroller kommer att ske utifrån ett systematiskt urval av arbetsgivare, riktat till vissa branscher eller arbetsgivare där behovet erfarenhetsmässigt är som störst, vilket kan variera över tiden. Det är också rimligt att det därutöver sker kontroller stickprovvis, både av arbetsgivare som inte omfattas av en anmälningsskyldighet och, som *TCO* är inne på, sådana som gör det – med beaktande av passivitetsträtten (se ovan). Det urval av arbetsgivare som identifieras inom ramen för den anmälningsskyldighet som behandlas i avsnitt 12 bör kunna ligga till grund även för vilka arbetsgivare som kontroller bör riktas mot. Med ett sådant urval av arbetsgivare bör, som *Åklagarmyndigheten* är inne på, de kontroller som görs bli bättre och mer träffsäkra samtidigt som Migrationsverkets resurser kan användas på ett

effektivt sätt. Till skillnad från *LO* anser regeringen därför inte att samtliga arbetsgivare bör omfattas av kontrollerna.

LO anser också att Migrationsverkets informationsinhämtning bör automatiseras och att Migrationsverket bör få bättre möjligheter till kontroller på arbetsplatserna, vilket kräver minskad sekretess myndigheter emellan. Även *Skatteverket* anser att det är angeläget att utreda om sekretessgränserna mellan Skatteverket och Migrationsverket är ändamålsenliga när det gäller myndigheternas arbete med att bekämpa fusk och fel. Regeringen har i februari 2020 beslutat om förordningsändringar som syftar till att underlätta ett elektroniskt utlämnande av uppgifter från Skatteverket och Försäkringskassan till Migrationsverket i olika ärenden om uppehållstillstånd för arbete. Det saknas i övrigt beredningsunderlag för ändrade sekretessregler i det här lagstiftningsärendet. Som anges i regeringens arbetsmiljöstrategi för 2021–2025 kommer dock regeringen att se över de behov av förändringar av regelverket om offentlighet och sekretess som kan krävas för att möjliggöra en förbättrad myndighetssamverkan (skr. 2020/21:92 s. 29). Den 20 juni 2021 fick en utredning också i uppdrag att biträda Finansdepartementet med att se över hur informationsutbytet mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor fungerar och vid behov kan stärkas i syfte att motverka bidragsbrott, felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och arbetslivskriminalitet (Fi2021/02442).

För att uppnå syftet med kravet på att arbetsgivaren efter föreläggande ska lämna in uppgifter om anställningsvillkoren delar regeringen den bedömning som utredningen gör i sitt huvudförslag att Migrationsverket också ska ha en motsvarande skyldighet att kontrollera att villkoren uppfyller kraven i 6 kap. 2 § första stycket UtL och, om förutsättningarna för tillståndet inte är uppfyllda, på lämpligt sätt informera arbetsgivaren och arbetstagaren om detta.

Migrationsverket och *Förvaltningsrätten i Malmö* efterfrågar förtydliganden kring vad utredningen avser med att arbetsgivaren ges tillfälle att rätta till eventuella brister i anställningsvillkoren och vilka konsekvenser som kan följa av att rättelse inte vidtas. Som huvudregel gäller att en myndighet ska ge parten tillfälle att yttra sig över allt material av betydelse för ett beslut (25 § FL). På samma sätt som vid en kontroll enligt nuvarande 6 kap. 6 b § UtL får Migrationsverket, för det fall det bedöms att villkoren är sämre än vad som krävs enligt 6 kap. 2 § första stycket UtL och arbetsgivaren efter kommunikationen inte åtgärdar bristerna, initiera ett ärende om återkallelse av uppehållstillståndet enligt 7 kap. 7 e § UtL. Detsamma gäller i de fall en arbetsgivare anmäler försämrade villkor enligt den anmälningsskyldighet som behandlas i avsnitt 12. I avsnitt 8.1 föreslår regeringen att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete inte behöver återkallas i ringa fall av avvikelse eller om en återkallelse med hänsyn till omständigheterna annars inte framstår som rimlig. Dessa överväganden ska alltså göras även i denna situation. Om Migrationsverket underrättar utlänningen om att en utredning om återkallelse har inletts, men något beslut inte fattats om återkallelse, har utlänningen fyra månader på sig att hitta en ny anställning (7 kap. 7 e § andra stycket UtL).

Regeringen anser att den närmare utformningen av uppgiftsskyldigheten för arbetsgivare, precis som i dag, lämpligen regleras på annat sätt än i lag

och att det i övrigt bör ankomma på Migrationsverket att avgöra vilka uppgifter arbetsgivaren ska lämna in och inom vilken tid detta ska ske.

Regeringen vill även understryka vikten av att Migrationsverket, till skillnad från i dag, också genomför kontrollerna. En sådan styrning av myndigheten kan åstadkommas på annat sätt än genom lag.

14 Familjemedlemmar

14.1 Försörjningskrav vid anhöriginvandring kopplat till utländsk arbetskraft

Regeringens förslag: För att en familjemedlem till en utlänning med ICT-tillstånd eller ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse ska få beviljas uppehållstillstånd ska det krävas att utlänningen kan försörja sig själv och den anhörige. Om det finns särskilda skäl ska undantag från försörjningskravet få medges helt eller delvis. Detsamma ska gälla för en familjemedlem till en s.k. spårbytare, i de fall familjemedlemmen ansökt om asyl.

Försörjningskravet ska inte gälla vid prövning av en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd.

Regeringen ska få meddela föreskrifter om försörjningsförmågan vid uppehållstillstånd på grund av anknytning till en utlänning med ICT-tillstånd eller ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår att undantag från försörjningskravet endast ska kunna göras vid särskilda skäl för en familjemedlem till en s.k. spårbytare, i de fall familjemedlemmen ansökt om asyl.

Remissinstanserna: Några remissinstanser, bl.a. *Diskrimineringsombudsmannen*, *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)* och *Vinnova*, tillstyrker förslaget eller har inte några invändningar mot det. *Polismyndigheten* ser positivt på förslaget och anser, liksom *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, att det kan motverka att familjemedlemmar utnyttjas och tvingas arbeta under dåliga villkor. *Migrationsverket* anser att det är positivt att förslaget motsvarar de allmänna kraven vid anhöriginvandring och bedömer att det bör medföra att risken minskar för missbruk av möjligheten att ansöka om arbetstillstånd endast i syfte att familjemedlemmar ska kunna ansluta i Sverige. Migrationsverket påpekar dock att förslaget samtidigt kan innebära en viss risk att en oseriös arbetsgivare i anställningserbjudandet kan komma att ange en högre lön än vad som senare kommer att utgå i syfte just att sökandens familjemedlemmar ska kunna få uppehållstillstånd. *Sveriges akademikers centralorganisation (SACO)* påtalar att en ökad nivå på försörjningsförmåga kan resultera i ett minimibelopp som vid prövning av ansökan konkurrerar ut bedömning av lön enligt kollektivavtal eller branschpraxis. *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)* anser att lagstiftarens fokus bör ligga på en

kombination av arbetskraftsinvandrarens arbetsvillkor och möjligheten att etablera sig i landet med sin familj.

Några remissinstanser, bl.a. *Almega*, *Gröna arbetsgivare* och *Svenskt Näringsliv*, avstyrker förslaget. De anser i och för sig att det är fullt rimligt att en arbetskraftsinvandrare ska ha en inkomst som gör det möjligt att försörja sig själv och medföljande familjemedlemmar, men anser att det saknas ekonomiska skäl för förslaget eftersom arbetskraftsinvandrare och deras familjemedlemmar sällan beviljas ekonomiskt bistånd. Dessa remissinstanser anser också, liksom *Företagarna*, att förslaget riskerar att leda till att många företag, bl.a. inom tjänstesektorn, kommer att få svårare att rekrytera utländsk arbetskraft som vill ta med sina anhöriga till Sverige. Företagarnas bedömning är att förslaget trots allt är rimligt för att säkerställa självförsörjning, men anser att inkomstkraven ska vara tydligt definierade och inkludera boendekostnader. Även *Sydsvenska Industri- och Handelskammaren* påpekar att det finns en rad yrken där kompetens saknas i Sverige och att försörjningskravet därför bör vara flexibelt och utgå från en schabloniserad behovsprövning i varje enskilt fall.

Förvaltningsrätten i Stockholm anser att det inte framstår som motiverat att endast ha ett undantag från försörjningskravet vid särskilda skäl för familjemedlemmar till s.k. spårbytare, i de fall familjemedlemmen ansökt om asyl, utan att ytterligare kategorier bör omfattas av undantaget. Migrationsverket påtalar att en konsekvens av förslaget om undantag skulle kunna bli att det är förmånligare att först ansöka om asyl – oavsett om det finns skydds-skäl – och sedan ansöka om ett uppehållstillstånd för arbete efter det att en asylansökan avslagits. *Förvaltningsrätten i Malmö*, *Kammarrätten i Stockholm* och Migrationsverket efterfrågar också ytterligare vägledning i vilka situationer det kan finnas särskilda skäl att göra undantag från försörjningskravet. Förvaltningsrätten i Malmö och Svenskt Näringsliv efterfrågar ytterligare vägledning kring beräkningen av försörjningskravet.

Barnombudsmannen avstyrker förslaget och anser bl.a. att risken är överhängande att det leder till att fler barn skiljs från sina föräldrar och därmed inte är förenligt med barnkonventionen. Även *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* och *Svenska kyrkan* lyfter frågor om förslagets förenlighet med Sveriges konventionsåtaganden och principen om familjens enhet.

Skälen för regeringens förslag

Familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare särbehandlas i fråga om försörjningskrav

För att arbetstillstånd ska få beviljas krävs enligt gällande rätt bl.a. att utlänningen kan försörja sig på anställningen (6 kap. 2 § första stycket 1 UtL). Det innebär att inkomsten från den erbjudna heltids- eller deltidsanställningen måste vara av sådan storlek att han eller hon inte behöver försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen för att täcka sina kostnader för bl.a. boende och uppehälle (prop. 2007/08:147 s. 59). Liknade regler gäller för att beviljas ICT-tillstånd eller ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse (6 b kap. 1 och 2 §§ UtL). För att beviljas EU-blåkort krävs i stället bl.a. att lönen är minst en och en halv gång den genomsnittliga bruttoårslönen i Sverige (den s.k. lönetröskeln) (6 a kap.

1 § UtL). För närvarande uppgår lönetröskeln för att beviljas EU-blåkort till 54 150 kr (6 a kap. 16 § UtL, 5 a kap. 5 § UtIF och Migrationsverkets föreskrifter om den lönetröskel som är villkor för att erhålla EU-blåkort, MIGRFS 2021:8). En förutsättning för att beviljas samtliga dessa tillstånd är alltså att utlänningen kan försörja sig själv.

Familjemedlemmar till en utlänning med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete får beviljas uppehållstillstånd för samma tid som anknytningspersonen (5 kap. 23 § UtL och 4 kap. 4 a § UtIF). Något försörjningskrav ställs inte upp. Inte heller för en familjemedlem som söker uppehållstillstånd på grund av anknytning till en utlänning med EU-blåkort, ICT-tillstånd eller ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse finns det något försörjningskrav. För att en familjemedlem till en egenföretagare ska beviljas uppehållstillstånd krävs däremot att han eller hon har sin försörjning ordnad under vistelsen (4 kap. 4 b § UtIF).

Även för uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt de allmänna reglerna i 5 kap. 3 och 3 a §§ UtL krävs som huvudregel att anknytningspersonen kan försörja sig och den anhörige. Det krävs också att han eller hon har en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och den anhörige. Försörjningskravet gäller dock inte vid prövning av en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd. Det finns vissa undantag från försörjningskravet, bl.a. får det efterges helt eller delvis om det finns särskilda skäl (5 kap. 3 c–3 f §§ UtL). Den närmare regleringen gällande vilka inkomster som kan tillgodoräknas, inkomsternas nivå och bostadsstandard regleras på förordningsnivå och i myndighetsföreskrifter (5 kap. 27 § UtL, 4 kap. 4 c § UtIF och MIGRFS 2021:6).

Ett försörjningskrav vid anhöriginvandring kopplat till utländsk arbetskraft bör införas

Utredningen föreslår att det ska införas ett försörjningskrav vid anhöriginvandring kopplat till arbetskraftsinvandrare. Enligt uppgifter som redovisas i utredningen är det visserligen ytterst få av arbetskraftsinvandrarerna som bor i hushåll som har ansökt om ekonomiskt bistånd från kommunen. Regeringen kan därför till viss del instämma i bl.a. *Almegas*, *Gröna arbetsgivares* och *Svenskt Näringslivs* uppfattning att det saknas ekonomiska skäl för förslaget. Som dessa remissinstanser liksom *Företagarna* är inne på skulle ett krav på att kunna försörja de familjemedlemmar som ska medfölja även kunna ha en viss negativ inverkan på Sveriges attraktionskraft när det gäller arbetskraftsinvandring. Inte minst kan det försvåra rekryteringen för vissa företag inom sektorer där lönenivåerna kommer att ligga under ett försörjningskrav.

Samtidigt bör det beaktas att den lägsta inkomst som enligt praxis i dag krävs för att beviljas arbetstillstånd (13 000 kronor) inte kan anses vara tillräcklig för att en arbetskraftsinvandrar ska kunna försörja även sina medföljande familjemedlemmar. Enligt regeringens mening är det inte heller rimligt att familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare fortsatt särbehandlas i jämförelse med vad som gäller enligt de allmänna reglerna om uppehållstillstånd på grund av anknytning i fråga om krav på försörjningsförmåga. Det nuvarande regelverket kan också möjliggöra kringgåenden av den reglerade invandringen, t.ex. på så sätt att arbetstillstånd söks framför andra tillstånd endast i syfte att

familjemedlemmar ska kunna ansluta i Sverige utan något krav på försörjning.

Missbruk av regelverket kan leda till orimliga belastningar på det svenska socialförsäkringssystemet. Det har bl.a. rapporterats om att arbetskraftsinvandring används för organiserat missbruk av arbetstillstånd, t.ex. med s.k. cirkeltillstånd där familjemedlemmens uppehållstillstånd är beroende av arbetskraftsinvandrandarens tillstånd samtidigt som arbetskraftsinvandrandarens anställning är beroende av familjemedlemmens rätt att vistas i Sverige. Som framgår av betänkandet har också antalet anhöriga av det totala antalet invandrade personer med koppling till arbetskraftsinvandring stadigt ökat de senaste tio åren. Risken för fortsatt missbruk av systemet kan därför inte bortses ifrån om inga åtgärder vidtas.

Några remissinstanser ifrågasätter om ett försörjningskrav vid anhöriginvandring är förenligt med Sveriges konventionsåtaganden och principen om familjens enhet. *Barnombudsmannen*, som avstyrker förslaget, anser att risken är överhängande att det skulle leda till att fler barn skiljs från sina föräldrar och därmed inte är förenligt med artikel 9 i barnkonventionen.

Den 1 januari 2020 gavs barnkonventionen ställning som svensk lag (se lagen om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter). Barnkonventionen ska ses som en helhet och rättigheterna i konventionen ska tolkas i relation till varandra (propositionen 2017/18:186 Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter s.77). Barnkonventionen ger i artikel 3 uttryck för principen om barnets bästa. Denna princip är införlivad i utlänningslagen bl.a. genom portalparagrafen om barnets bästa i 1 kap. 10 §. Där anges att i fall som rör barn ska särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Av artikel 19 i den europeiska sociala stadgan (SÖ 1998:35) följer vidare ett åtagande att i möjligaste mån underlätta för en utländsk arbetstagare att återförenas med sin familj om denne själv har tillstånd att bosätta sig i det mottagande landet. Även Internationella arbetsorganisationens konvention (nr 143) om missbruk i samband med migration och om främjande av migrerande arbetstagares likställdhet innehåller bestämmelser om att en medlemsstat kan vidta åtgärder för att underlätta återföreningen av familjerna till alla migrerande arbetstagare som lagligen vistas inom dess territorium (artikel 13).

Regeringen konstaterar att varken artikel 3 om barnets bästa eller barnkonventionens artiklar i övrigt i sig kan grunda en rätt till uppehållstillstånd (prop. 2020/21:191 s.91, jfr även MIG 2020:24). Regeringen vill också betona att arbetskraftsinvandring är en frivillig och laglig migration som den enskilde aktivt tar ställning till. I det beslutet måste utlänningsmyndigheten givetvis beakta de eventuella konsekvenser som kan bli följden av denna migration, t.ex. att familjen under en viss tid kan komma att leva i olika länder. Det är alltså i grunden individens val att söka sig till Sverige för att arbeta som kan innebära att familjen under en viss tid kan komma att leva åtskilda. Enligt regeringens mening är det också rimligt att ställa som krav att den som söker sig till Sverige för att arbeta också kan försörja eventuella medföljande familjemedlemmar. Som *LO* och *Polismyndigheten* anför kan ett försörjningskrav för medföljande familjemedlemmar också motverka att familjemedlemmarna utnyttjas och tvingas arbeta under dåliga villkor. Ur ett barnrättsperspektiv kan därför

ett försörjningskrav vara positivt för de barn som beviljas uppehållstillstånd och därmed kan garanteras en rimlig levnadsnivå i Sverige. Regeringen anser därför sammantaget att det bör införas ett försörjningskrav vid anhöriginvandring kopplat till arbetskraftsinvandring och att detta är förenligt med Sveriges internationella åtaganden.

Den risk som *Migrationsverket* lyfter, att en oseriös arbetsgivare i ett anställningserbjudande kan ange en högre lön än vad som senare kommer att utgå i syfte just att sökandens familjemedlemmar ska kunna få uppehållstillstånd, kan motverkas genom regeringens förslag i avsnitt 11 om att det ska krävas ett anställningsavtal i stället för ett anställningserbjudande för att beviljas arbetstillstånd.

Utformningen av försörjningskravet

Av de allmänna reglerna om försörjningskrav vid anhöriginvandring framgår bl.a. att kravet på att kunna försörja sig är uppfyllt om anknytningspersonen 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 den anhörige (4 kap. 4 c § UtIF). Förbehållsbeloppet fastställs med ledning av ett normalbelopp som ska anses innefatta alla vanliga levnadskostnader utom bostadskostnad, som beräknas särskilt och läggs till normalbeloppen. Närmare ledning kring förutsättningarna för bestämmande av förbehållsbeloppet finns i myndighetsföreskrifter (se t.ex. Kronofogdemyndighetens föreskrifter och allmänna råd om bestämmande av förbehållsbeloppet vid löneutmätning under 2021, KFMFS 2020:1, KFM A 2020:1 och KFM M 2020:1, och Försäkringskassans föreskrifter om genomsnittlig och högsta godtagbara bostadskostnad för år 2021, FKFS 2020:7, jfr dock även MIG 2019:22).

Ett försörjningskrav vid anhöriginvandring kopplat till arbetskraftsinvandring bör utformas så likt det krav som gäller vid anhöriginvandring enligt de allmänna reglerna som möjligt, anpassat till att anknytningspersonen är en utlänning med uppehållstillstånd kopplat till arbete. Regeringen anser därför inte att det, som några remissinstanser efterfrågar, finns något behov av ytterligare vägledning vad gäller vilken inkomstnivå som krävs beroende på hur många familjemedlemmar som ansöker om uppehållstillstånd vid anhöriginvandring utöver de redan tydligt definierade belopp som följer av de allmänna reglerna. När det särskilt gäller bostadskostnad, som ska beräknas separat och läggas till normalbeloppen, är utgångspunkten att det är den faktiska bostadskostnaden som ska beaktas. Som *Förvaltningsrätten i Malmö* tar upp kan det emellertid för en arbetskraftsinvandring som redan vid ansökningstidpunkten önskar ta med sig sina familjemedlemmar förekomma att någon faktisk bostadskostnad ännu inte är känd. Om bostadskostnaden inte är känd finns det dock genom Kronofogdemyndighetens och Försäkringskassans föreskrifter redan ett regelverk som utgår från det genomsnittliga kostnadsläget på orten (schablonhyra) som kan användas som vägledning även i detta sammanhang.

I enlighet med det som gäller enligt de allmänna reglerna och i linje med vad utredningen föreslår bör någon ny prövning av försörjningskravet

därmed inte heller göras vid prövningen av en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd. Det innebär att något försörjningskrav inte ska ställas upp när en utlänning t.ex. ansöker om förlängt uppehållstillstånd som familjemedlem (jfr prop. 2020/21:191 s. 106 och 163 och propositionen 2015/16:174 Förslag om att tillfälligt begränsa möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige s. 76). Det avgörande är att anknytningspersonen är densamma.

Vilka familjemedlemmar bör omfattas av försörjningskravet?

Regeringen anser, i likhet med utredningen, att försörjningskravet för det första bör gälla för familjemedlemmar till en utlänning med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt 5 kap. 10 eller 15 a § UtIL och som beviljats ett arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtIL. Det bedöms dock inte lämpligt att i lag införa en detaljerad reglering om innebörden av kravet på försörjningsförmågan (jfr propositionen 2009/10:77 Försörjningskrav vid anhöriginvandring s. 21 och prop. 2020/21:191 s. 105 och 106).

Med stöd av bemyndigandet i 5 kap. 23 § fjärde stycket UtIL har regeringen bl.a. föreskrivit att uppehållstillstånd får beviljas en familjemedlem enligt 4 kap. 4 a § UtIF, dvs. en familjemedlem till en utlänning som med stöd av 5 kap. 10 § UtIL har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket UtIL, eller med stöd av 5 kap. 15 a § första stycket 1 UtIL har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, i de fall familjemedlemmen inte ansökt om asyl. Regeringen bedömer i likhet med utredningen att detta bemyndigande kan användas för att i förordning närmare reglera försörjningskravet för en familjemedlem till en utlänning med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt 5 kap. 10 § UtIL och en familjemedlem till en s.k. spårbytare som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt 15 a § första stycket 1 UtIL, i de fall familjemedlemmen inte ansökt om asyl.

För en familjemedlem som själv ansökt om asyl men efter ett lagakraftvunnet avslagsbeslut beviljats uppehållstillstånd på anknytning till en s.k. spårbytare, beviljas uppehållstillståndet inte enligt förordning utan i stället enligt 5 kap. 15 a § första stycket 2 UtIL. Denna bestämmelse är alltså endast tillämplig för familjemedlemmar vars asylansökningar avslagits genom lagakraftvunna beslut och omfattar därmed en något snävare krets av familjemedlemmar än vad som annars gäller för anhöriga till arbetskraftsinvandrare (prop. 2007/08:147 s. 57). Trots bemyndigandet i 5 kap. 23 § fjärde stycket UtIL för regeringen att meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd för bl.a. arbete regleras alltså deras möjlighet till uppehållstillstånd i lag i stället för i förordning. En bestämmelse om försörjningskravet bör därför tas in i 5 kap. 15 a § UtIL för familjemedlemmar som beviljas uppehållstillstånd enligt den paragrafen, medan den närmare regleringen av innebörden av försörjningskravet kan framgå av förordning med stöd av bemyndigandet i 5 kap. 23 § fjärde stycket UtIL.

Utöver arbetskraftsinvandrare som har tillstånd enligt de nationella reglerna föreslår utredningen för det andra att ett försörjningskrav ska gälla

vid anhöriginvandring kopplat till en utlänning med ett ICT-tillstånd eller ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse. De familjemedlemmar som enligt 6 b kap. 14 § UtlL kan komma i fråga för ett uppehållstillstånd motsvarar den personkrets som omfattas av rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening (familjeåterföreningsdirektivet), dvs. utlänningens make eller sambo samt barn till utlänningen eller till hans eller hennes make eller sambo, under förutsättning att barnet är under 18 år och ogift. Även i övrigt gäller de regler som följer av familjeåterföreningsdirektivet i fråga om familjemedlemmarna, om inte annat särskilt anges (se artikel 19.1 i 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 [ICT-direktivet]). Medlemsstaterna har bl.a. möjlighet att som villkor för anhöriginvandring ställa krav på stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja anknytningspersonen och hans eller hennes familjemedlemmar utan hjälp från systemet för socialt bistånd i den berörda medlemsstaten (jfr artikel 7.1 c i familjeåterföreningsdirektivet). Regeringen delar därmed utredningens analys att det inte finns något hinder mot att uppställa ett försörjningskrav även vid anhöriginvandring kopplat till utlänningar med ICT-tillstånd eller ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse. Samma överväganden som för arbetskraftsinvandrare enligt de nationella reglerna i fråga om särbehandling och risk för missbruk gör sig gällande även här. Regeringen anser därför i likhet med utredningen att ett krav på att kunna försörja även dessa familjemedlemmar bör gälla och att detta bör införas i 6 b kap. 14 § UtlL.

Liksom för familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare bör den närmare regleringen av försörjningskravet framgå av förordning. Detta kräver dock ett nytt bemyndigande. Till skillnad mot utredningen anser regeringen att det inte är nödvändigt att vidaredelegera föreskriftsrätten till den myndighet som regeringen bestämmer. Regeringen föreslår i stället ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om försörjningsförmågan för familjemedlemmar till utlänningar med ICT-tillstånd eller ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse.

Utredningen har inte lämnat något förslag om att innehavare av EU-blåkort ska omfattas av kravet på att kunna försörja medföljande familjemedlemmar. Reglerna om EU-blåkort bygger på blåkortsdirektivet (direktiv 2009/50/EG). Mot bakgrund av den lönetröskel som i dag krävs för att beviljas ett EU-blåkort kan det, som utredningen är inne på, ifrågasättas om det är motiverat att även ställa upp ett särskilt krav på att kunna försörja eventuella familjemedlemmar. Nyligen trädde dessutom det omarbetade blåkortsdirektivet i kraft (direktiv (EU) 2021/1883). Regeringen har därför för närvarande ingen annan uppfattning än utredningen i denna fråga. Frågan om hur det omarbetade blåkortsdirektivet ska genomföras i svensk rätt bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Undantag om det finns särskilda skäl

Utredningen föreslår att det ska vara möjligt att göra undantag från försörjningskravet vid särskilda skäl för familjemedlemmar som själva

ansökt om asyl, men efter ett lagakraftvunnet avslagsbeslut i stället beviljats uppehållstillstånd på anknytning till en s.k. spårbytare enligt 5 kap. 15 a § första stycket 2 UtL. Som skäl för detta anger utredningen att det annars kan uppstå orimliga konsekvenser för t.ex. barnfamiljer som tillsammans kommit som asylsökande till Sverige och fått avslag på sina asylansökningar, men där sedan en i familjen får uppehållstillstånd för arbete med stöd av 5 kap. 15 a § första stycket 1 UtL.

Som *Förvaltningsrätten i Stockholm* framför kan det emellertid ifrågasättas om det är motiverat att endast ha ett undantag från försörjningskravet vid särskilda skäl för just dessa familjemedlemmar. En konsekvens av utredningens förslag i denna del skulle också, som Migrationsverket påtalar, kunna bli att det är förmånligare att först ansöka om asyl – oavsett om det finns skyddsskäl – och sedan ansöka om uppehållstillstånd för arbete efter det att asylansökan avslagits. En sådan ordning framstår enligt regeringen inte som rimlig och riskerar dessutom att bidra till obefogade belastningar på asyl- och mottagningssystemet.

I sammanhanget bör även regeringens förslag om ett försörjningskrav för familjemedlemmar till utlänningar med ICT-tillstånd eller ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse beaktas. Av EU-domstolens praxis framgår i och för sig att medlemsstaterna får ange en viss summa som referensbelopp vid sådan anhöriginvandring som grundar sig på familjeåterföreningsdirektivet. Däremot får medlemsstaterna inte neka familjeåterförening endast på den grunden att inkomsten inte överstiger en viss miniminivå, oberoende av en konkret prövning av varje sökandes situation (se EU-domstolens dom den 4 mars 2010 i mål nr C-578/08). EU-rätten ställer alltså upp ett krav på att det för dessa familjemedlemmar ska kunna göras en konkret prövning av varje sökandes situation. För att säkerställa att försörjningskravet för familjemedlemmar till en utlänning med ICT-tillstånd eller ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse är förenligt med EU-rätten anser regeringen därför att det även för dessa familjemedlemmar finns skäl att införa en ventil som gör det möjligt att medge undantag från försörjningskravet i vissa fall. Med hänsyn härtill samt med beaktande av behovet av en enhetlig reglering anser regeringen därmed att övervägande skäl talar för att ett undantag från försörjningskravet bör gälla för samtliga kategorier av familjemedlemmar som föreslås omfattas av ett försörjningskrav.

Förvaltningsrätten i Malmö och *Kammarrätten i Stockholm* efterfrågar ytterligare vägledning kring i vilka situationer det kan finnas särskilda skäl att göra undantag från försörjningskravet. Enligt den nuvarande ventilen i utlänningslagen får undantag från försörjningskravet medges helt eller delvis om det finns särskilda skäl (5 kap. 3 f § UtL). Regeringen anser att den nu föreslagna ventilen bör utformas på motsvarande sätt och med ett motsvarande tillämpningsområde, med beaktande av att anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd för att arbeta i Sverige.

Till att börja med kan det finnas anledning att göra undantag från försörjningskravet med hänsyn till såväl anknytningspersonens som sökandes situation. Det ska också göras en individuell bedömning av varje sökandes situation (jfr prop. 2009/10:77 s. 26 och prop. 2020/21:191 s. 105). Som anges ovan tar utredningen som exempel på särskilda skäl upp den situationen att en asylsökande barnfamilj kommit till Sverige

tillsammans och en familjemedlem fått uppehållstillstånd för arbete enligt 5 kap. 15 a § UtlL. Om försörjningskravet inte uppfylls i ett sådant fall skulle en utvisningssituation kunna uppstå för övriga familjemedlemmar, vilket enligt utredningen kan utgöra skäl för undantag. Utredningens resonemang innebär emellertid att det regelmässigt skulle finnas skäl för undantag. I de fall familjemedlemmarna redan befinner sig i Sverige vid ansökan om uppehållstillstånd, enligt utredningens exempel, kommer konsekvensen nämligen alltid att bli att de riskerar att utvisas om försörjningskravet inte är uppfyllt. Det bör även beaktas att utgångspunkten är att den som fått ett slutligt avslag på sin asylansökan ska återvända till i sitt hemland.

Regeringens avsikt är därför att undantag endast ska kunna göras i vissa fall där det framstår som orimligt att ett försörjningskrav uppställs (jfr prop. 2020/21:191 s 112). Det skulle kunna handla om att försörjningskravet i ett enskilt fall bedöms stå i strid med Sveriges internationella åtaganden, t.ex. associeringsavtalet mellan EU och Turkiet (Associeringsrådets beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om utveckling av associeringen, se även t.ex. EU-domstolens dom den 2 september 2021 i mål C-379/20). Om en arbetskraftsinvandrare efter en viss tids arbete i Sverige, t.ex. efter en arbetsplatsolycka, skulle bli delvis arbetsoförmögen, samtidigt som en familjemedlem ansöker om uppehållstillstånd på anknytning, skulle det i ett enskilt fall också kunna finnas skäl att åtminstone delvis efterge försörjningskravet (jfr prop. 2009/10:77 s. 34). Detsamma skulle kunna vara fallet i en situation när två makar med medföljande barn ansöker om arbetstillstånd och har anställningar med löner som var för sig men inte sammantaget understiger försörjningskravet (jfr även Migrationsverkets rättsliga ställningstagande RS 081/2021). En bedömning bör alltså göras i varje enskilt fall av om det finns särskilda skäl att göra undantag från försörjningskravet och, i den mån det finns skäl för ett sådant undantag, om undantaget bör medges helt eller delvis. Vid alla ärenden som rör barn ska även en bedömning av barnets bästa i första hand beaktas (artikel 3 barnkonventionen och 1 kap. 10 § UtlL).

Försörjningskravet bör inte förenas med ett bostadskrav

Vid införandet av försörjningskravet enligt de allmänna reglerna om anhöriginvandring anfördes bl.a. att om anknytningspersonen redan har integrerats i samhället genom att han eller hon är egenförsörjande och har en bostad främjas även de nyanlända familjemedlemmarnas integration (prop. 2009/10:77 s. 19). Regeringen anser i och för sig att det är en självklar utgångspunkt att utländska arbetstagare som tar med sin familj till Sverige kan leva och bo under rimliga förhållanden. Syftet att anknytningspersonen – i det här fallet arbetskraftsinvandrararen – redan ska ha integrerats i samhället genom att bl.a. ha en bostad för att på så sätt även främja familjemedlemmarnas integration gör sig dock inte gällande på samma sätt vid anhöriginvandring till arbetskraftsinvandrare, som söker uppehållstillstånd från sitt hemland och kanske bara har för avsikt att arbeta en begränsad tid i Sverige. Som utredningen anför är dessutom svårigheten att i förväg skaffa en bostad redan i dag en anledning till att det kan vara svårt att rekrytera arbetskraft hit. För en

arbetskraftsinvandrare, som ansöker om uppehållstillstånd före inresan i landet, kan det vara svårt att redan vid denna tidpunkt ha en bostad av tillräcklig storlek och standard klar. Det kan därtill konstateras att det saknas beredningsunderlag i det här lagstiftningsärendet för att förena försörjningskravet med ett bostadskrav.

I slutbetänkandet föreslås däremot att om en arbetsgivare har tillhandahållit arbetskraftsinvandrarerna en bostad ska vissa villkor vara uppfyllda, bl.a. i fråga om boendets standard och hyreskostnaden, och att en sanktionsavgift kan tas ut om arbetsgivaren överträder dessa regler. Betänkandet är under remissbehandling till och med den 8 februari 2022.

14.2 Återkallelse av uppehållstillstånd för familjemedlemmar

Regeringens förslag: Ett uppehållstillstånd som har beviljats en familjemedlem till en utlänning med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt reglerna för arbetskraftsinvandring eller s.k. spårbyte eller med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet ska få återkallas, om anknytningen bryts eller utlänningens tillstånd återkallas.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna yttrar sig inte särskilt om förslaget eller har inte några invändningar mot det. *Migrationsverket* välkomnar förslaget men efterfrågar ett förtydligande av om förutsättningarna för familjemedlemmarnas tillstånd upphör att gälla om arbetskraftsinvandrarerna inte längre klarar av att försörja dem. *Barnombudsmannen* efterfrågar en analys av vad förslaget innebär för barnets rätt att skyddas från alla former av våld i en situation där familjemedlemmen är beroende av sin partner och inte kan lämna ett förhållande där det t.ex. förekommer våld.

Skälen för regeringens förslag

Det saknas en särskild reglering om återkallelse av familjemedlemmars uppehållstillstånd i vissa fall

En grundläggande förutsättning för att en familjemedlem ska beviljas ett uppehållstillstånd på grund av anknytning är att anknytningspersonen har beviljats ett uppehållstillstånd. Detta gäller även en familjemedlem till en utlänning som har beviljats ett uppehållstillstånd för arbete eller näringsverksamhet. Giltighetstiden för familjemedlemmarnas tillstånd ska vara densamma som för anknytningspersonens tillstånd (4 kap. 4 a och 4 b §§ UtlF). Om anknytningen bryts eller anknytningspersonens uppehållstillstånd återkallas och han eller hon utvisas från Sverige, saknas det dock i dag i dessa fall uttryckligt författningsstöd för att även återkalla en familjemedlems uppehållstillstånd.

Däremot finns det regler för återkallelse av en familjemedlems uppehållstillstånd i vissa andra situationer. Enligt 7 kap. 3 § UtlF kan ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats med stöd av vissa

bestämmelser om familjeåterförening i 5 kap. 3 och 3 a §§ UtL återkallas om förhållandet upphör. Återkallelse kan då även ske av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som har beviljats makens eller sambons barn (propositionen 2005/06:72 Genomförande av EG-direktivet om rätt till familjeåterförening samt vissa frågor om handläggning och DNA-analys vid familjeåterförening s. 49). Även för familjemedlemmar som beviljats uppehållstillstånd på anknytning till en utlänning med EU-blåkort eller ICT-tillstånd finns särskilda regler för när sådana tillstånd kan återkallas, t.ex. om anknytningen till den som har ett EU-blåkort eller ICT-tillstånd bryts eller om ett sådant tillstånd återkallas (6 a kap. 13 § och 6 b kap. 18 § UtL). Detsamma gäller för familjemedlemmar till t.ex. forskare (5 b kap. 24 §).

En möjlighet till återkallelse bör införas om anknytningen bryts...

Enligt regeringens mening är det inte en rimlig ordning att det i vissa fall saknas en särskild reglering om återkallelse av en familjemedlems tillstånd när de grundläggande förutsättningarna för det beviljade tillståndet inte längre föreligger. Det finns inte heller några sakliga skäl för att särbehandla just familjemedlemmar till utlänningar med uppehållstillstånd för arbete eller näringsverksamhet i detta avseende. Regeringen instämmer därför i utredningens bedömning att det även bör finnas en möjlighet att återkalla uppehållstillståndet för en familjemedlem till en utlänning som har ett uppehållstillstånd för arbete eller näringsverksamhet om anknytningen bryts, t.ex. om ett äktenskap eller ett samboförhållande upphör.

Barnombudsmannen efterfrågar en analys av den situationen att familjemedlemmen är beroende av sin partner och inte kan lämna ett förhållande där det t.ex. förekommer våld, av det skälet att förutsättningarna för uppehållstillståndet då upphör. Regeringen vill framhålla att återkallelsebestämmelsen föreslås vara fakultativ, dvs. att familjemedlemmens tillstånd får återkallas. Det innebär att det måste göras en bedömning i varje enskilt fall om tillståndet också ska återkallas (jfr prop. 2005/06:72 s. 49 och 50). I alla ärenden som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa (artikel 3 barnkonventionen och 1 kap 10 § UtL). Vid bedömningen av om återkallelse ska ske bör beaktas bl.a. hur lång tid som återstår av tillståndstiden, om det inverkar på barns skolgång eller det annars finns skäl att låta familjemedlemmen stanna kvar i Sverige till dess tillstånden löper ut (jfr prop. 2019/20:9 s. 113 och 114, prop. 2017/18:34 s. 101 och 102 och prop. 2012/13:148 s. 96). En familjemedlem som utsätts för våld i relationen under pågående tillståndstid kan också på ansökan av en förundersökningsledare beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om minst sex månader om det behövs för att en förundersökning eller en huvudförhandling i ett brottmål ska kunna genomföras (5 kap. 15 § UtL). Om ett uppehållstillstånd inte kan ges på någon annan grund, får ett tillstånd också beviljas om det vid en samlad bedömning av utlänningens situation finns sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige (5 kap. 6 § UtL). Med hänsyn till detta anser regeringen att de skyddsaspekter som Barnombudsmannen lyfter fram är tillgodosedda både i den nuvarande lagstiftningen och med det nu

aktuella förslaget. Regeringen vill samtidigt understryka att det är en prioriterad fråga för regeringen att mäns våld mot kvinnor och barn och våld i nära relationer ska upphöra. I budgetpropositionen för 2022 föreslår regeringen därför en rad åtgärder för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor och förtryck, bl.a. permanenta medel och statsbidrag, samt en reform för skyddat boende för våldsutsatta vuxna och barn.

...och om anknytningspersonens tillstånd återkallas

Utredningen föreslår därtill att ett uppehållstillstånd för en familjemedlem ska få återkallas om förutsättningarna för tillståndet upphör. Regeringen ansluter sig till utredningens förslag, men med den justering som beskrivs i det följande.

Migrationsverket efterfrågar ett förtydligande av om förutsättningarna för familjemedlemmarnas tillstånd upphör att gälla t.ex. om arbetskraftsinvandringen inte längre klarar av att försörja dem. Regeringen föreslår i avsnitt 14.1 ett försörjningskrav vid anhörginvandring kopplat till arbetskraftsinvandring och att det bör utformas så likt det krav som gäller vid anhörginvandring enligt de allmänna reglerna i 5 kap. UtL som möjligt. I samband med att det försörjningskravet infördes anfördes bl.a. att försörjningskravet endast ska prövas vid ansökningstillfället och att det inte är rimligt att den som en gång beviljats ett uppehållstillstånd i Sverige ska behöva riskera att senare fråntas det om det skulle visa sig att försörjningskravet inte längre är uppfyllt. Någon prövning i efterhand av om försörjningskravet är uppfyllt ska alltså inte göras och uppehållstillståndet för den anhörige följaktligen inte heller återkallas om anknytningspersonen inte längre uppfyller försörjningskravet som gäller vid anhörginvandring enligt de allmänna reglerna i utlänningslagen (jfr prop. 2020/21:191 s. 163, prop. 2015/16:174 s. 76 och prop. 2009/10:77 s. 27). Regeringen menar att detsamma bör gälla i fråga om det nu föreslagna försörjningskravet för familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare.

Vidare anser regeringen mot denna bakgrund, och till skillnad från utredningen som kopplar återkallelsen till att förutsättningarna för uppehållstillståndet inte längre är uppfyllda, att bestämmelsen bör utformas som att en familjemedlems tillstånd får återkallas om utlänningsens tillstånd återkallas. En sådan lydelse motsvarar också vad som gäller för familjemedlemmar till forskare eller en utlännings med EU-blåkort eller ICT-tillstånd. Den föreslagna bestämmelsen kan aktualiseras om anknytningspersonen har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för t.ex. arbete som inte längre uppfyller förutsättningarna för ett arbetstillstånd (7 kap. 7 e § UtL) eller om han eller hon medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet har förtigit omständigheter som varit av betydelse för att få ett uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet (7 kap. 1 § UtL). Om anknytningspersonens tillstånd återkallas och han eller hon utvisas från Sverige är det enligt regeringens mening rimligt att det även finns en möjlighet att återkalla familjemedlemmarnas uppehållstillstånd. I förtydligande syfte föreslår regeringen att det av bestämmelsen också ska framgå enligt vilka lagrum anknytningspersonens tillstånd ska ha beviljats, dvs. för arbete enligt 5 kap. 10 § och 6 kap. 2 § första stycket eller 15 a §

eller för att bedriva näringsverksamhet enligt den nya föreslagna 5 kap. 10 a § UtLL. Den föreslagna bestämmelsen bör införas i 7 kap. UtLL.

Vidare föreslår regeringen i avsnitt 9.3 att det ska införas en möjlighet att återkalla ett befintligt tillstånd i vissa ytterligare situationer i syfte att underlätta rörlighet mellan olika tillståndsgrunder. Om en utlänning med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för t.ex. arbete under pågående tillståndstid vill byta grund för sitt tillstånd till näringsverksamhet och begär att det första tillståndet återkallas, behöver även eventuella familjemedlemmar ha en möjlighet att byta anknytningsgrund för att ha rätt tillstånd – i det här fallet från uppehållstillstånd på grund av anknytning till en utlänning med uppehållstillstånd för arbete till näringsverksamhet. Även i en sådan situation bör den nu föreslagna bestämmelsen användas för att återkalla en familjemedlems befintliga tillstånd och därefter bevilja ett nytt med anledning av anknytningspersonens nya tillståndsgrund. I avsnitt 9.1 föreslås också att en familjemedlem till en utlänning som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete eller för att bedriva näringsverksamhet ska kunna få sin ansökan beviljad efter inresan i samma omfattning som anknytningspersonen.

15 En utvidgning av brottet organiserande av människosmuggling

Regeringens förslag: Den som i vinstsyfte planlägger eller organiserar verksamhet som är inriktad på att främja att utlänningar reser till Sverige med tillstånd som har utfärdats på grundval av osanna uppgifter ska kunna dömas för organiserande av människosmuggling eller för medhjälp till sådant brott.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningens förslag omfattar inte medhjälp till brott enligt de utvidgade brottsrekvisiten.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser, bl.a. *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, *Polismyndigheten*, *Svenskt Näringsliv*, *Säkerhetspolisen* och *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)*, är positiva till förslaget eller har inte några invändningar mot det. *Migrationsverket* anser att det är positivt att tillämpningsområdet för brottet utvidgas och att förslaget ger myndigheterna ytterligare ett verktyg för att komma åt de som inriktat sig på att smuggla in tredjelandsmedborgare i eget vinstsyfte. *Åklagarmyndigheten*, som tillstyrker förslaget, efterfrågar liksom även *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* vissa förtydliganden.

Sveriges advokatsamfund avstyrker förslaget i dess nuvarande utformning. Sveriges advokatsamfund lyfter, liksom *Solna tingsrätt*, också frågan om hur förslaget förhåller sig till andra straffrättsliga bestämmelser av motsvarande innehåll. Solna tingsrätt, Sveriges advokatsamfund, *Svea*

hovrätt och Åklagarmyndigheten undrar hur förslaget förhåller sig till paragrafens fjärde stycke som reglerar medhjälpsansvar.

Skälen för regeringens förslag

Framväxten av brottet organiserande av människosmuggling

Sedan 1937 års utlänningslag har det varit straffbart att hjälpa en utlänning att resa in i Sverige i strid mot gällande bestämmelser. År 1984 infördes en särskild bestämmelse om straff för den som i vinstsyfte planlägger eller organiserar verksamhet som är inriktad på att främja att utlänningar reser till Sverige utan pass eller tillstånd till inresa i landet. Som motiv till att bestämmelsen infördes angav lagstiftaren bl.a. att det från början av 1980-talet hade blivit allt vanligare att utlänningar tog sig till Sverige genom att betala stora summor till olika organisatörer för att sedan söka asyl eller uppehållstillstånd på annan grund. Lagstiftaren konstaterade också att om de inte beviljades uppehållstillstånd så måste de sedan återvända till vanligtvis mycket svårare förhållanden än dem de lämnat och att de ofta tvingats sälja allt de ägde för att kunna betala organisatören. Det ansågs således vara fråga om ett hänsynslöst utnyttjande i vinstsyfte av människor i ett utsatt läge. Det konstaterades vidare att hjälpen som utlänningen fick för de pengar som betalats oftast bestod i att han eller hon försågs med förfälskade handlingar och ibland även transport till den svenska gränsen och någon gång illegal inresa i landet. Det hade visat sig vara mycket svårt att nå ut med information om utnyttjandet som togs på allvar i de berörda länderna. Det ansågs också nödvändigt att kunna straffa dem som medverkade till sådan organiserad verksamhet (propositionen 1993/94:52 Skärpta åtgärder mot människosmuggling s. 11).

Tidigare var det högsta straffet som kunde dömas ut för denna verksamhet ett års fängelse. År 1989 höjdes straffmaximum till två års fängelse. År 1994 blev även vissa former av medhjälp till brottet straffbara. Med hänsyn till den omfattning verksamheten har haft och de allvarliga konsekvenser som den medfört för såväl enskilda som samhället har brottslighet av detta slag betraktats som allvarlig. Straffnivån har därför höjts ytterligare såväl 1997 som 2004 (prop. 1996/97:25 och prop. 2003/04:35). I stället för den dittills mer allmänt hållna brottsbenämningen ”brott mot utlänningslagen” infördes också år 2004 brottsrubriceringarna människosmuggling och, såvitt nu är aktuellt, organiserande av människosmuggling, samtidigt som båda brotten graderades.

I gällande rätt regleras brottet organiserande av människosmuggling i 20 kap. 9 § UtL. Det tar sikte på att någon 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. Brottet är indelat i ett brott av normalgraden samt ett grovt och ett ringa brott. Vid bedömande av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen innefattar ett systematiskt utnyttjande av utlänningsansatta situation, eller innefattar livsfara eller annan hänsynslöshet gentemot utlänningsarna. Straffsatserna är fängelse lägst sex månader och högst sex år för grovt brott, fängelse högst två år för brott av normalgraden och böter eller fängelse högst sex månader för ringa brott. Även medhjälp till brott av normalgraden, grovt brott och ringa brott är straffbart.

För att bestämmelsen om organiserande av människosmuggling ska bli tillämplig krävs det inte att utlänningen också tar sig in i 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 skyddsbehövande. Vad som är relevant är i stället, utöver om utlänningen saknar pass och sådana tillstånd som krävs för inresa, om resan ingår i en planerad eller organiserad verksamhet i syfte att främja att utläningar kommer till Sverige utan erforderliga handlingar. Begreppet organisera har avsetts få en vid tolkning (prop. 1983/84:144 s. 117). Straffansvar kan således inträda även om verksamheten inte avser hjälp till hela resan från hemlandet utan endast en etapp. En förutsättning torde dock vara att det för den som främjat utläningens resa stod klart att målet för resan var Sverige (prop. 1993/94:52 s. 9). Bestämmelsen tar vidare sikte endast på sådan verksamhet som bedrivs i vinstsyfte. Det är således inte straffbart att som ett led i en ideell verksamhet hjälpa någon att komma till Sverige för att här söka asyl eller annat uppehållstillstånd (prop. 1996/97:25 s. 225 och prop. 2003/04:35 s. 66).

När det gäller ansvar för medhjälp till brott är det en förutsättning att det varit fråga om en organiserad verksamhet 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. I första hand avses den som hjälper till med själva transporten. Det kan gälla såväl den som tillhandahåller transportmedlet som den som utför själva transporten. Även hjälp i andra former kan dock tänkas falla in under bestämmelsen, t.ex. den som tillhandahåller förfälskade handlingar som ska underlätta resan till Sverige (prop. 1993/94:52 s. 19 och 20).

Behovet av en lagändring

Högsta domstolen har funnit att uppehålls- och arbetstillstånd som erhållits på grundval av oriktiga uppgifter som organisatören av verksamheten tillhandahållit inte kan anses utgöra organiserande av människosmuggling enligt 20 kap. 9 § UtL (NJA 2017 s. 189). Det strider enligt Högsta domstolen mot straffbestämmelsens ordalydelse att tillämpa den på ett sådant sätt att en utläning anses sakna tillstånd i sådana fall där han eller hon faktiskt har ett formellt giltigt tillstånd som ger rätt till inresa i Sverige. Det saknar också betydelse i vilken utsträckning bestämmelsen i 20 kap. 9 § UtL bidrar till att Sverige uppfyller de förpliktelser att straffbelägga vissa gärningar knutna till olovlig vistelse och inresa som följer av unionsrätten och av andra internationella överenskommelser (se bl.a. EU-domstolens dom den 10 april 2012 i mål C-83/12 PPU och artikel 3 i internationella arbetsorganisationens, ILO, konvention nr 143 om missbruk i samband med migration och om främjande av migrerande arbetstagares likställdhet). Även om svensk rätt normalt bör tolkas så att den kommer att stå i överensstämmelse med relevanta unionsrättsliga och internationella instrument, har Högsta domstolen bedömt att en sådan tolkning inte kan drivas så långt att en straffbestämmelse i strid med legalitetsprincipen tillämpas på situationer som inte omfattas av bestämmelsens ordalydelse.

Av myndighetsrapporter framgår att kriminella aktörer använder sig av osanna arbetsbjudanden som grund för ansökningar om arbetstillstånd som sedan används för att föra in personer till Sverige och att de kriminella aktörerna kräver betalning av de personer som får dessa arbetstillstånd (se t.ex. En myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2019). Frågan har även uppmärksammats på EU-nivå och enligt den europeiska gräns- och 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. Regeringen kan alltså konstatera att det hänsynslösa utnyttjandet av människor som ofta befinner sig i ett utsatt läge fortgår och dessutom blir alltmer organiserat.

Som framgår av utredningens betänkande upptäckts inte så många fall av organiserande av människosmuggling per år. Enligt regeringens mening framstår det emellertid som orimligt att en person som har organiserat en verksamhet, som är inriktad på att främja att utlänningar reser in i Sverige med stöd av tillstånd som organisatören har skaffat genom oriktiga uppgifter, ska kunna freda sig från ansvar med hänvisning till att det har funnits ett formellt giltigt tillstånd. Sådant anskaffande av tillstånd – när organisatören genom osanna uppgifter förmår Migrationsverket att utfärda felaktiga tillstånd – får anses vara ett led i en integrerad brottsplan för att främja att utlänningar reser in i Sverige utan att egentligen ha rätt till det. Att det genom rättsfallet NJA 2017 s. 189 slagits fast att 20 kap. 9 § UtIL i sin nuvarande ordalydelse inte omfattar dylika fall innebär enligt regeringens mening att det finns ett uppenbart behov av att utvidga tillämpningsområdet för brottet organiserande av människosmuggling.

Formellt giltiga tillstånd utfärdade på grundval av osanna uppgifter

Utredningen föreslår att även den som i vinstsyfte 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 som varit av betydelse för att få tillståndet ska kunna dömas för organiserande av människosmuggling.

Sveriges advokatsamfund avstyrker dock förslaget i den utformning som utredningen föreslår. Advokatsamfundet har i och för sig ingen erinran mot att det slag av gärning som bedömdes av Högsta domstolen i NJA 2017 s. 189 straffbeläggs, men anser att den föreslagna bestämmelsen är något språkligt invecklad och inte når upp till det tydlighetskrav som bör ställas på straffrättslig lagstiftning. Sveriges advokatsamfund lyfter även, liksom *Solna tingsrätt*, frågan om hur förslaget förhåller sig till andra straffrättsliga bestämmelser av motsvarande innehåll.

Brottet organiserande av människosmuggling bör enligt regeringens mening och i linje med utredningens förslag även kunna tillämpas i situationer när utlänningen visserligen har ett formellt giltigt tillstånd för inresa, men de grundläggande bakomliggande uppgifterna är av oriktigt slag. Konsekvensen av en sådan utvidgning av brottet skulle därmed alltså bli att dessa tillstånd jämföras med att utlänningen anses sakna de tillstånd som krävs för inresa i Sverige.

Det bör enligt regeringens mening krävas att de bakomliggande uppgifterna inte endast har karaktär av mindre felaktigheter. Tillståndet bör i stället vara av ett närmast illusoriskt slag, dvs. att det i egentlig mening inte kan anses ha rört sig om ett sådant ”tillstånd som krävs” enligt 20 kap. 9 § UtIL. En bättre beskrivning är därför att det ska röra sig om osanna uppgifter, i stället för oriktiga som utredningen föreslår. För att en osann uppgift ska anses föreligga bör det alltså närmast vara fråga om fabricerade uppgifter som lämnats till behöriga myndigheter endast i syfte att utlänningen ska beviljas tillstånd för inresa i Sverige.

Som *Åklagarmyndigheten* påpekar bör det också objektivt framgå att den osanna uppgiften haft betydelse för att bevilja ett tillstånd. Det bör alltså vara fråga om sådana grundläggande uppgifter som, om de verkliga förhållandena varit kända av de behöriga myndigheterna, skulle ha lett till att ett tillstånd inte hade utfärdats. Det skulle t.ex. kunna handla om att det inte finns någon verklig anställning som kunnat ligga till grund för ett uppehålls- och arbetstillstånd eller att de behöriga myndigheterna på något liknande sätt vilseletts om det egentliga syftet bakom tillståndet. Mindre fel eller felskrivningar i tillståndsprocessen bör å andra sidan alltså inte omfattas.

Regeringen föreslår vidare en något annorlunda utformning av lagtexten även i fråga om orsakssambandet mellan uppgifterna och utfärdandet av tillstånd. Det är enligt regeringens mening tillräckligt att tillståndet har utfärdats ”på grundval av” de osanna uppgifterna. I detta uttryck innefattas att uppgifterna i fråga också är av det slag att de varit av avgörande betydelse för att få tillståndet. Detta behöver alltså inte, så som utredningen föreslår, anges särskilt i lagtexten. Som Sveriges advokatsamfund är inne på riskerar det tillägget snarare att göra bestämmelsen språkligt invecklad.

Förhållandet till andra straffbestämmelser

När det gäller frågan om hur förslaget förhåller sig till andra straffrättsliga bestämmelser med närliggande innehåll kan nämnas att den som i en anmälan eller ett ansökningsärende enligt utlänningslagen eller enligt en förordning som har utfärdats med stöd av utlänningslagen medvetet lämnar en oriktig uppgift eller medvetet underlåter att tala om något förhållande av betydelse kan dömas till böter eller, när omständigheterna är försvårande, fängelse i högst sex månader (20 kap. 6 § 2 UtIL). Bestämmelsen gäller inte bara utlänningen själv utan även t.ex. en arbetsgivare som lämnar oriktiga uppgifter till Migrationsverket i samband med att en utlänning ansöker om uppehållstillstånd för arbete skulle kunna bli straffrättsligt ansvarig enligt 20 kap. 6 § UtIL. En arbetsgivare kan vara gärningsman även i fråga om den utvidgning av 20 kap. 9 § UtIL som nu föreslås. Regeringen anser därför, liksom en del remissinstanser, att det finns skäl att förtydliga hur detta förslag förhåller sig till andra straffrättsliga bestämmelser av närliggande innehåll.

Enligt regeringens mening bör en uppgift om något förhållande i tillståndsprocessen, som i och för sig är felaktig men där det egentliga syftet bakom tillståndet är riktigt, inte omfattas av den föreslagna utvidgningen av 20 kap. 9 § UtIL. Ett sådant exempel kan vara en arbetsgivare som lämnar uppgifter till Migrationsverket om utlännings

lön och andra anställningsvillkor på en sådan nivå att uppehålls- och arbetstillstånd beviljas, men när utläningen väl påbörjar arbetet i Sverige tillämpas villkor som understiger kraven för arbetstillstånd (jfr 6 kap. 2 § första stycket UtL). Om Migrationsverket i en sådan situation hade haft kännedom om de verkliga förhållandena avseende de faktiska anställningsvillkoren hade något tillstånd inte utfärdats. Även om arbetsgivaren i en sådan situation alltså medvetet lämnat en felaktig uppgift som haft betydelse för att tillståndet utfärdats, har det fortfarande funnits en tillståndsgrundande anställning för utläningens beviljade uppehålls- och arbetstillstånd. Att de uppgifter om anställningsvillkoren som lämnats till Migrationsverket medvetet inte infriats av arbetsgivaren bör i en sådan situation i stället bedömas enligt bestämmelsen i 20 kap. 6 § 2 UtL om oriktigt uppgiftslämnande i ansökningsförfarandet. Det kan tilläggas att om de faktiska anställningsvillkoren skulle vara uppenbart orimliga kan i stället brottet människoexploatering aktualiseras (4 kap. 1 b § brottsbalken).

Med regeringens förslag till utvidgning av brottet organiserande av människosmuggling skulle en arbetsgivare som till Migrationsverket medvetet lämnar en osann uppgift om att det finns en tillståndsgrundande anställning däremot kunna omfattas av straffansvar både enligt den utvidgade bestämmelsen och 20 kap. 6 § 2 UtL. Även brottet ocker i 9 kap. 5 § brottsbalken skulle kunna bli aktuellt. Utgångspunkten bör i sådana fall vara att sedvanliga principer för konkurrens ska tillämpas. Det bör i den här situationen kunna innebära att när det blir fråga om konkurrens mellan det nu föreslagna utvidgade brottet och ett annat brott med samma skyddsintresse, men som har en lindrigare straffskala, så bör domstolen normalt döma för organiserande av människosmuggling. Om ett förfarande leder till konkurrens mellan brott med olika skyddsintressen torde domstolen däremot kunna döma för båda brotten i konkurrens. Domstolen får göra en prövning i varje enskilt fall enligt sedvanliga principer för konkurrens (jfr propositionen 2017/18:123 Det straffrättsliga skyddet mot människohandel och människoexploatering s. 62).

Äklagarmyndigheten efterfrågar också ett förtydligande av om även viseringar omfattas av den föreslagna utvidgningen. Tillägget i bestämmelsen av ”eller med sådana tillstånd som har utfärdats på grundval av osanna uppgifter” syftar tillbaka på vad som inledningsvis anges i den befintliga lydelsen av bestämmelsen, nämligen sådana tillstånd som krävs för inresa i Sverige. Av förarbetena till bestämmelsens införande framgår att det med detta avses främst pass eller visering (prop. 1983/84:144 s. 117). Enligt nu gällande lagstiftning krävs förutom pass som huvudregel att en utläning har en Schengenvisering, en nationell visering, ett uppehållstillstånd eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige för att få resa in i Sverige (2 kap. 3 och 4 §§ UtL). Någon ändrad innebörd av vilka tillstånd som enligt gällande rätt krävs för att få resa in i Sverige är inte avsedd med det föreslagna tillägget.

Sammanfattningsvis innebär regeringens förslag alltså att även den som i vinstsyfte planlägger eller organiserar verksamhet som är inriktad på att främja att utläningar reser till Sverige med tillstånd som har utfärdats på grundval av osanna uppgifter ska kunna dömas för organiserande av människosmuggling. En sådan utvidgning får anses ligga väl i linje med regleringens syfte.

Medhjälpsansvar

I praktiken kan det ofta vara svårt att styrka såväl att någon ägnat sig åt organiserad verksamhet som att detta skett i vinstsyfte. Ett särskilt problem i utredningshänseende kan också vara att verksamheten ofta organiseras från utlandet. I många fall är det endast de som hjälper till med själva transporten som kommer till Sverige. I de flesta fall bör det också vara självklart att exempelvis besättningsmedlemmar ombord på ett fartyg som transporterar ett stort antal utlänningar måste ha insett, eller borde ha insett, vad det är fråga om. Det bör i regel heller inte råda någon tvekan om att det inte är fråga om någon ideell verksamhet utan att transporten företas i vinstsyfte.

Det har av allmänpreventiva skäl ansetts vara av stor vikt att samtliga inblandade i en organiserad verksamhet som har som syfte att på olaglig väg hjälpa utlänningar till Sverige riskerar kännbara påföljder. Det har vidare inte ansetts rimligt att stora utredningsresurser ska behöva läggas ner på att utreda vilken ersättning som kan ha utgått till en enskild besättningsman. Den krets som omfattas av straffbestämmelsen utvidgades därför 1994 genom en kompletterande uttrycklig regel om medhjälp (prop. 1993/94:52 s. 15). Numera regleras medhjälp till brottet organiserande av människosmuggling i 20 kap. 9 § fjärde stycket UtIL. Bestämmelsen är utformad som att 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, dvs. brott av normalgraden, grovt brott och ringa brott. Detta gäller om medhjälparen insåg eller hade skälig anledning att anta att resan anordnats i vinstsyfte genom sådan verksamhet som där sägs. Till skillnad från de sedvanliga medhjälpsreglerna i 23 kap. brottsbalken innehåller medhjälpsregeln i 20 kap. 9 § fjärde stycket UtIL alltså en bevislättadsregel i förhållande till vinstsyftet (prop. 1993/94:52 s. 19).

Som några remissinstanser noterar har utredningen inte föreslagit att bestämmelsen om medhjälpsansvar i 20 kap. 9 § fjärde stycket UtIL ska följdändras. *Svea hovrätt* och Åklagarmyndigheten anser att ett sådant tillägg bör övervägas. Enligt regeringens mening får avsaknaden av denna följdändring anses vara ett rent förbiseende. Det får hållas för visst att en verksamhet som syftar till att förse utlänningar med förvisso formellt giltiga uppehålls- eller arbetstillstånd men som grundats på osanna uppgifter i många fall förutsätter att flera personer samarbetar på ett organiserat sätt och med olika uppgifter i brottsarbetet. De överväganden som låg till grund för att bestämmelsen 1994 kompletterades med en uttrycklig regel om medhjälpsansvar gör sig alltså på samma sätt gällande även i fråga om de föreslagna utvidgade brottsrekvisiten. Regeringen föreslår därför att bestämmelsen om medhjälp till brottet organiserande av människosmuggling ändras i enlighet härmed.

16 Tillkännagivanden om arbetskraftsinvandring

Regeringen har i budgetpropositionen för 2021 bedömt att vissa av de tillkännagivanden som beslutats av riksdagen i frågor om arbetskraftsinvandring är slutbehandlade (prop. 2020/21:1 utg.omr. 8 avsnitt 2.3.3). Dessa tillkännagivanden handlade om införande av direktåtkomst för Migrationsverket och om ett uppdrag till Migrationsverket som syftar till ett förstärkt arbete mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring (bet. 2016/17:SfU17 punkt 5, rskr. 2016/17:236). Vidare handlade de om att förkorta handläggningstiderna för arbetstillstånd och utöka den digitala hanteringen samt om ett uppdrag till Migrationsverket om ett förstärkt arbete mot missbruk (bet. 2017/18:SfU17 punkterna 8 och 11, rskr. 2017/18:208). Riksdagen har inte haft några invändningar mot regeringens bedömningar (bet. 2020/21:SfU4 s. 11, rskr. 2020/21:149), men har pekat på att det finns ett tillkännagivande till regeringen om behovet av en analys av hur direktåtkomst för Migrationsverket förhåller sig till dataskyddsförordningen (bet. 2020/21:SfU8 punkt 1, rskr. 2020/21:49).

Riksdagen har också tillkännagett att regeringen bör vidta ytterligare åtgärder för att utveckla regelverket och tillämpningen av regelverket för arbetskraftsinvandringen (bet. 2016/17:SfU22 punkt 1, rskr. 2016/17:318). I det tillkännagivandet anføres bl.a. att regeringen bör säkerställa att det görs en helhetsbedömning vid handläggningen av uppehållstillstånd för arbete, men även att handläggningstiderna måste förkortas och att Migrationsverket bör få direktåtkomst till uppgifter hos bl.a. Skatteverket. Regeringen bör också ge Migrationsverket i uppdrag att intensifiera myndighetens arbete för att utveckla reglerna för arbetskraftsinvandring och motverka missbruk av dem (bet. 2016/17:SfU22 s. 8 och 9).

Vidare har riksdagen tillkännagett att regeringen skyndsamt ska återkomma med ett lagförslag som kan träda i kraft så snart som möjligt, dock senast den 1 juli 2018, som stärker proportionaliteten och säkerställer 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 tillståndstiden löpt ut eller om Migrationsverket uppmärksammat det (bet. 2017/18: SfU7 punkt 2, rskr. 2017/18:41).

Regeringen har i budgetpropositionen för 2022 meddelat en avsikt att återkomma om dessa tillkännagivanden i samband med att en proposition, med anledning av förslagen i betänkandet (SOU 2021:5), överlämnas till riksdagen (prop. 2021/22:1 utg.omr. 8 avsnitt 2.5.2).

17 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juni 2022.

Regeringens bedömning: Det finns inte något behov av övergångsbestämmelser.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att författningsändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2022.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har något att invända mot förslaget eller bedömningen. *Migrationsverket* anser dock att det bör övervägas om den nuvarande begränsningen av den sammanlagda tillståndstiden för arbetstillstånd kan tas bort så snart som möjligt.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: I lagrådsremissen föreslår regeringen flera viktiga åtgärder för att förbättra de nuvarande reglerna om arbetskraftsinvandring. Det är enligt regeringens mening angeläget att lagändringarna kan träda i kraft så snart som möjligt. Att särskilt bryta ut ett lagförslag, som *Migrationsverket* är inne på, riskerar snarare att försena beredningsprocessen av övriga lagförslag. Regeringen föreslår därför att alla lagändringarna ska träda i kraft den 1 juni 2022.

Något behov av övergångsbestämmelser bedöms inte finnas. I stället bör de föreslagna bestämmelserna tillämpas utan undantag vid prövning som sker från och med den dag då de träder i kraft. Det innebär bl.a. att om *Migrationsverket* före ikraftträdandet har avslagit en utlännings ansökan om förlängt arbetstillstånd, ska migrationsdomstolen pröva ett överklagande utifrån de nya reglerna som reglerar förlängning av tillståndstiden för ett arbetstillstånd. Domstolen kan i en sådan situation behöva anvisa parterna vilken ytterligare utredning som behövs (jfr MIG 2007:31). Huruvida domstolen som första instans kan göra prövningen utifrån de nya bestämmelserna får emellertid avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

18 Kostnader och andra konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslagen medför ökade kostnader för *Migrationsverket* med ca 4 miljoner kr 2022 och med 7 miljoner kronor från och med 2023. Regeringen har i budgetpropositionen för år 2022 föreslagit att berört anslag tillförs medel för detta ändamål.

Förslagen ger också upphov till något ökade kostnader för Försäkringskassan, Universitets- och högskolerådet och rättsväsendet. De sistnämnda kostnaderna ryms inom befintliga anslagsramar.

Utredningens bedömning: överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen bedömer dock att de föreslagna författningsändringarna medför ökade kostnader för *Migrationsverket* med ca 3 miljoner kr per år.

Remissinstanserna: *Migrationsverket* anser att vissa av beräkningarna i utredningen bygger på osäkra antaganden, t.ex. uppskattningen om 100 ansökningar per år för uppehållstillstånd för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att starta näringsverksamhet. Det är enligt *Migrationsverket* inte otroligt att det med tiden inkommer ca 1 000 ansökningar per år. Även *Sveriges ambassad i Teheran* och *Universitets- och högskolerådet (UHR)* bedömer att utredningens antagande om antalet ärenden per år om det nya uppehållstillståndet är underskattad. *Migrationsverket* noterar också att utredningens kostnadsberäkning inte tar hänsyn till en årsarbetares produktiva tid. Därutöver tillkommer kostnader för bl.a. utveckling av it-system, framtagande av mallar och styrdokument. *Migrationsverket* bedömer dock att den största effekten på längre sikt är att den mer komplexa handläggningen begränsar möjligheterna till automatisering och flexibel bemanningsplanering, vilket kommer påverka kostnadseffektiviteten negativt.

Svenskt Näringsliv efterfrågar en tydligare redovisning av merkostnaderna av förslagen samt hur dessa påverkar företagens verksamhet, bl.a. när det gäller förslagen om försörjningskrav för familjemedlemmar och införandet av en straffsanktionerad anmälningsskyldighet för arbetsgivare. *Företagarna* anser att en effekt av förslaget om en straffsanktionerad anmälningsskyldighet kan bli att arbetsgivare, särskilt mindre företag, av rädsla att göra fel anmäler varje mindre förändring, vilket kan motverka utredningens syfte och försvåra rekrytering av arbetskraftsinvandrare. *Regelrådet* anser att det saknas kvantitativa uppgifter för tidsåtgång och kostnad för företag att rapportera anställningsvillkor till *Migrationsverket*, men konstaterar samtidigt att frågan har utretts så långt det är möjligt utifrån förutsättningarna. Även *Tillväxtverket* är inne på att försök bör göras att kvantifiera och minska den administrativa kostnaden för mindre företag och att möjligheten till förenklad rapportering bör övervägas.

Arbetsgivarverket anser att förslagen bidrar till en god kompetensförsörjning även för statliga arbetsgivare. *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)* anser att det måste preciseras hur, när och i vilken omfattning kontroller av arbetsgivare ska göras för att säkerställa att både tillräckligt många och träffsäkra kontroller utförs. Vidare saknar *TCO* en analys av hur förslaget om att ta bort den nuvarande begränsningen av den sammanlagda tillståndstiden för ett arbetstillstånd påverkar integrationen.

Förvaltningsrätten i Linköping utgår från att domstolen får ekonomisk kompensation för de mål som följer med ansökningar om utdömande av vite. *Domstolsverket* bedömer dock att förslagen inte i någon större mån påverkar Sveriges Domstolar på ett ekonomiskt, organisatoriskt eller utbildningsmässigt sätt.

Försäkringskassan anser att det saknas en analys av hur myndigheten och socialförsäkringen påverkas av den föreslagna ändringen i socialförsäkringsbalken. *Försäkringskassan* bedömer att det förslaget innebär att fler personer än tidigare kan komma att få rätt till bostättningsbaserade förmåner, vilket kan leda till en viss ökning av ärenden, ökat resursbehov och utökade kostnader samt ett behov av viss IT-utveckling. *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* bedömer att

analysen för att bedöma de kommunalekonomiska konsekvenserna av förslagen är ofullständig och behöver kompletteras.

Skälen för regeringens bedömning

Konsekvenser för det allmänna

I lagrådsremissen lämnas förslag som syftar till att förbättra de nuvarande reglerna om arbetskraftsinvandring. Det föreslås åtgärder dels för att attrahera och behålla internationell kompetens, dels för att motverka utnyttjande av arbetskraftsinvandrare. På ett generellt plan bedöms därför förslagen ha en positiv effekt för det allmänna. Som *Arbetsgivarverket* anför bör förslagen även bidra till en god kompetensförsörjning för statliga arbetsgivare.

Det nya uppehållstillståndet för att söka arbete eller undersöka möjligheterna att starta näringsverksamhet innebär nya arbetsuppgifter för Migrationsverket, vilket också medför ökade kostnader. *Migrationsverket* ifrågasätter utredningens bedömning att det nya uppehållstillståndet inte kommer att generera mer än ett 100-tal nya ansökningar per år. Enligt Migrationsverket finns incitament för många fler att ansöka och verket bedömer att det inte är otroligt att det med tiden kommer in ca 1 000 ansökningar per år. Även *Sveriges ambassad i Teheran* och *UHR* bedömer att utredningens antagande om antalet ärenden per år om det nya uppehållstillståndet är underskattad.

Regeringen anser att det är svårt att på förhand göra en träffsäker uppskattning av hur många som kommer att ansöka om det nya uppehållstillståndet. För att beviljas uppehållstillstånd krävs dock att utlänningen har slutfört studier som motsvarar en examen på avancerad nivå. Som anges i betänkandet beviljades drygt 6 500 utlännningar arbetstillstånd i ”yrken med krav på fördjupad högskolekompetens” under 2019. Ett flertal i denna grupp har enligt utredningen en utbildning motsvarande en examen på avancerad nivå, t.ex. civilingenjörer, och skulle alltså kunna komma ifråga för att söka det nya uppehållstillståndet. Det bör samtidigt beaktas att de nyssnämnda siffrorna tar sikte på utlänningar som redan etablerat en kontakt med en arbetsgivare och beviljats arbetstillstånd, medan det för det nya uppehållstillståndet främst är av intresse att uppskatta arbetskraftsutbudet, vilket kan vara större. Personer med slutförda studier som motsvarar en examen på avancerad nivå får samtidigt anses vara eftertraktade på arbetsmarknaden och bör därför endast i mindre utsträckning vara i behov av att söka arbete på plats i ett annat land.

Mot denna bakgrund instämmer regeringen i utredningens bedömning att det nya uppehållstillståndet främst torde utgöra ett mindre komplement till redan befintliga sätt att hitta ett arbete. Regeringen delar därför inte helt Migrationsverkets farhågor om antalet ansökningar. Med beaktande av att det nya uppehållstillståndet ändå kan innebära incitament att söka sig till bättre ekonomiska förutsättningar uppskattar regeringen, till skillnad från utredningen, antalet ansökningar till ca 500 per år. Regeringen avser dock att följa utvecklingen.

Regeringen instämmer i utredningens bedömning att det är rimligt att de löpande kostnader som belastar UHR betalas av Migrationsverket. De ökade kostnaderna för UHR bedöms därför rymmas inom myndighetens

ram och blir i stället en kostnadspost för Migrationsverket. Av de medel som regeringen i budgetpropositionen för 2022 föreslagit ska tillföras berört anslag, utgör ca 2,5 miljoner kronor per år kostnader för prövningen av det nya uppehållstillståndet, varav ca 1,8 miljoner kronor per år avser kostnader för UHR. Som anges i avsnitt 6 anser regeringen att det är naturligt att också den som ansöker om ett uppehållstillstånd för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att starta näringsverksamhet betalar en avgift för prövningen av ansökan. Staten får då avgiftsintäkter som i viss utsträckning motsvarar kostnaderna för handläggningen av ärendena. I de fall det nya uppehållstillståndet leder till att utlänningen därefter beviljas uppehållstillstånd för arbete eller för att bedriva näringsverksamhet kan det medföra positiva samhällsekonomiska effekter i form av ökad kompetensförsörjning och ökade skatteintäkter.

Som anges i avsnitt 11 bedömer Migrationsverket att förslaget om att ett anställningsavtal ska krävas för att beviljas arbetstillstånd inte innebär något betydande merarbete för myndigheten. Däremot kan förslaget innebära att myndigheter och högskolor behöver planera sin rekrytering i något större mån än i dag. Den anmälningsskyldighet som behandlas i avsnitt 12 bör endast medföra en begränsad arbetsbörda för Migrationsverket. Som anges i det avsnittet får utgångspunkten på arbetsmarknaden antas vara att de flesta arbetstagare erhåller bättre – och inte sämre – villkor ju längre anställningen pågår. Av de arbetsgivare som ålagts en anmälningsskyldighet bör det därför endast vara ett fåtal som faktiskt kommer behöva anmäla försämrade anställningsvillkor till Migrationsverket. Förutom åläggandet av själva anmälningsskyldigheten innebär förslaget alltså inte något aktivt deltagande från Migrationsverkets sida, eftersom det är arbetsgivaren som självmant ska anmäla eventuella försämringar i anställningsvillkoren. Först om en anmälan kommer in ska Migrationsverket kontrollera att anställningsvillkoren uppfyller kraven för arbetstillstånd eller, vid misstanke om brott mot anmälningsskyldigheten, anmäla ärendet vidare till Åklagarmyndigheten. Kostnaderna för förslaget om anmälningsskyldighet kan därför beaktas tillsammans med förslaget om uppgiftsskyldighet för arbetsgivare (se nedan).

Förslaget i avsnitt 13 om att Migrationsverket ska kunna förelägga vissa arbetsgivare vid äventyr av vite att lämna uppgifter om arbetskraftsinvandrarans anställningsvillkor är endast en utökning av redan befintliga kontrollmöjligheter. De huvudsakliga bedömningar som ska göras avviker alltså inte nämnvärt från de kontroller som Migrationsverket redan har befogenhet att göra. Av de medel som regeringen i budgetpropositionen för 2022 föreslagit att berört anslag ska tillföras, utgör ca 5,5 miljoner kr per år kostnader för Migrationsverkets utökade kontroller av arbetsgivare, inklusive den anmälningsskyldighet som behandlas i avsnitt 12.

Som *TCO* är inne på bör det närmare preciseras hur, när och i vilken omfattning kontroller av arbetsgivare ska göras för att säkerställa att både tillräckligt många och träffsäkra kontroller utförs. Detta kan åstadkommas på annat sätt än genom lagändringar. Regeringen instämmer vidare i utredningens bedömning att de ökade kostnaderna kan finansieras genom en mindre höjning av avgifterna för uppehållstillstånd för arbete och arbetstillstånd. Av bemyndigandet i 23 kap. 2 a § UtIL följer att regeringen

får meddela föreskrifter om ansökningsavgifter för uppehållstillstånd. Någon lagändring är alltså inte heller nödvändig för att åstadkomma detta.

Till skillnad från vad som nu gäller vid kontroll av arbetsgivare och arbetskraftsinvandrarens anställningsvillkor innebär förslagen att frågor om såväl utdömande av vite som vitets lämplighet aktualiseras. Som nämns i avsnitt 13 medför befintliga forumregler att ansökningarna om utdömande av vite kommer att hanteras av Förvaltningsrätten i Linköping, vars avgöranden kan överklagas till Kammarrätten i Jönköping. *Förvaltningsrätten i Linköping* utgår från att domstolen får ekonomisk kompensation för de mål som följer med detta. Mot bakgrund av att endast ett urval av alla arbetsgivare bör föreläggas att ge in uppgifter och det kan antas att det endast är ett fåtal av dessa som inte kommer att ge in begärd information bedöms emellertid att antalet ansökningar om utdömande av vite bör bli relativt få. Regeringen bedömer därför den kostnadsökning som förslaget om vite kan medföra för de berörda allmänna förvaltningsdomstolarna som marginell och att den därmed kan hanteras inom befintliga anslagsramar. Även *Domstolsverket* bedömer att förslagen inte i någon större mån påverkar Sveriges Domstolar på ett ekonomiskt, organisatoriskt eller utbildningsmässigt sätt. Eventuella justeringar av resursfördelningen mellan domstolarna är en fråga för Domstolsverket.

Inte heller för migrationsdomstolarna bedöms förslagen ha mer än en marginell påverkan. Vidare bedöms antalet åtal eller yrkanden om företagsbot kopplade till den anmälningsskyldighet som behandlas i avsnitt 12 bli av sådan marginell effekt för Åklagarmyndigheten och de allmänna domstolarna att eventuella kostnadsökningar kan hanteras inom befintliga anslagsramar.

När det gäller den nya möjligheten för arbetskraftsinvandrare att inifrån landet ansöka om en nationell visering i avvaktan på handläggningen av en förlängningsansökan kan vissa uppstartskostnader uppstå för Migrationsverket som bedöms kunna hanteras inom befintliga ramar. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att det totala antalet ansökningar om nationella viseringar inifrån landet kan uppskattas till ca 500 per år. Det rör sig därmed om ett begränsat antal ärenden. Handläggningkostnaderna för viseringsansökningarna bör inte heller överstiga den av utredningen föreslagna avgiften på 60 euro.

Förslaget om försörjningskrav för medföljande familjemedlemmar i avsnitt 14.1 innebär en ny bedömningsgrund för Migrationsverket. Bedömningen som ska göras skiljer sig dock inte nämnvärt från den som sedan några år tillbaka har gjorts i andra anknätningsärenden. Som utredningen anger kan förslaget leda till ett något minskat antal ansökningar om uppehållstillstånd från anhöriga till arbetskraftsinvandrare. Förslaget uppskattas leda till en viss besparing för Migrationsverket. Ett minskat antal ansökningar kan samtidigt medföra minskade intäkter i form av ansökningsavgifter men inte i den grad att det motverkar besparingen helt.

Förutom vissa uppstartskostnader för bl.a. utbildning bedöms förslagen för att motverka kompetensutvisningar i avsnitt 8.1 och 8.2 medföra en förenklad handläggning för Migrationsverket, bl.a. eftersom djupgående utredningar av anställningsvillkoren under den tidigare tillståndspérioden inte behöver göras i alla ärenden. Förslaget i avsnitt 8.3 om att den nuvarande begränsningen av den sammanlagda tillståndstiden för ett

arbetstillstånd ska tas bort kan visserligen medföra att Migrationsverket behöver hantera ett ökat antal ansökningar om förlängda tillstånd jämfört med i dag. Detta bedöms dock vägas upp av den förenklade handläggningen då antalet resurskrävande utvisningsärenden bedöms minska. Förslagen bedöms även medföra positiva konsekvenser för kommunernas och regionernas kompetensförsörjning, eftersom de i högre utsträckning kan anställa arbetskraftsinvandrare med tidsbegränsade uppehållstillstånd under längre perioder. Förslaget om det nya uppehållstillståndet för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna att starta företag har också utformats på ett sådant sätt att det motverkar att det svenska bistånds- och socialförsäkringssystemet ska behöva tas i anspråk. I övrigt bedöms inte kommuner och regioner beröras särskilt av förslagen i denna lagrådsremiss. Till skillnad från *SKR* anser regeringen därför inte att analysen för att bedöma de kommunalekonomiska konsekvenserna av förslagen behöver kompletteras särskilt.

Förslaget i avsnitt 9.1 om att en utlänning inifrån landet ska kunna byta grund för sitt uppehållstillstånd kan leda till något fler ansökningar jämfört med om utlänningen i stället skulle behöva söka tillstånd på en ny grund utifrån landet. Förslaget innebär även att Migrationsverket behöver göra en kontroll av att förutsättningarna för det tidigare tillståndet varit uppfyllt för att utlänningen ska kunna få sitt nya tillstånd beviljat inifrån landet. Förslaget kan därför antas leda till något ökade kostnader för Migrationsverket. Migrationsverket påpekar också generellt att en mer komplex handläggning begränsar möjligheterna till automatisering. Av de medel som regeringen i budgetpropositionen för 2022 föreslagit att berört anslag ska tillföras utgör därför ca 0,7 miljoner kr per år ökade kostnader för Migrationsverket för försvärad handläggning p.g.a. fler bedömningsmoment och begränsade möjligheter att automatisera handläggningen.

Försäkringskassan anser att det saknas en analys av hur Försäkringskassan och socialförsäkringen påverkas av den föreslagna ändringen socialförsäkringsbalken i avsnitt 9.2. Som Försäkringskassan noterar kan förslaget om att bosättningsbaserade förmåner ska få behållas även vid byte av grund för tillstånd inifrån landet medföra något ökade utgifter för myndigheten, eftersom fler utlänningar kommer kunna behålla sina bosättningsbaserade förmåner under det glapp som kan uppstå mellan tillstånden. Samtidigt bör förslaget innebära en förenklad handläggning jämfört med om utlänningen under ett glapp i handläggningstiden mellan tillstånden inte skulle ha rätt till sådana förmåner. Samma regler gäller sedan tidigare för bl.a. en utlänning som ansöker om fortsatt tillstånd på samma grund. Sammantaget bedöms förslaget därför inte medföra sådana ökade kostnader för Försäkringskassan att dessa inte skulle kunna hanteras inom befintliga anslagsramar.

Som anges i betänkandet är det ganska få personer som misstänks för brottet organiserande av människosmuggling och det är ännu färre fall som leder till åtal och dom. Även om förslaget innebär att brottet utvidgas till att även innefatta tillstånd som har utfärdats på grundval av osanna uppgifter och att fler därför bör kunna dömas för organiserande av människosmuggling, bedömer regeringen att det inte bör medföra sådana ökade kostnader för rättsväsendet att dessa inte kan hanteras inom befintliga anslagsramar.

Förslagen medför ett generellt behov av att informera sökande och deras anhöriga samt arbetsgivare om de nya reglerna. Migrationsverket ansvarar redan i dag för information om vilka tillstånd som finns, vad som krävs för att beviljas tillstånd och hur ansökningsprocessen går till. Även utlandsmyndigheterna tillhandahåller information om tillståndsprocessen. Såväl Migrationsverket som utlandsmyndigheterna bör därmed uppdatera informationen på sina hemsidor. Migrationsverket bör även se över den information som ges i besluten om bl.a. uppehållstillstånd för arbete enligt reglerna för arbetskraftsinvandring och hur ansökningsblanketterna är utformade. Regeringen instämmer även i utredningens bedömning att Migrationsverket bör se över informationen om hur det går till när ett omhändertaget pass behöver förnyas. Migrationsverkets och utlandsmyndigheternas informationsinsatser bedöms kunna hanteras inom befintliga anslagsramar.

Mot bakgrund av att vissa förslag bedöms medföra en besparing för Migrationsverket bedömer regeringen sammanfattningsvis att förslagen kan medföra ökade kostnader för Migrationsverket med ca 7 miljoner kr per år. Regeringen har i budgetpropositionen för år 2022 föreslagit att berört anslag tillförs medel för detta ändamål. Som anges ovan och i avsnitt 6 avser regeringen att finansiera de ökade kostnaderna genom ansökningsavgifter. De ökade avgiftsintäkterna bedöms motsvara kostnadsökningarna och det blir därför inte någon sammantagen effekt av förslagen på statsbudgeten.

Konsekvenser för företag

Förslaget i avsnitt 6 om det nya uppehållstillståndet för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna att starta näringsverksamhet bedöms medföra att företagens möjligheter att attrahera högkvalificerad kompetens ökar. Även de förslag som syftar till att motverka kompetensutvisningar, liksom att med bibehållna bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner inifrån landet kunna byta grund för tillstånd, bedöms vara positiva för företagens möjligheter till kompetensförsörjning, särskilt småföretagens, och öka deras möjligheter att behålla utländsk arbetskraft. Förslagen bedöms även medföra en mer transparent och förutsebar tillämpning för arbetsgivare och företag.

Förslaget i avsnitt 11 om att ett anställningsavtal ska krävas för att kunna bevilja arbetstillstånd kan innebära att såväl privata som offentliga arbetsgivare behöver planera sin rekrytering av utländsk arbetskraft i något större utsträckning än i dag. Det kan även, tillsammans med den anmälningsskyldighet som behandlas i avsnitt 12 och förslaget i avsnitt 13 om att Migrationsverket vid äventyr om vite kan begära in med uppgifter om anställningsvillkoren, innebära en ökad administrativ börda för företagen, särskilt för mindre företag. Förslagen kan också upplevas som att det blir ett ökat risktagande vid rekrytering av utländsk arbetskraft, vilket kan inverka på företagens beslut om att rekrytera och i slutänden innebära en risk för minskad arbetskraftsinvandring. Om arbetsgivare avhåller sig från att anställa utländsk arbetskraft kan detta, beroende på omfattningen och om ingen annan person kan utföra arbetsuppgiften, få negativa konsekvenser för produktion och skatteintäkter. Som anförs i avsnitt 11 kan en arbetsgivare emellertid begränsa sina risker även vid en

ordning där det krävs ett anställningsavtal för att utlänningen ska beviljas arbetsstillstånd. Det är vidare rimligt att anta att de allra flesta företag erbjuder bättre – och inte sämre – arbetsvillkor under anställningstiden. Av det urval av arbetsgivare som kan åläggas en skyldighet att anmäla försämrade anställningsvillkor bör det därför endast bara vara ett fåtal som faktiskt kommer att behöva anmäla dessa till Migrationsverket. Några remissinstanser, bl.a. *Tillväxtverket*, anser att förslagets effekter för företag bör kvantifieras. Som *Regelrådet* är inne på är det emellertid inte helt enkelt att göra en träffsäker kvantifiering av förslagets effekter för företag. Det bör i sammanhanget även beaktas att arbetsgivare redan i dag har vissa skyldigheter att informera arbetstagare om villkoren för anställningen eller om förutsättningarna för anställningen ändras enligt anställningsskyddslagen. Därtill har Migrationsverket redan enligt nuvarande regler möjlighet att begära uppgifter om utlänningens anställningsvillkor från arbetsgivaren (6 kap. 6 b § UtIF). Att dessa kontroller nu föreslås kunna ske genom föreläggande vid äventyr av vite och att vite kan dömas ut om arbetsgivaren inte svarar utgör endast en utveckling av de nuvarande reglerna. Mot bakgrund av det befintliga arbetsrättsliga regelverket bör anmälningsskyldigheten och förslaget om kontroller vid vite därför inte utgöra någon större börda för de arbetsgivare som inte försämrar arbetskraftsinvandrerens anställningsvillkor och följer ett föreläggande genom att lämna begärda uppgifter. Särskild hänsyn kan också tas till små företag t.ex. genom att Migrationsverket inte utan godtagbara skäl begär in uppgifter från samma företag årligen. Förslagen innebär också en möjlighet att i tid rätta till eventuella avvikelser i anställningsvillkoren, vilket underlättar för arbetsgivare som vill följa reglerna och medför förbättrade möjligheter för arbetskraftsinvandrare att få sitt tillstånd förlängt. Regeringen delar därför sammantaget inte *Företagarnas* och *Svenskt Näringslivs* farhågor utan bedömer att seriösa arbetsgivare som vill följa de regler som finns inte bör avskräckas från att anställa utländsk arbetskraft enbart på grund av de nu föreslagna åtgärderna. Förslagen kan även ha en positiv konkurrenspåverkan genom att riktade kontroller kan göras mot branscher och företag där behovet är som störst, vilket kan medföra att oseriösa företag avstår från att anställa utländsk arbetskraft på sikt och att seriösa företag kan konkurrera på lika villkor.

Som anges i avsnitt 14.1 bör förslaget om att anhöriga till arbetskraftsinvandrare och innehavare av ICT-tillstånd ska omfattas av ett försörjningskrav i huvudsak kunna komma att påverka företag inom branscher med lägre inkomstnivåer. Förslaget kan medföra att det blir svårare för företag inom branscher med lägre lönenivåer att rekrytera utländsk arbetskraft som även vill ta med sig sin familj, t.ex. inom servicebranschen och besöksnäringen. Företag inom samma bransch kan också i viss mån påverkas olika mycket i olika delar av landet som följd av att boendekostnaden i landet varierar. I de fall ett företag inte lyckas rekrytera utländsk arbetskraft på grund av försörjningskravet kan det samtidigt leda till ökade möjligheter för inhemsk arbetskraft att rekryteras.

Sammantaget kan förslagen som helhet antas påverka företag och därmed även sysselsättningen både i positiv och negativ riktning. Den totala effekten bedöms emellertid som liten och att fördelarna för företagen överväger eventuella nackdelar.

Konsekvenser för enskilda

Förslagen bedöms på ett generellt plan göra det mer attraktivt för utländsk arbetskraft att komma till Sverige för en anställning. Det nya uppehållstillståndet kan antas göra det mer attraktivt för utlänningar med viss kompetens att söka arbete i Sverige eller undersöka förutsättningarna att starta näringsverksamhet här. Även förslagen som avser att motverka kompetensutvisningar bör bidra till att stärka Sveriges attraktionskraft och medföra att systemet för arbetskraftsinvandring upplevs som skäligt av dem som det berör.

Förslaget om att en arbetskraftsinvandrare får ha ett obegränsat antal tidsbegränsade uppehållstillstånd efter varandra underlättar t.ex. för gränsarbetare som arbetar i Sverige men bor i ett annat land. TCO saknar dock en analys av hur förslaget påverkar integrationen. Förslaget innebär för det första att även de arbetskraftsinvandrare som inte uppfyller de särskilda kraven för att beviljas permanent uppehållstillstånd fortsatt kan arbeta i Sverige med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, i stället för att riskera att utvisas. Genom att kunna stanna kvar i landet med flera tidsbegränsade uppehållstillstånd än i dag ökar även möjligheterna för dessa arbetskraftsinvandrare att i framtiden i stället beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Förslaget kan även medföra att fler utlänningar kan uppfylla kraven för att beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige. För att beviljas en sådan ställning krävs bl.a. att utlänningen de senaste fem åren utan avbrott har vistats i Sverige med uppehållstillstånd eller på annan grund som lagligen bosatt (5 a kap. 1 § UtL). Den som har beviljats ställning som varaktigt bosatt får ett s.k. EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta och ett permanent uppehållstillstånd i Sverige (4 kap. 19 a § UtL och 5 kap. 2 b § UtL). Förslaget skulle i längden även kunna leda till att fler utlänningar 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 kravet för hemvist. Med hemvist avses att ha bott stadigvarande i Sverige en viss tid, som regel under en sammanhängande period av fem år (11 § lagen [2001:82] om svenskt medborgarskap).

Enligt regeringens mening bör dessa ökade möjligheter att kvalificera sig till en mer varaktig och permanent bosättning i Sverige vara positivt för att öka landets attraktionskraft för utländsk arbetskraft. Eftersom förslaget rör utlänningar som arbetar i Sverige har de dessutom redan en anknytning till arbetsmarknaden, vilket kan förväntas ha positiva effekter på deras möjlighet till integrering i samhället och egen försörjning framöver. Sammantaget bedömer regeringen därför att förslaget bör ha positiva konsekvenser för integrationen.

För de utlänningar som önskar bedriva näringsverksamhet i landet förväntas förslaget om att förutsättningarna för att beviljas ett sådant tillstånd ska klargöras i författning ge ökad förutsebarhet för enskilda. En ökad möjlighet att byta grund för tillstånd mellan bl.a. näringsverksamhet och arbete inifrån Sverige med bibehållna bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner bedöms underlätta rörligheten på den svenska arbetsmarknaden för utländsk arbetskraft.

Förslaget om att det ska krävas ett anställningsavtal för att beviljas arbetstillstånd bedöms stärka arbetskraftsinvandrarens ställning på

arbetsmarknaden och minska risken för att denna grupp utnyttjas av vissa arbetsgivare. Även den anmälningsskyldighet som behandlas i avsnitt 12, liksom förslaget om att Migrationsverket ska få förelägga arbetsgivare vid vite att lämna uppgifter om anställningsvillkor, bedöms bidra till att arbetskraftsinvandrare tillförsäkras bättre villkor under anställningstiden i Sverige. Förslaget om att utvidga brottet organiserande av människosmuggling bör också minska risken för att enskilda utsätts för ett hänsynslöst agerande från organisatörer av sådan verksamhet.

Förslaget om att införa ett försörjningskrav för anhöriga till arbetskraftsinvandrare och personer med ICT-tillstånd kan upplevas som negativt för den som inte uppfyller kraven och för de anhöriga som inte kan beviljas uppehållstillstånd. Detta kan i sin tur leda till att färre anhöriga ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning och i viss mån att även något färre personer väljer att fullfölja sin ansökan. För de utlänningar som uppfyller kraven för att ta med sin familj bedöms förslaget emellertid leda till att familjen som helhet tillförsäkras bättre levnadsvillkor i Sverige än i dag.

Övriga konsekvenser

Det är betydligt fler män än kvinnor som ansöker om uppehållstillstånd på grund av arbete. Även om förslagen är könsneutralt utformade kommer därför fler män än kvinnor att beröras av de flesta förslagen.

Som anges i betänkandet beviljades 2019 drygt 15 000 personer uppehållstillstånd som anhöriga till arbetskraftsinvandrare, varav ca 8 000 var barn, 5 700 kvinnor och 1 300 män. Den största gruppen anhöriga är alltså barn och det är betydligt fler kvinnor än män som beviljas uppehållstillstånd som anhörig. Regeringen delar utredningens bedömning att förslaget kan leda till att antalet ansökningar om uppehållstillstånd från anhöriga minskar. Det kan därmed antas att främst barn och kvinnor berörs i den mån färre anhöriga beviljas uppehållstillstånd. Det skulle i sin tur kunna leda till att den överlag ojämna könsfördelningen förstärks och att andelen män ökar.

Vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa i enlighet med artikel 3 i barnkonventionen. Principen är införlivad i svensk rätt bl.a. genom portalparagrafen om barnets bästa i 1 kap. 10 § UtL. Där anges att i fall som rör barn ska särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Förslagen i denna lagrådsremiss riktar sig inte i första hand till barn, utan till vuxna utlänningar med koppling till svensk arbetsmarknad. Som anges ovan är barn dock den största gruppen anhöriga till arbetskraftsinvandrare. Förslaget om ett försörjningskrav för anhöriga kan därför i många fall antas beröra just barn. Från försörjningskravet föreslås dock att undantag ska kunna göras vid särskilda skäl, t.ex. om försörjningskravet i ett enskilt fall skulle stå i strid med barnkonventionen. För de anhöriga som beviljas uppehållstillstånd som familjemedlem till en arbetskraftsinvandrare bör förslaget samtidigt minska risken för att familjen lever under ekonomiskt utsatta förhållanden. Som *Barnombudsmannen* noterar bör även förslaget om skärpta kontroller av arbetsgivare som har en arbetskraftsinvandrare anställd kunna leda till en minskad risk för att medföljande familjemedlemmar, inklusive barn, lever

under utsatta ekonomiska förhållande. För de barn som beviljas uppehållstillstånd som anhöriga bedöms därför förslagen sammantaget positiva ur ett barnrättsperspektiv.

För brottsbekämpningen bedöms förslagen ha positiva konsekvenser genom att de medför en minskad risk för att arbetskraftsinvandrare arbetar under dåliga förhållanden och att deras medföljande familjemedlemmar hamnar i socioekonomisk utsatthet. Som anges ovan bör även förslaget om att utvidga brottet organiserande av människosmuggling leda till att något fler kan lagföras för det brottet än i dag.

Förslaget om det nya uppehållstillståndet för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att starta näringsverksamhet kan antas innebära en viss miljömässig påverkan i form av ett ökat resande. Detta gäller dock endast i den mån dessa utläningar därefter inte beviljas ett uppehållstillstånd för arbete eller för att bedriva näringsverksamhet och alltså måste återvända till sina hemländer. I de fall det kan antas att en utlänning, även utan att först resa till Sverige för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att starta näringsverksamhet, ändå skulle ha beviljats ett tillstånd för att utöva sådan verksamhet här om ansökan gjorts från hemlandet innebär förslaget alltså inget ökat resande. Förslaget om att underlätta möjligheten att inifrån Sverige byta grund för sitt uppehållstillstånd kan också antas medför att färre utläningar kommer att behöva resa till sina hemländer för att få ett tillstånd på en annan grund beviljad därifrån. Förslagen bedöms därför sammantaget inte ha några konsekvenser för miljön.

19 Författningskommentar

19.1 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

5 kap. Uppehållstillstånd

Uppehållstillstånd på grund av arbete, utbildning på forskarnivå, näringsverksamhet eller försörjning på annat sätt

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 även beviljas en utlänning som under minst två år har haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för näringsverksamhet, om verksamheten är etablerad.

Uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som har sin försörjning ordnad på annat sätt än genom anställning.

I 7 och 8 §§ finns bestämmelser om särskilda krav för permanent uppehållstillstånd.

Paragrafen innehåller bestämmelser om uppehållstillstånd på olika grunder. Övervägandena finns i avsnitt 7.

Av *andra stycket*, som är nytt, framgår förutsättningarna för att en utlänning efter ansökan ska kunna beviljas ett permanent uppehållstillstånd på grund av näringsverksamhet.

För det första ska utlänningen ha haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för näringsverksamhet enligt den nya 10 a § under minst två år.

För det andra ska verksamheten vara etablerad. Med att verksamheten är etablerad avses att företaget går med vinst och har en bestående verksamhet samt fortlevnadsförmåga. Ändringarna motsvarar vad som följer av praxis.

För att ett permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas en utlänning krävs också att de särskilda kraven om försörjningsförmåga och vandel i 7 och 8 §§ är uppfyllda. Om det föreligger tveksamheter kring om verksamheten ännu kan anses vara etablerad eller om utlänningen inte uppfyller något av de särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd kan ett förlängt tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet beviljas enligt den nya 10 a §, om förutsättningarna för ett sådant tillstånd är uppfyllda. Bestämmelsen är fakultativ.

Tredje stycket motsvarar nuvarande andra stycket första meningen. Regleringen om näringsverksamhet i det nuvarande andra stycket andra meningen flyttas till den nya 10 a §. I övrigt avses ingen ändring i sak.

Fjärde stycket motsvarar nuvarande tredje stycket.

Tidsbegränsat uppehållstillstånd i vissa fall

9 § *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 slutfört 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, och
 3. har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige.
- Ett uppehållstillstånd enligt första stycket får inte beviljas för längre tid än nio månader.

Paragrafen, som är ny, innehåller kumulativa krav för att kunna beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att starta näringsverksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 6.

Enligt *första stycket* är det ett krav för att kunna beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd att utlänningen önskar vistas här i landet för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att starta näringsverksamhet. Som utgångspunkt bör utlänningens uppgift om att han eller hon har sådana avsikter kunna godtas. Ett beviljat sådant tillstånd ger utlänningen möjlighet att både söka arbete och undersöka förutsättningarna att starta näringsverksamhet.

I *första stycket 1* anges att utlänningen ska ha slutfört studier som motsvarar en examen på avancerad nivå. Med examen på avancerad nivå avses en svensk magisterexamen på 60 högskolepoäng, masterexamen på 120 högskolepoäng eller motsvarande konstnärliga examina eller yrkesexamina. För att inte utesluta utläningar som i andra länder läser utbildningar utan exakt överensstämmelse med det svenska utbildningssystemet ska de slutförda studierna motsvara en examen på avancerad nivå. En utlänning som kan uppvisa en examen på forskarnivå, men som av någon anledning inte kan uppvisa en examen på avancerad nivå, bör givetvis också anses uppfylla studiekravet för uppehållstillståndet. Av 26 § förvaltningslagen (2017:900) följer att Migrationsverket kan begära yttrande i ärenden till Universitets- och högskolerådet för bedömning av t.ex. utbildningsbevisets äkthet, personens utbildningsnivå och lärosätets erkännandestatus. Ett yttrande från Universitets- och högskolerådet är i ett sådant fall inte bindande för Migrationsverket, men kan tillmätas stor vikt vid tillståndsprövningen.

Enligt *första stycket 2* ska utlänningen ha tillräckliga medel för sitt uppehälle under tillståndstiden och för att täcka kostnaderna för sin återresa. Kravet på försörjning innebär att utlänningen ska visa att han eller hon redan vid tidpunkten för ansökan har tillgång till de medel som krävs för den sökta tillståndstiden och återresan, t.ex. genom att ge in bevis om tillgodohavanden på ett bankkonto.

Vad som närmare avses med kravet på tillräckliga medel meddelas genom föreskrifter. Ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela sådana föreskrifter finns i 25 §.

I *första stycket 3* anges att utlänningen ska ha en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige. Begreppet heltäckande sjukförsäkring har samma innebörd som i redan existerande bestämmelser i lagen (se t.ex. 5 b kap. 9 §, 6 a kap. 1 §, 6 b kap. 1 § och 6 c kap. 2 §). Det innebär att den ska täcka kostnaderna för såväl akut som annan sjukvård samt sjukhusvistelse, tandvård och eventuell hemtransport av medicinska skäl (jfr prop. 2019/20:9 s. 175).

Enligt *andra stycket* får ett uppehållstillstånd inte beviljas för längre tid än nio månader. Det innebär att tillståndstiden får vara kortare, men inte längre än nio månader. Om en utlänning under tillståndstiden blir erbjuden ett arbete eller avser att börja bedriva näringsverksamhet i Sverige kan han eller hon inifrån landet antingen ansöka om ett uppehållstillstånd för arbete och ett arbetstillstånd eller ett uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet, se 18 § fjärde stycket och 6 kap. 4 §.

Bestämmelsen är fakultativ vilket innebär att det inte finns någon absolut rätt att få ett tillstånd även om utlänningen i och för sig uppfyller samtliga villkor. Omständigheter som talar mot att ett uppehållstillstånd beviljas, t.ex. om det finns skäl att anta att den sökande har för avsikt att vistas i Sverige av andra skäl än att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att starta näringsverksamhet, kan därmed beaktas. Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd ska det enligt 17 § första stycket också särskilt beaktas om den sökande har gjort sig skyldig till brottslighet eller brottslighet i förening med annan misskötsamhet.

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

Paragrafen anger vissa situationer när ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas. Övervägandena finns i avsnitt 7.

Paragrafen ändras på så sätt att den nuvarande regleringen om att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som önskar vistas här i landet för att bedriva näringsverksamhet tas bort. Förutsättningarna för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet regleras i stället i 10 a §.

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 uppehållstillstånd enligt första stycket får inte beviljas för längre tid än två år åt gången.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 7.

Enligt *första stycket*, som delvis motsvarar nuvarande 5 § andra stycket andra meningen och nuvarande 10 §, får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd 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. Kravet på förmåga innebär, liksom enligt nuvarande ordning, att utlänningen inte bara ska ha förmåga att driva näringsverksamhet i allmänhet utan också ska ha en reell förmåga att driva just den aktuella verksamheten (jfr prop. 2007/08:147 s. 40 och 41 samt 56 och MIG 2008:24).

För att beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd krävs därutöver att utlänningen kan försörja sig. Kravet motsvarar vad som följer av praxis. Vad som närmare avses med kravet att kunna försörja sig, liksom de närmare förutsättningarna i övrigt för att beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet, ska meddelas genom

föreskrifter. Ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela sådana ytterligare föreskrifter finns i 23 § andra stycket.

Bestämmelsen är fakultativ, vilket innebär att det inte finns någon absolut rätt att få ett tillstånd även om man i och för sig uppfyller samtliga villkor. Omständigheter som talar mot att uppehållstillstånd beviljas, t.ex. om det finns skäl att anta att den sökande har för avsikt att vistas i Sverige av andra skäl än att bedriva näringsverksamhet, kan därmed beaktas. Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd ska det också särskilt beaktas om den sökande gjort sig skyldig till brottslighet eller brottslighet i förening med annan misskötsamhet (17 § första stycket).

Enligt *andra stycket* får ett uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet inte beviljas för längre tid än två år åt gången. Det innebär att ett förlängt tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet kan beviljas om förutsättningarna för att bevilja permanent uppehållstillstånd enligt 5 § andra stycket inte är uppfyllda vid förlängningstillfället.

15 a § Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas en utlänning vars ansökan om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § 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.

Ett uppehållstillstånd enligt första stycket 2 får beviljas endast om anknytningspersonen kan försörja sig och utlänningen. Detta gäller dock inte vid prövning av en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd.

Undantag från kravet i andra stycket får medges helt eller delvis, om det finns särskilda skäl.

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 alternativt skyddsbehövande har vunnit laga kraft.

Paragrafen innehåller bestämmelser om i vilka fall en utlänning, vars ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande har avslagits, kan beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete. Övervägandena finns i avsnitt 14.1.

I *andra stycket*, som är nytt, införs ett försörjningskrav för att uppehållstillstånd ska få beviljas familjemedlemmar enligt första stycket 2. Kravet innebär att anknytningspersonen, dvs. den som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt första stycket 1, inte bara ska kunna försörja sig själv utan även den utlänning som ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt första stycket 2. Prövningen av om försörjningskravet är uppfyllt ska ske i samband med prövningen av ansökan om uppehållstillstånd. Sedan uppehållstillstånd beviljats ska det inte göras någon ytterligare prövning av försörjningskravet. Något försörjningskrav ska inte heller ställas upp vid en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd, såsom vid en ansökan om

förlängt uppehållstillstånd som familjemedlem. Försörjningskravet motsvarar i denna del vad som gäller vid anhöriginvandring enligt 3 b § (jfr prop. 2020/21:191 s. 163, prop. 2015/16:174 s. 76 och prop. 2009/10:77 s. 31). Den närmare regleringen av försörjningskravet ska, liksom för familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare, meddelas genom föreskrifter (jfr 23 § fjärde stycket).

Det nya *tredje stycket* ger en möjlighet att helt eller delvis medge undantag från försörjningskravet om det finns särskilda skäl. Vid tillämpningen av undantaget kan hänsyn tas till såväl anknytningspersonens som sökandens situation utifrån en individuell bedömning (jfr prop. 2020/21:191 s. 165 och prop. 2009/10:77 s. 34). Till skillnad från vid bedömningen av försörjningskravet i 3 b § bör dock beaktas att anknytningspersonen i de här fallen har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete och ett arbetstillstånd, vilket i sig förutsätter att han eller hon genom arbetet kan försörja sig själv (jfr 6 kap. 2 § första stycket 1).

Genom bestämmelsen bör undantag kunna göras i vissa fall där konsekvenserna av det uppställda försörjningskravet framstår som orimliga, t.ex. om försörjningskravet i ett enskilt fall bedöms stå i strid med Sveriges internationella åtaganden. Om anknytningspersonen efter en viss tids arbete i Sverige skulle bli delvis arbetsoförmögen samtidigt som en familjemedlem ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning kan det också finnas skäl att delvis efterge försörjningskravet (jfr prop. 2009/10:77 s. 34). En bedömning bör göras i varje enskilt fall av om det finns särskilda skäl att göra undantag från försörjningskravet och, i den mån det finns skäl för ett sådant undantag, om undantaget bör medges helt eller delvis.

Fjärde stycket motsvarar nuvarande andra stycket.

När ansökan om uppehållstillstånd ska vara gjord

18 § En utlänningsom 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. utlänningsom har rätt till uppehållstillstånd här som flyktling eller alternativt skyddsbehövande enligt 1 § eller kan beviljas uppehållstillstånd här med stöd av 21 kap. 2, 3 eller 4 §,

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

3. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats en utlänningsom med stöd av 3 eller 3 a §,

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

5. utlänningsom 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 utlänningsom reser till ett annat land för att ge in ansökan där,

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

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

8. följande villkor är uppfyllda:

a) utlänningsom ansöker om förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete som har beviljats enligt 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket eller enligt 15 a § eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 10 a §,

b) utlänningen har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete som har beviljats enligt 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket och ansöker om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet enligt 10 a § eller tvärtom inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet och förutsättningarna för det tillståndet varit uppfyllda, eller

c) en ansökan avser ett uppehållstillstånd som familjemedlem till en utlänning som avses i a eller b, om ansökan ges in inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet som familjemedlem och utlänningen beviljas uppehållstillstånd enligt de bestämmelser som anges där,

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 en utlänning som har beviljats ett uppehållstillstånd enligt 9 §, om ansökan avser ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 10 a § och ges in inom giltighetstiden för det tidigare 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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när en ansökan om uppehållstillstånd ska vara gjord. Övervägandena finns i avsnitt 6 och 9.1.

Andra stycket 7 motsvarar nuvarande andra stycket 8.

Andra stycket 8 a motsvarar delvis nuvarande andra stycket 7. Ändringen innebär att det förtydligas att inte bara en ansökan om förlängt tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt reglerna för arbetskraftsinvandring utan även en ansökan om förlängt tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt reglerna för s.k. spårbyte eller ett förlängt tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet får beviljas inifrån landet. I fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket kan även ett tillhörande arbetstillstånd beviljas inifrån landet enligt 6 kap. 4 §. Ändringen motsvarar vad som följer av praxis.

Med en förlängningsansökan avses en ansökan som kommer in under tiden då det tidigare tillståndet fortfarande gäller.

I *andra stycket 8 b* införs en ny möjlighet att inifrån landet byta grund mellan uppehållstillstånd för arbete och näringsverksamhet. Bestämmelsen innebär att det är möjligt för den som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt reglerna för arbetskraftsinvandring att

inifrån landet ansöka om och beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet, eller tvärtom.

För att uppehållstillstånd ska kunna beviljas inifrån landet krävs att ansökan ges in inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet. Vidare krävs att förutsättningarna för det tidigare tillståndet varit uppfyllda. För att uppehållstillstånd på den sökta grunden ska beviljas krävs givetvis att förutsättningarna för det tillståndet också är uppfyllda.

I *andra stycket 8 c* införs en ny bestämmelse om i vilka fall familjemedlemmar till en utlänning med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete eller för att bedriva näringsverksamhet får beviljas ett fortsatt uppehållstillstånd inifrån landet.

Bestämmelsen innebär för det första att familjemedlemmar till en utlänning med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt reglerna för arbetskraftsinvandring eller s.k. spårbyte, eller för att bedriva näringsverksamhet, får ansöka om och beviljas förlängt uppehållstillstånd inifrån landet. Ändringen motsvarar vad som följer av praxis.

I bestämmelsen införs för det andra en möjlighet för en familjemedlem till en utlänning med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt reglerna för arbetskraftsinvandring eller för att bedriva näringsverksamhet att inifrån landet ansöka om och beviljas ett annat uppehållstillstånd på motsvarande sätt som anknytningspersonen. Det innebär t.ex. att om en utlänning med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete inifrån landet ansöker om och beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet, får även en familjemedlem till utlänningen inifrån landet beviljas ett uppehållstillstånd på rätt anknytningsgrund, dvs. uppehållstillstånd på grund av anknytning till en utlänning med tidsbegränsat uppehållstillstånd för näringsverksamhet i stället för arbete.

Som förutsättning för att en familjemedlem inifrån landet ska få ansöka om och beviljas uppehållstillstånd gäller att ansökan ges in inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet som familjemedlem och att anknytningspersonen beviljas förlängt tillstånd enligt 8 a eller ett tillstånd på en annan grund enligt 8 b. Om anknytningspersonens ansökan avslås innebär det att alltså att inte heller hans eller hennes familjemedlem får ansöka om och beviljas tillstånd inifrån landet enligt denna bestämmelse.

Fjärde stycket, som är nytt, innebär att en utlänning som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att starta näringsverksamhet, inifrån landet får ansöka om och beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt reglerna för arbetskraftsinvandring eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet.

Som förutsättning gäller att ansökan ges in inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet. Det bör också finnas ett faktiskt behov av att det nya tillståndet kan sökas och beviljas inifrån landet. Att även arbetstillstånd får beviljas i en sådan situation framgår av ändringen i 6 kap. 4 §.

Bemyndiganden

23 § Regeringen får meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för studier eller besök.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om uppehållstillstånd 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 §.

Paragrafen innehåller bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter om uppehållstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 7.

Genom tillägget i *andra stycket* bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet.

De grundläggande förutsättningarna för att beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet finns i 10 a §. Vad som närmare avses med kravet att kunna försörja sig i den paragrafen, liksom de närmare förutsättningarna i övrigt för att beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet, kan med stöd av detta bemyndigande meddelas genom föreskrifter av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Tredje–sjunde styckena motsvarar nuvarande *andra–sjätte styckena*.

25 § *Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om försörjningsförmågan enligt 9 § första stycket 2.*

Paragrafen, som är ny, innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om kravet på försörjningsförmåga i 9 § första stycket 2 för den som ansöker om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att starta näringsverksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 6.

5 b kap. Upphållstillstånd för forskning, studier inom högre utbildning, viss praktik, visst volontärarbete och au pair-arbete

När ansökan om uppehållstillstånd ska vara gjord

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 §,
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 som har beviljats enligt 5 kap. 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 5 kap. 10 a §, och ansöker om ett uppehållstillstånd för forskning enligt 1 § eller studier på forskarnivå enligt 3 § inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet och förutsättningarna för det tillståndet varit uppfyllda.

Paragrafen reglerar när en ansökan om vissa slags uppehållstillstånd ska vara gjord. Övervägandena finns i avsnitt 9.1.

I *andra stycket 3* införs ett nytt undantag från huvudregeln i första stycket om att en ansökan om tillstånd enligt 1 eller 3–6 §§ ska ha beviljats före inresan i Sverige och att en sådan ansökan inte får bifallas efter inresan. Tillägget innebär att en utlänning som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete som har beviljats enligt reglerna för arbetskraftsinvandring eller för att bedriva näringsverksamhet, inifrån landet får ansöka om och beviljas ett uppehållstillstånd för forskning eller studier på forskarnivå.

Av de tillstånd som kan beviljas enligt 3 § är det bara studier på forskarnivå som kan beviljas inifrån landet med stöd av denna bestämmelse.

Som förutsättning för att utlänningen inifrån landet ska få ansöka om och beviljas uppehållstillstånd gäller att ansökan ges in inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet och att förutsättningarna för det tillståndet varit uppfyllda. För att uppehållstillstånd på den sökta grunden ska beviljas krävs givetvis att förutsättningarna för det tillståndet också är uppfyllda.

Upphållstillstånd för familjemedlemmar till forskare

20 § En familjemedlem som avses i 19 § ska ha ansökt om och beviljats ett uppehållstillstånd före inresan i Sverige. En ansökan får inte bifallas efter inresan.

Första stycket gäller dock inte om

1. ansökan avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats på grund av anknytning till en utlänning som har ansökt om eller har ett uppehållstillstånd enligt 1, 2 eller 7 §,

2. sökanden har beviljats ett uppehållstillstånd av en annan EU-stat på grund av anknytning till en utlänning som har ansökt om eller har ett uppehållstillstånd enligt 2 §, *eller*

3. ansökan avser ett uppehållstillstånd som familjemedlem till en utlänning som avses i 15 § andra stycket 3, om ansökan ges in inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet som familjemedlem och utlänningen beviljas uppehållstillstånd enligt 1 §.

Paragrafen reglerar när en ansökan om vissa slags uppehållstillstånd ska vara gjord. Övervägandena finns i avsnitt 9.1.

I *andra stycket 3* införs ett nytt undantag från huvudregeln i första stycket. Tillägget innebär att även en familjemedlem till en utlänning med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt reglerna för arbetskraftsinvandring eller för att bedriva näringsverksamhet och som inifrån landet får ansöka om och beviljas ett uppehållstillstånd för forskning, får beviljas ett uppehållstillstånd på rätt anknytningsgrund inifrån landet, dvs. uppehållstillstånd på grund av anknytning till en

utlänning med tidsbegränsat uppehållstillstånd för forskning i stället för näringsverksamhet eller arbete. Som förutsättning för att en familjemedlem inifrån landet ska få ansöka om och beviljas uppehållstillstånd gäller att ansökan ges in inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet som familjemedlem och att anknytningspersonen beviljas uppehållstillstånd för forskning. Om anknytningspersonens ansökan avslås innebär det att alltså att inte heller hans eller hennes familjemedlem får ansöka om och beviljas tillstånd inifrån landet enligt denna bestämmelse.

6 kap. Arbetstillstånd

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.

Paragrafen anger de grundläggande förutsättningarna för att bevilja arbetstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 11.

Ändringen i *första stycket* innebär att kravet på ett anställningserbjudande byts ut mot ett krav på att utlänningen har ett anställningsavtal för att kunna beviljas ett arbetstillstånd. Det kan i praktiken innebära ett krav på att arbetskraftsinvandraren behöver bifoga ett skriftligt anställningsavtal till sin ansökan om arbetstillstånd. Om utlänningen inte kan visa att han eller hon har ett anställningsavtal saknas förutsättningar för att bevilja arbetstillstånd enligt första stycket.

I den mån någon av de uppgifter som följer av första stycket *första och andra punkterna* inte framgår av anställningsavtalet ankommer det på utlänningen att på annat sätt visa att dessa övriga förutsättningar för arbetstillstånd också är uppfyllda.

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 reglerar arbetstillståndets giltighet i tiden samt dess koppling till arbetsgivare och slag av arbete. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.

Genom ändringen tas det nuvarande *andra stycket* bort. Stycket reglerar att den sammanlagda tillståndstiden för arbetstillstånd enligt 2 § första stycket får vara högst fyra år eller, vid särskilda skäl, sex år. Ändringen innebär alltså att det inte längre finns någon begränsning av den sammanlagda tillståndstiden för ett arbetstillstånd enligt 2 § första stycket.

När ansökan om arbetstillstånd ska vara gjord

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–fjärde styckena, 18 a och 19 §§, vilka bestämmelser tillämpas på motsvarande sätt i fråga om arbetstillstånd.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när en ansökan om arbetstillstånd ska vara gjord. Övervägandena finns i avsnitt 6.

Ändringen består i att det i *andra meningen* införs en hänvisning till 5 kap. 18 § fjärde stycket. Genom hänvisningen klargörs att även arbetstillstånd, utöver uppehållstillstånd, får beviljas efter inresan i landet för en utlänning som får en anställning efter att ha haft ett uppehållstillstånd för att söka arbete enligt 9 §.

Förlängning av tillståndstiden

4 a § Tillståndstiden för ett arbetstillstånd får förlängas om anställningen uppfyller förutsättningarna i 2 § första stycket. Om ansökan avser en ny anställning gäller även det som föreskrivs i 2 § andra stycket.

Förlängning av tillståndstiden för ett arbetstillstånd ska vägras om

1. tillståndet har förvärvats på ett bedrägligt sätt,
2. ett bevis om tillståndet har förfalskats eller ändrats i något avseende,
3. utlänningen vistas i Sverige av andra skäl än de som arbetstillståndet beviljades för, eller
4. det funnits förutsättningar att återkalla tidigare uppehållstillstånd enligt 7 kap. 7 e § första stycket 1, med beaktande av tredje stycket.

Paragrafen, som är ny, behandlar förlängning av tillståndstiden för ett arbetstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

Av *första stycket* följer att tillståndstiden får förlängas om anställningen vid en framåtsyftande bedömning uppfyller förutsättningarna för ett arbetstillstånd, dvs. att utlänningen har ett anställningsavtal, att anställningen gör det möjligt för honom eller henne att försörja sig och att lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen enligt 2 § första stycket. Det ska göras en helhetsbedömning av samtliga anställningsvillkor i det enskilda fallet. Bestämmelsen är fakultativ, vilket innebär att även omständigheter som talar mot att tillståndstiden förlängs kan beaktas, t.ex. om utlänningen begått brott (jfr även 5 kap. 17 § första stycket).

Om ansökan avser en ny anställning ska även, på samma sätt som enligt gällande rätt, unionsföreträdet enligt 2 § andra stycket beaktas.

I *andra stycket* finns en uppräknning av i vilka fall förlängning av tillståndstiden vid en bakåtsyftande bedömning ska vägras. Stycket är tvingande, dvs. en förlängning av tillståndstiden ska vägras om någon vägransgrund föreligger.

Innebörden av vägransgrunderna i andra stycket 1–3 är densamma som i redan existerande bestämmelser i lagen (se 5 b kap. 17 §, 6 a kap. 6 §, 6 b kap. 11 § och 6 c kap. 10 §). Ytterligare vägledning för den närmare innebörden av dessa vägransgrunder kan därför hämtas från tidigare

förarbeten (prop. 2012/13:148, prop. 2017/18:34, prop. 2017/18:108 och prop. 2019/20:9).

Enligt *andra stycket 1* ska en förlängning vägras om tillståndet har förvärvat på ett bedrägligt sätt. Det kan t.ex. handla om att det kommit fram att någon av de handlingar som låg till grund för beviljandet av tillståndet var falsk eller på annat sätt oriktig.

Av *andra stycket 2* framgår att en förlängning av tillståndstiden ska vägras om ett bevis om tillståndet har förfalskats eller ändrats i något avseende. Med ett bevis om tillståndet avses själva tillståndsbeviset, dvs. i första hand uppehållstillståndskortet. Uttrycket förfalskats är inte avsett att begränsa tillämpningsområdet för bestämmelsen till handlingar som är förfalskade i den mening som avses i bestämmelsen om urkunds förfalskning i 14 kap. 1 § brottsbalken. Det räcker att den handling som åberopas på något sätt är oriktig eller inte avspeglar de verkliga förhållandena.

Uttrycket ändrats i något avseende tar sikte på ändringar som görs på ett sätt som liknar bedrägeri eller förfalskning. Legitima ändringar, t.ex. rättelser av felaktiga uppgifter, omfattas alltså inte av uttrycket.

Enligt *andra stycket 3* ska en förlängning av tillståndstiden vägras i det fallet att utlännen vistas i Sverige av andra skäl än de som arbetstillståndet beviljades för. Det kan t.ex. handla om att utlännen inte fullföljer arbetet enligt de villkor som gäller för tillståndet. Det kan också vara fråga om andra situationer, t.ex. att utlännen inte påbörjar en anställning eller har avslutat den i förtid.

Av *andra stycket 4* följer att en förlängning också ska vägras om det kommit fram att tidigare tillstånd skulle ha återkallats enligt 7 kap. 7 e § första stycket 1, dvs. om förutsättningarna för arbetstillståndet enligt 2 § första stycket, av något annat skäl än att anställningen har upphört, inte längre är uppfyllda. Detta gäller dock endast om tillståndet skulle ha återkallats med beaktande av vad som anges i 7 kap. 7 e § tredje stycket. Det innebär alltså att undantagen för ringa fall eller om en återkallelse med hänsyn till omständigheterna annars inte framstår som rimlig ska beaktas.

Migrationsverkets bakåtsyftande bedömning av förutsättningarna för arbetstillståndet bör vara indikationsbaserad. Det innebär att om det vid en översiktlig kontroll av tidigare tillståndsperiod inte finns något som tyder på att en djupare utredning är nödvändig, bör ansökan kunna beviljas. Vidare bör som utgångspunkt endast eventuella avvikelser under tillståndsperioden närmast före det sökta tillståndet utredas och beaktas. I vissa undantagsfall kan det emellertid finnas situationer när det tidigare tillståndet endast har varat en mycket begränsad period och tillståndet dessförinnan därför kan behöva beaktas. Bestämmelsen utesluter därför inte en kontroll av tillståndsperioden även före det närmast föregående tillståndet.

Hänvisningen till återkallelsebestämmelsen innebär att i de fall Migrationsverket finner anledning att utreda föregående tillståndsperiod och avvikelser i förutsättningarna för arbetstillståndet har förekommit, ska dessa bedömas på motsvarande sätt vid en förlängningsansökan som vid en eventuell återkallelse av tillståndet enligt 7 kap. 7 e §. Om bedömningen utmynnar i att tidigare tillstånd inte skulle ha återkallats, exempelvis för att något undantag är för handen, kan förlängningsansökan beviljas förutsatt att övriga förutsättningar är uppfyllda. På samma sätt ska

en förlängningsansökan däremot avslås om bedömningen skulle utmynna i att tidigare uppehållstillstånd för arbete skulle ha återkallats. När det väl har bedömts att tidigare tillstånd skulle ha återkallats är alltså även denna grund för att avslå en förlängningsansökan tvingande.

Även vid den bakåtsyftande bedömningen av om anställningsvillkoren i 2 § första stycket varit uppfyllda ska en helhetsbedömning av anställningsvillkoren göras.

Om förutsättningarna för att förlänga tillståndstiden är uppfyllda beviljas arbetstillståndet enligt 2 § första stycket. Det innebär bl.a. att det förlängda tillståndet ska beviljas i enlighet med vad som anges i 2 a §.

6 b kap. Tillstånd för företagsintern förflyttning, ICT

Uppehållstillstånd för familjemedlemmar

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 anknytningspersonen kan försörja sig och familjemedlemmen. Detta gäller dock inte vid prövning av en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd.* Familjemedlemmens uppehållstillstånd ska gälla för samma tid som anknytningspersonens tillstånd.

Undantag från försörjningskravet i första stycket får medges helt eller delvis, om det finns särskilda skäl.

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 §§.

Paragrafen innehåller bestämmelser om uppehållstillstånd för familjemedlemmar till den som har ett ICT-tillstånd eller ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse. Övervägandena finns i avsnitt 14.1.

Tillägget i *första stycket* innebär att det införs ett försörjningskrav för att familjemedlemmar till en utlänning med ett ICT-tillstånd eller ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse ska få beviljas uppehållstillstånd. Försörjningskravet gäller inte vid prövning av en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd.

Av det nya *andra stycket* framgår att undantag från försörjningskravet får medges helt eller delvis, om det finns särskilda skäl. Försörjningskravet och undantaget motsvarar vad som gäller för familjemedlemmar enligt 5 kap. 15 a § tredje och fjärde styckena, se kommentaren till den paragrafen.

Vad som närmare avses med kravet att anknytningspersonen kan försörja sig och familjemedlemmen meddelas genom föreskrifter, se 21 §.

Tredje och fjärde styckena motsvarar nuvarande andra och tredje styckena.

Bemyndigande

21 § *Regeringen får meddela föreskrifter om försörjningsförmågan enligt 14 §.*

Paragrafen, som är ny, innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter som preciserar kravet i 14 § på att

anknytningspersonen kan försörja sig och familjemedlemmen. Övervägandena finns i avsnitt 14.1.

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 om en återkallelse med hänsyn till omständigheterna annars inte framstår som rimlig*.

Paragrafen innehåller bestämmelser om återkallelse av tidsbegränsade uppehållstillstånd för arbete som har beviljats en utlänning med anledning av att han eller hon har fått arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.

I *trede stycket* införs en möjlighet att avstå från att återkalla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete vid ringa fall eller om en återkallelse med hänsyn till omständigheterna annars inte framstår som rimlig. Den ersätter den nuvarande möjligheten att underlåta återkallelse om arbetsgivaren har avhjälpt en brist utan att Migrationsverket har vidtagit någon åtgärd. Den nya möjligheten till undantag är alltså tillämpliga oavsett om arbetsgivaren har gjort en självvrettelse eller om bristerna upptäcks av Migrationsverket och tar sikte på avvikelser gällande alla förutsättningar för arbetstillstånd som anges i 6 kap. 2 § första stycket.

För att kunna avgöra om brister har förekommit bör det göras en helhetsbedömning av samtliga anställningsvillkor. Möjligheten till undantag omfattar även situationen när utlänningen inte inom fyra månader från tillståndets första giltighetsdag påbörjat arbetet (första stycket 2).

Med ringa fall avses försumbara avvikelser från villkoren för arbetstillstånd. För att bedöma om det är fråga om ett ringa fall bör bristens beskaffenhet och omfattning beaktas. Det är alltså bristen i sig som ska bedömas och inte hur eller varför den har uppkommit, t.ex. om det avser ett mindre belopp, en kortare tid eller en obetydlig avvikelse i sak. Ringa fall kan t.ex. handla om att en utlänning har fått lön under kollektivavtalsenlig nivå med några hundra kronor, en lön strax under försörjningskravsnivån under en kortare tid eller att någon försäkring har saknats under ett fåtal månader. En bedömning av samtliga omständigheterna i det enskilda fallet ska göras för att avgöra om det är fråga om ett ringa fall.

Det andra undantaget, att ett tillstånd inte behöver återkallas om en återkallelse med hänsyn till omständigheterna annars inte framstår som rimlig, träffar de fall där bristen i sig inte kan bedömas som ringa, men

omständigheterna i övrigt kring den uppkomna bristen medför att en återkallelse kan underlåtas efter en rimlighetsbedömning. Vid rimlighetsbedömningen kan det t.ex. beaktas om det lämnas en ursäktlig eller rimlig förklaring till varför det blivit fel samtidigt som det framstår som klart att förutsättningarna för arbetstillstånd kommer att vara uppfyllda framöver. Till skillnad från undantaget vid ringa fall kan det alltså här beaktas hur eller varför avvikelserna har uppkommit. Det kan t.ex. handla om att avvikelserna hänför sig till en tidigare arbetsgivare, samtidigt som utlänningen hos den nuvarande arbetsgivaren har villkor som uppfyller kraven för ett arbetstillstånd. Det kan också finnas situationer då det av olika anledningar är förenat med svårigheter att teckna en försäkring från första dagen, exempelvis om arbetstagaren ännu inte har kunnat få ett personnummer. Arbetsgivare som inte har tecknat kollektivavtal kan också utforma sina villkor på ett sätt som avviker från vad som följer av kollektivavtal, så länge som anställningsvillkoren inte är sämre än vad som är brukligt inom yrket eller branschen. För arbetsgivare som inte har tecknat kollektivavtal får därför avvikelserna jämföras med vad som är praxis inom yrket eller branschen.

Fel som begåtts i syfte att missbruka reglerna om arbetskraftsinvandring eller utnyttja dem för något annat syfte än det avsedda kan inte anses vara vare sig ringa eller ursäktliga.

En förutsättning för att ett uppehållstillstånd för arbete inte ska återkallas bör vidare vara att arbetsgivaren, så långt det är möjligt, avhjälper ett fel så snart det upptäcks.

Att möjligheten till undantag även omfattar situationen när utlänningen inte inom fyra månader från tillståndets första giltighetsdag påbörjat arbetet enligt första stycket 2 innebär att tillståndet inte behöver återkallas om utlänningen t.ex. påbörjat arbetet en eller ett par veckor efter föreskriven tid. Om förseningen i sig inte kan anses som ringa får i stället en rimlighetsbedömning göras. Inom ramen för en sådan bedömning kan t.ex. beaktas om en något längre försening beror på konsekvenserna av en pandemi eller annan svår sjukdom eller om ett projekt försenas av skäl som inte är hänförliga till arbetstagaren.

7 f § Ett uppehållstillstånd som har beviljats en familjemedlem till en utlänning med tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt 5 kap. 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket eller enligt 5 kap. 15 a § eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 5 kap. 10 a § får återkallas, om anknytningen bryts eller utlänningens tillstånd återkallas.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om återkallelse av vissa familjemedlemmars uppehållstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 14.2.

Återkallelsereglerna i paragrafen gäller för familjemedlemmar till dels en utlänning med tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt reglerna för arbetskraftsinvandring eller s.k. spårbyte, dels en utlänning med tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet.

Familjemedlemmens tillstånd kan återkallas i två situationer. För det första gäller detta om anknytningen till anknytningspersonen bryts, t.ex. om ett äktenskap eller ett samboförhållande upphör. För det andra kan ett tillstånd återkallas om anknytningspersonens tillstånd återkallas. Det kan

t.ex. bli aktuellt om anknypningspersonen medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet har förtigt omständigheter som varit av betydelse för att få tillståndet enligt 1 § eller om förutsättningarna för arbetstillståndet inte längre är uppfyllda enligt 7 e §.

Bestämmelsen är fakultativ, vilket innebär att det måste göras en bedömning i varje enskilt fall av om tillståndet också ska återkallas (jfr prop. 2005/06:72 s. 49 och 50). Vid bedömningen av om återkallelse ska ske bör beaktas bl.a. hur lång tid som återstår av tillståndstiden, om det inverkar på barns skolgång eller det annars finns skäl att låta familjemedlemmen stanna kvar i Sverige till dess tiden löper ut (jfr prop. 2019/20:9 s. 113 och 114, prop. 2017/18:34 s. 101 och 102 och prop. 2012/13:148 s. 96).

Bestämmelsen kan även tillämpas om anknypningspersonen inifrån landet kan beviljas ett tillstånd på en ny grund och begär att det befintliga tillståndet återkallas enligt 7 g §. Familjemedlemmens befintliga tillstånd kan då också återkallas med stöd av denna bestämmelse. Att familjemedlemmen i en sådan situation kan beviljas ett nytt tillstånd på rätt anknypningsgrund inifrån landet framgår av tillägget i 5 kap. 18 § andra stycket 8 c.

7 g § Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 9 §, för arbete enligt 5 kap. 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 5 kap. 10 a § får, på utlänningsbegäran, återkallas om han eller hon beviljas ett uppehållstillstånd på en sådan annan grund som enligt 5 kap. 18 § andra stycket 8 b eller fjärde stycket eller 5 b kap. 15 § andra stycket 3 kan beviljas efter inresan.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om återkallelse av vissa uppehållstillstånd när ett tillstånd kan beviljas på en annan grund inifrån landet. Övervägandena finns i avsnitt 9.3.

I paragrafen införs en möjlighet att återkalla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna att starta näringsverksamhet, ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt reglerna för arbetskraftsinvandring eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet. Paragrafen är fakultativ och återkallelse kan endast ske på begäran av utlännings.

Som förutsättning för att ett tillstånd ska kunna återkallas gäller att utlänningsdelen ska vara innehavare av ett av de uppräknade uppehållstillstånden, dels att han eller hon beviljas ett uppehållstillstånd på vissa andra angivna grunder som kan beviljas efter inresan. Det gäller för det första om utlänningsdelen har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt reglerna för arbetskraftsinvandring och ansöker om och inifrån landet beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet, eller tvärtom (5 kap. 18 § andra stycket 8 b). För det andra gäller det om utlänningsdelen har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att starta näringsverksamhet och ansöker om och inifrån landet beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt reglerna för arbetskraftsinvandring eller för att bedriva näringsverksamhet (5 kap. 18 § fjärde stycket). För det tredje gäller det om utlänningsdelen har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt reglerna för

arbetskraftsinvandring eller för att bedriva näringsverksamhet och ansöker om och inifrån landet beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för forskning eller studier på forskarnivå (5 b kap. 15 § andra stycket 3).

9 kap. Kontroll- och tvångsåtgärder

Uppgiftsskyldighet för arbetsgivare

17 § Migrationsverket får förelägga en arbetsgivare till en utlänning som har beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket att lämna skriftlig uppgift om de villkor som gäller för utlänningens anställning.

Ett föreläggande enligt första stycket får förenas med vite.

Om det finns anledning att anta att den som ska föreläggas, eller i förekommande fall dennes ställföreträdare, har begått en gärning som kan föranleda straff eller sanktionsavgift, får denne inte föreläggas vid vite att medverka i utredningen av en fråga som har samband med den misstänkta gärningen.

Vid prövning av en fråga om utdömande av vite får även vitets lämplighet bedömas.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om att en arbetsgivare får föreläggas vid vite att lämna vissa uppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 13.

Genom bestämmelserna i paragrafen kan de föreskrifter som regeringen får meddela med stöd av bemyndigandet i 23 kap. 1 § 4 kompletteras på så sätt att en arbetsgivare inte utan påföljd kan undvika att lämna uppgifter om en arbetskraftsinvandrares anställningsvillkor till Migrationsverket (jfr prop. 2013/14:227 s. 30).

Enligt *första stycket* får Migrationsverket förelägga arbetsgivare till en utlänning som beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket att lämna skriftlig uppgift om de villkor som gäller för utlänningens anställning.

Av *andra stycket* framgår att ett föreläggande enligt första stycket får förenas med vite.

I *tredje stycket* anges att den som är misstänkt för en gärning som kan föranleda straff eller sanktionsavgift inte får föreläggas vid vite att medverka i utredning av en fråga som har samband med den misstänkta gärningen. Förbudet omfattar även de fall då en ställföreträdare för en juridisk person är misstänkt för en sådan gärning. Bestämmelsen innebär att om en arbetsgivare t.ex. har ålagts en anmälningsskyldighet (jfr 23 kap. 1 §), som vid bristande uppfyllelse enligt 20 kap. 6 § kan föranleda straff i form av böter eller fängelse, och det samtidigt finns en misstanke om att anmälningsskyldigheten inte efterlevts, får Migrationsverket inte förelägga samma arbetsgivare vid vite att lämna uppgifter som har samband med den misstänkta gärningen. Detta är ett uttryck för den i praxis etablerade s.k. passivitetsrätten som förekommer även i vissa andra lagar (se bl.a. 26 kap. 14 a § miljöbalken, 7 kap. 6 § tullagen [2016:253], 44 kap. 3 § skatteförfarandelagen [2011:1244] och 26 kap. 27 § skollagen [2010:800]).

I *fyjärde stycket* anges att när frågan om utdömande av vite prövas, får även vitets lämplighet bedömas. Prövningen av vitesföreläggandet är således inte begränsad till en kontroll av föreläggandets laglighet i sak och

form utan ska även omfatta dess lämplighet. Domstolen bör i detta sammanhang ha möjlighet att kontrollera att det i föreläggandet endast har begärts in sådana uppgifter som är nödvändiga för Migrationsverkets kontroll, dvs. om anställningen gör det möjligt för utlänningen att försörja sig och uppgifter om lön, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor (jfr 6 kap. 2 § första stycket). I ärenden som rör utdömande av vite ska i övrigt bestämmelserna i lagen (1985:206) om viten tillämpas.

20 kap. Bestämmelser om straff m.m.

9 § 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 för inresa i Sverige *eller med sådana tillstånd som har utfärdats på grundval av osanna uppgifter* 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 *ska det* särskilt beaktas om gärningen innefattar ett systematiskt utnyttjande av utläningars utsatta situation, eller innefattar livsfara eller annan hänsynslöshet gentemot utläningarna.

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

Den som hjälper en utläning att resa till Sverige utan pass eller de tillstånd som krävs för inresa i Sverige *eller med sådana tillstånd som har utfärdats på grundval av osanna uppgifter* 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 innehåller bestämmelser om straff för 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 för inresa i Sverige. Övervägandena finns i avsnitt 15.

Tillägget i *första stycket* innebär att även den som i vinstsyfte planlägger eller organiserar verksamhet som är inriktad på att främja att utläningar reser till Sverige med tillstånd som har utfärdats på grundval av osanna uppgifter kan dömas för organiserande av människosmuggling. Ett sådant tillstånd jämföras alltså med att utlänningen anses sakna de tillstånd som krävs för inresa i Sverige. För att en osann uppgift ska anses föreligga bör det närmast vara fråga om fabricerade uppgifter som lämnats till behöriga myndigheter endast i syfte att utlänningen ska beviljas tillstånd för inresa i Sverige. Det kan t.ex. handla om att det inte finns någon verklig anställning som kunnat ligga till grund för ett uppehålls- och arbetstillstånd eller att de behöriga myndigheterna på något liknande sätt vilseletts om det egentliga syftet bakom tillståndet. Mindre fel eller felskrivningar i tillståndsprocessen omfattas alltså inte. Inte heller omfattas en uppgift om något förhållande i tillståndsprocessen, som i och för sig kan vara felaktig men där det egentliga syftet bakom tillståndet är riktigt. Att en arbetsgivare till Migrationsverket t.ex. lämnar oriktiga uppgifter om utläningens anställningsvillkor för en faktisk anställning bör i stället bedömas enligt bestämmelsen i 6 § 2 om oriktigt uppgiftslämnande i ansökningsförfarandet. Om de faktiska anställningsvillkoren skulle vara uppenbart orimliga kan brottet människoexploatering i stället aktualiseras (4 kap. 1 b § brottsbalken).

Med uttrycket ”på grundval av” avses att de osanna uppgifterna ska ha varit av avgörande betydelse för att tillståndet utfärdades. Det ska objektivt framgå att den osanna uppgiften haft betydelse för att utfärda ett tillstånd. Det ska alltså vara fråga om sådana grundläggande uppgifter som, om de verkliga förhållandena hade varit kända av de behöriga myndigheterna, skulle ha lett till att något tillstånd inte hade utfärdats.

Utgångspunkten är att sedvanliga principer för konkurrens ska tillämpas. Det innebär normalt sett att när det är fråga om konkurrens mellan detta utvidgade brott och ett annat brott med samma skyddsintresse, som har en lindrigare straffskala, ska domstolen döma för organiserande av människosmuggling. Om ett förfarande leder till konkurrens mellan brott med olika skyddsintressen torde domstolen kunna döma för båda brotten i konkurrens.

Tillägget i *fjärde stycket* innebär att även medhjälp till brott enligt de utvidgade brottsrekvisiten är straffbart.

Övriga ändringar är endast språkliga.

23 kap. Särskilda bemyndiganden

1 § Regeringen får, utöver vad som förut angetts i denna lag, meddela föreskrifter om

1. skyldighet att anmäla utlänningsars vistelse, anställning *eller anställningsvillkor* i Sverige,

2. sådana inskränkningar i utlänningsars rätt att vara anställda i ett visst företag eller i företag av visst slag som är nödvändiga med hänsyn till rikets säkerhet,

3. skyldighet att kontrollera utlänningsars rätt att vistas och arbeta i Sverige,

4. skyldighet för arbetsgivare till en utlänning som beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket att lämna uppgift om de anställningsvillkor som gäller för utlänningsen och föreskrifter om hur uppgiftsskyldigheten ska uppfyllas.

Paragrafen innehåller bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter inom vissa delar av utlänningsrätten. Övervägandena finns i avsnitt 12.

Enligt tillägget i *första punkten* får regeringen även meddela föreskrifter om skyldighet att anmäla utlänningsars anställningsvillkor i Sverige. Tillägget gör det möjligt för regeringen att meddela föreskrifter om en skyldighet för vissa arbetsgivare att anmäla om något av de villkor som gäller för en utlännings anställning ändras till det sämre i förhållande till de uppgifter som legat till grund för beslutet om arbetstillstånd, bl.a. uppgifterna i anställningsavtalet.

19.2 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

5 kap. Bosättningsbaserade förmåner

När uppehållstillstånd behövs

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 på en sådan annan grund som enligt 5 kap. 18 § andra stycket 8 b eller 5 b kap. 15 § 3 utlänningslagen kan beviljas efter inresan* eller ett nytt tillstånd med stöd av någon bestämmelse i lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå. Om ansökan avslås får förmåner lämnas till dess att utlännings 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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner får lämnas till personer som behöver ha ett uppehållstillstånd i Sverige. Övervägandena finns i avsnitt 9.2.

I *andra stycket* införs ett tillägg för en utlännings som har ansökt om ett fortsatt uppehållstillstånd på en sådan annan grund som enligt 5 kap. 18 § andra stycket 8 b eller 5 b kap. 15 § 3 utlänningslagen (2005:716) kan beviljas efter inresan. Tillägget innebär att även en utlännings som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt 5 kap. 10 §, i fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen, eller för att bedriva näringsverksamhet enligt den nya 5 kap. 10 a § utlänningslagen, och som inifrån landet tillåts byta mellan dessa tillstånd eller till ett uppehållstillstånd för forskning eller studier på forskarnivå enligt 5 b kap. 1 eller 3 § utlänningslagen, under de förutsättningar och den tidsperiod som framgår av den nu aktuella bestämmelsen, kan få bosättningsbaserade förmåner utan hinder av att det första tillståndet har upphört att gälla.

19.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll

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 skyndsamt handläggning,
- 3 a kap. 2 § om familjemedlemmar till EES-medborgare,
- 4 kap. 1–4 §§ om flyktingar och alternativt skyddsbehövande,
- 5 kap. 1–1 c, 2 a–2 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 säsongsarbete,

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 anger vilka bestämmelser i utlänningslagen (2005:716) som är tillämpliga. Övervägandena finns i avsnitt 7.

Paragrafen ändras som en följd av att tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet, som för närvarande regleras i 5 kap. 5 och 10 §§ utlänningslagen, i stället ska regleras i 5 kap. 10 a § utlänningslagen. Ändringen innebär att den angivna bestämmelsen ska tillämpas vid handläggningen av ärenden enligt denna lag.

I övrigt görs endast en redaktionell ändring.

19.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2022:000) om särskild kontroll av vissa utlänningar

1 kap. Inledande bestämmelser

Bestämmelser i annan författning

4 § Följande bestämmelser i utlänningslagen (2005:716) ska tillämpas vid handläggning enligt denna lag:

1. 4 kap. 3–4 §§ om statusförklaring och resedokument,

2. 5 kap. 1–1 b, 2 a, 3–10 a, 12–16 och 17–19 §§ om uppehållstillstånd, och

3. 6 kap. 3 § om arbetstillstånd.

I paragrafen hänvisas till att vissa bestämmelser i utlänningslagen (2005:716) ska tillämpas vid handläggning enligt denna lag. Övervägandena finns i avsnitt 6 och 7.

I paragrafen införs en hänvisning till de nya bestämmelserna i 5 kap. 9 och 10 a §§ utlänningslagen. Ändringarna är en följd av att det införs ett nytt uppehållstillstånd för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att starta näringsverksamhet i 5 kap. 9 § utlänningslagen och att tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet, som för närvarande regleras i 5 kap. 5 och 10 §§ utlänningslagen, i stället ska regleras i 5 kap. 10 a § utlänningslagen. Hänvisningarna innebär att de angivna bestämmelserna ska tillämpas vid handläggningen av ärenden enligt denna lag.

Sammanfattning av departementspromemorian Mindre eller obetydliga fel gällande villkoren för arbetstillstånd (Ds 2017:64)

Enligt 7 kap. 7 e § utlänningslagen ska som regel ett uppehållstillstånd för arbete återkallas bl.a. om förutsättningarna för arbetstillståndet enligt 6 kap. 2 § första stycket samma lag inte längre är uppfyllda. Undantag kan göras om arbetsgivaren avhjälpes bristen utan att Migrationsverket har vidtagit någon åtgärd.

I promemorian föreslås nu att undantag från återkallelseregeln också ska kunna göras vid ringa fall av brister även då dessa upptäcks av Migrationsverket eller efter det att tillståndstiden har löpt ut.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2018.

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

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 7 e § utlänningslagen (2005:716) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

7 e §¹

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 utlänningsansättning 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 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 1 behöver ett tillstånd inte återkallas om arbetsgivaren har avhjälpt bristen utan att Migrationsverket har vidtagit någon åtgärd *eller annars i ringa fall.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

¹ Senaste lydelse 2017:1093.

Förteckning över remissinstanserna (Ds 2017:64)

Efter remiss har yttrande över departementspromemorian Mindre eller obetydliga fel gällande villkoren för arbetstillstånd (Ds 2017:64) avgetts av Riksdagens ombudsmän (JO), Kammarrätten i Stockholm (Migrationsöverdomstolen), Förvaltningsrätten i Stockholm (migrationsdomstolen), Förvaltningsrätten i Göteborg (migrationsdomstolen), Förvaltningsrätten i Malmö (migrationsdomstolen), Förvaltningsrätten i Luleå (migrationsdomstolen), Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Migrationsverket, Ambassaden New Delhi, Ambassaden Peking, Svenska institutet, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Arbetsgivarverket, Diskrimineringsombudsmannen, Arbetsförmedlingen, Arbetsdomstolen, Arbetsmiljöverket, Medlingsinstitutet, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges advokatsamfund, Svenskt Näringsliv, Företagarna, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Sveriges akademikers Centralorganisation (SACO), Landsorganisationen i Sverige (LO), Näringslivets Regelnämnd (NNR), Regelrådet, Civil Rights Defenders och Centrum för rättvisa.

Därutöver har yttranden kommit in från Akademikerförbundet SSR, Almega, GU Ventures AB, IT&Telekomföretagen, KTH Holding AB, Stockholm Business Region AB, Stockholms Handelskammare, SUP46 AB, Sveriges Ingenjörer, The Innovation Growhouse Stockholm AB, Tillväxtverket och Unionen.

Uppsala universitet (Juridiska fakulteten) har erbjudits att lämna yttrande men har avstått.

Sammanfattning av betänkandet Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring (SOU 2021:5)

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 föreslås 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. Detsamma 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

Kompetensutvisningar

För att undersöka förekomsten av kompetensutvisningar och vari problemerna 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 utlännning som beviljats arbetstillstånd, att lämna skriftlig uppgift om de villkor som gäller för utlännings anställning. Dessa villkor ska sedan kontrolleras av Migrationsverket för att se om de uppfyller kraven i 6 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716), UtIL. Om villkoren ändras och blir mindre förmånliga för arbetstagaren än uppgifterna som tidigare lämnats införs en straffsanktionerad anmälnings skyldighet. De ändrade uppgifterna ska anmälas till Migrationsverket, som återigen kontrollerar om anställningen uppfyller kraven i 6 kap. 2 § UtIL. Skulle arbetsgivaren underlåta att göra en anmälan enligt ovan kan denne dömas till böter eller fängelse i högst sex månader enligt 20 kap. 6 § UtIL. 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 arbetskraftsinvandrares 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 § UtLL.

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 Bilaga 4
av Migrationsverkets hemsida.

Betänkandets lagförslag

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 §¹

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 utlännen ska bedriva näringsverksamhet ska han eller hon ha förmåga att bedriva den aktuella verksamheten.

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.

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 §²

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 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 §³

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

² Senast lydelse 2008:884.

³ Senaste lydelse 2014:777.

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 §⁴

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 flyktning 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

dessas 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 §⁵

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.

⁵ Senaste lydelse 2019:1208.

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 §⁶

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 §,

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.

6 kap.

2 a §⁷

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

⁶ Senaste lydelse 2019:1208.

⁷ Senaste lydelse 2014:777.

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 §⁸

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

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.

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 §.

⁸ Senaste lydelse 2013:606.

6 b kap.14 §⁹

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 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 §§.

Bemyndiganden

21 §

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

7 kap.7 e §¹⁰

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 1 behöver ett tillstånd inte återkallas *om arbetsgivaren har avhjälpt bristen utan att*

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

⁹ Senaste lydelse 2018:67.

¹⁰ Senaste lydelse 2017:1093.

Migrationsverket har vidtagit omständigheterna inte framstår som rimlig. Bilaga 5

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 förenas med vite.

20 kap.

9 §¹¹

Den som i vinstsyfte planlägger eller organiserar verksamhet som är riktad på att främja att utlänningar

Den som i vinstsyfte planlägger eller organiserar verksamhet som är inriktad på att främja att

¹¹ Senaste lydelse 2005:716.

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.

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.

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

12 §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 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.

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.

¹² Senaste lydelse 2017:577.

Bilaga 5

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.

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

Bilaga 5

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §¹³

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 5 kap. 1–1 c, 2 a–d, 3–10 a, 12– och 17–19 §§ om 16 och 17–19 §§ om uppehållstillstånd, 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 säsongsarbete,
- 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,

¹³ Senaste lydelse 2019:1209.

Bilaga 5

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.

Förteckning över remissinstanserna (SOU 2021:5)

Bilaga 6

Efter remiss har yttranden över betänkandet Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring (SOU 2021:5) kommit in från Almega, Ambassaden i New Delhi, Ambassaden i Teheran, Arbetsdomstolen, Arbetsförmedlingen, Arbetsgivarverket, Arbetsmiljöverket, Barnombudsmannen, Business Region Göteborg, Diskrimineringsombudsmannen, Domstolsverket, Företagarna, Försäkringskassan, Förvaltningsrätten i Linköping, Förvaltningsrätten i Malmö (migrationsdomstolen), Förvaltningsrätten i Stockholm (migrationsdomstolen), Justitiekanslern, Kammarrätten i Stockholm (Migrationsöverdomstolen), Kungl. Tekniska högskolan, Landsorganisationen i Sverige (LO), Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Lunds universitet, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Regelrådet, Riksdagens ombudsmän (JO), Skatteverket, Socialstyrelsen, Solna tingsrätt, Svea hovrätt, Svenska institutet, Svenskt Näringsliv, Sveriges advokatsamfund, Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Sydsvenska industri- och handelskammaren, Säkerhetspolisen, Teknikföretagen, Tillväxtverket, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Universitets- och högskolerådet (UHR), Uppsala universitet, Vinnova och Åklagarmyndigheten.

Därutöver har yttranden kommit in från Dataspelebranschen, Gröna arbetsgivare, IT&Telekomföretagen, Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, Karolinska Institutet, Småföretagarnas Riksförbund, Svenska kyrkan, Sveriges Ingenjörer, Sveriges universitetslärare och forskare (SULF), Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) och Swedsoft.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: Business Sweden, Entreprenörsskapsforum, Stockholms handelskammare och Swedish Incubators & Science Parks.