

Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring SOU 2021:5

Ert dnr Ju2021/00432

Innehåll

Sammanfattande synpunkter	2
6 Uppehållstillstånd för högkvalificerade personer för att söka arbete eller undersöka möjligheterna att bedriva näringsverksamhet	3
6.2 Sveriges system för arbetskraftsinvandring	4
6.4 Överväganden och förslag.....	5
7 Näringsverksamhet.....	7
7.2 Överväganden och förslag.....	7
8 Möjlighet att byta grund för uppehållstillstånd.....	9
8.1 Byte av grund för uppehållstillstånd	9
8.2 Förlängning av anhörigas uppehållstillstånd.....	12
8.3 Återkallelse av tillstånd.....	12
9 Kompetensutvisningar.....	13
9.5.2. Begränsningen av antalet perioder med tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete tas bort	13
9.5.3 Ny bestämmelse som reglerar förlängningsansökan införs	14
9.5.4 Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete inte bör återkallas vid ringa fall om återkallelsen med hänsyn till omständigheterna inte framstår som rimlig	15
10 Åtgärder för att stärka arbetskraftsinvandrarens ställning på arbetsmarknaden	16
10.3 Utredningens förslag: en skyldighet för vissa arbetsgivare att skicka in uppgifter om anställningsvillkoren och anmäla försämringar av dessa	16
10.4 Anställningsavtal ska bifogas med ansökan.....	18

11 Försörjningskrav för familjemedlemmar	18
11.4 Övervägande och förslag.....	18
11.5 Återkallelse av uppehållstillstånd för familjemedlemmar	20
12 Utökad kriminalisering för brottet organiserande av människosmuggling	20
13 Resa under handläggningstiden	21
14 Förnya ett omhändertaget pass.....	24
15 Konsekvensanalys	24
Övriga synpunkter.....	26
Bilaga	28

Sammanfattande synpunkter

Migrationsverket har fått tillfälle att yttra sig över delbetänkandet Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring (SOU 2021:5). I delbetänkandet föreslås åtgärder för att attrahera internationell kompetens samt åtgärder som avser att stärka arbetskraftsinvandrarens ställning på arbetsmarknaden.

Utredningen har haft ett brett uppdrag och Migrationsverket är positiv till flera förslag, bland annat delar myndigheten utredningens bedömning att det finns ett behov av att ta bort bestämmelsen om att uppehållstillstånd för arbete inte får beviljas för mer än sammanlagt fyra år (sex år om det finns särskilda skäl). Det är även positivt om förutsättningarna för att beviljas uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet klargörs i lag och förordningstext såsom föreslås. Likaledes skulle det vara positivt med föreslagen lagbestämmelse om förlängning av uppehållstillstånd för arbete och möjligheterna för personer med sådant tillstånd att byta grund för sitt tillstånd utan att lämna landet.

Utredningens förslag är att uppehållstillstånd för arbete inte ska återkallas i fall som kan anses ringa eller annars framstår som orimligt. Detta för att undvika kompetensutvisningar. Migrationsverket efterfrågar ytterligare förtydliganden och vägledning kring hur dessa bedömningar bör göras. I annat fall är det svårt att uppnå syftet med utredningen, det vill säga att bestämmelserna om arbetstillstånd ska attrahera kompetens och stärka arbetskraftsinvandrarens ställning på arbetsmarknaden.

I delbetänkandet uttalas att prövning av ärenden om förlängt arbetstillstånd ska vara framåtsyftande. Med tanke på att ett krav enligt 7 kap. 7 e § utlänningslagen (2005:716) är att det inte funnits skäl att återkalla tillstånd efterfrågas ett förtydligande kring balansen mellan den bakåt- och framåtsyftande bedömningen.

Migrationsverket avråder vidare från utredningens förslag om att införa en skyldighet för vissa arbetsgivare att skicka in uppgifter om

anställningsvillkoren och anmäla försämringar av dessa. Detta gäller oavsett vilket av de två alternativ för att stärka arbetskraftsinvandrarnas ställning på arbetsmarknaden som utredningen skulle välja att gå vidare med. Enligt Migrationsverket är de aktuella förslagen i denna del för komplicerade och kan vara svåra att överblicka. Systemet består av många efterföljande steg som kräver myndighetens aktiva agerande. Detta system kan även uppfattas som svårtillämpligt och betungande för andra aktörer som berörs. Migrationsverket vill påtala att det redan idag finns stöd för att genomföra efterkontroller och efterfrågar en analys huruvida det rådande systemet skulle kunna uppnå samma syften om det användes i högre utsträckning.

Migrationsverket framhåller även att möjligheten att utnyttja digitaliseringens fulla potential är starkt kopplad till hur entydigt regelverket är utformat. Ju fler bedömningar som finns i regelverket, desto svårare blir det att nå en hög grad av automatisering eftersom bedömningar inte går att programmera (eller kräver mycket avancerad och kostsam teknik). Det förutsätter manuella åtgärder som är tidskrävande och kostsamma.

Beslutsfattande i enskilda ärenden innebär givetvis alltid ett visst mått av individuell bedömning. Hållbarheten i lagstiftningen kan dock förväntas öka om detta förbehålls de situationer där det verkligen är nödvändigt med en individuell bedömning. Det vore därför av värde om lagstiftaren i det framtida lagstiftningsarbetet beaktade dessa frågor och utformade kraven i lagstiftningen så tydligt som möjligt i de fall det är möjligt. Exempel på en sådan situation där utredningens förslag skulle försvåra en automatisering är bestämmelsen i 7 kap. 7 e § utlänningslagen. Enligt nuvarande bestämmelse ska ett arbetstillstånd återkallas om inte utlänningen börjat det tillståndsgrundande arbetet senast fyra månader från tillståndets första giltighetsdag. Eftersom det inte ges utrymme för individuella överväganden lämpar sig det för automatisering. Enligt utredningens förslag ska det dock finnas ett utrymme att göra en bedömning i det enskilda ärendet. Det innebär att möjligheten till en automatisering minskar. En möjlighet skulle i stället vara att förlänga fristen att påbörja den tillståndsgrundande anställningen med exempelvis fyra månader men behålla bestämmelsens obligatoriska karaktär i övrigt.

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

Migrationsverket noterar att begreppet *högkvalificerad anställning* används i bestämmelserna om EU-blåkort i 6 a kap. utlänningslagen. Det bör övervägas att i förslaget använda ett begrepp som inte riskerar att sammanblandas med de bestämmelserna. Annars kan det uppstå frågor om begreppen ska tolkas gemensamt trots att de avser olika situationer.

Enligt Migrationsverket kan begreppet *högkvalificerade personer* även framstå som missvisande. Av delbetänkandet framgår att det är personer med särskild kompetens i form av slutförda studier som motsvarar en examen på avancerad nivå som kan ansöka om det nya tillståndet. Personer

som har förvärvat sina kvalifikationer på annat sätt och skulle kunna anses vara högkvalificerade inom sitt yrke faller utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Det framstår därför som mer ändamålsenligt att förtydliga i bestämmelsen att det huvudsakligen rör sig om personer med högskolekompetens på en viss nivå.

6.2 Sveriges system för arbetskraftsinvandring

Som nämns i utredningen finns redan möjlighet att komma till Sverige för att besöka en tilltänkt arbetsgivare. Det sker som regel genom att personer – som inte redan är viseringsfria – ansöker om och beviljas visering för detta syfte. I nämnda fall får, enligt 5 kap. 18 § tredje stycket utlänningslagen, sedan en efterföljande ansökan om uppehållstillstånd prövas inifrån landet om den avser en anställning inom ett slag av arbete där det råder stor efterfrågan på arbetskraft. En ytterligare förutsättning är att arbetsgivaren skulle förorsakas olägenheter om utläningen måste resa till ett annat land för att ge in ansökan där eller att det annars finns särskilda skäl.

I detta sammanhang är det viktigt att framhålla att kravet på att de ska vara ett slag av arbete där det råder stor efterfrågan som regel inte torde utgöra något hinder mot att få sin ansökan prövad inifrån landet. Detta eftersom den lista över bristyrken som Migrationsverket för i form av föreskrifter¹ omfattar såväl de högkvalificerade personer som avses i nu aktuellt förslag som andra slag av arbeten. Föreskrifterna upprättas i samråd med Arbetsförmedlingen och omfattar idag bland annat civilingenjörer, läkare, arkitekter, supporttekniker, systemadministratörer, systemanalytiker, IT-arkitekter, lärare och jurister. I sammanhanget kan nämnas att listan även omfattar köksbiträden, frisörer, lokalvårdare och kallskänkor med flera. Listan uppdateras vanligtvis två gånger per år för att återspegla det aktuella läget.

Detta system med bristyrkeslistan innebär att det nu gällande kravet på att en ansökan om arbetstillstånd får prövas inifrån landet om den avser ett arbete där det råder stor efterfrågan som regel inte utgör något hinder för en högkvalificerad person att ansöka om tillstånd inifrån landet.

Det framstår därför som att utredningens förslag i praktiken innebär i huvudsak tre förändringar jämfört med nuvarande ordning. För det första finns inget krav på att sökanden redan i förväg ska ha avtalat med en viss arbetsgivare om att han eller hon ska besöka denne i Sverige, för det andra ska den sökande få nio istället för tre månader – som gäller vid viseringsfrihet eller visering – på sig att hitta ett arbete. För det tredje är inte tillståndet beroende av att sökanden visar att han eller hon har en återvändandeavsikt. Det senare är ett krav för att få visering som leder till att ansökningar från vissa länder avslås i högre utsträckning. Detta beror i sin tur på att det bedöms finnas en risk att personen kvarstannar i Sverige och söker asyl i stället för att återvända till hemlandet, så kallade

¹ MIGRF 2020:5, Migrationsverkets föreskrifter om förteckning över slag av arbeten inom vilka det finns stor efterfrågan på arbetskraft (se bilaga 1)

viseringsavhopp. Den bedömningen bygger i sin tur på statistik över viseringsavhopp.² För högtbildade personer i många länder skulle således aktuellt förslag innebära betydligt ökande möjligheter att kunna resa in i EU och Sverige. Denna omständighet beaktas inte i betänkandet.

Kretsen av de sökande har begränsats till personer med en viss utbildningsnivå. Dessa personer kan komma till Sverige och söka anställning inom vilken bransch eller yrke som helst. Utredningen gör en bedömning att det kan röra sig om ett hundratal ansökningar per år. Med beaktande av det ovan anförda delar Migrationsverket inte utredningens bedömning (se vidare nedan under *Konsekvenser av förslaget*).

6.4 Överväganden och förslag

Handläggning hos Migrationsverket

Med tanke på att ett utbildningsbevis inte har några så kallade säkringar som försvårar förfalskning torde det snarare vara regel än undantag att Migrationsverket får remittera frågan om utbildningsbevisens äkthet till Universitetets- och högskolerådet (UHR). Erfarenheterna från studerandeärenden påvisar dessutom att det i regel inte är lätt att kontrollera utländska universitetsintyg. Detta bekräftas även av de kontakter Migrationsverket haft med UHR. Det är vanligt att UHR får vänta länge innan hemlandets universitet besvarar förfrågan och i vissa fall svarar de inte alls. Det kan i sin tur komma att påverka Migrationsverkets handläggningstider.

Migrationsverket efterfrågar även huruvida uttalande från UHR är bindande för Migrationsverket eller om myndigheten kan göra en egen bedömning, även om UHR gjort en annan bedömning.

Vidare är det i många länder enkelt att förfalska ett universitetsintyg alternativt köpa sig ett äkta intyg utan att faktiskt ha genomgått utbildningen. Frågorna som sammanhänger med granskning av utbildningsintyget har särskild betydelse med tanke på att Migrationsverket inte delar bedömningen om att det endast skulle bli fråga om ett hundratal ansökningar om året.

Av bestämmelsen framgår att tillståndet kan beviljas om utlänningen, utöver särskild kompetens, har tillräckliga medel för sitt uppehälle under tillståndstiden och för att täcka kostnaderna för sin återresa samt visa att han eller hon har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige. För att underlätta tillämpningen av bestämmelsen efterfrågas vägledning kring hur bedömningen av tillräckliga medel för uppehälle samt för återresa ska ske. Även mer omfattande redogörelse kring vad som avses med en heltäckande sjukförsäkring önskas.

² Se vidare bilaga 2, Migrationsverkets statistik över asylsökande senaste 12 månaderna med utfärdad visering vid VIS-träff.

Tillståndets längd

Migrationsverket noterar att tillståndet ska ges för högst nio månader. I detta sammanhang framhålls att Migrationsverket i dag inte beviljar uppehållstillstånd för kortare tid än tre månader. Det är Migrationsverkets bedömning att rättsliga förutsättningar för att bevilja kortare uppehållstillstånd saknas (2 kap. 5 § utlänningslagen). För kortare tid än tre månader är det istället viseringsbestämmelserna som är tillämpliga. Om avsikten är att aktuellt förslag ska gälla även kortare tid krävs således ett förtydligande. I så fall krävs emellertid även förtydliganden kring hur detta skulle förhålla sig till gällande viseringsbestämmelser.

Bestämmelsen ska vara fakultativ

Det är positivt att det i övervägandena förtydligas att bestämmelsen är fakultativ. Det kommer underlätta för tillämpningen. Migrationsverket ser inte heller något behov av en särskild vägranbestämmelse, utan delar utredningens bedömning att en sådan bestämmelse snarare kan leda till oklarheter.

Konsekvenser av förslaget

Det är positivt att det tydligt framgår av övervägandena att sökandens familj inte får ges uppehållstillstånd.

På sid 113 anges följande. *Eftersom denna grupp av personer i stor utsträckning redan i dag hittar matchning med en arbetsgivare och får arbetstillstånd utan att först vistas en längre tid i landet för att söka arbete, bedömer utredningen att den nya grunden bara kommer att utgöra ett mindre komplement till redan befintliga sätt att hitta arbete. Under 2019 inkom 282 förstagsansökningar om uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet här i landet och av dessa beviljades totalt 95 uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet i alla typer av branscher. Mot denna bakgrund är det utredningens uppfattning att den nya grunden för uppehållstillstånd inte kommer att generera mer än ett 100-tal nya ansökningar per år.*

Migrationsverket delar inte denna bedömning. Det stämmer förvisso att den grupp som omfattas av bestämmelsen (högkvalificerad arbetskraft) i förhållandevis hög utsträckning hittar en matchande svensk arbetsgivare innan inresan till landet sker. Migrationsverket gör dock bedömningen att det kommer finnas ett stort intresse från högkvalificerade utlänningar att ta bestämmelsen i anspråk. Detta eftersom bestämmelsen vare sig ställer krav på att personen redan har ett anställningserbjudande i Sverige eller ställer något sådant krav på återvändandeavsikt som finns i viseringsbestämmelserna. Inte heller finns något krav på att personen måste hitta ett så kallat högkvalificerat arbete när han eller hon väl befinner sig i Sverige. Dessa krav håller tillbaka ansökningstalen idag.

Att kravet på återvändandeavsikt har begränsande effekt framgår bland annat av att många viseringsansökningar avslås av det skälet. Anledningen till att avslagsfrekvensen är hög har i sin tur sin grund i den höga andel

personer från dessa länder som hoppar av sin visering och söker asyl i Sverige.³

Migrationsverket ser inte heller att de faktiska möjligheterna att hitta en högkvalificerad anställning nödvändigtvis kommer att begränsa antalet ansökningar. Detta eftersom hanteringen av arbetstillståndsärenden visar att det inte är ovanligt att högkvalificerade personer från andra länder arbetar i lågkvalificerade yrken som en möjlighet att komma till Sverige på grund av den politiska- eller socioekonomiska situationen i ursprungsländerna.

Risken är därför stor att liknande situation kommer uppstå när utlänningen väl är i Sverige, det vill säga att högkvalificerade personer kommer att ta jobb för att kunna stanna kvar i landet även om det rör sig om lågkvalificerade yrken. Eftersom förslaget inte uttryckligen bemöter den situationen enligt ovan, får det antas att en efterföljande ansökan om arbetstillstånd ska beviljas även om det rör sig om lågkvalificerat yrke. Om utredningen är av en annan mening krävs ett förtydligande i föreslagen lagtext. För det fall utredningen skulle överväga ett sådant förtydligande bör det även göras en analys av risken att en person som inte hittat ett högkvalificerat arbete söker asyl och sedan göra ett så kallat spårbyte med stöd av 5 kap. 15 a § utlänningslagen för att arbeta i ett slags arbete som inte kräver utbildning.

Migrationsverket vill lyfta följande i sammanhanget. En utlänning som kommer till Sverige i syfte för att hitta en anställning får enligt förslaget inte påbörja sin anställning förrän han eller hon beviljats arbetstillstånd. Kravet på egna medel och heltäckande sjukförsäkring gäller enbart för den tid utlänningen beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 9 a § utlänningslagen. Ett ärende om arbetstillstånd ska enligt utlänningsförordningen (2006:97) avgöras inom fyra månader (4 kap. 21 b § utlänningsförordningen). Det kan innebära att utlänningen som har rätt att ansöka om tillstånd för arbete eller för att bedriva eget företag under väntetiden kan stå utan försörjning. Eftersom det saknas en mer omfattande konsekvensutredning kring denna bestämmelse förespråkar Migrationsverket inte att denna grupp av sökande bör undantas från kravet på arbetstillstånd under handläggningstiden.

7 Näringsverksamhet

7.2 Överväganden och förslag

Behov av att kraven klargörs i lag och förordning

Migrationsverket välkomnar förslaget om att förutsättningarna för att beviljas uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet klargörs i lag och förordningstext. Myndigheten instämmer i slutsatsen att detta ökar förutsebarheten och rättssäkerheten.

³ Se vidare bilaga 2, Migrationsverkets statistik över asylsökande senaste 12 månaderna med utfärdad visering vid VIS-träff.

Inledningsvis vill Migrationsverket förtydliga att kravet på att näringsidkaren ska äga minst 50 procent av företaget utgör en nödvändig förutsättning för att uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet ska kunna ges. Utöver det krävs att personen har ett avgörande inflyttande över verksamheten. Enligt Migrationsverket kan det bli svårt att anse att personen har ett avgörande inflyttande om hans eller hennes andel i verksamheten understiger 50 procent (andra ägare kan tillsammans ha ett avgörande inflyttande även om de är minoritetsaktieägare). Understiger ägandeandelen 50 procent kan det istället vara fråga om en anställning i en verksamhet (aktiebolag).

En ny lagregel

Av förslaget framgår 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 (förslaget 5 kap. 10 a § utlänningslagen).

Idag ges uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet för upp till två år åt gången. Därefter tar Migrationsverket ställning till om näringsidkaren kan ges permanent uppehållstillstånd. Om den sökande inte uppfyller villkoren för permanent uppehållstillstånd avslås ansökan. Som Migrationsverket uppfattat det föreslår utredningen istället att tidsbegränsat tillstånd ska kunna ges utan någon begränsning, dock högst två år åt gången. Om så inte är fallet efterfrågas klagorande.

Utgångspunkten är att förutsättningarna för tillstånd inte ändras, utan att det tydliggörs vilka krav som ställs för att tillstånd ska kunna beviljas. Utredningen föreslår dock en ändring genom att nuvarande krav på att verksamheten i fråga ska producera eller sälja varor eller tjänster i Sverige tas bort. Detta mot bakgrund av den ökade internationaliseringen och digitaliseringen. Utredningen anser att det är tillräckligt att personen har för avsikt att bedriva verksamheten från Sverige, det vill säga att verksamheten är registrerad här och att personen huvudsakligen befinner sig här. Migrationsverket efterfrågar vägledning huruvida tillstånd för att bedriva näringsverksamhet kan ges i situation där den enda anknytning som näringsverksamheten har till Sverige är registrering, medan allt arbete, försäljning, tillverkning, och anställda finns i andra länder.

Permanent uppehållstillstånd

Utredningen föreslår att de som haft tillstånd för att bedriva näringsverksamhet i två år ska kunna få permanent uppehållstillstånd. Denna slutsats bygger på de statistiska uppgifter som visar att de allra flesta uppfyller villkoren för att beviljas permanent uppehållstillstånd redan efter två år.

Permanent uppehållstillstånd kan idag ges till den som bedriver en etablerad verksamhet som han eller hon kan försörja sig på. Migrationsverkets bild är att de flesta som får permanent uppehållstillstånd efter att de haft tillstånd för näringsverksamhet i två år har i själva verket bedrivit verksamheten under en tid som är längre än två år, antingen från utlandet, under tiden när

de väntat på beslut eller medan de haft tillstånd på annan grund. Enligt Migrationsverket är därför slutsatsen om att två år är en tillräcklig kvalificeringstid missvisande.

Utredningen föreslår att både tidsbegränsat och permanent uppehållstillstånd ska kunna ges om näringsidkaren kan försörja sig. För tidsbegränsat tillstånd kopplas inte försörjningskravet till den bedrivna verksamheten, medan i fråga om permanent uppehållstillstånd ska näringsidkaren kunna försörja sig just på den bedrivna verksamheten. Det vore enligt Migrationsverket önskvärt med ett förtydligande i frågan om försörjningskravet. Kan näringsidkaren få sitt tidsbegränsade tillstånd förlängt om han eller hon inte kan försörja sig på sin näringsverksamhet, samtidigt som han eller hon har egna medel som kan uppfylla försörjningskravet, eller är det en förutsättning för förlängt tillstånd att efter den första tillståndsperioden bör den sökande kunna försörja sig på sin näringsverksamhet. Även klagörande kring försörjningskravet och dess nivå efterfrågas.

Migrationsverket vill i sammanhanget även lyfta att det finns ett behov av en återkallelseregel när det gäller tillstånd för att bedriva näringsverksamhet. Idag saknas möjlighet att återkalla detta tillstånd i andra fall än de som framgår av 7 kap. 1 eller 2 §§ utlänningslagen. Om näringsidkaren inte längre vill bedriva verksamhet i Sverige eller vill byta grund för uppehållstillstånd måste han eller hon vänta tills tillståndet löper ut innan ett nytt tillstånd ska kunna ges. Den som har tillstånd för att bedriva näringsverksamhet får inte arbeta inom ramen för en anställning under tillståndstiden och är inte heller undantagen kravet på arbetstillstånd under handläggningstiden (se 5 kap. 3 § utlänningsförordningen). Migrationsverket bör även ges möjlighet att kunna återkalla tillståndet i de fall förutsättningarna inte längre är uppfyllda.

Enligt förslaget kan den som haft tillstånd för att bedriva näringsverksamhet enligt 5 kap. 10 a § utlänningslagen i minst två år ges permanent uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 5 § andra stycket samma lag. Migrationsverket efterfrågar förtydligande om att även de som fått tidsbegränsat tillstånd enligt 5 kap. 5 § andra stycket och 5 kap. 10 § utlänningslagen kan beviljas permanent uppehållstillstånd efter ikraftträdande.

8 Möjlighet att byta grund för uppehållstillstånd

8.1 Byte av grund för uppehållstillstånd

Ändringar i 5 kap. 18 § utlänningslagen

Migrationsverket noterar att den föreslagna lydelsen inte följer systematiken i 5 kap. 18 § utlänningslagen. Detta eftersom övriga undantag innehåller hänvisningar till aktuella bestämmelser och inte endast till en mer generell angiven grund för tillstånd som i förslaget.

Bestämmelsen i 5 kap. 10 § utlänningslagen är en bred bestämmelse som inte bara omfattar arbete, studier och näringsverksamhet utan även besök.

Den föreslagna formuleringen i punkten 8 *om ansökan avser något av dessa tillstånd* kan således väcka frågor. Under förutsättning att förtydligandena i övervägandena även uttalas i en kommande proposition bör det dock inte leda till betydande svårigheter.

Migrationsverket efterfrågar även ett förtydligande av vilken betydelse det har att en ansökan kommer in efter att tidigare tillstånd löpt ut. I det fallet gör Migrationsverket i dagsläget en bedömning om det finns synnerliga skäl att bevilja ansökan inifrån med stöd av 5 kap. 18 § andra stycket 11 utlänningslagen. Om det finns en avsikt att kortare förseningar ska ha mindre betydelse eller att några andra omständigheter ska ha särskild betydelse vid den prövningen är det viktigt att det framkommer i lagstiftning eller åtminstone i förarbetsuttalanden.

Motsvarande ändring i 5 b kap. 15 § utlänningslagen

Migrationsverket välkomnar ändringen i 5 b kap. 15 § utlänningslagen. Förslaget är ändamålsenligt och kommer att underlätta att syftet med regelverket i 5 b kap. utlänningslagen kan uppnås.

Övriga förutsättningar

Beträffande aktuella rättsläget anges i delbetänkandet (s. 126), att en person som ansöker om förlängt arbetstillstånd också får arbeta under tiden som ansökan behandlas om den har getts in innan giltighetstiden för det tidigare tillståndet gått ut.

Migrationsverket vill fästa uppmärksamhet på att ytterligare ett krav för att få arbeta under handläggningen är att personen haft uppehållstillstånd i sex månader (5 kap. 3 § andra stycket utlänningsförordningen). I det fåtal fall där sökanden haft ett kortare tillstånd innebär detta krav att personen inte får fortsätta arbeta under handläggningstiden.⁴

Vidare anges att en förutsättning för att en person ska få söka om uppehållstillstånd på en annan grund enligt förslaget är det inte funnits skäl att återkalla det tidigare tillståndet. Migrationsverket efterfrågar ett förtydligande om detta innebär att varje omständighet – oavsett om den har sin grund i en får- eller en ska- bestämmelse – innebär att ansökan inte får prövas inifrån.

Kravet på att det inte funnits grund för att återkalla det tidigare tillståndet kan föranleda fler tillämpningssvårigheter. Idag finns det ingen återkallelseregel när det gäller tillstånd att driva näringsverksamhet i Sverige, förutom de bestämmelserna som finns i 7 kap. 1 och 2 samt 5 och 6 §§ utlänningslagen. Utredningen föreslår inte någon återkallelsegrund för

⁴ Rätten för en person att fortsätta arbeta under handläggning av hans eller hennes ansökan om förlängt arbetstillstånd regleras i 5 kap. 3 § andra stycket utlänningsförordningen. Där anges att den som har haft arbetstillstånd *för en tid av minst sex månader* och som inom giltighetstiden för tillståndet ansöker om förlängning, inte behöver ha arbetstillstånd för tiden till dess tillståndsfrågan har avgjorts eller, om beslut om utvisning meddelas, till dess utvisningsbeslutet har fått laga kraft.

just detta tillstånd förutom återkallelse vid byte av tillståndsgrund (7 kap. 7 g § utlänningslagen). När det gäller återkallelse av uppehållstillstånd för arbete finns det idag återkallelse regler (bland annat 7 kap. 3 eller 7 e §§ utlänningslagen) som möjliggör den bedömning som utredningen föreslår. Däremot är det inte möjligt i de fall det gäller tillstånd för att driva näringsverksamhet i andra fall än de som omfattas av 7 kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen. Migrationsverket efterfrågar klagörande hur denna förutsättning ska kunna uppfyllas just vid byte från tillstånd enligt 5 kap. 10 a § utlänningslagen till uppehållstillstånd för arbete.

Vidare efterfrågas förtydligande huruvida ett sådant byte är möjligt i de fall anställningen har upphört och personen har enligt 7 kap. 3 § utlänningslagen rätt att söka ny anställning inom tre månader. Om utläningen istället vill starta näringsverksamhet i Sverige och ansöka om ett sådant tillstånd kan tillståndet ges efter inresan med stöd av 5 kap. 18 § andra stycket p 8 utlänningslagen? Migrationsverket efterfrågar även ett klagörande hur bedömningen av huruvida uppehållstillståndet skulle ha återkallats kan göras i detta fall.

Att i samband med byte av grund för tillståndet undersöka huruvida det inte funnits grund för att återkalla det tidigare tillståndet kan innebära en avsevärd arbetsbörda för Migrationsverket. Idag prövas ansökningar om tillstånd för arbete och om tillstånd för näringsverksamhet på olika enheter. Arbetstillstånd prövas dessutom på olika orter. Konsekvensen av förslaget är att, vid byte av grund, måste Migrationsverket undersöka huruvida exempelvis arbetstillståndet skulle ha återkallats vilket innebär att anställningsvillkoren som avser den anställning som förvisso inte längre är aktuell med hänsyn till byte av tillståndsgrund, måste granskas. Det innebär att en sådan ansökan först måste hanteras av den enhet som har kompetens rörande arbetstillstånd för att därefter pröva villkoren för tillstånd för att driva näringsverksamhet i Sverige. Oaktat att det inte finns en återkallelsegrund för tillstånd att bedriva näringsverksamhet, skulle prövningen vid byte av grund från tillstånd för näringsverksamhet till tillstånd för arbete vara ännu mer tids- och resurskrävande för Migrationsverket. Prövning av förutsättningar för tillstånd för näringsverksamhet är komplex och kräver andra resurser än prövning av frågan om arbetstillstånd. Att först behöva göra en ekonomisk bedömning i ett ärende där grunden för tillstånd är annan än näringsverksamhet skulle innebära att en del av resurser måste flyttas ifrån den egentliga prövningen.

Det betonas att det i många fall kan röra sig om anställningar där arbetsgivaren inte uppfyllt villkoren och som utläningen själv valt att avsluta för att därefter starta näringsverksamhet. I sådant fall blir återkallelseregeln i 7 kap. 7 e § utlänningslagen inte tillämplig, samtidigt som det kan röra sig om sådana brister i anställningen som skulle kunna leda till att tillståndet skulle ha återkallats. Migrationsverket önskar förtydligande i vilka fall denna förutsättning för byte av tillståndsgrund kan vara tillämplig eftersom den som har tillstånd för att driva näringsverksamhet inte får arbeta inom ramen för en anställning. Det innebär att i de flesta fallen kommer den anställning som legat till grund för arbetstillstånd att redan vara avslutad.

Det förekommer att personer som vistas i Sverige med tillstånd för arbete startar näringsverksamhet vid sidan av sin anställning. De väljer ofta att behålla sin anställning medan de väntar på Migrationsverkets beslut rörande tillstånd för att driva näringsverksamhet. Migrationsverket önskar klargörande huruvida den som haft arbetstillstånd och ansöker om tillstånd för att bedriva näringsverksamhet alltså kan arbeta inom ramen för en anställning fram tills tillståndsfrågan avgörs eller om det faktum att personen ansöker om tillstånd för att driva näringsverksamhet innebär att personen inte längre får arbeta, efter att uppehållstillståndet för arbete löpt ut och ansökan om att bedriva näringsverksamhet handläggs av myndigheten.

8.2 Förlängning av anhörigas uppehållstillstånd

Det underlättar avsevärt för rättstillämpningen att praxis kodifieras. Däremot är det tveksamt om den nya bestämmelsen bör föras in i 5 kap. 18 § andra stycket 3 utlänningslagen. Den punkten är idag endast avsedd för familjeanknytning med stöd av 5 kap. 3 och 3 a § utlänningslagen. Dessa familjemedlemmar har ofta en principiell rätt till uppehållstillstånd som grundar sig på bland annat familjeåterföringsdirektivet⁵. Det är således en grupp som vanligtvis anses ha en starkare rätt till uppehållstillstånd än familjemedlemmar till arbetstagare. Det bör därför övervägas om inte den senare gruppens möjlighet att ansöka om förlängning utan att lämna landet ska regleras i en egen punkt.

I förslaget anges att bestämmelsen avser *familjemedlem till utlännning med uppehållstillstånd för arbete eller för att bedriva näringsverksamhet*. Det är dock oklart vilka familjemedlemmar till utlännning med uppehållstillstånd för arbete avses. Det efterfrågas klargörande av om bestämmelser avser att omfatta familjemedlemmar till en utlännning som beviljats arbetstillstånd med stöd av 5 kap. 15 a § eller 6 kap. 2 § utlänningslagen, det vill säga de familjemedlemmar som beviljas uppehållstillstånd med stöd av 4 kap. 4 a § utlänningsförordningen, eller familjemedlemmar enligt bestämmelserna i 5 kap. 3 § och 3 a § utlänningslagen.

8.3 Återkallelse av tillstånd

Eftersom det, enligt Migrationsverkets bedömning endast är möjligt att ha ett uppehållstillstånd åt gången är det positivt att det införs en återkallelseregel för den situationen att en person som har ett tillstånd för att söka arbete eller undersöka förutsättningar för att starta näringsverksamhet hittar ett arbete och söker tillstånd på den grunden.⁶

Som nämns ovan saknas det idag en regel som möjliggör återkallelse av tillstånd för att driva näringsverksamhet i situationen där utlännningen önskar byta grund för sitt tillstånd till exempelvis tillstånd grundat på anknytning.

⁵ Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening

⁶ Migrationsverket rättsliga ställningstagande angående hanteringen av ansökningar om uppehållstillstånd på flera grunder och ansökningar om uppehållstillstånd som görs av en person som redan har uppehållstillstånd, RS 46/2021

Inte heller finns det någon regel som möjliggör återkallelse av detta tillstånd i de fall villkoren för tillståndet inte längre är uppfyllda. Idag får den som inte längre bedriver någon näringsverksamhet i Sverige men alltjämt har ett giltigt tillstånd på denna grund vistas här tills tillståndet löper ut.

9 Kompetensutvisningar

Utredningen har gått igenom ett antal avslagsbeslut som Migrationsverket fattat för att analysera avslagsgrunderna. Migrationsverket noterar inledningsvis att utredningens slutsats är att det rör sig om ett fåtal ärenden som har bedömts som potentiella kompetensutvisningar. Dessa har uppdagats främst inom kategorierna lön, annonsering och försäkringar.

Migrationsverket uppfattar det som att genomgången skulle kunna tjäna som vägledning för vad som utgör ringa fall enligt 7 kap. 7 e utlänningslagen. Om det inte är fallet behövs klargörande i denna del. Vidare efterfrågar myndigheten förtydligande om bedömningen av försäkringar, framför allt vilken betydelse försäkringens karaktär har för denna bedömning. Migrationsverket förstår det som att avsaknad av alla försäkringar, inklusive trygghetsförsäkring vid arbetsskada, kan anses vara ringa om försäkringen saknas enbart under en kort period om någon eller några månader. Migrationsverket noterar i sammanhanget att detta sannolikt kan få stora konsekvenser för arbetstagaren om en olycka sker. Om denna tolkning av genomgången inte är förenlig med utredningens avsikt bör det förtydligas i övervägandena.

Migrationsverket önskar vidare klargörande kring vad som menas med att en brist har rättats till av arbetsgivaren. Villkoren såsom lön kan infråas retroaktivt genom en utbetalning av mellanskillnaden samt eventuell ränta. När det gäller försäkringar är det mer komplicerat. Avsaknad av vissa försäkringar kan kompenseras genom högre premier framöver, men det är i vissa fall inte möjligt. Att arbetskraftsinvandranden under en viss tid arbetat utan trygghetsförsäkring vid arbetsskada kan bli svårt att kompensera retroaktivt. Är det tillräckligt att bristen åtgärdas genom en förändring av premien eller bör arbetsgivaren kompensera arbetstagaren för att denna under en viss tid har arbetat utan ett visst försäkringsskydd?

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

Migrationsverket ställer sig positivt till utredningens förslag om att begränsningen av antalet perioder med tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete tas bort.

Behovet av att ta bort bestämmelsen om sammanlagd tillståndstid gör sig bland annat gällande med tanke på förslag i proposition 2020/21:191 Ändrade regler i utlänningslagen. Enligt förslaget ska permanent uppehållstillstånd endast få beviljas om utlänningen kan försörja sig och det inte råder tveksamhet om hans eller hennes förväntade levnadssätt. Den nya lagstiftningen föreslås träda i kraft den 20 juli 2021. Det innebär att

situationer kan uppstå där en person som haft uppehållstillstånd för arbete i fyra år och således uppfyller kraven för permanent uppehållstillstånd i 5 kap. 5 § utlänningslagen ändå inte kan beviljas permanent uppehållstillstånd om han inte uppfyller nämnda försörjningskrav. I det läget – om inte bestämmelsen om sammanlagd tillståndstid har tagits bort – saknas möjlighet att bevilja personen ytterligare tidsbegränsat uppehållstillstånd utöver fyra år – och sex år om det finns särskilda skäl – med stöd av 6 kap. 2 § utlänningslagen. Det kan leda till att personen kan komma att utvisas. Därför är det av vikt att överväga om begränsningen inte bör tas bort så snart som möjligt.

Av 6 kap. 2 a § utlänningslagen framgår att arbetstillstånd ska begränsas till yrke och arbetsgivare under de två första åren och därefter enbart till yrket. Det efterfrågas förtydligande kring hur bestämmelsen ska tillämpas i de fall arbetstagaren lämnar landet mellan tillstånden. Är det tillräckligt att personen en gång haft ett arbetstillstånd begränsat till både arbetsgivaren och yrket i två år och därefter ska arbetstillstånd enbart begränsas till yrket, oavsett om det rör sig om en sammanhängande vistelse i Sverige eller om arbetstagaren varit utrest emellanåt?

Att begränsningen av antalet perioder med tidsbegränsat uppehållstillstånd tas bort kan innebära att antalet tillstånd som inte utnyttjas kan öka. Begränsningen av arbetstillstånd i dag innebär ett incitament för arbetstagaren att höra av sig till Migrationsverket om han eller hon inte kommer att använda ett tillstånd. Om begränsningen tas bort bör det övervägas om det bör införas exempelvis en anmälningsskyldighet för personer som fått uppehållstillstånd för arbete och som inte kommer att ta tillståndet i anspråk.

9.5.3 Ny bestämmelse som reglerar förlängningsansökan införs

Migrationsverket välkomnar lagbestämmelsen där förutsättningarna för förlängning av arbetstillstånd anges. Enligt verket underlättar förslaget tillämpningen och ökar förutsebarheten för de som omfattas av bestämmelsen.

Enligt utredningen är en ansökan som inkommer under tiden då det tidigare tillståndet fortfarande gäller att ses som en förlängningsansökan. Ges ansökan in efter att det föregående tillståndet löpt ut ska den betraktas som en ny ansökan. Migrationsverket ställer sig positivt till denna slutsats samtidigt som ett förtydligande efterfrågas. En förstagångsansökan innebär att det inte görs någon bakåtblickande bedömning, utan bedömningen är framåtblickande. När det rör sig om en förlängningsansökan är bedömningen av villkoren både framåt- och bakåtblickande. Det faktum att en ansökan som kommer in efter att det föregående tillståndet löper ut ska ses som en förstagångsansökan och någon bakåtblickande bedömning av villkoren inte ska göras kan leda till att regelverket missbrukas. Det kan i vissa situationer vara mer förmånligt att lämna in ansökan försent för att Migrationsverket inte ska göra en bakåtblickande prövning och eventuellt avslå ansökan. I sammanhanget finns även anledning att framhålla att nu

föreslagen tolkning innebär att en ansökan som inkommer efter att närmaste föregående tillstånd löpt ut inte får prövas inifrån landet med stöd av 5 kap. 18 § p 7 utlänningslagen. I stället får en bedömning göras om det finns synnerliga skäl att beviljas ansökan inifrån landet med stöd av 5 kap. 18 § andra stycket punkten 11 utlänningslagen.

Av förslaget i 6 kap. 4 a utlänningslagen framgår att en förlängningsansökan inte får beviljas om det tidigare tillståndet skulle ha återkallats enligt 7 kap. 7 e § utlänningslagen. Migrationsverket förstår det som att den bakåtblickande bedömningen alltså ska göras vid prövningen av en förlängningsansökan. I annat fall går det inte att bedöma om tillståndet skulle återkallats vilket är ett villkor för förlängning enligt utredningens förslag. Med anledning av utredningens uttalande om att bedömningen i huvudsak ska vara framåtsyftande efterfrågas ytterligare förtydliganden om balansen i denna prövning.

Som Migrationsverket förstår det avser hänvisningen till 7 kap. 7 e § utlänningslagen även de fall där tillståndet skulle ha återkallats enligt punkt 1 och 2, det vill säga när förutsättningarna för arbetstillståndet enligt 6 kap. 2 § första stycket av något annat skäl än att anställningen har upphört inte längre är uppfyllda eller om utlänningsansökan inte inom fyra månader från tillståndets första giltighetsdag påbörjat arbetet. I MIG 2015:11 konstaterade Migrationsöverdomstolen att en förlängningsansökan inte bör beviljas om det framkommer att förutsättningarna för arbetstillstånd inte varit uppfyllda under den tidigare tillståndsperioden, det vill säga att 7 kap. 7 e § första stycket 1 utlänningslagen skulle aktualiseras. Migrationsverket har hittills inte bedömt att p. 2 måste beaktas i detta sammanhang. Det är viktigt att utredningen förtydligar om det är avsikten med lagändringen och i annat fall justerar formuleringen.

Riktlinjer för prövningen

I den nya bestämmelsen (6 kap. 4 a § utlänningslagen) föreslås att ett arbetstillstånd inte får beviljas bland annat om tillståndet har förvärvat på ett bedrägligt sätt. Som utredningen nämner är systematiken hämtad från bestämmelser om EU-blåkort och ICT-tillstånd. Migrationsverket efterfrågar vägledning kring vad som menas med *ett bedrägligt sätt*, då stöd för tolkning av detta rekvisit saknas i förarbeten. Även sambandet mellan denna tvingande avslagsbestämmelse och Migrationsverkets begränsade utredningsmöjligheter behöver förtydligas.⁷

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

Ringa fall

Utredningen föreslår att återkallelse av uppehållstillstånd för arbete får underlåtas vid ringa fall eller om en återkallelse med hänsyn till

⁷ I prop. 2017/18:34 Upphålls- och arbetstillstånd för företagsintern förflyttning – genomförande av ICT-direktivet (s. 51 ff), anges att Migrationsverket har en utredningsskyldighet och ska se till att ärendet blir utrett såsom dess beskaffenhet kräver.

omständigheterna inte framstår som rimlig (7 kap. 7 e § tredje stycket utlänningslagen).

I betänkandet anges att vid bedömning av om det är fråga om en ringa brist ska bristens beskaffenhet och omfattning beaktas. Därefter följer en kort redogörelse över de fall där avvikelser i anställningsvillkoren skulle kunna bedömas som ringa. Migrationsverket anser att det krävs klargörande om denna redovisning i förening med redogörelsen i avsnittet *En analys av avtalsgrunderna* (9.4.2) ska ses som vägledande för rättstillämpningen i fråga om vad som är ringa fall. Migrationsverket vill betona vikten av tydliga riktlinjer, vilket kan göra sig särskilt angeläget när det gäller frågan om hur avsaknad av försäkringar ska bedömas. Frågor som Migrationsverket anser behöver förtydligas är bland annat betydelsen av avsaknad av olika försäkringar (kan exempelvis avsaknad av en trygghetsförsäkring vid arbetsskada anses vara ringa), och vad som menas med en kortare period. En fråga som uppkommer här är exempelvis om denna period ska bedömas i relation till samtliga tillstånds sammanlagda längd tillståndets längd, hela tillståndets eller enbart den tillståndsperiod som bristen inträffat.

Proportionalitetsbedömning

Även i fråga om proportionalitetsbedömning efterfrågar Migrationsverket ett förtydligande. Det är oklart vilka överväganden som myndigheten ska göra i samband med denna bedömning. Migrationsverket ser en risk med att oklarheter kan försvåra enhetlig tillämpning samt leda till godtyckliga bedömningar. Av denna anledning framstår det som mindre lämpligt att lämna denna fråga till rättstillämpningen.

10 Åtgärder för att stärka arbetskraftsinvandrarens ställning på arbetsmarknaden

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

Migrationsverket avråder från utredningens förslag om att införa en skyldighet för vissa arbetsgivare att skicka in uppgifter om anställningsvillkoren och anmäla försämringar av dessa. Enligt Migrationsverket är det föreslagna systemet alltför komplicerat och riskerar att förlänga handläggningstiderna för arbetstillståndstillståndsärenden bland annat på grund av att det skulle skapa undanträngningseffekter inom Migrationsverkets prövning av arbetstillstånd.

Ytterligare en anledning till Migrationsverkets inställning är att befintliga bestämmelser om efterkontroller skulle kunna vara tillräckliga för att uppnå de ändamål som utredningen lyfter. I dagsläget är det svårt att avgöra med tanke på att Migrationsverket inte gjort några systematiska efterkontroller de senaste åren. Migrationsverket saknar en analys rörande det i utredningen.

Utredningen föreslår att de kontroller av anställningsvillkor som Migrationsverket ska göra bör riktas mot de branscher eller arbetsgivare där behovet är som störst. Vilka arbetsgivare som ska kontrolleras får avgöras av Migrationsverket, förslagsvis i samråd med andra myndigheter och arbetsmarknadsparter. Migrationsverket vill påtala att det redan idag, i samband med att ansökan om arbetstillstånd prövas, görs en fördjupad utredning av de branscher där det enligt Migrationsverket förekommer missbruk av regelverk och utnyttjande av utländsk arbetskraft (så kallade särskilda utredningsbranscher). En sådan utredning görs innan tillstånd ges och det som kontrolleras är bland annat huruvida arbetsgivaren har ekonomiska förutsättningar att infria anställningsvillkoren. Om så inte är fallet avslås ansökan. Utöver denna kontroll har Migrationsverket rätt att genomföra kontroller (så kallade efterkontroller) enligt 6 kap. 6 b utlänningsförordningen. Bestämmelsen innebär att Migrationsverket, under tillståndstiden, kan kontrollera om arbetsgivaren infriar de erbjudna anställningsvillkoren. Som tidigare nämnts har Migrationsverket dock inte använt den möjligheten under senare år. Kontroll av om villkoren varit uppfyllda görs idag i samband med förlängning av arbetstillstånd och det ska även vara möjligt enligt 6 kap. 4 a § utlänningslagen.

För de fall att lagstiftaren skulle välja att gå vidare med utredningens förslag om en skyldighet för vissa arbetsgivare att skicka in uppgifter om anställningsvillkoren och anmäla försämringar av dessa, vill Migrationsverket anföra följande.

Migrationsverket efterfrågar en tydligare redogörelse för det föreslagna systemet än den som framgår av delbetänkandet. För att uppnå utredningens syften (bland annat förenkla handläggningen, hålla korta handläggningstider m.m.) är det enligt Migrationsverket nödvändigt att systemet är entydigt och lätt att tillämpa.

Eftersom förslaget utvidgar kontrollverksamheten efterfrågar Migrationsverket klagörande kring hur dessa olika kontrollmöjligheter förhåller sig till varandra. Vilken betydelse har det vid förlängningsansökan att anställningsvillkoren kontrollerats i tidigare skede. Såsom Migrationsverket förstår det skulle det inte ha någon betydelse i den bakåtblickande bedömningen att anställningsvillkoren godkänts i situationen där utlänningsen de facto fått sämre villkor än vad som godkänts och vad som är gällande i Sverige. Det behövs även ett förtydligande om det föreslagna kontrollsystemet enbart får tillämpas vid förstagsansökan eller även vid förlängningsansökan.

Migrationsverket anser att många av de uppgifter som enligt förslaget ska lämnas in av arbetsgivaren och kontrolleras av Migrationsverket ligger utanför myndighetens expertområde. Det skulle underlätta för tillämpningen att uppräkningsen av uppgifter som i regel ska kontrolleras (s. 187) inte innehåller sådant som Migrationsverket inte ska beakta i sin prövning, exempelvis semester⁸.

⁸ MIG 2019:15

I delbetänkandet föreslås att arbetsgivaren som tidigare kontrollerats i samband med att tillstånd getts ska åläggas anmälningsskyldighet i de fall anställningsvillkoren försämras i relation till de anställningsvillkor som framgår av anställningsavtalet. Migrationsverket ska därefter pröva dessa i relation till 6 kap. 2 § utlänningslagen. Som Migrationsverket uppfattat det ska arbetsgivaren informeras om och ges tillfälle att rätta till brister för de fall anställningsvillkoren inte är i nivå med kraven för arbetstillstånd. Det är enligt Migrationsverket av vikt att förtydliga vad som menas med att bristen rättas till med hänsyn till att dessa brister kan vara av olika art, såsom lön eller olika försäkringar mm (se kommentar till avsnittet *Kompetensutvisningar*).

10.4 Anställningsavtal ska bifogas med ansökan

För de fall lagstiftaren skulle välja att gå vidare med utredningens förslag om att anställningsavtal ska bifogas med ansökan har Migrationsverket följande synpunkter.

Migrationsverket delar utredningens uppfattning att ett bindande anställningsavtal skulle bidra till att stärka arbetskraftsinvandrarens ställning i Sverige.

Att anställningsavtal ska bifogas ansökan innebär inte ett betydande merarbete för Migrationsverket. Det är dock av vikt att det tydligt framgår av utredningen vilka delar av anställningsavtalet som omfattas av Migrationsverkets prövning (jmf MIG 2019:15). Däremot avråder Migrationsverket även i denna del från att införa en skyldighet för vissa arbetsgivare att skicka in uppgifter om anställningsvillkoren och anmäla försämringar av dessa (se kommentarer till avsnitt 10.3).

I sammanhanget vill Migrationsverket påpeka att bedömningen av försörjningskravet för familjemedlemmar kommer att ske med utgångspunkt i arbetskraftsinvandrarens anställningserbjudande. Eftersom anställningserbjudandet inte är bindande kan anställningsvillkoren komma att ändras i samband med att ett anställningsavtal upprättas. Därför ser Migrationsverket att ett bindande anställningsavtal utgör ett säkrare underlag för bedömningen av om försörjningskravet för såväl arbetstagaren som hans eller hennes familjemedlemmar är uppfyllt än anställningserbjudande som inte är bindande

11 Försörjningskrav för familjemedlemmar

11.4 Övervägande och förslag

Skäl för utredningens förslag

Förslaget att införa ett försörjningskrav för familjemedlemmar till arbetstagare innebär att bestämmelser stämmer bättre överens med utlänningslagens övriga bestämmelser om familjemedlemmars möjlighet att få uppehållstillstånd i Sverige. Det bör innebära att bestämmelser om

arbetstillstånd i lägre utsträckning kommer användas framför andra bestämmelser endast i syfte att familjemedlemmar ska kunna ansluta i Sverige.

Det är även positivt att det uttryckligen anges i övervägandena att försörjningskravet för familjemedlemmar till arbetstagare ska motsvara det försörjningskrav som betänkandet En långsiktigt hållbar migrationspolitik (SOU 2020:54) föreslår gälla för anhörginvandring.

Vidare underlättar det Migrationsverkets tillämpning att försörjningskravet endast ska gälla vid familjemedlemmars första ansökan och inte gälla vid en förlängningsansökan. Förutsatt att de förslag till försörjningskrav för anhörginvandring som föreslås i proposition 2020/21:191 Ändrade regler i utlänningslagen genomförs bör det inte heller uppstå några svårigheter i samband med att familjemedlemmar vid ett senare tillfälle ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning. Detta eftersom det försörjningskravet inte ska gälla vid förlängningsansökningar.

Den föreslagna utformningen av försörjningskravet innebär dock en viss risk när arbetstagaren och hans eller hennes familjemedlemmar ansöker om uppehållstillstånd för arbete som familjemedlem till arbetstagare för första gången. Då kan en oseriös arbetsgivare i anställningserbjudandet komma att ange en högre lön än vad som senare kommer att utgå i syfte att sökandens familjemedlemmar ska kunna få uppehållstillstånd. I detta sammanhang påminns om att anställningserbjudandet inte är bindande.

Redan här finns även anledning att påtala att det finns en oklarhet kring hur den föreslagna bestämmelsen om återkallelse av familjemedlemmarnas tillstånd (7 kap. 7 f § utlänningslagen) ska tillämpas. Enligt den föreslagna bestämmelsen ska ett uppehållstillstånd som har beviljats en familjemedlem till en utlänning med tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete eller näringsverksamhet återkallas om anknytningen bryts eller om förutsättningar för tillståndet upphör. Detta innebär, som Migrationsverket förstår det, att ett förstagångsuppehållstillstånd för familjemedlemmar till arbetstagare ska återkallas om det framkommer att arbetstagaren inte längre kan försörja dom. Om detta inte är avsikten krävs således ett förtydligande. För undvikande av missförstånd vore det även lämpligt med ett förtydligande om att ett förlängt uppehållstillstånd för familjemedlemmar inte ska återkallas trots att det framkommer att arbetstagaren – under andra tillståndsperioden – kan försörja dom.

Avslutningsvis påminner Migrationsverket om att det pågår arbete inom EU med att se över bestämmelserna om EU-blåkort och att detta kan komma att få betydelse för behovet av ett försörjningskrav för familjemedlemmar till sådana personer.

Särskilt om spårbytare

Enligt förslaget skulle försörjningskravet för familjemedlemmar till arbetstagare inte gälla för så kallade spårbytare om det finns särskilda skäl. Med spårbytare avses en person som får uppehållstillstånd för arbete med

stöd av 5 kap. 15 a § utlänningslagen efter att hans eller hennes ansökan om uppehållstillstånd om asyl avslagits genom ett lagakraftvunnet beslut. För att minska tillämpningssvårigheterna efterfrågar Migrationsverket förtydliganden om vilka omständigheter som skulle kunna utgöra särskilda skäl, ska exempelvis familjens situation i hemlandet eller arbetets beskaffenhet beaktas? Enligt Migrationsverket är det inte lämpligt att lämna denna fråga till rättstillämpningen utan ytterligare förtydliganden. Om i stället avsikten är att denna grupp generellt ska undantas försörjningskravet är inte nu förslagen lösning lämplig eftersom det per definition innebär att det krävs något utöver standardsituationen för att särskilda skäl ska finnas.

I sammanhanget konstateras även att en konsekvens av förslaget skulle bli att det är förmånligare att först ansöka om asyl – oavsett om det finns skyddsskäl – och sedan ansöka om uppehållstillstånd för arbete efter att asylansökan avslagits. Det innebär en risk för att personer föredrar att först söka asyl trots avsaknad av asylskäl endast för att familjemedlemmarna sedan ska få sin ansökan prövad enligt den mer förmånliga bestämmelsen om försörjningskrav som föreslås gälla för gruppen spårbytare.

Migrationsverket vill även uppmärksamma att definitionen av familjemedlemmar enligt 5 kap. 15 a § utlänningslagen inte följer definitionen av vem som är barn i bestämmelserna om uppehållstillstånd för arbete (personer under 21 år) utan den generella definitionen i utlänningslagens (personer under 18 år). Detta innebär att barn som fyllt 18 år inte kan få uppehållstillstånd vid tillämpningen av 5 kap. 15 a § utlänningslagen.

11.5 Återkallelse av uppehållstillstånd för familjemedlemmar

Migrationsverket välkomnar förslaget att införa en återkallelsebestämmelse som kan tillämpas såväl när anknytningen brutits som när förutsättningarna för tillståndet upphört. Som framförs i utredningen skulle det underlätta bland annat när en arbetstagare byter tillståndsgrund.

Som nämnts ovan behövs dock ett förtydligande beträffande bestämmelsen tillämpning i förhållande till försörjningskravet för familjemedlemmar till arbetstagare. Det behöver således klarläggas om förutsättningarna för familjemedlemmarnas tillstånd upphör att gälla om arbetstagaren inte längre klarar av att försörja dom i den mening som avses förslaget till försörjningskrav.

12 Utökad kriminalisering för brottet organiserande av människosmuggling

Migrationsverket anser att det är positivt att tillämpningsområdet för brottet *organiserande av människosmuggling* utvidgas. Det problem som uppmärksammats inom ramen för myndighetssamverkan är att det i dagsläget i princip är riskfritt att smuggla in tredjelandsmedborgare, oaktat vad ursprungssyftet är. Genom den föreslagna förändringen i lagstiftningen får myndigheterna ytterligare ett verktyg för att komma åt de som inriktat

sig på att smuggla in tredjelandsmedborgare i eget vinstsyfte. Migrationsverket instämmer i utredningens påpekande att det är svårt att upptäcka detta brott. För att Migrationsverkets arbete för att upptäcka och förebygga brottet ska vara effektivt behöver myndigheten både bättre lagstöd och verktyg (exempelvis utredningsresurser) som kan användas i samband med att ansökan om tillstånd hanteras. Det skulle bidra till att Migrationsverket kan identifiera potentiellt brottsligt uppsåt i ett tidigare skede.

En utökad kriminalisering av människosmuggling innebär sannolikt färre fall av människohandel eller människoexploatering vilket är positivt. Generellt sett kan man säga att en mer reglerad arbetskraftsinvandring, till exempel där anställningserbjudandet görs bindande eller liknande, innebär att Migrationsverket får mer information om vad den sökande utlovats vilket alltid är positivt från ett människoexploateringsperspektiv.

13 Resa under handläggningstiden

Utredningen föreslår att utlänningar som ansöker om förlängning av uppehållstillstånd för arbete enligt 6 kap. 2 § utlänningslagen ska kunna söka en D-visering (nationell visering) inifrån Sverige. Migrationsverket ska behandla en ansökan om D-visering och en sådan ansökan ska kosta lika mycket som en D-visering som söks utifrån, det vill säga 60 euro.

Det finns anställningar där tjänsteresor utomlands förekommer frekvent. Arbetskraftsinvandrare vars uppehållstillstånd för arbete har löpt ut och nu väntar på förlängt tillstånd har begränsade möjligheter att resa i tjänsten under handläggningstiden. Som det nämnts i utredningen kan de lämna Sverige, men de kan inte återvända utan ett giltigt tillstånd.

Migrationsverket ställer sig positivt till att detta hinder uppmärksammas och att en tänkbar lösning läggs fram. Samtidigt bedömer Migrationsverket att förslaget skulle medföra en ökad arbetsbörda för myndigheten, framför allt när det gäller den administrativa hanteringen. Det kan bland annat leda till att Migrationsverket måste prioritera prövningen av D-viseringar före ansökningar om förlängt uppehållstillstånd för arbete. Det kan i sin tur leda till längre handläggningstider.

Migrationsverket efterfrågar förtydligande av i vilka situationer en sådan visering kan ges. I betänkandet anges att förslaget kommer att gynna både den enskilde och dennes arbetsgivare om utlänningen ska resa i tjänsten. För att syftet med bestämmelsen inte ska kunna kringgåas är det av vikt att tydliggöra i lagtexten att bestämmelsen enbart tar sikte på de fall utlänningen behöver lämna Sverige på grund av tjänsteresa som är sanktionerad av arbetsgivare eller som ingår i anställningsvillkoren, och är inte avsedd att tillämpas när det rör sig om resor av personliga skäl eller semesterresor.

Av den förslagna ändringen av utlänningsförordningen (3 kap. 3 §) framgår att en utlänning som väntar på beslut i ett ärende om förlängning av

uppehålls- och arbetstillstånd enligt 6 kap. 4 a § utlänningslagen får ansöka om en nationell visering för att kunna återvända till Sverige efter en utlandsresa. En sådan ansökan får göras inifrån landet. Migrationsverket efterfrågar förtydligande om en sådan ansökan får även göras utifrån Sverige.

Det är även oklart i sammanhanget hur dessa ansökningar ska hanteras utifrån tidsaspekt. Av viseringskodexen⁹ framgår att en Schengenvisering ska hanteras inom femton dagar. När det gäller D-viseringar finns det inte någon angiven tidsgräns men utlandsmyndigheterna hanterar dessa i princip på samma sätt som Schengenviseringar när det gäller handläggningstider. I dessa ärendens natur ligger att de ska hanteras skyndsamt, då visering ska ges före inresan. Enligt förslaget ska D-visering ges för att den sökande ska kunna återvända till Sverige men ansökan ska kunna ges inifrån.

Migrationsverket undrar om tanken med bestämmelsen även är att beslutet rörande viseringen ska fattas före utresan eller innan utlänningen återvänder till Sverige. Att viseringar hanteras skyndsamt på utlandsmyndigheterna har samband dels med lagkraven, dels med att dessa specialiserar sig i just dessa ärendekategorier. Som nämnts ovan har Migrationsverket en mycket begränsad erfarenhet inom denna kategori, vilket kan leda till att handläggningstiden kommer att vara längre, vilket i sin tur kan påverka den praxis kring hantering av D-viseringar som Sverige har negativt.

Om tanken bakom förslaget är att utlänningen ska kunna lämna sin ansökan före utresan men att D-viseringen ska vara på plats senast innan inresan sker vill Migrationsverket påpeka att utlänningen måste ha ett viseringsmärke i sin passhandling. Utan viseringsmärket är man förhindrad från att återopa D-viseringen vid inresa. Det innebär att utlänningen måste uppsöka Migrationsverkets kontor för att viseringsmärket ska kunna föras in i dennes pass. Att låta utlandsmyndigheterna vara behjälpliga med viseringsmärket efter att utlänningen lämnat Sverige innan D-viseringen beviljats av Migrationsverket framstår som orimligt, eftersom det förutsätter att det finns en utlandsmyndighet i det land utlänningen reser till, att det är tekniskt möjligt att skriva ur viseringsmärket vid denna utlandsmyndighet samt att utlandsmyndighetens verksamhet så tillåter (väntetider).

Utredningen föreslår att Migrationsverket ska vara ansvarig myndighet för ansökningar om nationella viseringar enligt 3 kap. 3 § utlänningsförordningen (3 kap. 4 § samma lag). Innebär det att Migrationsverket ensamt har ansvar för att hantera dessa ansökningar, oavsett om ansökan lämnas in till Migrationsverket eller till utlandsmyndigheten? Det behöver förtydligas hur utlandsmyndigheternas mandat påverkas av detta förslag. Om utlandsmyndigheterna inte kan utfärda nationella viseringar med stöd av 3 kap. 3 § utlänningsförordningen (föreslagen lydelse) innebär det i praktiken att en sådan ansökan behöver

⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1155 av den 20 juni 2019 om ändring av förordning (EG) nr 810/2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex)

överlämnas till Migrationsverket för fortsatt hantering, vilket innebär en ökad administrativ börda för inblandade myndigheter och kan leda till att handläggningstiderna förlängts. Det vore lämpligt med ett förtydligande kring detta, främst genom tillägg direkt i lagtexten.

Vid prövningen av en ansökan om D-visering, även om själva prövningen ska vara av mindre omfattande, bör man kunna ta sikte på grundärendet, det vill säga ansökan om förlängt uppehålls- och arbetstillstånd. Det är inte alla ansökningar som uppfyller kraven på förlängning. Den organisation som Migrationsverket har idag innebär att dessa ärenden kan komma att handläggas av olika enheter. Det kan i så fall innebära att en D-visering beviljas av en enhet, men en annan enhet avslår förlängningsansökan, kanske dagen efter att D-viseringen beviljas. Det kan således innebära att den som beviljats en D-visering inte alltid kommer att ha rätt att återvända, vilket kommer att medföra att D-viseringen återkallas. Det kan finnas en risk att de sökande uppfattar att en beviljad D-visering alltid medför en garanterad återresa till Sverige, vilket inte alltid kommer att vara fallet.

Migrationsverket vill även påpeka att ett system där D-visering utfärdas innan den sökande lämnat Sverige riskerar att medföra svårigheter i de fall Migrationsverket avslår ansökan om förlängt uppehålls- och arbetstillstånd medan den sökande inte befinner sig i Sverige. I sådant fall måste även D-viseringen återkallas. I sin tur innebär det ytterligare en ärendekategori för Migrationsverket, nämligen återkallelse av D-visering.

Utredningen föreslår att en ny bestämmelse tas in i utlänningsförordningen med stöd av 3 kap. 7 § utlänningslagen om att utlänningar som ansöker om förlängning av tillstånd som meddelas med stöd av 6 kap. 2 § utlänningslagen ska få söka D-visering inifrån landet. Migrationsverket har redan i dag befogenhet att hantera D-viseringarna såsom regelverket är utformat (3 kap. 5 § utlänningslagen) och det framstår som tveksamt om behovet av särskilt bemyndigande finns.

Ett avslag på en D-visering kan som regel inte överklagas. Någon ändring föreslås inte av den materiella rätten avseende nationella viseringar vilket innebär att ansökningarna som görs inifrån landet som huvudregel inte kommer att kunna överklagas. I och med att det nu föreslås att D-viseringar i vissa fall ska kunna ansökas om och beviljas i Sverige bör det övervägas om inte dessa ska kunna överklagas. Äldre förarbetsuttalanden och praxis rör inte denna situation och när de inte går att överklaga kommer heller ingen ny praxis kunna bildas, förutom Migrationsverkets egen.

Enligt Migrationsverket kan den nya bestämmelsen innebära att personer som befinner sig i Sverige och har tillstånd på annan grund än arbete här kommer att ansöka om D-viseringar. Även om det saknas rättsligt stöd för att bevilja en sådan ansökan inifrån kommer myndigheten att behöva hantera dessa ansökningar, vilket innebär en administrativ belastning för myndigheten.

14 Förnya ett omhändertaget pass

Utredningen har kommit fram till att det inte finns något behov av bestämmelser för att underlätta möjligheten att förnya ett pass under handläggningen av en ansökan om spårbyte. Detta eftersom utredningen avser att det nuvarande systemet fungerar väl.

Utredningen nämner exempel på spårbyte, där en asylsökande med avslagsbeslut kan beviljas arbetstillstånd. Det är värt att påpeka att även en omvänd situation kan inträffa, det vill säga att en person med arbetstillstånd ansöker om asyl. I detta läge finns i dag endast begränsade möjligheter att koppla samman individer som förekommer i både tillstånds- och asylprocessen, då lagstöd för lagring och behandling av biometriska uppgifter i tillståndsärenden är mycket begränsat.

Det är ostridigt att denna fråga ligger utanför utredarens uppdrag, men Migrationsverket vill ändå påpeka att det finns ett behov av att utöka användning av biometri. En utökad användning av biometriska uppgifter innebär både ökade möjligheter till kontroll, men också ett ökat skydd, eftersom risken för exempelvis identitetsrelaterad brottslighet minskar.¹⁰

15 Konsekvensanalys

Utredningens slutsats är att flera av förslagen i betänkandet kommer att ha en relativ begränsad påverkan på Migrationsverket. Det som bedöms medföra en ökad kostnad är i första hand det förslag som rör kontroller av anställningsvillkor. Sammantaget beräknar utredningen att förslagen i betänkandet skulle innebära drygt 2,7 miljoner kronor per år i ökade kostnader för Migrationsverket. Något Migrationsverket bedömer är lågt räknat.

Förslaget om försörjningskravet för familjemedlemmar kommer att begränsa möjligheten till uppehållstillstånd för dessa grupper vilket sannolikt kommer minska antalet ansökningar något från denna grupp. Samtidigt innehåller betänkandet förslag som innebär att Migrationsverket kommer att hantera flera ärendekategorier inom arbetsmarknadsprövningen såsom kontroller av anställningsvillkor, uppehållstillstånd för att söka efter arbete och D-viseringar.

Många av förslagen kommer att resultera i nya bedömningsgrunder och extra handläggningmoment som kan vara kostnadsdrivande och begränsa möjligheten till digitalisering och automatisering. En mer komplex handläggning innebär dessutom längre upplärningstid av ny personal vilket påverkar myndighetens möjlighet till flexibel bemanningsplanering där personal vid behov växlar från ett ärendeslag till annat. Hur stor negativ

¹⁰ Migrationsverkets hemställan Behov av lagstiftningsändringar avseende direktåtkomst och behandling av biometrisk data (2018-02-12, Dnr 1.1.2-2018-7225) med åtföljande komplettering (2020-11-30)

effekt utebliven automatisering och minskad flexibilitet har på kostnadseffektiviteten är dock svår att uppskatta.

Nya ärendekategorier och bedömningsgrunder innebär även initiala kostnader för att skapa förutsättningar för handläggningen i IT-miljön, handböcker, mallar, styrdokument m.m.

Migrationsverket vill även uppmärksamma att vissa av beräkningarna i utredningen bygger på osäkra antaganden, till exempel uppskattningen om 100 ansökningar om uppehållstillstånd för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att starta näringsverksamhet. Eftersom ett sådant tillstånd innebär att personer – som annars kan ha svårt att på annat sätt få resa till Sverige genom exempelvis en visering – kan resa till Sverige och inifrån landet ansöka om och få beviljat uppehålls- och arbetstillstånd bedömer Migrationsverket att det finns incitament för många fler att ansöka, såväl seriösa som oseriösa ansökningar. Tillståndets attraktionsvärde kan även leda till att personer som inte uppfyller kraven för tillstånd ändå ansöker vilket kan resultera i att en större andel ärenden än väntat kommer att kräva fördjupad kontroll av inlämnade uppgifter och handlingar. Mot bakgrund av detta bedömer Migrationsverket att kostnaden för att handlägga dessa ärenden kommer att vara högre än de ca 100 000 - 150 000 kronor som redovisas i betänkandet. Hur mycket högre beror på hur många ansökningar som inkommer och till vilket grad de kommer att vara av enkel beskaffenhet. Det är dock inte otroligt att det med tiden inkommer ca 1 000 ansökningar per år. Enbart personalkostnaden för att handlägga dessa ärenden skulle vara minst 1,5 miljon kronor.

Vad gäller förslaget om kontroller av anställningsvillkor noterar Migrationsverket att kostnadsberäkningen inte tar hänsyn till en årsarbetares produktiva tid. Om produktiv tid beaktas ökar kostnaden med ca 40 procent, givet samma antaganden om antal kontroller och uppskattad handläggningstid. Migrationsverket har sedan tidigare haft i uppdrag att genomföra efterkontroller som inte klarats av att genomföras inom befintlig budgetram. De kontroller som föreslås kommer att innebära en ökad kontrollverksamhet och bedömningen är att inte heller detta arbete kommer att rymmas inom ram. Som lyfts i betänkandet kommer vissa kontrollärenden att dra ut på tiden och frågan om vite kan även aktualiseras vilket kan leda till en utdragen och kostnadsdrivande process. Mot bakgrund av detta bedömer Migrationsverket att den i betänkandet antagna genomsnittliga handläggningstiden om 2-3 timmar är i underkant. Migrationsverket uppskattar därför att de årliga kostnaderna för detta förslag skulle öka med minst 5 miljoner kronor.

I nuläget handläggs D-viseringar enbart av ett fåtal medarbetare på utlandssektionen som arbetar i ett specifikt IT-system och med särskild utrustning för att utfärda viseringsmärken. Utredningens förslag om att D-visering ska kunna beviljas under handläggningstiden skulle därför kräva initiala resurskrävande åtgärder för att möjliggöra sådan handläggning i arbetstillståndsärenden. På sikt är det dock realistiskt att anta en kostnad per ärende som täcks av ansökningsavgiften om 60 euro.

I betänkandet finns förslag om att avskaffa begränsningen av den maximala tillståndstiden för arbetstillstånd. Migrationsverket ser positivt på denna ändring och delar betänkandet slutsats att det ökade antalet förlängningsansökningar sannolikt kommer att vägas upp av den förenklade handläggningen då antalet resurskrävande utvisningsärenden kommer att minska. Kostnaderna för detta förslag bedöms därför ligga inom felmarginalen.

Sammantaget bedömer Migrationsverket att förslagen i utredningen kommer att vara högre än de 2,7 miljoner kronor som presenteras i betänkandet och att kostnaderna per år inte kommer att rymmas inom befintlig ram. Detta mot bakgrund av att initiala resurskrävande åtgärder krävs för att skapa förutsättningar för handläggningen enligt förslagen i betänkandet samt att vissa kostnadsberäkningar i förslaget bygger på osäkra antaganden. Enbart personalkostnader i handläggningen per år bedöms öka med mellan 6-10 miljoner kronor. Därutöver tillkommer kostnader för utveckling av IT-system, framtagande av mallar och styrdokument, uppdatera handböcker m.m. Migrationsverket bedömer dock att den största effekten på längre sikt är att den mer komplexa handläggningen begränsar möjligheterna till automatisering och flexibel bemanningsplanering. Detta kommer att påverka kostnadseffektiviteten negativt men hur den kommer att påverka kostnaden per år är svår att beräkna.

Övriga synpunkter

Migrationsverket noterar följande. I betänkandet i avsnitt *Frågan om ett anställningskontrakt ska bifogas en ansökan om arbetstillstånd* anges att till ansökan om arbetstillstånd ska bifogas ett yttrande från facklig organisation. Vidare anges att i det fall det inte finns ett kollektivavtal ska ansvarigt fackförbund ges tillfälle att yttra sig. Enligt 7 a § utlänningsförordningen ska Migrationsverket vid handläggningen av en ansökan om arbetstillstånd ge sammanslutningar av arbetstagare inom det verksamhetsområde som tillståndet avser tillfälle att yttra sig i ärendet. Detta 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. Migrationsverket får avstå från att inhämta yttrandet i de fall arbetsgivaren redan gjort det, om det är obehövligt eller om det finns särskilda skäl. Enligt Migrationsverket ska fackliga yttranden finnas i ärendet, oavsett om det finns kollektivavtal eller inte.

År 1995 infördes en bestämmelse i 2 kap. 5 a § 1989 års utlänningslag (nuvarande 5 kap. 19 §) som innebar undantag från huvudregeln att uppehållstillstånd skulle ha beviljats före inresan, om utlänningen kunde åberopa vägande skäl för förlängningen av ett pågående besök eller *någon annan tidsbegränsad vistelse i Sverige*. Syftet med införandet av bestämmelsen var att få lagstiftningen i bättre överensstämmelse med praxis. Bedömning av vägande skäl ska göras i samtliga förlängningsärenden med stöd av 5 kap. 19 § utlänningslagen.

Med *annan tidsbegränsad vistelse* avses enligt förarbetena¹¹ bland annat tillstånd för studier eller tidsbegränsade arbeten som beviljas inom ramen för vad man brukar kalla internationellt utbyte. De tidsbegränsade anställningar som det främst är fråga om avser tillstånd för studier eller tidsbegränsade arbeten.

Mycket har hänt sedan uttalandena i de äldre förarbetsuttalandena gjordes vad gäller bestämmelserna i 5 kap. 10 och 19 § utlänningslagen. Det finns idag särskilda kapitel i utlänningslagen som exempelvis rör arbetstillstånd och studier inom högre utbildning (se kapitel 5 b, 6, 6 a, 6 b och 6 c samma lag). De äldre förarbetsuttalandena bör därför tolkas i ljuset av övriga tillståndsgrunder i den nu gällande migrationslagstiftningen. Mot bakgrund av utvecklingen inom migrationslagstiftningen är det dock något oklart vilka uppehållstillstånd för studier och arbete som numera kan beviljas med stöd av 5 kap. 10 § utlänningslagen, förutom de tidsbegränsade uppehållstillstånden som beviljas i fall som avses i 6 kap. 2 § samma lag. Det vore därför önskvärt med ett förtydligande i den delen.

Dessutom får de uppehållstillstånd som beviljas med stöd av 5 kap. 10 § utlänningslagen bifallas trots att utlänningen vistas i Sverige, om det finns vägande skäl för förlängningen av vistelsetiden med stöd av 5 kap. 19 § utlänningslagen. Numera finns den möjligheten i vissa fall även med stöd av 5 kap. 18 § andra stycket. Även här skulle ett förtydligande behövas hur dessa två bestämmelser förhåller sig till varandra.

I delbetänkandet nämns Migrationsverkets certifieringsprocess. Migrationsverket vill framhålla att certifieringen är en intern arbetsåtgärd och serviceåtgärd för att – för såväl arbetstagare, arbetsgivare och för myndigheten – underlätta handläggningen av arbetstillståndsärenden. Certifieringen påverkar inte myndighetsutövningen och innebär inte att Migrationsverket frångår eller förändrar villkoren för att bevilja arbetstillstånd. Den är enbart ett inslag i handläggningen av arbetstillståndsärenden som påverkar rutinerna för handläggning och handläggningstidens längd.

Detta yttrande har beslutats av undertecknad generaldirektör efter föredragning av de rättsliga experterna Anna Bartosiewicz och Hampus Forssell. I den slutliga beredningen har även den tillförordnade rättschefen Carl Bexelius deltagit.

Mikael Ribbenvik

¹¹ Prop. 1994/95:179 Ändringar i utlänningslagen (1989:529), s. 66 - 67

Bilaga

1. MIGRF 2020:5, Migrationsverkets föreskrifter om förteckning över slag av arbeten inom vilka det finns stor efterfrågan på arbetskraft
2. Migrationsverkets statistik över asylsökande senaste 12 månaderna med utfärdad visering vid VIS-träff

Migrationsverkets föreskrifter om förteckning över slag av arbeten inom vilka det finns stor efterfrågan på arbetskraft;

**MIGRFS
2020:05**

Utkom från trycket
den 25 maj 2020

beslutade den 18 maj 2020.

Migrationsverket föreskriver, efter att ha hört Arbetsförmedlingen, Polismyndigheten och Utrikesdepartementet, med stöd av 8 kap. 13 § 2 utlänningsförordningen (2006:97) följande.

Genom dessa föreskrifter fastställs förteckningen enligt 5 kap. 12 § utlänningsförordningen över slag av arbeten inom vilka det finns en stor efterfrågan på arbetskraft. Förteckningen redovisas i bilagan till föreskrifterna och har upprättats i samråd med Arbetsförmedlingen som gett sammanslutningar av arbetsgivare respektive arbetstagare tillfälle att yttra sig.

Dessa föreskrifter träder i kraft två veckor efter den dag de utkom från trycket. Samtidigt upphör föreskrifterna (MIGRFS 2019:10) om förteckning över slag av arbeten inom vilka det finns stor efterfrågan på arbetskraft att gälla.

MIGRATIONSVERKET

MIKAEL RIBBENVIK

Anna Bartosiewicz

Bilaga till MIGRFS 2020:05

Förteckning enligt 5 kap. 12 § utlänningsförordningen (2006:97) över slag av arbeten inom vilka det finns stor efterfrågan på arbetskraft.

Fastställd den 18 maj 2020.

Anläggningsarbetare
Anläggningsmaskinförare
Apotekare
Arbeterapeuter
Arkitekter och lantmätare
Bagare och konditorer
Barnmorskor
Barnskötare
Bartendrar
Behandlingsassistenter och socialpedagoger
Betongarbetare
Biomedicinska analytiker
Biståndsbedömare
Buss- och spårvagnsförare
Byggnads- och ventilationsplåtslagare
Civilingenjörssyrken inom bygg och anläggning
Civilingenjörssyrken inom elektroteknik
Civilingenjörssyrken inom kemi och kemiteknik
Civilingenjörssyrken inom logistik och produktionsplanering
Civilingenjörssyrken inom maskinteknik
Controller
Distributionselektriker
Drifttekniker vid värme- och vattenverk
Drifttekniker, IT
Elektronikreparatörer och kommunikationselektriker
Fastighetsförvaltare
Fastighetsskötare
Fin-, inrednings- och möbelsnickare
Finmekaniker
Fordonsmontörer
Frisörer
Fritidspedagoger
Fysioterapeuter (sjukgymnaster)
Förare av jordbruks- och skogsmaskiner
Företagssäljare
Förskollärare
Golvläggare
Grundskollärare
Grundutbildade sjuksköterskor
Gymnasielärare

Hovmästare och servitörer
Industrielektriker
Ingenjörer och tekniker inom bygg och anläggning
Ingenjörer och tekniker inom elektroteknik
Ingenjörer och tekniker inom industri, logistik och produktionsplanering
Ingenjörer och tekniker inom kemi och kemiteknik
Ingenjörer och tekniker inom maskinteknik
Inköpare och upphandlare
Installations- och serviceelektriker
Jurister
Kockar och kallsköttor
Kriminalvårdare
Kuratorer
Kyl- och värmepumpstekniker
Laboratorieingenjörer
Lackerare och industrimålare
Lastbilsförare
Lokförare
Läkare
Lärare i yrkesämnen
Malmförädlingsyrken och brunnsborrare
Maskinoperatörer, gummi-, plast- och pappersvaruindustri
Maskinoperatörer, kemiska och farmaceutiska produkter
Maskinsnickare och maskinoperatörer inom träindustri
Maskinställare och maskinoperatörer inom metallarbete
Medicinska sekreterare och vårdadministratörer
Miljö- och hälsoskyddsinspektörer
Mjukvaru- och systemutvecklare
Montörer av elektrisk och elektronisk utrustning
Motorfordonsmekaniker och fordonsreparatörer
Murare
Målare
Nätverks- och systemtekniker
Odlare av jordbruksväxter, frukt och bär
Personliga assistenter
Processoperatörer, trä- och pappersindustri
Processövervakare inom kemisk industri
Psykologer
Receptarier
Redovisningsekonomer
Revisorer
Röntgensjuksköterskor
Saneringsarbetare
Skogsarbetare
Skötare
Slaktare och styckare
Smeder
Socialförsäkringshandläggare

Socialsekreterare
Specialistsjuksköterskor inom akut hälso- och sjukvård
Specialistsjuksköterskor inom allmän hälso- och sjukvård
Speciallärare och specialpedagoger
Speditörer och transportmäklare
Studie- och yrkesvägledare
Städare
Ställningsbyggare
Supporttekniker, IT
Svetsare och gasskärare
Systemadministratörer
Systemanalytiker och IT-arkitekter
Systemförvaltare
Systemtestare och testledare
Säkerhetsinspektörer
Taktmontörer
Tandhygienister
Tandläkare
Tandsköterskor
Tandtekniker och ortopedingenjörer
Taxiförare
Telefonförsäljare
Tolkar
Transportledare och transportsamordnare
Truckförare
Träarbetare och snickare
Trädgårdsanläggare
Tunnplåtslagare
Tågvårdar och ombordsansvariga
Underhållsmekaniker och maskinreparatörer
Undersköterskor, hemtjänst och äldreboende
Undersköterskor, vårdavdelning och mottagning
Universitets- och högskollärare
Uppfödare och skötare av lantbrukets husdjur
Veterinärer
VVS-montörer
Vårdare och boendestödare
Vårdbiträde
Väktare och ordningsvakter
Växtodlare och djuruppfödare med blandad drift

**Antal VIS-träffar i svenska asylärenden senaste 12 månaderna
(Datum för VIS-träff mellan 2020-04-01 tom 2021-03-31)**

Senaste Viseringsbeslutet på VIS-träffen	Antal VIS-träffar (unika dossnr)	varav Dublinindikation (unika dossnr)
Ansökan avvisas	2	0
Visering avslås	240	0
Visering beviljas	9	0
Visering förlängs med ny sticker	1	1
Visering utfärdad	2080	284
Ärendet avskrivs	4	0
Total	2334	285

**Antal VIS-träffar i svenska asylärenden senaste månaden.
(Datum för VIS-träff mellan 2021-03-01 tom 2021-03-31)**

Senaste Viseringsbeslutet på VIS-träffen	Antal VIS-träffar (unika dossnr)	varav Dublinindikation (unika dossnr)
Visering avslås	16	0
Visering utfärdad	103	8
Total	119	8