

Lagrådsremiss

Nya regler för arbetskraftsinvandring

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 27 mars 2008

Tobias Billström

Mattias Wahlstedt
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås nya regler för arbetskraftsinvandring till Sverige. Genom dessa införs ett effektivare och mer flexibelt system för arbetskraftsinvandring som har till syfte att underlätta rekryteringen av arbetskraft från tredjeländ.

Den nuvarande ordningen för prövning av om det finns behov av att rekrytera arbetskraft från tredjeländ, den s.k. myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen, upphör. Arbetsgivarens bedömning av behovet av en sådan rekrytering ska vara utgångspunkten vid handläggningen av ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd.

Tillståndstiderna för tidsbegränsade arbetstillstånd förlängs och ett tidsbegränsat arbetstillstånd ska kunna övergå till ett permanent uppehållstillstånd. Det ska säkerställas att erbjuda anställningsvillkor och försäkringsskydd för den arbetssökande tredjeländsmedborgaren motsvarar vad som gäller för arbetstagare som redan finns i Sverige. Inledningsvis ska ett arbetstillstånd kopplas till en viss arbetsgivare och ett visst slag av arbete.

Det föreslås flera undantag från huvudregeln att uppehålls- och arbetstillstånd ska vara ordnat före inresan i Sverige. Den vars anställning upphör under pågående tillståndsperiod ska, om han eller hon får ett nytt anställningserbjudande, under en tid av tre månader ha möjlighet att ansöka om arbetstillstånd inifrån Sverige. I vissa fall ska även gäststudenter kunna ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd inifrån landet. Vidare föreslås att en utlänning vars ansökan om uppehållstillstånd som flyktning eller skyddsbehövande i övrigt avslagits genom ett lagakraftvunnet beslut, under vissa förutsättningar ska kunna beviljas uppehållstillstånd för arbete utan att han eller hon först lämnar landet. Dessutom

föreslås att den som beviljats en visering för att här besöka en arbetsgivare, i vissa fall får söka uppehålls- och arbetstillstånd inifrån Sverige.

Som en konsekvens av övriga förslag föreslås att möjligheten att bevilja permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl direkt vid invandringstillfället avskaffas och att den särskilda tillståndsgrunden för säsongsarbete tas bort.

Vidare föreslås att möjligheten att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för den som har för avsikt att bedriva näringsverksamhet förtydligas.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 15 december 2008.

Lagrådsremissen bygger på en överenskommelse mellan regeringen och Miljöpartiet de Gröna.

Innehållsförteckning

1	Beslut	5
2	Lagtext	6
	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	6
3	Ärendet och dess beredning	12
4	Nuvarande ordning	12
4.1	Visering	12
4.2	Uppehållstillstånd	14
4.3	Arbetsstillstånd	15
4.4	När får en ansökan om uppehålls- och arbetsstillstånd beviljas efter inresan?	19
4.5	Återkallelse av tillstånd	19
4.6	Gemenskapsföretråde	20
4.7	Uppehållstillstånd för gäststudenter	21
4.8	Uppehållstillstånd för näringsidkare	22
4.9	Asylsökandes möjligheter att arbeta	23
5	Samarbetet inom EU/EES	23
6	Den myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen upphör	25
7	Förutsättningar för arbetsstillstånd	26
7.1	Grundläggande villkor för tidsbegränsade arbetsstillstånd	26
7.2	Arbetsstillståndets giltighetstid	28
7.3	Arbetsstillståndets koppling till en viss arbetsgivare och till ett visst slag av arbete	30
7.4	Villkoren för familjemedlemmar	31
7.5	Återkallelse av uppehållstillstånd	32
7.6	Permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl vid invandringstillfället	33
7.7	Säsongsarbete	34
8	Handläggningen av ansökningar om arbetsstillstånd	35
8.1	Gemenskapsföretråde och anställningsvillkor	35
8.2	Överklagande	37
9	Gäststudenter	38
10	Näringsidkare	40
11	Asylsökande	41
11.1	Bakgrund	41
11.2	Förutsättningarna för att få ett undantag från kravet på arbetsstillstånd skärps	43
11.3	Uppehållstillstånd för arbete i Sverige för en utlännings som fått avslag på en asylansökan	45
12	Att söka arbete i Sverige	50
12.1	Arbetsökarvisering	50
12.2	Ansökan om uppehålls- och arbetsstillstånd efter inresan	51

13	Ekonomiska konsekvenser.....	52
14	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	55
15	Författningskommentar.....	56
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Arbetskraftsinvandring till Sverige – förslag och konsekvenser (SOU 2006:87).....	64
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag.....	77
Bilaga 3	Sammanfattning av promemorian Ett effektivt och flexibelt system för arbetskraftsinvandring (Ds 2007:27).....	81
Bilaga 4	Promemorians lagförslag.....	82
Bilaga 5	Förteckning över remissinstanserna	85

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)

dels att 5 kap. 5, 10, 18 och 23 §§, 6 kap. 2 § samt 7 kap. 3 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas tre nya paragrafer, 5 kap. 15 a §, 6 kap. 2 a § och 12 kap. 12 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

5 §

Ett permanent uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som *har erbjudits en tillsvidareanställning i landet, om utlänningen har särskilda kvalifikationer och behovet av arbetskraft inte kan fyllas av arbetssökande inom landet eller genom rekrytering från annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller Schweiz.*

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

Ett permanent uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som *under de senaste fem åren har haft uppehållstillstånd för arbete i sammanlagt fyra år.*

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

10 §

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

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

15 a §

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas en utlänning vars ansökan om uppehållstillstånd som flyktning enligt 4 kap. 1 § eller

skyddsbehövande i övrigt enligt 4 kap. 2 § eller motsvarande äldre bestämmelser avslagits genom ett lagakraftvunnet beslut, om utlänningen vistas här och

1. sedan minst sex 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 ansöknings-tillfället, 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 ges in senast två veckor efter det att beslutet att avslå ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt vunnit laga kraft.

18 §¹

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

Detta gäller dock inte om

1. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd här som flykting eller skyddsbehövande i övrigt 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 getts en utlänning med familjeanknytning med stöd av 3 § första stycket 1 eller 2 b eller 3 a § första stycket 1 eller andra stycket,

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

5. utlänningen enligt 3 § första stycket 1–4, 3 a § första stycket 1–3 eller andra stycket har stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige och det inte skäligen kan krävas att utlän-

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.

5. utlänningen enligt 3 § första stycket 1–4, 3 a § första stycket 1–3 eller andra stycket har stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige och det inte skäligen kan krävas att utlän-

¹ Senaste lydelse 2006:220.

ningen reser till ett annat land för att ge in ansökan där, *eller*

6. det annars finns synnerliga skäl.

I fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som *skall* avvisas eller utvisas enligt dom eller beslut som har vunnit laga kraft gäller föreskrifterna i 8 kap. 14 § och 12 kap. 18–20 §§.

Lydelse enligt prop. 2007/08:74

ningen reser till ett annat land för att ge in ansökan där,

6. 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 §,

8. utlänningen enligt 10 § har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för studier och antingen slutfört studier som motsvarar 30 högskolepoäng eller fullföljt en termin vid forskarutbildning, *eller*

9. det annars finns synnerliga skäl.

Det som föreskrivs i 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 och han eller hon ansöker om ett uppehållstillstånd för arbete inom ett slag av arbete där det råder stor efterfrågan på arbetskraft. En förutsättning är dock 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.

I fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som *ska* avvisas eller utvisas enligt dom eller beslut som har vunnit laga kraft gäller föreskrifterna i 15 a §, 8 kap. 14 § och 12 kap. 18–20 §§.

Föreslagen lydelse

23 §²

Regeringen får meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för studier eller besök.

² Senaste lydelse 2006:219.

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

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

Regeringen får meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för forskning till en tredjelandsmedborgare och till hans eller hennes medföljande familjemedlemmar.

Regeringen får meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en tredjelandsmedborgare som har beviljats uppehållstillstånd för arbete.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

2 §

Arbetstillstånd får ges till en utlänning som erbjudits *säsongarbete*, en anställning inom ett yrke där det råder tillfällig brist på arbetskraft eller som deltar i ett internationellt utbyte. Tillstånd får även ges om det följer av ett internationellt avtal eller ett avtal med ett annat land.

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

1. anställningen gör det möjligt för honom eller henne att försörja sig, och

2. lönen, försäkringskyddet 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.

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.

Den sammanlagda tillståndstiden för arbetstillstånd enligt 2 § första stycket får inte vara längre

än fyra år.

Ett arbetstillstånd enligt 2 § första stycket ska knytas till 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.

7 kap.

3 §³

Uppehållstillstånd får återkallas för en utlänning som rest in i landet om

1. utlänningen utan arbetstillstånd bedriver verksamhet som kräver ett sådant tillstånd, *eller*

2. 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.

Uppehållstillstånd får dock inte återkallas enligt första stycket om utlänningen har vistats här i landet i mer än tre år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken.

Uppehållstillstånd får återkallas för en utlänning som rest in i landet, om

1. utlänningen utan arbetstillstånd bedriver verksamhet som kräver ett sådant tillstånd,

2. *utlänningen har beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket och anställningen upphört, 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, eller*

3. 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.

Uppehållstillstånd får dock inte återkallas enligt första stycket 1 eller 3 om utlänningen har vistats här i landet i mer än tre år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken.

12 kap.

12 a §

Har en utlänning ansökt om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 a § första stycket får Migrationsverket besluta om inhibition av ett beslut att avvisa eller utvisa

³ Senaste lydelse 2006:220.

utlänningen.

Denna lag träder i kraft den 15 december 2008.

3 Ärendet och dess beredning

År 2004 fick en parlamentarisk kommitté i uppdrag att se över det regelverk som styr möjligheterna till arbetskraftsinvandring i syfte att ta fram ett regelverk som medger vidgad arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES och Schweiz (dir. 2004:21). Kommittén antog namnet Kommittén för arbetskraftsinvandring, KAKI.

I maj 2005 redovisade kommittén delbetänkandet Arbetskraftsinvandring till Sverige – befolkningsutveckling, arbetsmarknad i förändring, internationell utblick (SOU 2005:50). Betänkandet innehåller en bred faktagenomgång.

Kommittén lade i oktober 2006 fram slutbetänkandet Arbetskraftsinvandring till Sverige – förslag och konsekvenser (SOU 2006:87). Till betänkandet fogades reservationer och ett särskilt yttrande. En sammanfattning av slutbetänkandet och utredningens lagförslag finns i *bilagorna 1 och 2*.

Inom Regeringskansliet utarbetades år 2007 promemorian Ett effektivt och flexibelt system för arbetskraftsinvandring (Ds 2007:27). Promemorian presenterade alternativa förslag till vissa delar av kommitténs slutbetänkande. En sammanfattning av promemorian och promemorians lagförslag finns i *bilagorna 3 och 4*.

Kommitténs båda betänkanden och promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 5*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2007/6628/EMA).

Regeringen har i propositionen Genomförande av EG-direktivet om ett särskilt förfarande för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i forskningssyfte (prop. 2007/08:74), föreslagit ändringar av bl.a. 5 kap. 23 § utlänningslagen (2005:716).

4 Nuvarande ordning

4.1 Visering

Schengenregelverket

Sverige är sedan mars 2001 anslutet till Schengenkonventionen och har därmed inträtt i det s.k. Schengensamarbetet. Schengenstaterna har gemensamt beslutat vilka utläningar som är viseringsfria respektive viseringspliktiga för inresa i Schengenområdet. I Schengenkonventionen anges de krav som gäller för att utfärda en visering som gäller inresa och vistelse i Schengenområdet. Bestämmelser för hur Schengenstaterna ska utfärda viseringar finns i de så kallade Gemensamma konsulära anvisningarna (Common Consular Instructions, CCI).

Som huvudregel ska en visering utfärdas som ger tillträde till samtliga Schengenstaters territorium (s.k. enhetlig visering). För att en sådan visering ska utfärdas ska sökanden ha ett giltigt resedokument, vid behov kunna styrka syftet med och villkoren för vistelsen, ha medel för vistelsen och återresan, ha en medicinsk reseförsäkring samt inte finnas

registrerad på spärllistan i Schengens Informationssystem (SIS) eller utgöra en risk för allmän ordning och säkerhet eller för någon av Schengenstaternas internationella förbindelser. I undantagsfall kan en visering gälla enbart för inresa i det Schengenland som utfärdat den eller i vissa av Schengenstaterna (s.k. territoriellt begränsad visering). Utgångspunkten är att viseringar med territoriellt begränsad giltighet ska beviljas med stor restriktivitet.

Den svenska regleringen

Enligt utlänningslagen (2005:716, UtlL) ska en utlänningsperson som reser in i eller vistas i Sverige ha visering. Kravet på visering gäller emellertid inte en utlänningsperson som har uppehållstillstånd eller ställning som varaktigt bosatt (2 kap. 3 § UtlL). Det gäller inte heller medborgare i de nordiska länderna (2 kap. 8 § UtlL). Regeringen har bemyndigats att undanta även andra utlänningspersoner än nordiska medborgare från kravet på visering (2 kap. 9 § UtlL). Med stöd av detta bemyndigande har regeringen undantagit bl.a. EES-medborgare från kravet på visering (3 kap. 1 § utlänningsförordningen [2006:97], UtlF).

Visering ges normalt för högst tre månader och kan utfärdas som en enhetlig visering i enlighet med föreskrifterna i Schengenkonventionen (3 kap. 2 § UtlL) eller undantagsvis som en nationell visering (3 kap. 4 § UtlL, jfr artikel 16 i Schengenkonventionen). En visering ska i regel sökas och vara beviljad före inresan i Sverige.

Beslut om visering meddelas av Migrationsverket. Vid sidan av verket får även Regeringskansliet meddela beslut om visering. Därutöver har regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Migrationsverket bemyndigats att meddela föreskrifter om att andra myndigheter har rätt att besluta om visering. Vidare får regeringen ge ett organ som är knutet till Sveriges exportråd rätt att besluta om visering samt ingå överenskommelse med en Schengenstat om att den statens behöriga myndigheter får meddela beslut om enhetlig visering (se 3 kap. 5 och 6 §§ UtlL).

Migrationsverket får ge en svensk beskickning eller ett svenskt konsulat rätt att besluta i ärenden om viseringar (3 kap. 12 § UtlF). Migrationsverket har bemyndigats att fatta beslut i ärenden om viseringar.

Migrationsverkets beslut i fråga om visering för en familjemedlem till en EES-medborgare som inte själv är EES-medborgare får överklagas till migrationsdomstol (14 kap. 3 § UtlL). Övriga beslut i viseringsärenden får inte överklagas.

Prövningen av en viseringsansökan

Prövningen av en viseringsansökan omfattar bl.a. syftet med besöket. Visering ges exempelvis för affärsbesök eller därmed jämförbar angelägenhet, deltagande i konferenser, seminarier eller liknande arrangemang, släkt- och vänbesök, kulturellt utbyte, deltagande i idrottsturneringar, semester eller annat turistiskt ändamål, annat särskilt angivet syfte av personlig eller ekonomisk natur, genomresa eller flygplats-

transitering. Prövningen av ett viseringsärende innebär också att det i varje enskilt ärende görs en bedömning av om det finns en risk för att personen inte kommer att lämna Sverige eller Schengenområdet efter viseringstidens utgång. En värdering av olika omständigheter såsom förankring i hemlandet och tidigare besök i Sverige görs mot möjligheterna till återvändande eller återsändande. Om det vid en samlad bedömning framstår som sannolikt att avsikten med vistelsen är en annan än den uppgivna eller att utlänningen inte kommer att lämna Sverige eller Schengenstaternas territorium efter viseringstidens utgång, får en enhetlig visering inte beviljas.

En utfärdad visering ger inte automatisk rätt till inresa i Schengenområdet. Gränskontrollmyndigheterna prövar alltid rätten till inresa. Utlänningen måste även vid gränsen kunna visa upp dokument som visar t.ex. hur försörjningsfrågan är löst samt en inbjudan som visar syftet med besöket.

Ordningen för att fastställa den så kallade viseringspraxisen, dvs. vilka bedömningar som ska göras avseende medborgare från ett visst land, fastställs i samråd mellan Schengenländernas ambassader i det berörda landet. Denna gemensamma praxis kompletteras med eventuella nationella krav som ska beaktas. För Sveriges del fastställer slutligen Migrationsverket den viseringspraxis som gäller för medborgare från ett visst land. Viseringspraxisen fungerar i praktiken som en instruktion för handläggande och beslutsfattande personal vid berörda svenska utlandsmyndigheter. I vissa fall får en enhetlig visering inte utfärdas utan föregående samråd med en eller flera andra Schengenstater. Migrationsverket beslutar vidare riktlinjer för utlandsmyndigheternas handläggning av viseringsärenden. Av dessa riktlinjer framgår vad som är gemensamt för medlemsstaterna i fråga om prövningen av viseringsansökningar.

4.2 Uppehållstillstånd

En utlänning som vistas i Sverige mer än tre månader ska ha uppehållstillstånd om inte visering har beviljats för längre tid (2 kap. 5 § UtL). Kravet på uppehållstillstånd gäller inte medborgare i de nordiska länderna. Det gäller inte heller EES-medborgare och deras familjemedlemmar, vilka har uppehållsrätt (2 kap. 8 § UtL). Uppehållstillstånd ges för viss tid (tidsbegränsat uppehållstillstånd) eller utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd).

Skäl för att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan vara att det råder tveksamhet om utlänningens vandell, att vistelsen avses bli begränsad till viss tid eller att utlänningen själv har begärt att få ett tidsbegränsat uppehållstillstånd (jfr prop. 2004/05:170 s. 197). I vissa fall kan uppehållstillståndet tidsbegränsas med presumtionen att tillståndet därefter ska övergå i ett permanent uppehållstillstånd, om de skäl som låg till grund för det första tillståndet fortfarande består (uppskjuten invandringssprövning). Uppskjuten invandringssprövning tillämpas bl.a. för en utlänning som beviljas uppehållstillstånd på grund av äktenskap eller samboförhållande med en i Sverige bosatt person. Enligt den praxis som utvecklats inom Migrationsverket tillämpas motsvarande ordning för näringsidkare (se närmare avsnitt 4.8).

Permanent uppehållstillstånd får beviljas bl.a. en utlänning som har erbjudits en tillsvidareanställning i landet, om utlänningen har särskilda kvalifikationer och behovet av arbetskraft inte kan fyllas av arbetsökande inom landet eller genom rekrytering från annat land inom EU/EES eller Schweiz (5 kap. 5 § UtlL). Med särskilda kvalifikationer avses främst nyckelpersoner inom industrin och näringslivet men även inom andra samhällsområden (jfr prop. 2004/05:170 s. 279).

Huvudregeln är att uppehållstillstånd ska sökas och vara beviljat före inresan i Sverige. Beslut om uppehållstillstånd meddelas normalt av Migrationsverket (5 kap. 20 § UtlL). Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Migrationsverket får meddela föreskrifter om att andra myndigheter har rätt att besluta om uppehållstillstånd (5 kap. 22 § UtlL).

Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd eller om återkallelse av ett uppehållstillstånd får överklagas till migrationsdomstol (14 kap. 3 § UtlL).

4.3 Arbetstillstånd

Krav på arbetstillstånd

En utlänning som ska arbeta i Sverige på grund av anställning här eller utomlands ska ha arbetstillstånd. Kravet på arbetstillstånd gäller dock inte medborgare i de nordiska länderna. Det gäller inte heller EES-medborgare och deras familjemedlemmar, vilka har uppehållsrätt, eller utlänningar som har permanent uppehållstillstånd. Även utlänningar som har ställning som varaktigt bosatta i en annan EU-stat eller är medborgare i Schweiz och vissa av deras familjemedlemmar är undantagna från kravet på arbetstillstånd. Motsvarande gäller vissa yrkesgrupper.

Arbetstillstånd får ges till en utlänning som erbjudits ett säsongsarbete eller en anställning inom ett yrke där det råder tillfällig brist på arbetskraft eller som deltar i ett internationellt utbyte. Tillstånd får även ges om det följer av ett internationellt avtal eller ett avtal med ett annat land (6 kap. 2 § UtlL). En utlänning som har tidsbegränsat uppehållstillstånd får normalt ges arbetstillstånd (6 kap. 3 § UtlL). Detta gäller dock inte om skäl hänförliga till syftet med uppehållstillståndet talar häremot. Så kan vara fallet t.ex. då ett uppehållstillstånd för tillfälligt besök av släktingar meddelats (jfr. prop. 2004/05:170 s. 212).

Ett arbetstillstånd ska vara tidsbegränsat. Det får avse ett visst slag av arbete och förenas med de övriga villkor som behövs (6 kap. 1 § UtlL).

Ansökan och beslutsmyndigheter

Arbetstillstånd ska enligt huvudregeln i 6 kap. 4 § UtlL ha sökts och beviljats före inresan i Sverige.

Beslut om arbetstillstånd meddelas av Migrationsverket (6 kap. 5 § UtlL). Därutöver får regeringen eller efter regeringens bemyndigande Migrationsverket meddela föreskrifter om att annan myndighet har rätt att besluta om arbetstillstånd (6 kap. 7 § UtlL). Med stöd av detta bemyndigande får Migrationsverket efter hörande av Arbetsförmedlingen och Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) föreskriva att svenska

utlandsmyndigheter får bevilja arbetstillstånd. Denna möjlighet har Migrationsverket utnyttjat bl.a. i fråga om arbetstillstånd för bärplockare. På liknande sätt kan Arbetsförmedlingen bemyndigas att besluta om arbetstillstånd (5 kap. 13 § UtIF).

Arbetsförmedlingen ska, efter hörande av berörda organisationer på arbetsmarknaden, besluta om riktlinjer för bedömningen av ärenden om arbetstillstånd (5 kap. 12 UtIF).

Enligt huvudregeln i 5 kap. 5 § UtIF ska Migrationsverket samråda med Arbetsförmedlingen i ett ärende om arbetstillstånd, om inte ansökningen ska avslås. Samråd behöver dock inte ske om Migrationsverket i det enskilda ärendet följer de av Arbetsförmedlingen utfärdade riktlinjerna.

Berörda arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer ska få tillfälle att yttra sig i ärenden som är av principiell betydelse eller annars av större vikt (13 kap. 14 § UtIL, jfr även 5 kap. 7 § UtIF). I praktiken hörs regelmässigt den berörda organisationen.

Ny myndighetsorganisation

Den 1 januari 2008 bildades den nya myndigheten Arbetsförmedlingen. Samtidigt lades Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), Arbetsmarknadsverket och länsarbetsnämnderna, inklusive den offentliga arbetsförmedlingen, ner.

Arbetstillstånd för täckande av tillfällig brist och permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl

Fram till den 2 juli 2007 var arbetsgivaren normalt skyldig att anmäla den lediga platsen till den offentliga arbetsförmedlingen (arbetsförmedlingen). Denna skyldighet upphörde att gälla fr.o.m. den 2 juli 2007, då lagen (1976:157) om skyldighet för arbetsgivare att anmäla ledig plats till den offentliga arbetsförmedlingen upphävdes. Även om skyldigheten att anmäla en ledig plats upphört har det bedömts nödvändigt för en arbetsgivare att, inför en rekrytering från tredjeland, anmäla den lediga platsen till Arbetsförmedlingen. Detta för att Arbetsförmedlingen ska kunna få ett fullgott beslutsunderlag när ställning ska tas till om gemenskapsföreträdet respekterats (se närmare avsnitt 4.6).

Det första ledet inleds när en arbetsgivare anmäler en ledig plats till Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen i Sverige samarbetar med arbetsförmedlingarna i EU/EES och Schweiz via nätverket European Employment Services (Eures). När en plats utannonseras i den svenska platsbanken blir den automatiskt synlig som en ledig plats i den internetbaserade Eures-portalen.

Arbetsgivaren ska också anmäla till arbetsförmedlingen att avsikten är att rekrytera en person som inte är bosatt inom EU:s samarbetsområde. Detta kan arbetsgivaren göra genom att registrera arbetserbjudandet på en blankett som finns på Arbetsförmedlingens hemsida. Blanketten ska skrivas under av arbetsgivaren och den berörda arbetstagarorganisationen och ges in till Arbetsförmedlingen.

När blanketten med arbetserbjudandet har kommit in till Arbetsförmedlingen görs en arbetsmarknadsprövning av ärendet. Detta innebär att Arbetsförmedlingen prövar om det finns arbetssökande i Sverige, EU/EES eller Schweiz som har kvalifikationer för det aktuella arbetet. För att bedöma huruvida en brist föreligger kontrolleras att arbetsgivaren anmält platsen till Arbetsförmedlingen och att den har varit utannonserad i platsbanken och Eures. Enligt Arbetsförmedlingens nuvarande praxis ska platsen ha varit utannonserad i tio dagar. Det undersöks också om det finns någon registrerad lämplig arbetssökande hos Arbetsförmedlingen som kan anvisas att söka platsen.

I anslutning till arbetsmarknadsprövningen görs även en kontroll av att anställningsvillkoren inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller vad som är praxis inom yrket eller branschen. För att Arbetsförmedlingen ska kunna bedöma anställningsvillkoren ska berörd arbetstagarorganisation av arbetsgivaren ha getts tillfälle att yttra sig om arbetsvillkoren. Arbetstagarorganisationen ska yttra sig över sådana villkor som är väsentliga för bedömningen av ärenden om arbetstillstånd. Arbetsförmedlingen följer regelmässigt arbetstagarorganisationernas yttranden. Om däremot yttrande saknas skickas ärendet av Arbetsförmedlingen på remiss till arbetstagarorganisationen. Skulle denna hävda att det finns arbetskraft inom landet eller inom övriga EU/EES eller Schweiz är det ett skäl för Arbetsförmedlingen att undersöka om så är fallet.

När det gäller ärenden om permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl så har Arbetsförmedlingen vid arbetsmarknadsprövningen även att ta ställning till om det råder en långsiktig brist på arbetskraft som kan utgöra ett hinder för expansion eller för att upprätthålla verksamheten.

När arbetsmarknadsprövningen är klar lämnar Arbetsförmedlingen sitt yttrande till arbetsgivaren. Arbetsgivaren sänder därefter arbetserbjudandet med Arbetsförmedlingens yttrande till den arbetssökande.

Det andra ledet av handlägningsprocessen inleds när den arbetssökande ansöker om uppehålls- och arbetstillstånd. Ansökan görs hos berörd utlandsmyndighet. Arbetserbjudandet med Arbetsförmedlingens yttrande bifogas ansökan. I ett antal fall har utlandsmyndigheterna bemyndigande att besluta om uppehålls- och arbetstillstånd. I annat fall skickas ansökan vidare till Migrationsverket som fattar beslut och meddelar den sökande beslutet.

Internationellt utbyte

När ärendet gäller internationellt utbyte ska inte någon prövning av om det föreligger brist på arbetskraft göras. Registreringen av arbetserbjudandet går i övrigt till på samma sätt som när det gäller ärenden om täckande av tillfällig brist och permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl. Den blankett som används vid registreringen av arbetserbjudandet på Arbetsförmedlingens hemsida ska skrivas under av både arbetsgivare och berörd arbetstagarorganisation och skickas till den arbetssökande. Denne ansöker om uppehålls- och arbetstillstånd hos Migrationsverket via en utlandsmyndighet. Migrationsverket fattar

därefter beslut i tillståndsfrågan. I tveksamma fall, när Migrationsverket har svårt att avgöra om ärendet faller under kategorin internationellt utbyte eller inte, skickas ärendet på remiss till Arbetsförmedlingen innan beslut fattas.

Utlandsmyndigheterna har bemyndigats av Migrationsverket att i vissa särskilt angivna fall bevilja uppehålls- och arbetstillstånd för medborgare i det land eller de länder där utlandsmyndigheten är verksam samt för utlänningar som är permanent bosatta där. De yrkeskategorier som avses anges i bilagan till Migrationsverkets föreskrifter med bemyndigande för svenska utlandsmyndigheter att bevilja uppehållstillstånd och arbetstillstånd (MIGRFS 2006:05). Det gäller bl.a. gästforskare och forskarassistenter, anställda vid utländsk handelskammare och ledningspersonal inom internationella företag eller koncerner. Berörd arbetstagarorganisation ges tillfälle att yttra sig om löner och övriga anställningsvillkor samt om arbetserbjudandet faller inom de angivna yrkeskategorierna. För flera av yrkeskategorierna gäller att sysselsättningen i Sverige ska vara av tillfällig natur.

Säsongsarbetstillstånd

Före år 2006 kunde den som under en tid om högst tre månader ville arbeta i Sverige inom trädgårdsnäring, odling i växthus, skogsplantering eller torvbrytning beviljas ett arbetstillstånd för säsongarbete. Till grund för bedömningen låg på förhand bestämda länskvoter över hur många tillstånd som skulle få ges under ett visst år för varje bransch eller yrkesområde. Kvoterna bestämdes i samråd av dåvarande länsarbetsnämnderna och arbetsmarknadens parter (Jfr Migrationsverkets föreskrifter med bemyndigande för länsarbetsnämnderna att handlägga ärenden om säsongsarbetstillstånd [MIGRFS 2001:2] och dåvarande AMS föreskrifter om kvotberäkning och arbetsmarknadsbedömning i ärenden om säsongsarbetstillstånd [AMSFS 2004:10]).

Under år 2006 beviljades inga säsongsarbetstillstånd. Dåvarande AMS beslutade att säsongsarbetstillstånd inte ska utfärdas från och med år 2007, eftersom behovet av säsongarbetskraft i framtiden bedöms klaras med hjälp av arbetare från EU/EES och Schweiz.

Överklagande

Migrationsverkets beslut om arbetstillstånd får överklagas till migrationsdomstol om frågan om tillstånd har behandlats i samband med ett beslut om avvisning eller utvisning (14 kap. 3 § andra stycket UtIL).

Riktlinjer vid bedömning av arbetstillstånd

Arbetsförmedlingen har den 21 februari 2008 fastställt riktlinjer vid bedömning av arbetstillstånd. I riktlinjerna anges följande allmänna utgångspunkter för personer med medborgarskap i länder utanför EU/EES och Schweiz. Koncentration får inte ske till arbetsplatser där svårigheter att rekrytera arbetskraft kan hänga samman med lönesättning, arbetsmiljö, lokala förhållanden eller liknande faktorer. Nivån avseende

lön, försäkringskydd och övriga anställningsvillkor ska lägst motsvara kollektivavtal eller vad som är svensk praxis inom yrket och branschen. Arbetstiden ska vara av en sådan omfattning att arbetstagaren får en tillräcklig försörjning under vistelsen i Sverige. Bostad ska vara ordnad. Berörd arbetstagarorganisation inom det verksamhetsområde som tillståndet avser ska ges tillfälle att yttra sig i ärendet.

4.4 När får en ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd beviljas efter inresan?

Som framgår ovan ska en utlänning som vill ha uppehålls- eller arbetstillstånd ha sökt och beviljats sådant tillstånd före inresan i landet.

Undantag från kravet på ett beviljat uppehållstillstånd före inresan gäller för utläningar som har rätt till uppehållstillstånd som flyktingar, skyddsbehövande i övrigt eller som på grund av synnerligen ömmande omständigheter bör beviljas uppehållstillstånd här. Även för ansökningar om förlängning av tidsbegränsade uppehållstillstånd som getts en utlänning på grund av viss familjanknytning (uppskjuten invandringsprövning) gäller undantag. Undantag gäller vidare för en utlänning som kan beviljas eller har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd efter ansökan av förundersökningsledare för att förundersökning eller huvudförhandling i ett brottmål ska kunna genomföras. Samma sak gäller när en utlänning söker uppehållstillstånd på grund av anknytning och det inte skäligen kan krävas att utlänningen reser till ett annat land för att ge in ansökan där eller när det annars finns synnerliga skäl (5 kap. 18 § UtlL). Slutligen kan en ansökan om uppehållstillstånd som avser förlängning av ett pågående besök eller någon annan tidsbegränsad vistelse här i landet bifallas trots att utlänningen vistas i Sverige, om det finns vägande skäl för förlängning av vistelsen (5 kap. 19 § UtlL).

Bestämmelserna om undantag från kravet på ett beviljat uppehållstillstånd före inresan tillämpas på motsvarande sätt i fråga om arbetstillstånd (6 kap. 4 § UtlL).

4.5 Återkallelse av tillstånd

I 7 kap. UtlL regleras återkallelse av visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Dessa tillstånd får återkallas för en utlänning som medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet har förtigit omständigheter som varit av betydelse för att få tillståndet. Om utlänningen vistas i landet i mer än fyra år med uppehållstillstånd får uppehållstillståndet återkallas på denna grund endast om det finns synnerliga skäl för det (7 kap. 1 § UtlL). I övrigt får visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd återkallas om det finns särskilda skäl för återkallelse. I fråga om uppehållstillstånd gäller återkallelse på grund av särskilda skäl endast den som ännu inte har rest in i Sverige (7 kap. 2 § UtlL). Upphållstillstånd får vidare återkallas för en utlänning som rest in i landet om utlänningen utan arbetstillstånd bedriver 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 § första stycket UtIL). Detta gäller dock inte om utlänningen har vistats i landet i mer än tre år med uppehållstillstånd (7 kap. 3 § tredje stycket UtIL). Upphållstillstånd på grund av anknytning får återkallas om det förhållande som grundande anknytningen upphör (7 kap. 3 § andra stycket UtIL). Vid bedömningen av om uppehållstillståndet bör återkallas enligt 7 kap. 1 eller 3 § UtIL för en utlänning som har rest in i landet ska hänsyn tas till den anknytning som utlänningen har till det svenska samhället och till om andra skäl talar mot att tillståndet återkallas. Vid en sådan bedömning ska särskilt beaktas utlänningens levnadsomständigheter, om utlänningen har barn i Sverige och, om så är fallet, barnets behov av kontakt med utlänningen, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas av att utlänningens uppehållstillstånd återkallas, utlänningens övriga familjeförhållanden samt hur länge utlänningen har vistats i Sverige (7 kap. 4 § UtIL). Upphållstillstånd får i vissa fall återkallas om utlänningen har registrerats på spärlista i Schengens informationssystem (7 kap. 5 § UtIL). I 7 kap. 6 § UtIL regleras återkallelse av uppehållstillstånd för en utlänning som inte är medborgare i en stat tillhörande EU och som avvisats eller utvisats av en stat tillhörande EU eller Norge eller Island. Ett permanent uppehållstillstånd ska återkallas för en utlänning som inte längre är bosatt i Sverige (7 kap. 7 § UtIL). I 7 kap. 7 a–b §§ UtIL finns bestämmelser om vissa tidsbegränsade uppehållstillstånd som får återkallas om förutsättningarna för uppehållstillståndet inte längre är uppfyllda.

Återkallelse av uppehållstillstånd och arbetstillstånd beslutas av Migrationsverket. Återkallelse av visering beslutas av den myndighet som har beviljat viseringen eller av Migrationsverket. Upphållstillstånd eller visering som har beviljats av Regeringskansliet får endast återkallas av Regeringskansliet (7 kap. 8 § UtIL).

Migrationsverkets beslut om återkallelse av uppehållstillstånd får enligt 14 kap. 3 § första stycket UtIL överklagas till migrationsdomstol. Migrationsverkets beslut om återkallelse av arbetstillstånd överklagas till migrationsdomstol endast om frågan om tillstånd har behandlats i samband med ett beslut om avvisning eller utvisning (14 kap. 3 § andra stycket UtIL).

4.6 Gemenskapsföreträde

Det s.k. gemenskapsföreträdet innebär att det egna landets befolkning samt befolkningen i EU/EES och Schweiz ska ha företräde till befintliga arbetstillfällen. Denna princip är baserad på en resolution som EU:s stats- och regeringschefer antog år 1994 om företräde till lediga anställningar för medborgare i EU eller tredjelandsmedborgare som är bosatta på gemenskapens territorium. I den senare gruppen finns undantag för vissa kategorier av personer, t.ex. de som arbetar som au pair eller är asylsökande.

Principen om gemenskapsföreträde är politiskt men inte juridiskt bindande. Den utgör inte i sig någon egentlig grund för rättsligt agerande. I artikel 10 i EG-fördraget föreskrivs dock att varje medlemsstat ska

avstå från att vidta åtgärder som strider mot fördraget och som äventyrar att fördragets mål uppnås, den s.k. lojalitetsprincipen. Denna gäller såväl rättsligt bindande som icke rättsligt bindande dokument. Principen om gemenskapsföretråde har senare bekräftats i övergångsbestämmelserna till anslutningsfördraget av den 16 april 2003 vid EU:s utvidgning år 2004. Medlemsstaterna har också ställt sig bakom principen om gemenskapsföretråde i samband med behandlingen av kommissionens grönbok om ekonomisk migration (KOM [2004] 811 slutlig). Vidare har kommissionen i sitt meddelande från december 2005 om en strategisk plan för laglig migration understrukit att det är viktigt att det i överläggningarna om vilken politik som ska föras i framtiden även tas hänsyn till principen om företråde för inhemska arbetssökande, dvs. gemenskapsföreträdet.

Principen om gemenskapsföretråde har för tredjelandsmedborgare som erbjudits en tillsvidareanställning i Sverige lagfästs genom 5 kap. 5 § UtlL.

4.7 Uppehållstillstånd för gäststudenter

Enligt 5 kap. 10 § UtlL får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas en utlänning som önskar vistas här i landet för studier. Regeringen har med stöd av bemyndigandet i 5 kap. 23 § UtlL närmare föreskrivit vilka villkor som ska vara uppfyllda för att en utlänning som har antagits till högskoleutbildning här ska beviljas uppehållstillstånd för studietiden. Han eller hon ska ha sin försörjning under studietiden och sin återresa tryggad genom egna medel, stipendium eller på annat liknande sätt, en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige samt inte utgöra ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsa (4 kap. 5 § första stycket UtlF). Uppehållstillstånd ska beviljas för minst ett år eller den kortare tid studierna avser. Pågår studierna längre tid än ett år ska tillståndet förlängas med minst ett år i taget eller den kortare tid som studierna avser, under förutsättning att villkoren är uppfyllda och att den studerande gör godtagbara framsteg i sina studier (4 kap. 5 § andra stycket UtlF).

En utlänning som har beviljats uppehållstillstånd för studier är undantagen från kravet på arbetstillstånd under den tid som uppehållstillståndet gäller. Motsvarande gäller för den som har haft sådant uppehållstillstånd för en tid av minst sex månader och som inom giltighetstiden för tillståndet ansöker om förlängning till dess tillståndsfrågan har avgjorts eller, om beslut om utvisning meddelas, till dess utvisningsbeslutet har vunnit laga kraft (5 kap. 2 § första stycket 6 UtlF).

Som framgår ovan är uppehållstillstånd för studier tidsbegränsade. Det innebär att utlänningen normalt ska lämna landet när uppehållstillståndet har gått ut. Det gäller även om utlänningen har en pågående anställning här.

4.8 Uppehållstillstånd för näringsidkare

Enligt 5 kap. 5 § andra stycket UtL får uppehållstillstånd beviljas en utlänning som har sin försörjning ordnad på annat sätt än genom anställning. Härmed avses bl.a. egna företagare (prop. 2004/05:170 s. 279). Som anförs i avsnitt 4.2 gäller kravet på uppehållstillstånd inte medborgare i de nordiska länderna. Det gäller inte heller EU/EES-medborgare och deras familjemedlemmar, vilka har uppehållsrätt. Att uppehållstillståndet får tidsbegränsas framgår av 5 kap. 10 § UtL.

Av uttalandena i förarbetena till motsvarande äldre bestämmelse framgår att det för att få uppehållstillstånd krävs realistiska företagsplaner och att den sökande har tillräcklig egen försörjning för att leva i Sverige under minst ett år. Den som kunnat försörja sig av verksamheten kan efter två år få permanent uppehållstillstånd. Av förarbetena framgår också att tillståndsprövningen bör ske i generös anda och ses som ett led i vad som kallas internationellt utbyte. Innebörden av försörjningskravet för det första året är att personen i fråga ska ha medel motsvarande Socialstyrelsens normer för skälig levnadsnivå enligt socialtjänstlagen (2001:453). Han eller hon ska även ha medel för att täcka bostadskostnader. I de fall sökanden har familj ökar försörjningskravet. Den som åsidosätter elementära skyldigheter för företagare eller bolag i Sverige kan vägras förlängt uppehållstillstånd (prop. 1983/84:144 s. 78–82).

Enligt den praxis som utarbetats inom Migrationsverket krävs för att få uppehållstillstånd som näringsidkare att en företagsekonomisk värdering visar att företagsplanerna är realistiska och att företaget enligt en professionell bedömning kan förväntas uppnå en tillfredsställande lönsamhet. Som underlag för bedömningen ska den som söker uppehållstillstånd som näringsidkare uppvisa handlingar som visar att det finns kapital till etablering eller köp av rörelsen, tillräckligt med medel för att sökanden ska kunna försörja sig och sin familj under det första året i Sverige och en noggrann redogörelse för företagsplanerna (marknadsplan, resultat- och likviditetsbudget, budgeterad balansräkning samt redogörelse för t.ex. kundkontakter, bankförbindelser, branschvana och utbildning). Vid köp av ett företag ska de två senaste årens årsredovisningar presenteras.

Uppehållstillstånd ges vanligen för ett år i taget under en provotid på två år. I några undantagsfall ges tillstånd för sex månader. Vid en första ansökan om förlängning av uppehållstillståndet kontrolleras att företaget startats, att det registrerats och att sökanden kan försörja sig. Vid andra förlängningsansökan kontrolleras försörjningsförmågan, att företaget drivs enligt redovisad plan och att erforderliga tillstånd finns för verksamheten. Under förutsättning att det går att försörja sig på rörelsen kan sökanden efter två år beviljas permanent uppehållstillstånd. Medföljande familjemedlemmar kan få uppehållstillstånd för samma tid som näringsidkaren om deras försörjning är tryggad. Den första ansökan lämnas in till en utlandsmyndighet och prövas av Migrationsverket.

4.9 Asylsökandes möjligheter att arbeta

Asylsökande undantas från skyldigheten att ha arbetstillstånd i de fall Migrationsverket bedömer att beslut i ärendet inte kommer att kunna fattas inom fyra månader från ansökningstillfället. Migrationsverket utfärdar då ett särskilt bevis som visar att den sökande är undantagen från skyldigheten att inneha arbetstillstånd. Undantaget, s.k. AT-UND, gäller till dess det finns ett lagakraftvunnet beslut i ärendet. Om ett beslut om avvisning eller utvisning inte bedöms kunna verkställas med tvång på grund av förhållandena i mottagarlandet gäller undantaget från kravet på arbetstillstånd till dess utlännigen lämnar Sverige (5 kap. 4 § UtIF).

5 Samarbetet inom EU/EES

Kommissionens förslag till direktiv om en gemensam syn på ekonomisk migration i EU

Under toppmötet i Tammerfors år 1999 lade europeiska rådet fast att EU ska säkerställa en likabehandling av alla inom unionen lagligen bosatta tredjelandsmedborgare. Målet är att ge dessa personer rättigheter och skyldigheter jämförbara med EU-medborgarnas. Ambitionen att utveckla en väl fungerande invandringspolitik har sedan upprepats år 2004 i det s.k. Haagprogrammet och senare i slutsatserna från europeiska rådet i december 2006. Inom ramen för genomförandet av Haagprogrammet ska kommissionen presentera fem förslag till direktiv på området ekonomisk migration.

Kommissionen har som ett första steg den 23 oktober 2007 presenterat två förslag till direktiv. Det första förslaget behandlar villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning (KOM[2007] 637).

Direktivförslaget syftar till att förbättra EU:s förmåga att attrahera och i vissa fall behålla högkvalificerad arbetskraft från tredje land genom att utfärda ett s.k. EU-blåkort. Målet är att öka den högkvalificerade invandringen till unionen i syfte att stärka EU:s ekonomiska konkurrenskraft. Förslaget ska komplettera övriga åtgärder som EU vidtar i arbetet med att uppnå målet att år 2010 bl.a. bli världens mest dynamiska och konkurrenskraftiga kunskapsbaserade ekonomi, den s.k. Lissabonstrategin. Förslaget ska enligt kommissionen bidra till att bättre svara mot förändringar i efterfrågan på arbetsmarknaden och kompensera för existerande och framtida brist på kompetens inom EU.

Kommissionen vill med förslaget införa ett gemensamt påskyndat förfarande som ska vara flexibelt och bygga på gemensamma definitioner och kriterier avseende t.ex. anställningskontrakt, yrkeskvalifikationer och lön. De personer som sedan får status som högkvalificerad arbetskraft meddelas ett uppehållstillstånd i form av ett EU-blåkort, vilket ger dem och deras familjemedlemmar en uppsättning rättigheter, bl.a. fördelaktiga villkor för familjeåterförening. Under den första tvåårsperioden ska tillträdet till arbetsmarknaden begränsas till det yrke för vilket man först

beviljades uppehållstillstånd. Efter två år ska en person med EU-blåkort ha samma tillträde till anställningar som personer bosatta i landet.

En person som har ett EU-blåkort och dennes familjemedlemmar ska under vissa förutsättningar kunna flytta från en medlemsstat till en annan efter två års laglig bosättning i den första medlemsstaten. Innehavaren ska också kunna lägga samman tidsperioder i upp till tre medlemsstater för att uppnå status som varaktigt bosatt tredjelandsmedborgare.

Vidare innebär förslaget att medlemsstaterna ska avhålla sig från aktiv rekrytering av arbetskraft som det råder brist på i utvecklingsländerna, exempelvis arbetskraft inom hälsosektorn. Förslaget innehåller även vissa initiativ som syftar till att främja cirkulär migration, dvs. rörlighet mellan ursprungs- och mottagarländer. Bland annat innehåller förslaget en förlängning av tillåten tid som tredjelandsmedborgare får vara borta från EU utan att förlora sitt tillstånd under förutsättning att personen bedriver verksamhet som anställd eller egenföretagare, utför volontärbete eller studerar i sitt ursprungsland.

Det andra direktivförslaget behandlar ett enhetligt ansökningsförfarande och ett kombinerat tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium samt en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeländ som lagligen vistas i en medlemsstat (KOM[2007] 638). Kommissionens syfte med detta direktivförslag är att skapa ett regel- och rättighetsbaserat synsätt på arbetskraftsinvandring. Förslaget innehåller en gemensam uppsättning rättigheter, en enhetlig ansökningsprocedur och ett kombinerat uppehålls- och arbetstillstånd. Målet med förslaget är att tillförsäkra arbetskraftsinvandrare samma anställningsrelaterade rättigheter som de egna medborgarna. Direktivförslaget undantar utstationerad personal, företagsinterna förflyttningar, personer som flyttar i enlighet med GATS-bestämmelserna, säsongarbetare och varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare.

Utgångspunkten i de båda direktivförslagen är att antalet tredjelandsmedborgare som ska tillåtas resa in och vistas i en viss medlemsstat även fortsättningsvis ska beslutas av den berörda medlemsstaten och att gemenskapsföreträdet förblir intakt.

Kommissionen avser att under år 2009 presentera ytterligare ett direktivförslag vilket ska behandla säsongarbetande tredjelandsmedborgare. De sektorer som avses är jordbruks-, byggnads- och turistsektorn. Kommissionen menar att det i dessa sektorer finns en stor andel olaglig arbetskraft. Förslag till direktiv ska presenteras under år 2008.

Kommissionen förväntas under år 2009 även presentera förslag till direktiv för företagsinternt utstationerad personal och avlönade praktikanter.

Associeringsavtal inom EU m.m.

Många tredjelandsmedborgare som befinner sig inom EU har vissa rättigheter i sin egenskap av arbetstagare vilka till stor del grundar sig på olika associeringsavtal mellan deras hemländer och EU. Dessa är s.k. blandade avtal, som ingås mellan gemenskapen och medlemsstaterna å ena sidan och eller flera andra stater å andra sidan. Avtalen har olika mål-

sättningar och varierar beroende på skilda politiska och ekonomiska förhållanden. EES-avtalet och avtalet med Schweiz ger mest långtgående rättigheter för medborgarna i de avtalsslutande länderna. Därefter kommer avtal med Turkiet och balkanstaterna (Albanien, Kroatien, Makedonien och Montenegro) samt i en tredje grupp avtal med Algeriet, Marocko och Tunisien. Avtal med mera begränsade rättigheter finns med andra länder kring Medelhavet och med stater i det forna Sovjetunionen.

6 Den myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen upphör

Regeringens förslag: Den myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen ska upphöra. Arbetsgivarens bedömning av om det i det enskilda fallet finns ett behov av att rekrytera arbetskraft från tredjeland ska vara utgångspunkten vid handläggningen av ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd.

Utredningens bedömning: Den nuvarande ordningen med en myndighetsbaserad arbetsmarknadsprövning bör vara kvar.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna anser att den myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen bör upphöra. Några remissinstanser, däribland *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* och *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, anser att den myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen bör vara kvar. *LO* anför att arbetsmarknadens parter bör få yttra sig i själva bristfrågan för att deras kunskaper om arbetsmarknadsläget ska komma till användning.

Skälen för regeringens förslag: Enligt den nuvarande ordningen för handläggning av ärenden som rör arbetstillstånd för täckande av tillfällig brist och permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl, ska det inför en rekrytering av arbetskraft från tredjeland göras en myndighetsbaserad arbetsmarknadsprövning. Därmed avses en prövning av om det finns arbetssökande i Sverige eller övriga EES och Schweiz som har kvalifikationer för det aktuella arbetet eller, uttryckt på ett annat sätt, om det finns en brist på efterfrågad arbetskraft. Arbetsmarknadsprövningen utförs enligt nuvarande ordning av Arbetsförmedlingen. Prövningen beskrivs närmare i avsnitt 4.3.

Regeringen anser att den nuvarande handläggningsordningen är otillfredsställande. Det är den enskilde arbetsgivaren som har bäst kunskap om vilka rekryteringsbehov som föreligger i den egna verksamheten. Därav följer att arbetsgivarens bedömning av om det finns ett behov av att rekrytera från tredjeland bör vara utgångspunkten vid handläggningen av ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. Regeringen anser därför, i enlighet med flertalet remissinstanser, att den myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen bör upphöra. Därmed blir reglerna för tredjelandsmedborgares möjligheter att arbeta i Sverige mer likställda med de regler som gäller för medborgare i övriga EU/EES och Schweiz. En sådan ordning, där det är den enskilda arbetsgivaren och

inte Arbetsförmedlingen som avgör om det finns ett behov av att rekrytera från tredjeland, innebär att arbetsgivarens kompetensbehov bättre och snabbare kan tillgodoses. Med hänsyn till att det ur ett arbetsgivarperspektiv i regel är betydligt enklare att rekrytera någon från Sverige än från tredjeland, förutsatt att rätt kompetens finns inom landet, finns ingen anledning att befara en undanträngning av inhemsk arbetskraft. Det finns således heller ingen anledning att som *LO* föreslår utöka arbetsmarknadens parter medverkan i prövningen.

I enlighet med vad som närmare utvecklas i avsnitt 7.1 är regeringen av den uppfattningen att staten, även om den myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen upphör, även fortsättningsvis bör ansvara för att gemenskapsföreträdet respekteras. Staten bör också svara för att de erbjudna villkoren avseende lön, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor lägst ska motsvara vad som gäller för arbetstagare som redan är bosatta i landet. Genom att staten i fortsättningen kontrollerar att gemenskapsföreträdet respekteras och därtill prövar villkoren för det aktuella erbjudandet om anställning säkerställs en sund konkurrens om arbetstillfällena på arbetsmarknaden.

Regeringens förslag i denna del föranleder en ny handläggningsordning avseende arbetstillstånd. Handläggningsordningen behandlas i avsnitt 8.

7 Förutsättningar för arbetstillstånd

7.1 Grundläggande villkor för tidsbegränsade arbetstillstånd

Regeringens förslag: Tidsbegränsade arbetstillstånd ska kunna beviljas en utlänning som har ett erbjudande om en anställning som han eller hon kan försörja sig på. De erbjudna anställningsvillkoren får inte vara sämre än vad som gäller enligt svenska kollektivavtal eller vad som är praxis inom yrket eller branschen. Principen om gemenskapsföreträde ska respekteras.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Många remissinstanser som har yttrat sig om förslaget är positiva till att villkoren för arbetstillstånd författningsregleras. *Migrationsverket* anser att det bör klargöras huruvida lönen även ska räckta till en medföljande familj. *Kammarrätten i Stockholm*, *Sveriges advokatsamfund* och *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* resonerar kring frågan om försörjningskravet ska knytas till anställningens omfattning. *Sveriges advokatsamfund* anser att anställningsvillkorens koppling till kollektivavtal respektive praxis i de flesta fall ger mycket lite vägledning till den tillståndsgivande myndigheten och föreslår därför att det i författningstexten anges att anställningsvillkoren ska vara marknadsmässiga. *Företagarna* anser inte att villkoren

för anställningen ska vara reglerade, eftersom detta innebär att avtalsfriheten frångås.

Skälen för regeringens förslag: Enligt nuvarande praxis är det en förutsättning för att ett uppehålls- och arbetstillstånd ska kunna beviljas att utlänningen har erbjudits en anställning där arbetstiden är av sådan omfattning att han eller hon får en tillräcklig försörjning under vistelsen i Sverige. Försörjningskravet avser endast arbetstagaren. Därutöver krävs att nivån avseende lön, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor lägst ska motsvara kollektivavtal eller vad som är praxis i Sverige inom yrket eller branschen.

Det är regeringens uppfattning att det även i fortsättningen ska vara en förutsättning för arbetstillstånd att utlänningen har erbjudits en anställning i Sverige som han eller hon kan försörja sig på. Detta bör framgå av utlänningslagen. Att utlänningen kan försörja sig på anställningen ställer i första hand krav på arbetstiden. Den måste vara av sådan omfattning att inkomsten från den erbjudna anställningen inte är så låg att han eller hon behöver försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) för att täcka kostnaderna för bl.a. boende och uppehälle. Att utlänningen kan försörja sig på anställningen ställer dock inte tillräckliga krav på lönesättningen och saknar helt betydelse för anställningsvillkoren i övrigt. Det nya systemet får inte underlätta för oseriösa arbetsgivare att hitta arbetskraft genom att erbjuda anställningsvillkor som är sämre än dem som gäller för arbetstagare redan bosatta i Sverige. Mot denna bakgrund anser regeringen att det i utlänningslagen bör uppställas som villkor för att en utlänning ska beviljas uppehålls- och arbetstillstånd att de erbjudna anställningsvillkoren inte får vara sämre än de som gäller för arbetstagare i Sverige. Till skillnad från *Sveriges advokatsamfund* anser regeringen att svenska kollektivavtal eller vad som är praxis inom yrket eller branschen kan tjäna som vägledning i detta avseende. Arbetstagarorganisationerna har i detta sammanhang en viktig roll (se närmare avsnitt 8.1).

Av de åtaganden som Sverige har gjort inom EU följer bl.a. att det egna landets befolkning samt befolkningen i övriga EU/EES och Schweiz ska ha företräde till befintliga arbetstillfällen. En förutsättning för att arbetstillstånd ska kunna beviljas bör därför även i fortsättningen vara att principen om gemenskapsföreträde respekteras. En föreskrift om detta bör tas in i utlänningslagen. Hur gemenskapsföreträdet ska hanteras under handläggningen av uppehålls- och arbetstillstånd behandlas i avsnitt 8.1.

Migrationsverket har väckt frågan om försörjningskravet bör utökas till att omfatta även familjemedlemmar. Mot bakgrund av att regeringen nyligen har beslutat att tillsätta en utredning om försörjningskrav som villkor för anhöriginvandring (dir 2008:12) bör frågan inte behandlas i denna lagrådsremiss. Inte heller finner regeringen skäl att här knyta försörjningskravet till anställningens omfattning.

7.2 Arbetstillståndets giltighetstid

Regeringens förslag: Ett tidsbegränsat arbetstillstånd får inte ges för längre tid än två år. Det får heller inte avse längre tid än anställningstiden. Den sammanlagda tillståndstiden för ett tidsbegränsat arbetstillstånd får inte vara längre än fyra år.

En förlängning av tillståndet får sökas inifrån Sverige och ska göras före tillståndstidens utgång. I samband med en ansökan om förlängning ska en ny prövning av förutsättningarna för tillståndet göras.

En utlänning som under de senaste fem åren har haft uppehållstillstånd för arbete i sammanlagt fyra år kan beviljas permanent uppehållstillstånd om de grundläggande villkoren för uppehållstillstånd fortfarande är uppfyllda.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Promemorian: Behandlar inte frågan.

Remissinstanserna: Utredningens förslag har i allt väsentligt bemötts positivt av remissinstanserna. *Flyktinggrupperna och Asylkommittéernas Riksråd (FARR)* har anfört att de anser att de uppehålls- och arbetstillstånd som beviljas alltid ska vara permanenta.

Skälen för regeringens förslag

Utgångspunkter

De flesta utlänningar som får uppehålls- och arbetstillstånd av arbetsmarknadsskäl i Sverige får det för ”täckande av tillfällig brist på arbetskraft”. Arbetstillstånd för täckande av tillfällig brist kan initialt ges för längst 18 månader och kan då förlängas med sex månader. Vanligast är dock att arbetstillstånd initialt ges för 12 månader med möjlighet till förlängning sex plus sex månader. Efter en sammanlagd tid av 24 månader beviljas ingen ytterligare förlängning. Arbetstagaren ska då lämna landet oavsett om ett erbjudande om fortsatt anställning finns eller inte. Detta är enligt regeringens mening inte en tillfredsställande ordning. Den svenska arbetsmarknaden gynnas av längre tillståndstider. Genom att den enskilde arbetstagaren ges bättre möjligheter att planera sin vistelse kan det också bli mer attraktivt för denne att söka sig till Sverige. Längre tillståndstider medför dessutom en kontinuitet som torde vara till fördel för arbetstagaren, arbetsgivaren och verksamheten som bedrivs på arbetsplatsen. Genom införandet av längre tillståndstider är det inte längre relevant att tala om att täcka tillfällig brist på arbetskraft.

Det är regeringens uppfattning att arbetstillstånd från början bör beviljas för en kortare tid men att tillståndet ska kunna övergå till ett permanent tillstånd att vistas och arbeta i Sverige.

Tidsbegränsat arbetstillstånd

Ett tidsbegränsat arbetstillstånd bör normalt beviljas för tid motsvarande anställningstiden. Ett arbetstillstånd bör dock inte avse längre tid än anställningstiden. Om utlänningens anställning förlängs bör arbetstillståndet efter ansökan förlängas i motsvarande mån. Ett arbetstillstånd

bör inte heller avse längre tid än två år. Det sagda innebär t.ex. att den som har en anställningstid om sex månader bör få arbetstillstånd för motsvarande tid, medan den som har en tillsvidareanställning bör få sitt arbetstillstånd begränsat till två år. Förlängning bör kunna ske vid ett eller flera tillfällen men den sammanlagda tillståndstiden för utlänningen bör enligt regeringens uppfattning inte överstiga fyra år. Då bör istället frågan om permanent uppehållstillstånd aktualiseras (jfr nedan). När arbetstillstånd beviljats enligt det föreslagna förfarandet är det rimligt att en ansökan om förlängning ska kunna beviljas trots att den görs inifrån landet. En förlängning bör föregås av en ny prövning av om de grundläggande villkoren för arbetstillstånd fortfarande är uppfyllda. Om det vid prövningen av en förlängningsansökan visar sig att anställningen upphört och något annat arbetserbjudande inte finns, ska inget nytt arbetstillstånd beviljas. Utlänningen ska då lämna landet.

I de fall det anställningsförhållande som ansökan avsåg upphör under den pågående tillståndsperioden bör utlänningen kunna söka nytt arbete. Förutsättningarna för detta behandlas närmare i avsnitt 7.5. I det fall arbetstagaren fått ett erbjudande om en ny anställning bör han eller hon kunna beviljas ett arbetstillstånd för den anställningen trots att ansökan därom görs inifrån landet.

En ansökan om förlängt tillstånd bör, precis som enligt nuvarande ordning, göras under den tid då arbetstillståndet är giltigt. Att den som har haft arbetstillstånd för en tid av minst sex månader inte behöver ha arbetstillstånd för tiden till dess att tillståndsfrågan avgjorts framgår av 5 kap. 3 § UtIF.

Permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl

En person som har haft uppehållstillstånd för arbete i sammanlagt fyra år bör kunna beviljas permanent uppehållstillstånd. Genom arbetet har arbetstagaren visat sig bidra till samhällsutvecklingen och fått en stark koppling till Sverige. Sammantaget bör detta berättiga till ett permanent uppehållstillstånd om inte skäl enligt 5 kap. 17 § UtIF talar emot. De fyra åren med uppehållstillstånd för arbete bör normalt vara sammanhängande, dvs. utan avbrott. Så blir fallet för den utlänning som först får en provanställning och därefter får fast anställning. Efter fyra sammanhängande år med uppehållstillstånd för arbete kan utlänningen beviljas permanent uppehållstillstånd.

Det kan dock tänkas uppstå situationer där permanent uppehållstillstånd bör kunna beviljas trots att tiden med uppehållstillstånd för arbete inte varit sammanhängande. Det vore orimligt om varje mindre avbrott skulle medföra att permanent uppehållstillstånd inte kan meddelas. Det kan t.ex. inträffa att en utlänning mellan två anställningar i Sverige lämnar landet i några månader. I en sådan situation bör den första tiden med uppehållstillstånd för arbete få tillgodoräknas vid beräklandet av fyraårsfristen. Motsvarande bör gälla för tid med uppehållstillstånd för arbete som ligger i nära anslutning till ikraftträdandet av de nya reglerna för arbetskraftsinvandring. Uppehåll mellan olika tillståndsperioder bör dock inte vara så många eller av sådan omfattning att anknytningen till den svenska arbetsmarknaden försvagas. Inte heller

bör perioder av uppehållstillstånd för arbete som ligger alltför långt tillbaka i tiden kunna tillgodoräknas. Mot den angivna bakgrunden bör enligt regeringens mening en förutsättning för permanent uppehållstillstånd vara att utlänningen under de senaste fem åren har haft uppehållstillstånd för arbete i sammanlagt fyra år. Om inte permanent uppehållstillstånd beviljas, ska utlänningen lämna landet.

7.3 Arbetstillståndets koppling till en viss arbetsgivare och till ett visst slag av arbete

Regeringens förslag: Ett tidsbegränsat arbetstillstånd ska kopplas till ett visst slag av arbete och viss arbetsgivare under de första två åren. Efter två år ska det tidsbegränsade arbetstillståndet endast kopplas till ett visst slag av arbete.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Promemorian: Behandlar inte frågan.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, däribland *Migrationsverket*, *Verket för Näringslivsutveckling (NUTEK)*, *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)*, *Sveriges akademikers centralorganisation (Saco)* och *Landsorganisationen i Sverige (LO)* har tillstyrkt utredningens förslag. *Sveriges advokatsamfund* och *Svenskt Näringsliv* avstyrker förslaget då de anser att rörligheten på arbetsmarknaden inte gynnas av en sådan ordning. Några remissinstanser, däribland *Institutet för arbetsmarknadspolitiks utvärdering (IFAU)*, resonerar om risken av att det skapas ett för starkt beroendeförhållande till arbetsgivaren.

Skälen för regeringens förslag: När ett arbetstillstånd beviljas första gången bör tillståndet kopplas till en viss arbetsgivare och ett visst slag av arbete. Detta ligger i linje med att arbetstillstånd beviljats för att avhjälpa en enskild arbetsgivares svårighet att rekrytera samt att det är mot en viss anställning som villkoren för tillståndet prövats. En nackdel med att knyta arbetstillståndet till en viss arbetsgivare är att den utländske arbetstagaren blir hänvisad till och beroende av en enda arbetsgivare. Skulle inte samarbetet dem emellan fungera så att arbetstagaren vill sluta eller arbetsgivaren säga upp den nyanställde, innebär arbetstillståndets koppling till arbetsgivaren att arbetstagaren måste återvända till ursprungslandet. Detsamma gäller om arbetsgivarens verksamhet upphör. För att motverka effekter av detta slag föreslår regeringen i avsnitt 7.5 att en arbetstagare som i Sverige blivit arbetslös under innevarande tillståndsperiod ska kunna söka nytt arbete i upp till tre månader. Regeringen anser därför att den föreslagna kopplingen till ett visst slag av arbete och en viss arbetsgivare inte medför ett för starkt beroendeförhållande mellan arbetstagare och arbetsgivare.

Efter en tillståndstid om två år ska arbetstillståndet endast knytas till ett visst slag av arbete. Regeringen anser att en fortsatt koppling till arbetsgivaren i allt för hög grad skulle hämma rörligheten på arbetsmarknaden och således motverka flexibiliteten i systemet. Att arbetstillståndet är knutet till ett visst slag av arbete innebär inte en begränsning

av möjligheterna att avancera inom det yrket. Den som har ett arbetstillstånd knutet till ett visst slag av arbete har dessutom möjlighet att byta anställning och söka anställning inom ett annat slag av arbete. Sådant byte underlättas av den regel som föreslås i avsnitt 7.5.

7.4 Villkoren för familjemedlemmar

Regeringens bedömning och förslag: Familjemedlemmar till den som beviljats uppehållstillstånd för arbete bör kunna beviljas uppehållstillstånd i samma utsträckning som enligt nuvarande ordning. Ett bemyndigande som innebär att regeringen får meddela föreskrifter om uppehållstillstånd till sådana familjemedlemmar ska föras in i utlänningslagen.

Utredningen: Delar regeringens bedömning att möjligheterna till uppehållstillstånd för familjemedlemmar inte ska ändras. Utredningen lämnade dock inget författningsförslag.

Promemorian: Behandlar inte frågan.

Remissinstanserna: Inte någon remissinstans har invänt mot utredningens bedömning.

Skälen för regeringens bedömning och förslag: Upphållstillstånd beviljas regelmässigt familjemedlemmar till den som antingen är bosatt i Sverige eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige. Upphållstillstånd kan också i vissa fall beviljas om det föreligger en särskild anknytning till Sverige. Om inte något talar emot det kan familjemedlemmen också beviljas ett arbetstillstånd (jfr 5 kap. 3 och 3 a §§ samt 6 kap. 3 § första stycket UtL). Enligt Migrationsverkets praxis beviljas normalt uppehållstillstånd och också arbetstillstånd till medföljande familjemedlemmar (jfr Arbetsförmedlingens riktlinjer vid bedömningen av arbetstillstånd av den 21 februari 2008).

Regeringen delar utredningens bedömning att någon ändring i fråga om familjemedlemmars möjlighet att beviljas uppehålls- eller arbetstillstånd inte är önskvärd. Den som beviljas uppehålls- och arbetstillstånd bör ha en möjlighet att ta med sig sin familj. Det bör också vara möjligt för den som redan arbetar här med stöd av ett beviljat uppehålls- och arbetstillstånd att återförenas med sin familj i Sverige.

Enligt regeringens mening bör det av tydlighetsskäl författningsregleras i vilka fall som familjemedlemmar till den som beviljats uppehållstillstånd för arbete ska kunna beviljas uppehållstillstånd. Bestämmelserna är av detaljkaraktär och bör tas in i förordning. Detta kräver ett bemyndigande för regeringen att meddela sådana föreskrifter. I 5 kap. 23 § utlänningslagen finns bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter om uppehållstillstånd. Regeringen anser därför att ett bemyndigande som innebär att regeringen får meddela föreskrifter om uppehållstillstånd till familjemedlemmar till den som beviljats uppehållstillstånd för arbete bör föras in i den bestämmelsen.

7.5 Återkallelse av uppehållstillstånd

Regeringens förslag: Upphållstillstånd för en utlänning vars anställning har upphört under pågående tillståndsperiod ska kunna återkallas, om inte utlänningen inom tre månader har fått en ny anställning som täcks av arbetstillståndet, eller inom samma tid ansökt om arbetstillstånd med anledning av en ny anställning och ansökan därefter beviljas.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Enligt utredningens förslag ska nytt arbetstillstånd beviljas inom tremånadersfristen.

Promemorian: Behandlar inte frågan.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som yttrat sig har tillstyrkt utredningens förslag. *Sveriges advokatsamfund* har anfört att Migrationsverkets handläggningstid inte bör räknas in i tidsfristen om tre månader.

Skälen för regeringens förslag: Med regeringens förslag till längre tillståndstider kommer det i en del fall inträffa att en anställning upphör under tillståndstiden. Det kan bero på att arbetsgivarens verksamhet upphör eller blir föremål för sådana neddragningar att utlänningen blir uppsagd på grund av arbetsbrist. Uppsägning från arbetsgivarens sida kan givetvis ske också av andra skäl likväl som uppsägning kan komma att ske från arbetstagarens sida. Det kan således inträffa att arbetstagaren har ett gällande uppehålls- och arbetstillstånd men står utan egen försörjning därför att anställningen upphört.

Det är enligt regeringens mening inte rimligt att en utlänning som beviljats uppehålls- och arbetstillstånd på grund av ett arbetserbjudande ska ha rätt att vistas här i landet under en längre tid utan att ha sin försörjning ordnad. Enligt nuvarande regler i utlänningslagen och utlänningsförordningen är det inte möjligt att efter inresan i Sverige återkalla ett uppehålls- och arbetstillstånd för en utlänning, även om han eller hon skulle förlora sitt arbete under giltighetstiden för tillståndet (se närmare avsnitt 4.5). Det bör därför införas en möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd i en situation som den ovan beskrivna. Tillståndet bör dock inte återkallas utan att arbetstagaren fått en viss tid på sig för att söka ett nytt arbete.

Regeringen anser i likhet med utredningen att tiden för att söka arbete bör bestämmas till tre månader från det att anställningen upphörde. Därigenom kan den tid under vilken samhällets stöd behöver tas i anspråk begränsas samtidigt som tiden bör vara tillräckligt lång för att sökanden ska kunna få ett nytt arbete. En förutsättning för att det första tillståndet beviljas är att utlänningen har en kompetens som det finns en efterfrågan på här i landet. Den arbetskraftsinvandrare som blivit av med sitt arbete bör därför ha förutsättningar att inom tre månader finna en ny anställning. I de fall en ny anställning inte täcks av det gällande arbetstillståndet bör en ansökan om arbetstillstånd för den nya anställningen få lämnas in och prövas under vistelsen i landet.

Om nytt arbetstillstånd behövs skulle ett krav på att tillståndet ska ha beviljats inom tre månader leda till bristande förutsägbarhet för den

enskilde eftersom det skulle vara svårt att uppskatta ärendets handläggningstid. Såsom *Sveriges advokatsamfund* har påpekat bör i stället en ansökan om arbetstillstånd ges in inom tre månader från det att anställningen upphörde. Det ska alltså räcka att ha sökt arbetstillstånd inom tre månader om ansökan sedermera beviljas.

För att den här föreslagna möjligheten att återkalla ett uppehållstillstånd för en utlänning ska få fullt genomslag anser regeringen att den bör gälla utan begränsning av tid. Det bör därför för de här aktuella fallen föreskrivas ett undantag från preklusionsregeln i paragrafens andra stycke, enligt vilken uppehållstillstånd inte får återkallas om utlänningen har vistats här i landet i mer än tre år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas. Därutöver anser regeringen att förutsättningarna för återkallelse bör vara desamma som gäller för den som arbetar här utan arbetstillstånd. Det innebär att de allmänna reglerna i 7 kap. 4 § UtIL om återkallelse av uppehållstillstånd blir tillämpliga.

7.6 Permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl vid invandringstillfället

Regeringens förslag: Möjligheten att vid invandringstillfället beviljas permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl ska avskaffas.

Utredningens bedömning: Ingen förändring bör göras av nuvarande regler.

Promemorian: Behandlar inte frågan.

Remissinstanserna: Endast *Migrationsverket* och *Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS)* har yttrat sig i denna del. De har gett uttryck för att den nuvarande ordningen inte stämmer överens med förslaget i promemorian att den myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen ska upphöra.

Skälen för regeringens förslag: Som framgår av avsnitt 4.2 kan permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl enligt nuvarande reglering beviljas för personer som har särskilda kvalifikationer. I ärenden som rör permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl ska det inför en rekrytering av arbetskraft från tredjeland göras en myndighetsbaserad arbetsmarknadsprövning, eller uttryckt på ett annat sätt, en prövning av om det finns en brist på efterfrågad arbetskraft med särskilda kvalifikationer. Arbetsförmedlingen har i sina riktlinjer vid bedömning av arbetstillstånd av den 21 februari 2008 lagt särskild vikt vid om det finns en långsiktig brist på arbetskraft som kan utgöra ett hinder för expansion eller för att upprätthålla verksamheten.

Som framgår av avsnitt 6 föreslår regeringen att den myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen ska upphöra. Avsikten är att den enskilda arbetsgivarens bedömning av om det finns behov av att rekrytera från tredjeland ska vara utgångspunkten vid handläggningen av ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. Om nuvarande ordning gällande ärenden om permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl

vid invandringstillfället inte ändras innebär det att en myndighetsbaserad arbetsmarknadsprövning även i framtiden ska göras i dessa fall.

Den allmänna utgångspunkten för nuvarande ordning är att anställningar endast ska leda till korta arbetstillstånd och att vistelsen inte ska ligga till grund för bosättning, dvs. leda fram till permanent uppehållstillstånd. De förslag som regeringen nu lämnar syftar till att göra det möjligt för fler personer att få permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl. Som framgår av avsnitt 7.2 anser regeringen att en person som under de senaste fem åren har haft uppehålls- och arbetstillstånd i sammanlagt fyra år bör ges möjlighet till permanent uppehållstillstånd. Med dessa förslag saknas det anledning att möjliggöra för vissa utvalda grupper att få permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl redan vid invandringstillfället. Till detta kommer att det hittills enbart rört sig om 200–300 personer som årligen beviljats ett sådant tillstånd. Denna kategori personer får förutsättas ha en så stark koppling till arbetsmarknaden att den kvalificeringsperiod om fyra år som de föreslagna reglerna föreskriver inte torde ha någon inverkan på deras möjlighet att i förlängningen erhålla ett permanent uppehållstillstånd.

Regeringen bedömer att ett system där alla som invandrar av arbetsmarknadsskäl bedöms efter samma kriterier skapar den effektivitet, transparens och flexibilitet som regeringen eftersträvar. Möjligheten att bevilja permanent uppehållstillstånd redan vid invandringstillfället bör därför avskaffas.

7.7 Säsongarbete

Regeringens förslag: Den särskilda tillståndsgrunden säsongarbete ska tas bort. Säsongbetonade anställningserbjudanden ska hanteras i enlighet med de regler som generellt gäller för beviljande av arbetstillstånd.

Utredningens bedömning: Nu gällande ordning för säsongarbetstillstånd bör behållas.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Inte någon remissinstans har invänt mot promemorians förslag.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen utgår från att behovet av att anställa personer i säsongbetonade arbeten kommer att kvarstå. Sedan utvidgningen av EU i maj 2004 har dock behoven av arbetskraft till stor del kunnat fyllas av arbetstagare från de nya medlemsstaterna. För år 2006 och 2007 beslöt därför dåvarande AMS efter samråd med arbetsmarknadens parter att inte fastställa några kvoter för säsongarbete (jfr avsnitt 4.3). Ansökningar om arbetstillstånd för säsongarbetare har i stället hanterats på samma sätt som övriga ärenden, dvs. med individuell arbetsmarknadsprövning och beslut av Migrationsverket. Syftet med det förenklade förfarandet var att korta handläggningstiderna bl.a. genom att förenkla den myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen. Då den myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen nu avskaffas finns inte längre behov av detta särskilda förfarande.

Regeringen anser att den enskilde arbetsgivarens bedömning huruvida det föreligger behov av att rekrytera arbetskraft utanför EU/EES och Schweiz för att effektivt kunna bedriva sin verksamhet även inom detta område ska vara utgångspunkten vid handläggningen av ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. Regeringen föreslår därför att den särskilda tillståndsgrunden för säsongarbete tas bort. Prövningen av säsongbetonade anställningserbjudanden bör i stället hanteras enligt de föreslagna generella reglerna för uppehålls- och arbetstillstånd.

8 Handläggningen av ansökningar om arbetstillstånd

8.1 Gemenskapsföreträde och anställningsvillkor

Regeringens förslag: Migrationsverket ska kontrollera att gemenskapsföreträdet respekteras. Migrationsverket ska pröva att de erbjudna anställningsvillkoren inte är sämre än vad som gäller för arbetstagare som redan är bosatta i Sverige.

Regeringens bedömning: Huvudregeln bör även i fortsättningen vara att arbetsgivaren ska ge sammanslutningar av arbetstagare tillfälle att yttra sig över arbetsvillkoren. Har så inte skett bör det ankomma på Migrationsverket att fullgöra denna uppgift. En bestämmelse av den innebörden kan tas in i utlänningsförordningen.

Utredningens bedömning: Den nuvarande ordningen för arbetsmarknadsprovning och kontroll av anställningsvillkor bör kvarstå oförändrad.

Promemorian förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna anser att handläggningen av ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd bör samlas hos Migrationsverket. *Immigranternas Riksförbund* och *Immigrantinstitutet* ställer sig tveksamma till att Migrationsverket ska ges nya arbetsuppgifter. Flera remissinstanser, bland annat, *Arbetsmarknadsverket*, *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)*, *Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU)* och *Södertälje kommun* påpekar att det är viktigt att gemenskapsföreträdet ges en reell innebörd.

Skälen för regeringens bedömning och förslag

Allmänt om prövningen

Enligt nuvarande ordning svarar Arbetsförmedlingen för kontrollen av att gemenskapsföreträdet respekteras. I anslutning till denna kontroll inhämtar Arbetsförmedlingen även den berörda arbetstagarorganisationens bedömning av om lön, försäkringsvillkor och övriga anställningsvillkor motsvarar vad som gäller för arbetstagare bosatta i landet. Arbetsförmedlingen förser därefter Migrationsverket med beslutsunderlag i båda dessa delar i form av ett yttrande.

När det gäller tillstånd av arbetsmarknadsskäl följer Migrationsverket regelmässigt Arbetsförmedlingens yttrande. Migrationsverkets prövning enligt den nuvarande ordningen begränsas därmed i praktiken till kontroll av den sökandes skötsamhet bland annat genom en kontroll i belastningsregistret. Verket har också att bedöma om ansökan grundar sig på riktiga uppgifter.

När arbetsmarknadsprövningen avskaffas är det med hänsyn till Migrationsverkets övriga uppgifter rimligt att kontrollen av att gemenskapsföreträdet respekteras förs över från Arbetsförmedlingen till Migrationsverket. På samma sätt bör uppgiften att från arbetstagarorganisationerna inhämta synpunkter avseende lön, försäkringsskydd och anställningsvillkor i övrigt i de fall arbetsgivaren inte gjort detta, föras över till Migrationsverket. Handläggningen av ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd kommer därigenom att samlas hos en myndighet.

Kontrollen av att gemenskapsföreträdet respekteras

För att gemenskapsföreträdet ska kunna respekteras måste personer bosatta inom EU/EES och i Schweiz få kännedom om vakanser på den svenska arbetsmarknaden.

Den tidigare skyldigheten för arbetsgivare att anmäla lediga platser till den offentliga arbetsförmedlingen har upphört att gälla fr.o.m. den 2 juli 2007 då anmälningsskyldigheten avskaffades bl.a. mot bakgrund av att arbetsgivare numera har flera alternativa kanaler för att söka arbetskraft (prop. 2006/07:89 s. 72). Rekryteringen kan inledas av att arbetsgivaren anmäler den lediga anställningen till Arbetsförmedlingen för utannonsering. När en ledig tjänst utannonseras i Arbetsförmedlingens platsbank blir den också synlig i den europeiska internetbaserade platsportalen Eures, varigenom tjänsten görs tillgänglig för medborgare i övriga EU/EES och Schweiz. Arbetsgivaren kan också i samband med utannonseringen begära aktiva förmedlingsinsatser från Arbetsförmedlingens sida, varigenom utbudet av tillgänglig arbetskraft inom EU/EES och Schweiz kan kartläggas. Vidtas dessa åtgärder torde Migrationsverket typiskt sett kunna bedöma om gemenskapsföreträdet har respekterats. Det finns dock inget som hindrar arbetsgivaren från att välja andra rekryteringsåtgärder. Det avgörande är att underlaget gör det möjligt att bedöma om gemenskapsföreträdet har iakttagits. Har inte gemenskapsföreträdet iakttagits eller går det inte att bedöma om så är fallet ska något arbetstillstånd inte meddelas.

Om en arbetsgivare inte lyckas rekrytera någon lämplig person bosatt i Sverige, övriga EU/EES eller Schweiz och Migrationsverket finner att gemenskapsföreträdet respekterats står det arbetsgivaren fritt att därefter rekrytera från tredjeland. Utlänningen får då lämna in en ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd vid en svensk utlandsmyndighet.

Prövningen av anställningsvillkoren

Som tidigare anförts får det nya systemet inte underlätta för oseriösa arbetsgivare att hitta arbetskraft genom att erbjuda anställningsvillkor som är sämre än dem som gäller för arbetstagare redan bosatta i Sverige.

Migrationsverket ska därför kontrollera att arbetstagarorganisationerna beretts tillfälle att yttra sig om ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd. Arbetstagarorganisationernas yttranden är av stor betydelse som beslutsunderlag för Migrationsverket.

Enligt nuvarande ordning svarar arbetsgivaren i de allra flesta fall för att inhämta den berörda arbetstagarorganisationens yttrande över de erbjudna arbetsvillkoren. Detta bör också i fortsättningen vara huvudregeln. Först om lokal facklig representant saknas eller om det finns någon annan rimlig anledning till varför yttrande om arbetsvillkor inte finns, bör det ankomma på Migrationsverket att remittera ärendet i dessa delar till arbetstagarorganisationen. Remittering får dock underlätas om Migrationsverket finner det uppenbart onödigt att remittera arbetsvillkoren till arbetstagarorganisationen eller det annars föreligger särskilda skäl.

För att säkerställa en skyndsam handläggning i det enskilda ärendet bör Migrationsverket anmoda den aktuella arbetstagarorganisationen att svara inom en bestämd tid som ska gälla generellt för dessa ärenden. För att undvika missförstånd bör Migrationsverket ange vad arbetstagarorganisationens yttrande ska avse. Den närmare utformningen av detta förfarande bör regleras i förordning.

För att upprätthålla legitimiteten för systemet måste Migrationsverket vara observant på att anställningsavtalen inte är skenavtal. Migrationsverket ska dessutom, på samma sätt som görs i andra ärenden om uppehållstillstånd, kontrollera den sökandes skötsamhet (jfr 5 kap. 17 § UtL).

8.2 Överklagande

Regeringens bedömning: Möjligheten att överklaga ett beslut om avslag på en ansökan om arbetstillstånd bör inte utvidgas.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Promemorian: Behandlar inte frågan.

Remissinstanserna: Endast *Länsrätten i Göteborg*, *Migrationsverket* och *Sveriges advokatsamfund* har yttrat sig i denna del. *Migrationsverket* och *Sveriges advokatsamfund* anser att det finns anledning att överväga om beslut om arbetstillstånd bör kunna överklagas.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt gällande ordning kan ett avslag på en ansökan om arbetstillstånd överklagas av sökanden endast i samband med ett beslut om utvisning eller avvisning. Frågan är om det nu finns skäl att utvidga möjligheten att överklaga ett sådant avslagsbeslut.

Rätten till domstolsprövning framgår av artikel 6.1 i Europakonventionen. För att artikel 6.1 ska vara tillämplig krävs bl.a. att tvisten gäller en rättighet som har sin grund i den nationella rätten och att denna rättighet kan karakteriseras som en civil rättighet.

När det gäller prövningen av utlänningars rätt att resa in i, kvarstanna i eller avvisas från ett land är den fasta praxisen från Europadomstolen att en sådan prövning inte rör utlänningens civila rättigheter eller skyldig-

heter och att artikel 6 därmed inte är tillämplig. Denna slutsats framgår av Europadomstolens dom den 5 oktober 2000 i avgörandet Maaouia mot Frankrike. Att denna praxis fortfarande gäller har på senare tid bekräftats genom bl.a. beslutet den 29 juni 2004 i Taheri Kandomabadi mot Nederländerna. Det kan särskilt uppmärksammas att domstolen i de nämnda fallen även har uttalat att artikel 6.1 inte är tillämplig även om ett beslut att få resa in i och stanna i landet har betydande följder för en persons privat- och familjeliv eller utsikter att erhålla arbete. Frågan om arbetstillstånd är klart förbunden med frågan om uppehållstillstånd och därigenom med prövningen av en utlännings rätt att resa in i, kvarstanna i eller avvisas från ett land. Mot bakgrund härav och då fast praxis innebär att den sistnämnda prövningen inte rör en utlännings civila rättigheter kan artikel 6.1 inte anses tillämplig på beslut som rör arbetstillstånd. Regeringen finner därför inte skäl att med hänsyn till Europakonventionens bestämmelser föreslå en vidgad möjlighet till domstolsprövning av beslut om avslag på en ansökan om arbetstillstånd.

Det finns inte heller av andra skäl anledning att införa en utvidgad möjlighet till domstolsprövning. Även i fortsättningen kommer de flesta beslut om avslag på ansökningar om arbetstillstånd att grunda sig på en bedömning av anställningsvillkoren. Mot bakgrund av bl.a. den svenska modellen för lönesättning är det inte lämpligt att införa en prövning i domstol av frågor om arbetstillstånd som huvudsakligen skulle komma att gälla anställningsvillkor i enskilda fall. Därtill kommer att en rätt att överklaga skulle innebära en fördröjning av rekryteringsprocessen.

På grund av det anförda finner regeringen att det inte finns skäl att utvidga möjligheten att överklaga ett beslut om avslag på en ansökan om arbetstillstånd.

9 Gäststudenter

Regeringens förslag: Gäststudenter som slutfört studier motsvarande 30 högskolepoäng eller fullföljt en termin som gäststudent vid forskarutbildning ska få söka uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige.

Utredningens förslag: Överensstämmer i allt väsentligt med regeringens.

Promemorian: Behandlar inte frågan.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som har yttrat sig över utredningens förslag ställer sig positiva till den föreslagna bestämmelsen. *Svenska institutet (SI)* förordar att reglerna för beviljande av uppehållstillstånd för studier ändras så att tiden för uppehållstillstånd utsträcks till minst tre månader efter avslutade studier. De remissinstanser som ställer sig tveksamma till förslaget, däribland *Sveriges akademikers centralorganisation (Saco)* och *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, anser att de föreslagna kraven på gäststudenter för att få ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd inifrån landet bör ställas högre. *LO* varnar i detta sammanhang för uppkomsten av ett parallellt arbetskraftsinvandringsystem.

Skälen för regeringens förslag: Den som beviljas uppehållstillstånd för studier vid universitet eller högskola har rätt att arbeta under studietiden utan krav på arbetstillstånd. När studierna är avslutade upphör uppehållstillståndet och därmed också rätten att arbeta. Studenten ska då återvända till sitt hemland. Om studenten vill stanna i Sverige och arbeta här är utgångspunkten att studenten ska lämna Sverige och ansöka om arbetstillstånd från hemlandet samt att ansökan ska vara beviljad före återresan till Sverige. Hos Migrationsverket har det emellertid vuxit fram en praxis som innebär att en student som har haft ett uppehållstillstånd för studier under minst sex månader ges rätt att ansöka om arbetstillstånd utan att behöva lämna Sverige. Vidare har studenten rätt att arbeta under tiden som ansökan prövas. En förutsättning för detta är att ansökan görs innan uppehållstillståndet för studier har upphört. Gäststudenters möjligheter att inifrån landet ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd ses härvid av Migrationsverket som en förlängning av ett tillstånd.

Det är regeringens uppfattning att de utländska studenterna positivt bidrar till både högskolemiljön och det svenska samhället i stort. Dessa studenter utgör ett väl kvalificerat arbetskraftsutbud som Sverige i en allt mer kunskapsintensiv och globaliserad värld bör ta till vara. En förutsättning för detta är att ansökningsförfarande och tillståndsgivning inte blir allt för komplicerade. Gäststudenter är en arbetskraft som generellt sett är mycket rörlig. Regeringen anser därför att det för gäststudenter finns skäl att tillåta ett undantag från huvudregeln att uppehålls- och arbetstillstånd ska vara ordnat före inresan till Sverige.

När det gäller den närmare utformningen av undantaget gör regeringen följande överväganden. Migrationsverket har undersökt förhållandet mellan beviljade uppehållstillstånd för studier i Sverige och faktiskt påbörjade studier. I Migrationsverkets rapport till regeringen om uppföljning av beslut om uppehållstillstånd för studier (HK 11-2004-1728) framkommer att upp till var fjärde person aldrig påbörjar sina studier i landet trots att de har fått tillstånd för detta. Av dem som registrerat sig vid en läroanstalt var det endast 60 procent som senare registrerats för tillgodogjorda högskolepoäng. Det är därför inte önskvärt att införa ett generellt undantag för denna grupp. Migrationsverkets ovan nämnda praxis innebär att gäststudenter som haft sitt uppehållstillstånd för studier under minst sex månader ges rätt att ansöka om arbetstillstånd inifrån Sverige. Det är regeringens uppfattning att en motsvarande reglering bör föras in i utlänningslagen. Regeringen föreslår därför, med beaktande av den ändring i högskoleförordningen (1993:100) som trädde i kraft den 1 januari 2007 och som tillämpas från den 1 juli 2007, att gäststudenter som slutfört studier motsvarande 30 högskolepoäng eller fullföljt en termin som gäststudent vid forskarutbildning ska få söka uppehålls- och arbetstillstånd inifrån landet. Av nuvarande praxis får anses följa att en ansökan ska ges in innan giltighetstiden för uppehållstillståndet för studier har löpt ut. Gäststudenten behöver inte lämna landet under tiden som ansökan prövas om inte Migrationsverket fattar beslut om omedelbar verkställighet. LO har uttryckt en farhåga för att det ska uppstå ett parallellt arbetskraftsinvandringssystem. Med den utformning som förslaget får bedömer regeringen denna risk som tämligen liten.

Svenska institutet förordar att reglerna för beviljande av uppehållstillstånd för studier ändras så att tiden för uppehållstillståndet utsträcks

till minst tre månader efter avslutade studier. Enligt gällande ordning beviljar Migrationsverket uppehållstillstånd för gäststudenter under en längre tid än vad studierna avser. Detta främst för att studenterna ska kunna ordna de praktiska angelägenheter som studier i ett annat land medför. Regeringen finner inte anledning att här föreslå någon ändring i befintlig reglering.

10 Näringsidkare

Regeringens förslag: En utlänning som har sin försörjning ordnad genom näringsverksamhet ska kunna beviljas uppehållstillstånd om utlänningen har en reell förmåga att bedriva den aktuella verksamheten.

I utlänningslagen ska förtydligas att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas den som har för avsikt att bedriva näringsverksamhet.

Utredningens förslag: Motsvarar regeringens förslag med den skillnaden att ytterligare krav ställs upp för uppehållstillstånd.

Promemorian: Behandlar inte frågan.

Remissinstanserna: *Landsorganisationen i Sverige (LO)* tillstyrker utredningens förslag eftersom dessa kan ses som ett sätt att testa seriositeten i egenföretagandet. *Svenskt Näringsliv*, *Stockholms handelskammare*, *Verket för näringslivsutveckling (Nutek)* och *Sveriges Advokatsamfund* avstyrker förslagen. *Nutek* anser att de nuvarande kraven på invandrande näringsidkare är tillräckliga. *Sveriges advokatsamfund* anser att det kan upplevas som diskriminerande för den sökande att behöva uppfylla betydligt högre ställda krav än de som ställs på svenska näringsidkare. *Rikspolisstyrelsen* anser att de föreslagna åtgärderna inte är tillräckliga för att motverka ett missbruk av regelverket.

Skälen för regeringens förslag: Utgångspunkten för utredningens förslag är att gällande regler avseende uppehållstillstånd för näringsidkare medför tillämpningssvårigheter av olika slag och att bestämmelserna om uppehållstillstånd för näringsidkare används för att försöka kringgå bestämmelserna om uppehållstillstånd.

Enligt Migrationsverkets nuvarande praxis beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd för den som har för avsikt att bedriva näringsverksamhet (se avsnitten 4.2 och 4.8). En utgångspunkt vid tillståndsprövningen är att försörjningen ska vara tryggad. För att få uppehållstillstånd som näringsidkare krävs att en företagsekonomisk värdering kan visa att företagsplanerna är realistiska och att företaget enligt en professionell bedömning kan förväntas uppnå en tillfredsställande lönsamhet.

Regeringen anser att de krav som enligt gällande ordning ställs på invandrande näringsidkare är tillräckligt strikta för att så långt som möjligt garantera att dessa kan trygga sin försörjning. Att som utredningen föreslår införa ytterligare krav för att testa seriositeten hos

näringsidkare och motverka risken för missbruk av det gällande regelsystemet kan bidra till ett ogynnsamt företagarklimat i landet och verka menligt i konkurrensen om arbetskraften. Regeringen anser inte att fördelarna med utredningens förslag överväger dessa nackdelar. Till skillnad från utredningen finner regeringen därför inte skäl att föreslå någon skärpning av de nuvarande reglerna för invandrande näringsidkare. Däremot är det rimligt att det av lagen framgår att utlänningen ska ha förmåga att driva den aktuella verksamheten, ett krav som redan följer av Migrationsverkets praxis. Regeringen anser också att möjligheten att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för den som har för avsikt att bedriva näringsverksamhet bör förtydligas i utlänningslagen.

11 Asylsökande

11.1 Bakgrund

Undantag från kravet på arbetstillstånd (AT-UND)

Sedan den 1 juli 1992 är det möjligt för asylsökande att arbeta under den tid som asylansökan handläggs, om handläggningstiden beräknas överstiga fyra månader hos Migrationsverket. Denna möjlighet gäller till dess det finns ett lagakraftvunnet beslut i ärendet. Motivet till att införa detta undantag från kravet på arbetstillstånd, s.k. AT-UND, var att det ansågs vara en skyldighet för varje asylsökande att – i likhet med vad som gäller för alla andra i vårt samhälle – i mån av förmåga svara för sin och sin familjs försörjning. En lång passiv väntan ansågs också orsaka stora och onödiga kostnader för samhället. Dessutom fanns farhågor för att sysslösa asylsökande riskerade att ge den svenska allmänheten en negativ bild av asylsökande i allmänhet (prop.1993/94:94 s. 36-37).

Vid införandet av undantaget gjorde regeringen bedömningen att en generell rätt för alla asylsökande att omedelbart börja arbeta sedan asylansökan gjorts skulle kunna leda till en inte obetydlig ökning av antalet asylsökande. Det skulle för en del personer utan egentliga asylskäl kunna framstå som ett lockande alternativ att anmäla sig som asylsökande i Sverige och därmed få rätt att arbeta här under en begränsad tid. Skälen till att söka asyl skulle därmed vara relaterade till arbetsmarknaden snarare än behovet av skydd. En ökning av antalet asylsökande utan egentliga asylskäl skulle kunna bidra till att urholka asyldrätten. Genom att begränsa rätten till arbete till de fall där väntetiden kunde bedömas komma bli lång kunde man också undvika att rätt till arbete gavs till den som riskerade att avvisas med omedelbar verkställighet därför att det var uppenbart att det inte fanns grund för asyl (jfr. prop. 1993/94:94 s. 37).

Om ett beslut om avvisning eller utvisning inte bedöms kunna verkställas med tvång på grund av förhållandena i mottagarlandet gäller sedan den 1 januari 2006 undantaget från skyldigheten att ha arbetstillstånd till dess att utlänningen lämnar landet.

Erfarenheter av AT-UND

Under den period asylsökande med långa väntetider haft rätt att arbeta har stora förändringar skett när det gäller antalet asylsökande och längden på handläggningstiderna. Som framgår ovan beror antalet asylsökande som får AT-UND på hur stor andel av de asylsökande som beräknas få en handläggningstid som överstiger fyra månader. Andelen asylärenden med en handläggningstid som överstiger fyra månader har varierat mellan åren, men handläggningstiderna tenderar över lag att bli längre.

Ett problem som blivit allt vanligare och som kan riskera att förlänga handläggningstiderna är frånvaron av identitetshandlingar. Under år 1999 saknade 65 procent av de asylsökande, exklusive omedelbart avvisade, i åldrarna 16–64 år pass eller andra identitetshandlingar. Under år 2007 var andelen 94 procent.

Utredningen om översyn av regler och praxis vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut ansåg att asylsökande som saknar identitetshandlingar och som inte samarbetar när det gäller att klarlägga identiteten eller att få nya resehandlingar, skulle få sämre förmåner än andra grupper som sökte asyl (SOU 2003:25). Utredningen föreslog att denna grupp inte skulle kunna undantas från skyldigheten att ha arbetstillstånd. Förslaget motiverades av att det kan finnas ett samband mellan den ökade asylinströmningen och möjligheten för asylsökande att arbeta. Utredningen pekade på att förhållandena såg annorlunda ut jämfört med den tidpunkt då rättigheten infördes. Inströmningen av asylsökande hade ökat betydligt, liksom andelen som saknade identitetshandlingar. Saknade personen sådana handlingar var det svårt att fatta snabba beslut, framför allt om det var oklart vilket land som var den sökandes hemland. Utredningen menade även att det skulle kunna ge viktiga signaleffekter om asylsökande som inte samarbetade gavs sämre förmåner än övriga asylsökande.

Utredningens förslag har inte lett till några åtgärder såvitt avser begränsningar av kretsen som är undantagna från kravet på arbetstillstånd.

Försörjningsstöd till asylsökande

Enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. har asylsökande under den tid ansökan handläggs rätt till ekonomiskt bistånd som lämnas i form av logi och dagersättning. Dagersättningen ska, förutom löpande levnadsomkostnader, även täcka utgifter för hälso- och sjukvård, tandvård samt läkemedel. Dagersättningen uppgår för närvarande till 71 kr för ensamstående och 61 kr per person för sammanboende. För varje barn lämnas också en viss ersättning. När fri mat ingår i inkvarteringen lämnas en reducerad dagersättning. För en ensamstående uppgår då beloppet till 24 kr och för sammanboende till 19 kr per person och dag. Utöver dagersättning kan Migrationsverket i vissa fall lämna särskild ersättning samt bostadsersättning.

Alla asylsökande som får ekonomiskt bistånd är skyldiga att meddela eventuella förvärvsinkomster och tillgångar i form av egna medel till Migrationsverket. För personer som har egen inkomst reduceras

dagersättningen. Den som har inkomst från förvärvsarbete och som har logi på en förläggning ska betala ett skäligt belopp till Migrationsverket för boende och även för kost om sådan ingår.

Migrationsverket presenterade år 2003 en rapport om undantag för asylsökande från skyldigheten att ha arbetstillstånd. Enligt rapporten fanns ett stort antal asylsökande som avsiktligt eller oavsiktligt uppbar dag- och boendeersättning samtidigt som de hade inkomst. Att asylsökande inte meddelar Migrationsverket ändrade inkomstförhållanden beror i vissa fall på att de haft sin inkomst under kort tid och inte hunnit göra en anmälan. Det kan också bero på att de missuppfattat den information Migrationsverket lämnat och således inte förstått att en anmälan om inkomst ska göras. Inte sällan finns det dock enligt rapporten omständigheter som tyder på att sökande avsiktligt underlåtit att meddela hela eller delar av sin inkomst.

Regeringen fattade den 13 december 2007 beslut om att tillsätta en utredning med uppdrag att genomföra en översyn av mottagandet av asylsökande (Ju 2007:18). Enligt direktiven ska utredaren lämna förslag inom bl.a. följande områden: boende, organiserad sysselsättning, samverkan mellan Migrationsverket och andra relevanta aktörer såsom kommuner och ideella organisationer, bosättning och återvändande, ekonomiskt bistånd, asylsökande med särskilda behov, statlig ersättning till kommuner och landsting samt mottagningsvillkor för personer med tidsbegränsade uppehållstillstånd (dir. 2007:172). Uppdraget ska redovisas senast den 27 februari 2009. Mot bakgrund av att regeringen beslutat tillsätta en utredning med uppdrag att se över mottagandet av asylsökande behandlas inte dessa frågor i denna lagrådsremiss.

11.2 Förutsättningarna för att få ett undantag från kravet på arbetstillstånd skärps

Regeringens bedömning: Undantag från kravet på arbetstillstånd (AT-UND) bör inte ges till en asylsökande som saknar identitetshandlingar, om han eller hon inte medverkar till att klarlägga sin identitet.

Arbetsgivare bör vara skyldiga att rapportera till Migrationsverket när de anställer en asylsökande med AT-UND.

Bestämmelser om detta kan tas in i utlänningsförordningen.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Promemorian: Behandlar inte frågan.

Remissinstanserna: Utredningens förslag har tillstyrkts av en majoritet av de remissinstanser som yttrat sig i denna del. *Migrationsverket* och *Rikspolisstyrelsen* anser att även vissa andra bestämmelser rörande AT-UND bör ses över. *Immigranternas Riksförbund* och *Immigrant-institutet* anser att fyramånadersregeln bör slopas. *Immigranternas Riksförbund* ifrågasätter också benämningen ”undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd”. *Stockholms Handelskammare* anför att det bör bli möjligt för asylsökande med AT-UND att starta företag.

Skälen för regeringens bedömning

Asylsökandes möjligheter att arbeta

I avvägningen mellan de problem som finns med att ge vissa asylsökande rätt att arbeta och de positiva effekterna av detta system anser regeringen att fördelarna överväger. Möjligheten för de asylsökande att arbeta med undantag från kravet på arbetstillstånd bör därför enligt regeringens mening finnas kvar. De problem som finns med nuvarande regler kan delvis motverkas.

Möjligheten att arbeta innebär att en del asylsökande kan försörja sig själva helt eller delvis. Asylsökande som arbetar bidrar dessutom med skatteintäkter till staten. Ett förvärvsarbete innebär ett stort steg i integrationsprocessen genom en naturlig förankring i det svenska samhället. Arbetet ger möjlighet att bygga relationer med arbetskamrater och på så sätt få ökad kunskap om det svenska samhället och den svenska kulturen. Ett arbete ger också större förutsättningar att lära sig det svenska språket. Vidare kan allmänhetens syn på de asylsökande förväntas bli mer positiv om de kan bidra till sin försörjning. Vid ett bifall till ansökan om uppehållstillstånd har personer som förvärvsarbetat skaffat sig bättre förutsättningar för en bra start i Sverige. Att få ett avslagsbeslut när man har ett arbete här kan visserligen leda till att beslutet upplevs än mer negativt. Att ha haft ett arbete under handläggningstiden torde ändå ha varit positivt för dessa personers psykiska och fysiska hälsa.

Stockholms Handelskammare har anfört att det bör bli möjligt för asylsökande med AT-UND att starta företag. Enbart de omständigheter att handläggningstiderna för asylärenden i genomsnitt är sju månader och att ärendet ännu inte är avgjort, utgör betydande hinder mot att starta och bedriva näringsverksamhet i Sverige. Regeringen finner därför inte skäl att föreslå några förändringar i denna del.

Kravet på asylsökandes medverkan i utredningen skärps

Enligt Migrationsverkets årsredovisning för år 2007 hade 13 258 personer AT-UND den 31 december 2007. Det finns ingen statistik över hur många av dessa som arbetat under året. Det finns inte heller några uppgifter om i vilka yrken eller branscher eller i vilken omfattning de har arbetat. Även om förhållandena är något oklara kan det inte uteslutas att en bidragande orsak till den ökade asylinströmningen under det senaste decenniet varit att det spridits kunskap om att det går att arbeta här under asylprocessen. Samtidigt som asylinströmningen har ökat har problemet med frånvaron av identitetshandlingar blivit allt vanligare. Detta är resurskrävande och leder till längre handläggningstider hos bl.a. Migrationsverket. Regeringen anser därför att asylsökande som saknar identitetshandlingar och som inte medverkar till att klarlägga sin identitet inte ska beviljas AT-UND. En bestämmelse av denna innebörd kan tas in i utlänningsförordningen.

Oförändrad tidsgräns

Ända sedan systemet med AT-UND infördes har tidsgränsen för vad som ska betraktas som en lång handläggningstid varit fyra månader. Stora förändringar har emellertid skett sedan dess när det gäller bl.a. handläggningstidernas längd och antalet asylsökande. Fyra månaders handläggningstid kan numera inte anses vara en särskilt lång tid, vare sig i Sverige eller i jämförbara länder. Regeringen har satt som mål att beslut om uppehållstillstånd eller avvisning ska fattas inom sex månader efter det att asylansökan kommit in till Migrationsverket. Även om det vore logiskt att följa denna tidsangivelse är fyra månader en så pass lång tid att det inte finns tillräckligt vägande skäl för att förändra tidsgränsen. Att som *Immigranternas Riksförbund* och *Immigrant-institutet* föreslår helt slopa tidsgränsen så att alla asylsökande utom de som avvisas direkt skulle få rätt att arbeta skulle kunna leda till en ökad risk att personer utan skyddsskäl utnyttjar asylsystemet för att komma in på den svenska arbetsmarknaden. Regeringen anser att det är nödvändigt att Migrationsverket kan påbörja sin utredning av asylansökan för att klarlägga om det t.ex. rör sig om uppenbart ogrundade ansökningar eller ärenden enligt Dublinförordningen (EG) nr 343/2003, innan en rätt att arbeta inträder. Regeringen anser därför att den nuvarande tidsgränsen på fyra månader bör kvarstå oförändrad.

Arbetsgivare ska rapportera anställning av asylsökande till Migrationsverket

Det förekommer att vissa asylsökande uppbär försörjningsstöd trots att de har inkomst från arbete. Detta förhållande motiverar en ökad kontroll. Regeringen anser därför att arbetsgivare bör rapportera till Migrationsverket att de anställer en asylsökande. En bestämmelse av denna innebörd kan med stöd av befintliga bemyndiganden tas in i utlänningsförordningen.

Med den nya ordningen blir Migrationsverkets information till asylsökande om vilka regler som gäller för att arbeta i Sverige särskilt betydelsefull. Den asylsökande bör i det sammanhanget också informeras om arbetsgivares skyldighet att rapportera anställning av asylsökande till Migrationsverket. Migrationsverket bör även fortsättningsvis informera arbetsgivare och asylsökande om vad som gäller vid ett eventuellt avslag på ansökan om uppehållstillstånd i de fall en asylsökande har getts rätt att arbeta.

11.3 Upphållstillstånd för arbete i Sverige för en utlänning som fått avslag på en asylansökan

<p>Regeringens förslag: En utlänning vars ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt avslagits genom ett lagakraftvunnet beslut ska kunna beviljas uppehållstillstånd för arbete utan att han eller hon först behöver lämna landet. Även en familjemedlem till en sådan person ska kunna beviljas uppehållstillstånd utan att lämna landet.</p>

För att uppehållstillstånd för arbete ska kunna beviljas krävs att sökanden har haft en anställning sedan minst sex månader. Anställningen ska vara en tillsvidareanställning eller ha en varaktighet om minst ett år från ansökningstillfället och uppfylla de allmänna förutsättningarna för arbetstillstånd.

En ansökan ska ges in till Migrationsverket inom två veckor från det att beslutet om avslag på ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt vunnit laga kraft. Om Migrationsverket inte kan ta ställning till ansökan innan tidpunkten för verkställigheten av det tidigare beslutet inträder ska verket ha möjlighet att tillfälligt stoppa verkställigheten (inhibition).

Regeringens bedömning: De utlänningar som enligt förslaget ska kunna beviljas uppehållstillstånd efter lagakraftvunnet beslut bör få möjlighet att fortsätta arbeta under tiden som den nya ansökan handläggs. En bestämmelse av denna innebörd kan tas in i utlänningsförordningen.

Utredningens bedömning: Det bör inte införas någon ytterligare möjlighet att bevilja uppehållstillstånd för en utlänning vars ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt avslagits genom ett lagakraftvunnet beslut.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens med den skillnaden att det inte föreslås någon möjlighet till inhibition.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har tillstyrkt promemorians förslag. Av de remissinstanser som avstyrkt förslaget har flera anfört att det innebär ett avsteg från principen om en tydlig början och ett tydligt slut i asylprocessen samt att det riskerar att leda till missbruk av asylsystemet. *Migrationsöverdomstolen* och *Migrationsverket* har påpekat att flera andra grupper kan befaras hamna i ett sämre läge än asylsökande om förslaget genomförs, vilket kan leda till en ökning av antalet ogrundade asylansökningar. *Migrationsverket* har också anfört att syftet med promemorians förslag delvis går förlorat om inte bestämmelserna om AT-UND ändras så att de utlänningar som enligt förslaget ska kunna beviljas uppehållstillstånd efter lagakraftvunnet beslut kan fortsätta att arbeta under tiden som den nya ansökan handläggs. *Migrationsöverdomstolen*, *Migrationsverket* och *Socialstyrelsen* har påpekat att om verkställigheten av en avvisning eller utvisning bör anstå till dess att ansökan om uppehållstillstånd för arbete har prövats bör detta lagregleras. *Migrationsöverdomstolen* har vidare anfört att handläggningstiden för de aktuella ansökningarna sannolikt kommer att överstiga den tid som utlänningen har på sig att lämna landet.

Skälen för regeringens bedömning och förslag

Ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd efter inresan i landet

Sverige ska även i fortsättningen ha en reglerad invandring där huvudregeln är att uppehålls- och arbetstillstånd ska ha sökts och beviljats före inresan i Sverige. En utlänning som i Sverige ansöker om uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt bör självfallet kunna beviljas tillstånd trots att ansökan görs efter inresan i

landet. Dessa utläningar omfattas därför inte av kravet på att ansökan om uppehållstillstånd ska ha sökts och beviljats före inresan i landet. Det är väsentligt att det inte skapas en ordning som leder till att asylsystemet utnyttjas av den som vill resa in i Sverige för att få tillträde till arbetsmarknaden. Det skulle kunna leda till en urholkning av asylrätten och dess legitimitet. För samhället kan det även leda till att kostnaderna för mottagandet av asylsökande ökar.

En av de grundläggande intentionerna med den nu gällande utlänningslagen är, precis som flera remissinstanser påpekat, att asylprocessen ska ha en tydlig början och ett tydligt slut. Ett av målen med asylprocessen är att de sökande ska få en rättssäker prövning med ett snabbt definitivt besked på sin ansökan. För att upprätthålla legitimiteten i asylsystemet är det också viktigt att lagakraftvunna beslut respekteras. Att införa en möjlighet att ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd efter ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning kan skapa osäkerhet om slutpunkten i asylprocessen. Mot detta ska vägas att en utläning som har kommit till Sverige och arbetat under tiden för handläggningen av ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt, 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 är inte i linje med regeringens övriga förslag om ett effektivare system för arbetskraftsinvandring. Därtill kommer att det kan framstå som oskäligt och inte minst vara kostsamt för den enskilde och hans eller hennes familj. För en arbetsgivare kan det bli ett ekonomiskt avbräck om arbetstagaren en tid tvingas utebli från arbetsplatsen för att lämna Sverige och söka nödvändiga tillstånd. Det gäller 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 anser regeringen att det under vissa förutsättningar bör vara möjligt för en utläning vars ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt avslagits, att ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd inifrån landet.

Förutsättningar för att bevilja en ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd

Möjligheten att frånga huvudregeln att en ansökan om uppehållstillstånd för arbete ska ges in och vara beviljad före inresan bör vara reserverad för utläningar som ansökt om uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt och som arbetat under tiden ansökan prövats.

Regeringen anser att en förutsättning för att uppehållstillstånd ska kunna beviljas efter inresan bör vara att utläningen har haft en anställning under minst sex månader. En ytterligare förutsättning för att tillstånd ska kunna beviljas bör vara att personen blir folkbokförd i landet. Det bör därför krävas att anställningen har en varaktighet om minst ett år från tidpunkten för ansökan. Vidare bör de krav som generellt gäller för arbetstillstånd avseende lön, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor vara uppfyllda. Dessutom bör en sedvanlig prövning av den sökandes skötsamhet göras (jfr 5 kap. 17 § Util).

För att motverka missbruk av möjligheten att efter avslag på en ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt kunna ansöka om uppehållstillstånd för arbete utan att lämna landet, bör det införas en tidsgräns för när ansökan senast ska lämnas in för att den ska kunna beviljas. Enligt 12 kap. 15 § andra stycket UtIL ska, om inte annat beslutas, en utlänning som avvisas lämna landet inom två veckor och en utlänning som utvisas lämna landet inom fyra veckor efter det att beslutet vann laga kraft. Tidsgränsen för när en ansökan om uppehållstillstånd för arbete senast ska lämnas in bör bestämmas till två veckor från det att beslutet om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt vunnit laga kraft.

Anhöriga

Familjemedlemmar som ännu inte ansökt om eller fått sin ansökan om uppehållstillstånd slutligt prövad kan enligt någon av grunderna i 5 kap. 18 § UtIL få sin ansökan beviljad efter inresan. Det gäller även familjemedlemmar till en utlänning vars ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt avslagits genom ett lagakraftvunnet beslut. I de fall en familjemedlem ansökt om och fått ett slutligt avslag på en egen ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt bör en ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd kunna beviljas efter inresan på samma sätt som för anknytningspersonen. En bestämmelse om detta bör därför införas i utlänningslagen. Det är rimligt att tidsgränsen även för familjemedlemmar sätts till två veckor från det att beslutet om avslag på ansökan vunnit laga kraft.

Sökandes möjligheter att arbeta

En utlänning som ansökt om uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt och som arbetat under tiden ansökan prövats, bör enligt Migrationsverket kunna fortsätta att arbeta efter lagakraftvunnet beslut till dess ansökan om uppehållstillstånd för arbete prövats. Regeringen delar Migrationsverkets uppfattning. Utan en sådan möjlighet kan utlänningen riskera att förlora sin anställning. En bestämmelse som gör det möjligt för utlänningen att fortsätta arbeta under handläggningstiden kan tas in i utlänningsförordningen.

Inhibition

Att en utlänning i nu aktuella fall ansöker om uppehålls- och arbetstillstånd utgör inte ett sådant verkställighetshinder som avses i 12 kap. 18–19 §§ UtIL. I normala fall ska en utlänning efterkomma ett beslut om avvisning eller utvisning inom två respektive fyra veckor från det att beslutet vann laga kraft. Det är också den tid som Migrationsverket enligt promemorians förslag har på sig att pröva ansökan. Som framgår av avsnitten 7 och 8 ska Migrationsverket vid handläggningen av ansökan lämna sammanslutningar av arbetstagare

möjlighet att yttra sig om anställningsvillkoren innan beslut fattas. I likhet med Migrationsöverdomstolen finner regeringen att det inte alltid kommer att vara möjligt för Migrationsverket att pröva en ansökan innan utlänningen är skyldig att lämna landet. Regeringen anser därför att Migrationsverket bör ges en möjlighet att i samband med prövningen av ansökan om uppehållstillstånd tillfälligt stoppa verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning (inhibition).

12 Att söka arbete i Sverige

12.1 Arbetssökarvisering

Regeringens bedömning: En utlänning kan redan enligt nuvarande regler beviljas en visering för att träffa en arbetsgivare i Sverige. Det föreslås därför inga ändringar av reglerna för när en visering ska kunna meddelas för en arbetssökande.

Utredningens förslag: En ny grund för visering ska införas för vissa arbetssökande.

Promemorian: Behandlar inte frågan.

Remissinstanserna: Många remissinstanser är positiva till utredningens förslag. Några instanser ställer sig dock tveksamma till förslaget. *Kammarrätten i Stockholm* påpekar att bestämmelserna förutsätter att Sveriges åtaganden enligt Schengenkonventionen beaktas. *Migrationsverket* avstyrker utredningens förslag om en ny viseringsgrund eftersom förslaget enligt verkets uppfattning inte är förenligt med Schengenregelverket. När det gäller personer som vill söka arbete inom de bristyrken som Arbetsförmedlingen enligt utredningens förslag ska föra upp på en särskild förteckning och som har kontakt med en arbetsgivare anser Migrationsverket att det är rimligt med en mer generös praxis än den nuvarande.

Skälen för regeringens bedömning: En visering meddelas för att möjliggöra ett kortare besök i landet. Som framgår av avsnitt 4.1 kan visering ges för många olika syften. Ett grundläggande krav för att bli beviljad en enhetlig Schengenvisering är att utlänningen kan styrka syftet med besöket. Detta kan t.ex. ske genom en inbjudan att komma på besök. Redan gällande reglering möjliggör att visering får beviljas för att besöka en arbetsgivare. En enhetlig visering beviljas normalt om det inte vid en samlad bedömning framstår som sannolikt att avsikten med vistelsen är en annan än den uppgivna. Inom ramen för prövningen av ett viseringsärende görs i varje enskilt fall en bedömning om sökanden har för avsikt att återvända till hemlandet. Den sökande måste bl.a. ha en giltig biljett för återresan. En värdering av olika omständigheter såsom förankring i hemlandet och tidigare besök i Sverige görs mot möjligheterna till återvändande eller återsändande. En enhetlig visering kan beviljas om det inte vid en samlad bedömning framstår som sannolikt att utlänningen inte kommer att lämna Sverige eller Schengenstaternas territorium efter viseringstidens utgång. Därutöver måste Schengenkonventionens övriga krav för att bevilja visering vara uppfyllda, vilket innebär att sökanden bl.a. måste ha en giltig medicinsk reseförsäkring.

Som framgår ovan är det redan enligt gällande reglering möjligt för en utlänning att erhålla en enhetlig visering för att söka arbete. Svensk praxis har dock traditionellt sett varit restriktiv då syftet med ett sådant besök kan anses tala mot avsikten att återvända till hemlandet. Att en utlänning ansöker om visering för att här träffa en potentiell arbetsgivare innebär givetvis att det hos sökanden finns en förhoppning om att få en anställning och i förlängningen att kunna bosätta sig här. Detta förhållande kan dock i sig inte utgöra hinder mot att bevilja visering.

Det övergripande syftet med Sveriges och EU:s viseringspolitik är att inom ramen för en reglerad invandring möjliggöra ett så fritt besöksutbyte som möjligt. Regeringen anser att detta ska bejakas. Den som är viseringsfri har möjlighet att resa till Sverige och träffa potentiella arbetsgivare. Som framgår ovan har även den som är viseringspliktig viss möjlighet att komma till Sverige på ett besök för att här träffa arbetsgivare inför en eventuell anställning. *Migrationsverket*, som ansvarar för praxisutvecklingen inom viseringsområdet (se närmare avsnitt 4.1), har anfört att det är rimligt med en mer generös viseringspraxis än den nuvarande när det gäller personer som vill söka arbete i ett yrke inom vilket det råder en stor efterfrågan på arbetskraft och som har etablerat kontakt med en arbetsgivare.

Mot bakgrund av de möjligheter som redan finns att bevilja visering för att besöka en potentiell arbetsgivare och de uttalanden som *Migrationsverket* gjort om viseringspraxis saknas det enligt regeringen anledning att föreslå några ändringar av reglerna för när en visering ska kunna meddelas för en arbetssökande.

12.2 Ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd efter inresan

Regeringens förslag: En utlänning som har beviljats visering för att träffa en arbetsgivare i Sverige eller som är undantagen från kravet på visering ska i vissa fall kunna beviljas uppehålls- och arbetstillstånd efter inresan i Sverige. Detta gäller om utlänningen ansöker om arbetstillstånd inom ett slag av arbete där efterfrågan på arbetskraft är stor. En ytterligare förutsättning är att arbetsgivaren skulle förorsakas olägenheter om utlänningen måste resa till ett annat land för att ge in ansökan där eller det annars finns särskilda skäl.

En ansökan måste göras medan viseringen är giltig eller, för den som är undantagen från kravet på visering, inom den viseringsfria tiden.

Regeringens bedömning: *Migrationsverket* bör besluta om en förteckning över de slag av arbeten i landet inom vilka det finns en stor efterfrågan på arbetskraft. En sådan förteckning bör upprättas i samråd med Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen bör därvid lämna sammanslutningar av arbetsgivare respektive arbetstagare tillfälle att yttra sig. Bestämmelser om detta kan tas in i utlänningsförordningen.

Utredningens förslag: Överensstämmer i allt väsentligt med regeringens.

Promemorian: Behandlar inte frågan.

Remissinstanserna: *Sveriges ambassad i Marocko*, *Svenskt Näringsliv* och *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* är positiva till utredningens förslag. *Svensk Näringsliv* anför i huvudsak att det i de här aktuella fallen inte finns skäl att upprätthålla kravet på att uppehålls- och arbetstillstånd ska vara ordnat före inresan i landet. *Migrationsverket* ifrågasätter behovet av en ordning där arbetstillstånd kan beviljas efter

inresan. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* anför att det finns risk för en underbudskonkurrens om utläningar tillåts att söka arbete och i förlängningen ansöka om arbets- och uppehållstillstånd inifrån landet.

Skälen för regeringens bedömning och förslag: En visering som beviljats en utlänningsbesök hos en arbetsgivare kan resultera i att ett avtal om anställning kommer till stånd. Om så sker torde det normala vara att utlänningsbesöket återvänder hem för att ordna alla praktiska angelägenheter till följd av anställningen. Att utlänningsbesöket ska återvända förutsätts också när visering beviljas. I dessa fall är det naturligt att uppehålls- och arbetstillstånd ordnas innan utlänningsbesöket återvänder till Sverige. Det kan emellertid tänkas situationer där utlänningsbesöket måste återvända till hemlandet endast som en följd av kravet att uppehålls- och arbetstillstånd ska vara ordnat före inresan. Regeringen anser att ett undantagslöst upprätthållande av detta krav i vissa fall kan få orimliga konsekvenser. En arbetsgivare som efter ett rekryteringsförfarande lyckats anställa en person som svarar mot den aktuella verksamhetens behov, kan förorsakas olägenheter av såväl ekonomisk som praktisk natur om den anställda måste resa till sitt hemland för att där ge in ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd. Det kan också, mot bakgrund av omständigheter som inte är kopplade till arbetsgivaren, framstå som orimligt att utlänningsbesöket måste resa till ett annat land för att ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd. Mot denna bakgrund bör det införas en möjlighet för en utlänningsbesök i vissa fall ansöka om arbetstillstånd inifrån landet. Förutsättningarna för detta bör vara att sökanden fått anställning inom ett slag av arbete där efterfrågan på arbetskraft är stor och att arbetsgivaren skulle förorsakas olägenheter om utlänningsbesöket måste resa till ett annat land för att ge in ansökan där eller det annars finns särskilda skäl. En ansökan måste göras medan viseringen är giltig, det vill säga inom tre månader från inresan i Schengenområdet.

Regeringen anser vidare att den som är viseringsfri bör ha motsvarande möjlighet att få en ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd beviljad efter inresan till Sverige. Att en sådan ansökan måste göras inom den viseringsfria tiden följer av 4 kap. 1 § UtIF.

Till hjälp vid bedömningen av om det beträffande ett visst yrke råder stor efterfrågan på arbetskraft bör det upprättas en förteckning med arbetsmarknadens behov som utgångspunkt. Den särskilda förteckningen bör beslutas av Migrationsverket efter samråd med Arbetsförmedlingen. På samma sätt som gäller vid upprättandet av det s.k. generella yttrandet avseende ärenden inom kategorin internationellt utbyte, ska Arbetsförmedlingen lämna sammanslutningar av arbetsgivare respektive arbetstagare tillfälle att yttra sig. En bestämmelse av denna innebörd kan tas in i utlänningsförordningen.

13 Ekonomiska konsekvenser

<p>Regeringens bedömning: De nya reglerna för arbetskraftsinvandring beräknas leda till ökade kostnader för prövningen av uppehålls- och arbetstillstånd för arbetstagare, gäststudenter och näringsidkare.</p>
--

Regeringen kommer i 2009 års budgetproposition att föreslå hur kostnaderna ska fördelas mellan berörda anslag. De föreslagna reglerna för arbetskraftsinvandring bedöms medföra positiva samhällsekonomiska effekter.

Utredningen: Presenterar inga exakta beräkningar av vilka kostnader en reform skulle medföra utan hänvisar till att dessa kostnader till största delen är kopplade till arbetsmarknadens efterfrågan på arbetskraft. Utredningens räkneexempel visar att 5 000 arbetskraftsinvandrare och deras anhöriga tillför ett årligt nettobidrag till den offentliga samhällsekonomin på ca 2–2,5 miljarder kronor (2006 års prisnivå).

Promemorian: Kostnaderna för att avskaffa den myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen beräknas till ca 10 miljoner kronor. Som en följd av förslagen i promemorian bedöms osäkerheten öka i vissa delar av utredningens samhällsekonomiska konsekvensberäkningar. Osäkerheten bedöms dock inte vara av den grad att den motiverar en ny konsekvensberäkning.

Remissinstanserna: *Migrationsverket* framför att det måste finnas en beredskap för ett större antal ärenden om arbetstillstånd än det antal som promemorian baserar sina antaganden på. *Migrationsverket* kritiserar också promemorians beräkningar rörande behovet av utbildning, statistik och informationsinsatser och anser att kostnaden för åtgärderna är för lågt räknade. *Migrationsverket* och flera *utlandsmyndigheter* anför att en arbetssökarvisering kommer medföra ytterligare kostnader för utlandsmyndigheterna som promemorian inte beaktat. *Ekonomihögskolan vid Växjö universitet* framför att en känslighetsanalys av de samhällsekonomiska konsekvenserna varit önskvärd.

Skälen för regeringens bedömning

Samhällsekonomiska konsekvenser

Allt färre i arbetsför ålder ska försörja allt fler äldre. Effekterna av den demografiska förändringen beräknas bli påtagliga inom 10-15 år även om Sverige står bättre rustat än många andra länder genom de reformer av bl.a. pensionssystemet som redan är genomförda. Ökad specialisering i tillverkningen av varor och tjänster medför dessutom ett ökat behov för enskilda länder och regioner att kunna attrahera den arbetskraft som behövs.

Ett ökat arbetskraftsutbud är en mycket viktig faktor för att öka den ekonomiska tillväxten på medellång och lång sikt. Detta sker genom att personer i arbetsför ålder bidrar till att öka det totala antalet arbetade timmar i ekonomin, vilket i sin tur ökar tillväxten. Samtidigt innebär en större andel i arbetsför ålder att försörjningsbördan minskar, vilket skapar förutsättningar att upprätthålla välfärden vid bl.a. demografiska förändringar. Att vidta åtgärder för att öka det totala arbetskraftsutbudet är därför centralt. En ökad arbetskraftsinvandring är ett av flera instrument i arbetet för att på kort och lång sikt motverka arbetskraftsbrist och upprätthålla arbetskraftsutbudet.

Genom att underlätta rekryteringen av arbetskraft från tredjeland förbättras möjligheterna för arbetsgivare att rekrytera personer med rätt

kompetens. Så kallade flaskhalsar på arbetsmarknaden kan därmed undvikas och arbetsgivarna får ökade möjligheter att expandera och i förlängningen skapas fler jobb. Denna utveckling kommer att ha en positiv ekonomisk betydelse för såväl offentliga som privata arbetsgivare. Med hänsyn till de krav som ställs på anställningsvillkor och till att gemenskapsföreträdet upprätthålls bedöms det inte finnas någon risk för att invandrad arbetskraft ska tränga undan befintlig arbetskraft som redan finns på arbetsmarknaden.

Ökade möjligheter till arbetskraftsinvandring gynnar inte enbart mottagarländernas ekonomier och arbetsmarknader utan utgör också en utvecklingspotential för de länder som arbetskraftsinvandrare kommer från och för migranterna själva. Den ökade rörligheten kan dock för vissa ursprungsländer medföra en förlust av för samhället centrala resurser och förlorade investeringar i utbildning, s.k. kunskapsflykt. Hur Sverige ska hantera detta behandlas inom ramen för Sveriges politik för global utveckling (skr. 2007/08:89).

Konsekvenser för myndigheterna

Förslagen till ett effektivare och mer flexibelt system för arbetskraftsinvandring förväntas leda till en ökad arbetskraftsinvandring till Sverige. De föreslagna reglerna innebär att Migrationsverket tillförs nya uppgifter i prövningen av ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd med ökade kostnader som följd (se närmare avsnitt 8.1). Till dessa kostnader kommer övriga reformkostnader för Migrationsverket, utlandsmyndigheterna och Svenska Institutet.

I lagrådsremissen föreslår regeringen att asylsökande som fått avslag på sin ansökan och som med stöd av AT-UND sedan sex månader har en anställning som avser minst ytterligare ett år, ska kunna få sin ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd beviljad utan att först lämna Sverige. Antalet personer som arbetar med stöd av AT-UND under väntetiden i asylprocessen har varierat mellan Migrationsverkets olika måttillfällen. I genomsnitt under dessa måttillfällen har ett par hundra personer arbetat med stöd av AT-UND. Mot bakgrund av att det endast är ett mindre antal av de asylsökande som arbetar med stöd av AT-UND och med beaktande av reglernas utformning bedöms endast ett fåtal personer per år komma att beviljas uppehålls- och arbetstillstånd med stöd av de föreslagna reglerna. Migrationsverket bedöms kunna hantera detta begränsade antal ärenden inom befintliga ekonomiska ramar.

Migrationsverket bör tillföras medel för prövningen av uppehålls- och arbetstillstånd för arbetstagare, gäststudenter och näringsidkare. Medel bör också tillföras Migrationsverket för det tillkommande antalet anknätningsärenden som följer av det ökade antalet invandrade arbetstagare.

Som en följd av att Migrationsverket tar över vissa uppgifter från Arbetsförmedlingen behöver Migrationsverket genomföra en kompetensutveckling, utveckla IT-systemen och förstärka statistikfunktionen. Svenska Institutet bör ges i uppdrag att skapa en internetbaserad informationssida för arbetssökande tredjelandsmedborgare samt vara

samordnande myndighet för de övriga informationsinsatser som bör genomföras i samband med reformen.

Med anledning av omfattningen av de nya uppgifterna vid prövningen av uppehålls- och arbetstillstånd avser regeringen höja avgiften för ansökan och förlängning av arbetstillstånd.

Regeringen avser att presentera en omfördelning av medel inom utgiftsområde 8 Migration samt en viss omfördelning från andra utgiftsområden. Sammantaget beräknas kostnaderna för reformen uppgå till 30 miljoner kronor år 2009. Regeringen kommer i budgetpropositionen för år 2009 att redovisa anslagskonsekvenserna med anledning av förslagen. För innevarande år bedömer regeringen att kostnaderna ryms inom befintliga ekonomiska ramar. Regeringen kommer att följa upp och utvärdera reformens konsekvenser vad avser efterfrågan på arbets- och uppehållstillstånd samt utvecklingen hos berörda myndigheter.

14 Kraftträdande och övergångsbestämmelser

Regeringens bedömning och förslag: Ändringarna i utlänningslagen ska träda i kraft den 15 december 2008. Det finns inte något behov av att införa särskilda övergångsbestämmelser.

Remissinstanserna: *Migrationsverket och Flyktinggrupperna och Asylkommittéernas Riksråd (FARR)* har väckt frågan om övergångsbestämmelser i anslutning till regeringens förslag om uppehållstillstånd för arbete i Sverige för en utlänning som fått avslag på asylansökan (avsnitt 11.3).

Skälen för regeringens bedömning och förslag: De föreslagna ändringarna i utlänningslagen bör träda i kraft så snart som möjligt. De bör därför träda i kraft den 15 december 2008.

De föreslagna reglerna ska, om inte annat särskilt föreskrivs, tillämpas vid prövning som sker från och med den dag då de nya reglerna träder i kraft. (jfr RÅ 1991 ref 1). Regeringen anser inte att det finns något behov av några övergångsbestämmelser.

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

5 kap.

5 § *Ett permanent uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som under de senaste fem åren har haft uppehållstillstånd för arbete i sammanlagt fyra år.*

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

Paragrafen behandlar permanent uppehållstillstånd för arbete och uppehållstillstånd för utlänningslag som har sin försörjning ordnad på annat sätt än genom anställning. Paragrafen behandlas i avsnitten 7.2 och 10.

Av ändringen i *första stycket* framgår att permanent uppehållstillstånd får beviljas den som under de senaste fem åren har haft uppehållstillstånd för arbete i sammanlagt fyra år. Arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716, UtlL) får inte ges för längre sammanlagd tid än fyra år. Bestämmelsen hindrar inte att permanent uppehållstillstånd beviljas tidigare än efter fyra år, om det finns grund för det enligt t.ex. reglerna för uppehållstillstånd för skyddsbehövande eller på grund av familjeanknytning.

I *andra stycket* har ett tillägg gjorts som rör uppehållstillstånd för den som ska bedriva näringsverksamhet i Sverige. Ändringen innebär att det för näringsidkare införs ett uttryckligt krav på att han eller hon har förmåga att driva den avsedda verksamheten för att uppehållstillstånd ska beviljas. Kravet innebär att utlänningen inte bara ska ha förmåga att driva näringsverksamhet, utan också ska ha förmåga att driva just den aktuella verksamheten. Bedömningen torde i normalfallet kunna göras utifrån skriftligt material som presenteras av utlänningen. Ändringen motsvarar vad som följer av Migrationsverkets praxis.

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

Paragrafen anger vissa situationer när tidsbegränsade uppehållstillstånd får beviljas. Den behandlas i avsnitt 10.

I paragrafen förtydligas att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas inte bara den som avser att arbeta inom ramen för en anställning, utan också den som avser att arbeta genom att bedriva näringsverksamhet här.

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

1. sedan minst sex 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 ansökningsstillfället, 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 ges in senast två veckor efter det att beslutet att avslå ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt vunnit laga kraft.

Paragrafen, som är ny, behandlar i vilka fall en utlänning vars ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt avslagits, kan beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete. Paragrafen behandlas i avsnitt 11.3.

Av paragrafens *första stycke* framgår att avslagsbeslutet ska ha vunnit laga kraft och att utlänningen fortfarande ska vistas här i landet för att uppehållstillstånd enligt denna paragraf ska kunna beviljas. I *punkten 1* anges övriga förutsättningar för att uppehållstillstånd för arbete ska få beviljas en utlänning i nu berörda fall. Utlänningen måste sedan minst sex månader ha en anställning. Detta innebär att utlänningen, med stöd av ett undantag från kravet på arbetstillstånd (AT-UND), måste ha arbetat under den tid som ansökan om uppehållstillstånd handlagts. Anställningen ska dessutom löpa minst ett år från ansökningstillfället. Vidare ska de krav som ställs i 6 kap. 2 § första stycket UtIL för att arbetstillstånd ska kunna beviljas ha uppfyllts under den tid anställningen varat och också vara uppfyllda under den fortsatta anställningstiden. Finner Migrationsverket att en ansökan om uppehållstillstånd för arbete ska beviljas torde förutsättningarna för att bevilja arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtIL vara uppfyllda (jfr kommentaren till 6 kap. 2 §).

Av *punkten 2* framgår att uppehållstillstånd kan beviljas en utlänning som har anknytning till en person som beviljats uppehållstillstånd enligt punkten 1. Det ska vara fråga om familjemedlemmar som enligt 3 § första stycket 1–4, 3 a § första stycket 1 eller andra stycket UtIL har anknytning till en person som beviljas uppehållstillstånd enligt 1. Exempel på sådana personer är make, maka, sambo och ogifta barn. Bestämmelsen är endast tillämplig för familjemedlemmar vars ansökningar om uppehållstillstånd som flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt avslagits genom lagakraftvunna beslut. Det kan förekomma att familjemedlemmars ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt inte handlagts gemensamt. I sådana situationer kan familjemedlemmarna antingen avvakta att deras ansökningar om uppehållstillstånd som flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt behandlas och, vid avslag, ansöka enligt denna paragraf eller ansöka om uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt vanliga regler.

I *andra stycket* anges att en ansökan om uppehållstillstånd enligt första stycket måste ges in till Migrationsverket senast två veckor efter det att beslutet om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt vunnit laga kraft. Om Migrationsverket får in en ansökan efter det att tidsgränsen på två veckor har passerats ska ansökan avvisas.

Den som får avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd kan överklaga detta beslut till migrationsdomstol enligt 14 kap. 3 § UtIL.

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

Detta gäller dock inte om

1. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd här som flykting eller skyddsbehövande i övrigt 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 getts en utlänning med familjeanknytning med stöd av 3 § första stycket 1 eller 2 b eller 3 a § första stycket 1 eller andra stycket,

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

5. utlänningen enligt 3 § första stycket 1–4, 3 a § första stycket 1–3 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. 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 §,

8. utlänningen enligt 10 § har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för studier och antingen slutfört studier som motsvarar 30 högskolepoäng eller fullföljt en termin vid forskarutbildning, eller

9. det annars finns synnerliga skäl.

Det som föreskrivs i 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 och han eller hon ansöker om ett uppehållstillstånd för arbete inom ett slag av arbete där det råder stor efterfrågan på arbetskraft. En förutsättning är dock 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.

I fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som ska avvisas eller utvisas enligt dom eller beslut som har vunnit laga kraft gäller föreskrifterna i 15 a §, 8 kap. 14 § och 12 kap. 18–20 §§.

Paragrafen reglerar när en ansökan om uppehållstillstånd som gjorts i landet får beviljas. Den behandlas i avsnitten 7.2, 7.5, 9, 11.3 och 12.2.

I andra stycket har tre nya punkter förts in.

Av punkten 6 framgår att en ansökan om förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för en utlänning som har beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtIL ska kunna beviljas trots att ansökan görs inifrån landet.

I punkten 7 görs en hänvisning till 5 kap. 15 a § UtIL om tidsbegränsat uppehållstillstånd för utlänningar vars ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt avslagits genom ett lagakraftvunnet beslut.

Punkten 8 behandlar gäststuderandes möjligheter att få en ansökan om uppehållstillstånd beviljad trots att den görs efter inresan. Undantaget gäller utan begränsning till viss eller vissa grunder för uppehållstillstånd. Som krav ställs att den som fått uppehållstillstånd för studier antingen ska ha slutfört studier som, enligt de ändringar i högskoleförordningen (1993:100) som trädde i kraft den 1 januari 2007, motsvarar 30 högskolepoäng eller ha fullföljt en termin vid forskarutbildning.

Punkten 9, som är ny, motsvarar nuvarande punkten 6.

Av 6 kap. 4 § UtIL framgår att denna paragrafs andra stycke tillämpas på motsvarande sätt i fråga om arbetstillstånd.

Av *tredje stycket*, som är nytt, följer att en utlänning som har beviljats en visering för att träffa en arbetsgivare i Sverige eller är undantagen från kravet på visering, i vissa fall ska kunna få en ansökan om uppehållstillstånd beviljad trots att den görs efter inresan i Sverige. Detta gäller om utlänningen ansöker om 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 det annars finns särskilda skäl. En arbetsgivare kan förorsakas olägenheter av såväl ekonomisk som praktisk natur. Det skulle t.ex. kunna röra sig om en situation där arbetsgivaren har ett akut behov av viss kompetens och där återvändandet skulle innebära att en viss verksamhet inte kan bedrivas med ett kännbart ekonomiskt avbräck som följd. Med särskilda skäl avses situationer där det, mot bakgrund av omständigheter som inte är kopplade till arbetsgivaren, framstår som orimligt att utlänningen måste resa till ett annat land för att ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd.

Nuvarande tredje stycket blir ett nytt *fjärde stycke*. I det nya stycket har ett tillägg gjorts av vilket det framgår att även föreskrifterna i 15 a § gäller i fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som ska avvisas eller utvisas enligt dom eller beslut som har vunnit laga kraft.

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

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

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

Regeringen får meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för forskning till en tredjelandsmedborgare och till hans eller hennes medföljande familjemedlemmar.

Regeringen får meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en tredjelandsmedborgare som har beviljats uppehållstillstånd för arbete.

Paragrafen innehåller bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter om uppehållstillstånd i vissa särskilt angivna fall. Den behandlas i avsnitt 7.4.

Femte stycket, som är nytt, innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en tredjelandsmedborgare som har beviljats uppehållstillstånd för anställning.

6 kap.

2 § Arbetstillstånd får ges till en utlänning som erbjudits en anställning, om

1. *anställningen gör det möjligt för honom eller henne att försörja sig, och*
2. *lönen, försäkringskyddet 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 och behandlas i avsnitt 7.1.

I paragrafens *första* stycke anges när ett arbetstillstånd får beviljas. För att arbetstillstånd ska kunna beviljas krävs att utlänningen har fått ett erbjudande om anställning och att omfattningen av arbetet är sådan att utlänningen kan försörja sig under vistelsen i landet. Det innebär att inkomsten från den erbjudna heltids- eller deltidansställningen måste vara av sådan storlek att han eller hon inte behöver försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) för att täcka sina kostnader för bl.a. boende och uppehälle. Som en ytterligare förutsättning för arbetstillstånd krävs att lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än vad som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Migrationsverket ska pröva om anställningsvillkoren uppfyller de krav som ställs i bestämmelsen. Migrationsverket bör vara uppmärksam på att det erbjudna anställningsavtalet inte är ett skenavtal.

I *andra stycket*, som är nytt, anges att arbetstillstånd endast får beviljas om rekryteringsförfarandet är förenligt med åtaganden som Sverige gjort inom Europeiska unionen. Av detta följer att Migrationsverket ska pröva om arbetsgivarens rekrytering är förenlig med principen om gemenskapsföreträde. Rekryteringen kan inledas av att arbetsgivaren anmäler den lediga anställningen till Arbetsförmedlingen för utannonsering. När en ledig tjänst utannonseras i den svenska platsbanken blir den också synlig i den europeiska internetbaserade platsportalen Eures, varigenom tjänsten görs tillgänglig för medborgare i EU/EES och Schweiz. Om arbetsgivaren dessutom begär aktiva förmedlingsinsatser från Arbetsförmedlingens sida, innebär detta bl.a. att utbudet av tillgänglig arbetskraft inom EU/EES och Schweiz kan presenteras för arbetsgivaren. Har Migrationsverket tillgång till detta material torde verket typiskt sett kunna avgöra om gemenskapsföreträdet har respekterats. Det finns dock inget som hindrar att arbetsgivaren väljer att vidta andra motsvarande åtgärder för att uppfylla kravet på gemenskapsföreträde. Om kravet inte uppfyllts ska något arbetstillstånd inte meddelas. Har en utlänning beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 a § första stycket punkten 1 UtIL gäller inte gemenskapsföreträdet (jfr artikel 11 i rådets direktiv 2003/9/EG om miniminormer för mottagandevillkor av asylsökande i medlemsstaterna).

Av 6 kap. 4 § jämförd med 5 kap. 18 § andra och tredje styckena UtIL följer att en ansökan om arbetstillstånd i vissa fall får beviljas trots att den gjorts efter inresan i Sverige. Finner Migrationsverket att en ansökan om arbetstillstånd ska beviljas, ska arbetstillstånd utfärdas i enlighet med bestämmelserna i 6 kap. 2 a § UtIL. Om arbetstillstånd beviljas kan uppehållstillstånd beviljas enligt 5 kap. 10 § UtIL.

I paragrafens *tredje stycke*, som är nytt, anges att arbetstillstånd vid sidan av vad som följer av första stycket får ges vid fall av internationellt

utbyte eller om det följer av internationella avtal eller ett avtal med ett annat land. Av denna bestämmelse omfattas bl.a. de som arbetar som au pair, praktikanter enligt internationella praktikantavtal och vissa artister. Bestämmelsen motsvarar vad som gäller enligt nuvarande 6 kap. 2 § UtL.

Av 14 kap. 3 § UtL framgår att Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om arbetstillstånd får överklagas till migrationsdomstol om frågan om sådant tillstånd har behandlats i samband med ett beslut om avvisning eller utvisning.

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.*

Den sammanlagda tillståndstiden för arbetstillstånd enligt 2 § första stycket får inte vara längre än fyra år.

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

Paragrafen, som är ny, reglerar arbetstillståndets giltighet i tiden samt dess koppling till arbetsgivare och slag av arbete. Den behandlas i avsnitten 7.2 och 7.3.

Av *första stycket* följer att ett tidsbegränsat arbetstillstånd inte får ges för längre tid än två år. Inte heller får tillståndstiden avse längre tid än anställningstiden.

Om arbetstagaren vill få sitt arbetstillstånd förlängt ska en ny prövning göras. Vid prövningen av en förlängningsansökan ska Migrationsverket kontrollera att de grundläggande villkoren för tillståndet är uppfyllda och att skäl enligt 5 kap. 17 § UtL inte talar emot. Som framgår av 5 kap. 18 § första stycket 6 UtL kan en ansökan om förlängning göras inifrån landet.

Det tidsbegränsade arbetstillståndet kan förlängas med högst två år eller, om anställningen är kortare, med denna tid. Förlängning kan ske vid ett eller flera tillfällen men den sammanlagda tillståndstiden för utlänningen får inte enligt *andra stycket* överstiga fyra år. Av 5 kap. 5 § UtL framgår att ett permanent uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som under de senaste fem åren har haft uppehållstillstånd för arbete i sammanlagt fyra år. Om permanent uppehållstillstånd inte beviljas, ska utlänningen lämna landet.

Av *tredje stycket* följer att arbetstillståndet ska knytas till viss arbetsgivare och avse ett visst slag av arbete. Efter en sammanlagd tillståndstid om två år ska tillståndet endast knytas till visst slag av arbete. Att arbetstillståndet kopplas till ett visst slag av arbete innebär ingen begränsning i möjligheten att avancera inom det arbetet. Dessutom kan den som har ett arbetstillstånd knutet till ett visst slag av arbete avbryta sin anställning och söka ett arbetstillstånd som avser ett annat slag av arbete.

Vad som gäller om anställningsförhållandet upphör under pågående tillståndsperiod framgår av 7 kap. 3 § UtL.

Den som beviljas uppehålls- och arbetstillstånd enligt denna bestämmelse kan komma att utgöra en sådan anknytningsperson som

enligt reglerna om familjeåterförening i 5 kap. 3 och 3 a §§ UtL ger rätt till uppehållstillstånd för anhöriga.

7 kap.

3 § Upphållstillstånd får återkallas för en utlänning som rest in i landet, om

1. utlänningen utan arbetstillstånd bedriver verksamhet som kräver ett sådant tillstånd,

2. *utlänningen har beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket och anställningen upphört, 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, eller*

3. 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.

Upphållstillstånd får dock inte återkallas enligt första stycket 1 eller 3 om utlänningen har vistats här i landet i mer än tre år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken.

Paragrafen innehåller bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd och behandlas i avsnitt 7.5.

Enligt *första stycket punkten 2*, som är ny, kan ett uppehållstillstånd för arbete återkallas om anställningen har upphört under pågående tillståndsperiod. Utlänningen ska dock under en period av tre månader från det att anställningen upphörde kunna söka en ny anställning utan att uppehållstillståndet återkallas. Om den återstående tillståndstiden är kortare än tre månader ska någon återkallelse inte ske av den anledningen att anställningen har upphört.

Om en utlänning får en ny anställning som täcks av det beviljade arbetstillståndet behöver inte någon ny ansökan om arbetstillstånd göras. Om anställningen inte täcks av det beviljade arbetstillståndet har utlänningen, i enlighet med 6 kap. 4 § UtL jämförd med 5 kap. 18 § första stycket 6 UtL möjlighet att söka om nytt arbetstillstånd inifrån Sverige. En sådan ansökan ska prövas enligt 6 kap. 2 § UtL. Det är således möjligt för en utlänning som sagt upp sig att ansöka om nytt arbetstillstånd för ett annat slag av arbete utan att behöva lämna Sverige.

Om utlänningen inte ger in en ansökan om arbetstillstånd inom tre månader från det att anställningen upphörde, kan uppehållstillståndet återkallas. Vid bedömningen om uppehållstillståndet ska återkallas gäller vad som föreskrivs i 7 kap. 4 § UtL om beaktande av utlänningens levnadsomständigheter, anknytning, familjeförhållanden och längden av vistelsen här.

Av 14 kap. 3 § utlänningslagen följer att ett beslut om återkallelse av uppehållstillstånd kan överklagas till migrationsdomstol.

Punkten 3, som är ny, motsvarar nuvarande punkten 2.

Av ändringen i *andra stycket* framgår att återkallelse enligt den föreslagna punkten 2 kan ske under hela tillståndstiden för arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtL.

12 kap.

12 a § *Har en utlänning ansökt om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 a § första stycket får Migrationsverket besluta om inhibition av ett beslut att avvisa eller utvisa utlänningen.*

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om inhibition av vissa lagakraftvunna beslut om avvisning eller utvisning. Den behandlas i avsnitt 11.3.

Om en utlänning vars ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt avslagits och utlänningen har lämnat in en ny ansökan om uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 15 a § första stycket UtlL får Migrationsverket tillfälligt stoppa verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning avseende utlänningen. För att avgöra om beslutet bör inhiberas ska Migrationsverket göra en preliminär bedömning av sannolikheten för ett bifall till ansökan om uppehållstillstånd. Det bör vara relativt enkelt att ta ställning till om anställningen haft en varaktighet av sex månader och avser ett år från ansökningstillfället. Däremot kan Migrationsverket endast göra en första preliminär bedömning av om lönen och övriga anställningsvillkor uppfyller vad som föreskrivs i 6 kap. 2 § första stycket UtlL.

Sammanfattning av betänkandet Arbetskraftsinvandring till Sverige – förslag och konsekvenser (SOU 2006:87)

Inledning

Kommitténs huvuduppdrag är att föreslå ett nytt regelverk för arbetskraftsinvandring från länderna utanför EES och Schweiz. Regelverket skall utformas så att det kan svara på arbetsmarknadens behov av arbetskraft på både kort och lång sikt. Lön, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor skall inte vara sämre för arbetskraftsinvandrare än vad som gäller för svensk arbetskraft.

Kommitténs förslag skall ses mot bakgrund av den omfattande faktagenomgång som vi gjort av den svenska befolkningsutvecklingen och arbetsmarknaden samt den internationella utblick vi gjort för att se hur andra länder hanterar arbetskraftsinvandring. Detta har vi presenterat i ett delbetänkande.

Arbetskraftsbrist

I dag finns det ingen utbredd arbetskraftsbrist i Sverige, men det kan finnas brist inom specifika yrken, sektorer på arbetsmarknaden och på lokala arbetsmarknader och regioner i Sverige.

Både arbetskraftsbrist och arbetslöshet kan förekomma samtidigt på arbetsmarknaden. Rörligheten mellan yrken och regioner är inte tillräcklig för att utjämna dessa skillnader. I många fall matchar inte den kompetens en arbetslös har med de krav som ställs.

Den självklara basen för arbetskraften är befolkningen i förvärvsarbetande åldrar och hur stor andel av dem som är sysselsatta. Arbetskraften i EES och Schweiz påverkar också det samlade utbudet av arbetskraft i Sverige i och med den fria rörligheten av arbetskraft. Den öppna nordiska arbetsmarknaden har gjort det möjligt att i viss utsträckning minska obalanserna på arbetsmarknaderna, medan inflyttningen från övriga länder har varit relativt liten. Kommande utvidgningar av EU utökar den gemensamma arbetskraften, men alla länder inom EES har en åldrande befolkning och kan i en framtid få problem med brist på arbetskraft.

Det är svårt att göra säkra prognoser över vilka delar av arbetsmarknaden som i en framtid kommer att sakna arbetskraft. Ju längre in i framtiden prognoserna sträcker sig desto osäkrare blir prognoserna. Att den svenska arbetsmarknaden blir allt mer kunskapsintensiv är en utveckling som förutses fortsätta.

När efterfrågan på arbetskraft överstiger utbudet bör den första åtgärden vara att mobilisera fler från dem som står utanför arbetskraften. Detta kan ske om grupper som utlandsfödda, funktionshindrade och personer över 50 år bättre tas tillvara i det svenska arbetslivet. Strävandena att minska antalet långtidssjukskrivna och förtidspensionärer är också väsentliga liksom att underlätta ungdomars inträde på arbetsmarknaden.

Att bättre ta till vara de som står till arbetsmarknadens förfogande och att höja sysselsättningsgraden är viktigast för att undvika arbetskraftsbrist. Arbetskraftsinvandring från tredje land kan därutöver utgöra ett positivt tillskott för att inte negativa konsekvenser av arbetskraftsbrist skall uppstå.

Gällande rätt och dess historia

Under 1950- och 1960-talen rådde ett system som innebar att medborgare i ett stort antal länder fritt kunde resa in i Sverige och här söka uppehålls- och arbetstillstånd.

Under 1960-talet uppstod problem och ett nytt regelverk infördes utgående från riktlinjerna i 1968-års proposition⁴ med krav om att arbete och arbetstillstånd i fortsättningen skulle vara ordnat före inresan i Sverige och att invandringen skulle ske genom kollektiv överföring av utomnordisk arbetskraft. Beslut i fråga om arbetstillstånd skulle liksom tidigare fattas av den centrala utlänningsmyndigheten, dvs. Statens Invandrarverk. Invandrarverket skulle innan ett beslut fattades höra Arbetsmarknadsverket, som i sin tur remitterade ärendet till berörd facklig organisation. Den sista kollektiva rekryteringen skedde i Jugoslavien år 1973. I övrigt har i huvudsak reglerna utgående från de uttalanden som gjordes i propositionen från år 1968 bestått.

I gällande regelverk finns tre olika huvudgrupper av arbetskraftsinvandrare. Permanent uppehållstillstånd får beviljas utlänningar som har erbjudits tillsvidareanställning, som har särskilda kvalifikationer och om behovet av arbetskraft inte kan fyllas av arbetsökande inom landet eller genom rekrytering från ett EES-land eller Schweiz. Tidsbegränsat arbetstillstånd får ges dels till den som erbjudits anställning inom ett yrke där det råder tillfällig brist på arbetskraft, dels till någon som deltar i ett internationellt utbyte.

I gällande riktlinjer från AMS för bedömningen av ansökningar om tillstånd av arbetsmarknadsskäl anges att tredjelandsmedborgare inte får koncentreras till arbetsplatser där svårigheter att rekrytera arbetskraft kan hänga samman med lönesättning, arbetsmiljö, lokala förhållanden eller liknande faktorer. Nivån avseende lön, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor skall lägst motsvara gällande svenska kollektivavtal eller vad som är praxis inom yrket eller branschen. Arbetstiden skall vara av sådan omfattning att arbetstagaren får en tillräcklig försörjning under vistelsen i landet och bostad skall vara ordnad före inresan. Berörd arbetstagarorganisation skall ges tillfälle att yttra sig.

Det är Migrationsverket eller den myndighet som får ett bemyndigande av Migrationsverket som fattar beslut om såväl permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl som om arbetstillstånd.

⁴ Prop. 1968:142 angående riktlinjer för utlänningspolitiken m.m.

Alla länder har såväl in- som utvandring av större eller mindre omfattning.

Generellt gäller att den migrationspolitik som innefattar hanteringen av migrationsströmmar mellan länder har tre huvuduppgifter: att ge dem asyl som enligt internationella konventioner och nationell lagstiftning är berättigade till skydd, att skapa regler för att släppa in dem som det är i landets intresse att de bosätter sig i landet samt att stänga ute dem som man av olika anledningar inte vill skall bosätta sig i landet.

När det gäller arbetskraftsinvandring syftar denna alltid till att gynna mottagarlandet ekonomiskt på ett eller annat sätt.

En betydande del av migrationen i världen är temporär i den bemärkelsen att de flesta migranter avser att åka hem till sina ursprungsländer igen efter en tid utomlands. En inte obetydlig del av migrationen sker utanför reglerna. I vissa länder kan antalet migranter som vistas i landet och arbetar på den svarta arbetsmarknaden vara betydande. Denna grupp flyttare vistas olagligt i ett annat land och är därför mest sårbar och utsatt för exploatering av oseriösa arbetsgivare eller kriminella organisationer. Fenomenet finns även i Sverige.

Utvandringsländerna påverkas såväl positivt som negativt av utvandringen. Det förefaller som om de positiva faktorerna överväger i många utvandringsländer.

Samarbetet inom EU

Att det egna landets befolkning i första hand skall ha tillgång till de arbetstillfällen som finns är ett synsätt som gäller inom hela EU. Stats- och regeringscheferna lade år 1994 fast principen om ett företräde till lediga arbeten för arbetstagare som redan är bosatta i EU. Principen om gemenskapsföreträde är inte juridiskt bindande, men väl politiskt, och utgör inte heller någon grund för rättsligt agerande.

Principen om gemenskapsföreträde har senare bekräftats i övergångsbestämmelserna i anslutningsfördraget av den 16 april 2003.

Av direkt betydelse för frågan om arbetskraftsinvandring till Sverige är det arbete som kommissionen bedrivit med den s.k. grönboken om en gemensam syn på ekonomisk migration i EU. Detta arbete resulterade i en handlingsplan för laglig migration, med betoning på ekonomisk migration, i slutet av december 2005.

Handlingsplanen visar att kommissionen inte anser att tiden är mogen för att skapa heltäckande generella EU-gemensamma regler för arbetskraftsinvandring. Däremot anser kommissionen sig ha stöd för att gå vidare med viss ramlagstiftning, som skulle kunna täcka flyttares rättigheter, och med utformningen av ett gemensamt uppehålls- och arbetstillstånd.

Två områden är av speciellt intresse för kommittén eftersom kommissionen avser att lägga fram förslag till direktiv. Det gäller regler som rör högutbildade och säsongarbetande tredjelandsmedborgare. Utgångspunkten är att antalet tredjelandsmedborgare som skall tillåtas resa in och vistas i en viss medlemsstat även fortsättningsvis skall

beslutas av den berörda medlemsstaten och att gemenskapsföreträdet Bilaga 1 förblir intakt.

Kommitténs utgångspunkter

Kommitténs utgångspunkter under arbetet har varit:

- Migration är ett samhällsfenomen som kvantitativt ökar och som bidrar till samhällets utveckling. Migration har alltid funnits och kommer att fortsätta att göra så och sannolikt i ökad grad. Det är naturligt att samhället på olika sätt försöker påverka migrationen och styra den i en riktning som är bäst för samhället.

- Den demografiska utvecklingen med en allt mer åldrande befolkning och därmed följande ökande försörjningsbörda för dem som förvärvsarbetar kan leda till negativa strukturella konsekvenser på arbetsmarknaden och i samhällsekonomin. De demografiska förändringarna är något som vi delar med andra höginkomstländer. En åldrande befolkning kan även leda till att arbetsmarknaden blir mindre dynamisk. En ökad arbetskraftsinvandring kan bidra till att mildra dessa effekter.

- Arbetskraftsinvandring kan bidra till att vitalisera den svenska arbetsmarknaden och ekonomin. Regelverket måste öppnas för att i ökad utsträckning möjliggöra detta. Samtidigt måste tydliga insatser göras för att undvika att en ökad arbetskraftsinvandring skapar negativa effekter på arbetsmarknaden. Bedömningen av det behov som ligger till grund för förändringar av regelverket bör göras inte bara från kvantitativ synvinkel utan också från en kvalitativ sådan med hänsyn till de olika slag av positiva effekter som kan uppstå.

Arbetskraftsinvandrare definieras som de som flyttar till Sverige för att arbeta och har tillstånd att bosätta sig i landet. Normalt sett skall en person bli folkbokförd för att räknas som bosatt. För att bli folkbokförd som invandrare krävs att man avser att stanna i Sverige minst tolv månader. Det är först i och med folkbokföringen som en invandrare fullt ut kan ta del av alla delar av det svenska välfärdssystemet.

Kommittén anser att arbetskraftsinvandringen också fortsättningsvis skall vara reglerad, dvs. att förutsättningarna för arbetskraftsinvandringen fastläggs i lag och förordning samt att beslut i dessa ärenden tas av myndigheter. Huvudregeln är att uppehålls- och arbetstillstånd skall vara beviljat före inresan i Sverige.

Målet med arbetskraftsinvandring för såväl arbetstagaren, arbetsgivaren som samhället i stort är att den skall leda till ett positivt resultat. Det går dock inte att bortse från att det också finns risker. Ansvar måste därför delas av de inblandade; arbetsgivare, arbetstagare och samhället genom berörda myndigheter. Arbetsgivaren gör en särskild ansträngning och tar viss risk genom att rekrytera utanför landets gränser. För tredjelandsmedborgaren är risken med att flytta till ett nytt land med nya kulturella och sociala förhållanden och ett nytt språk alldeles uppenbar. Samhällets ansvar blir att stå för trygghet för denna individ och för hans eller hennes eventuella familj om något oväntat skulle inträffa. Dessa tre parter måste därför ingå i beslutsprocessen. Det

yttersta ansvaret för att upprätthålla en reglerad invandring vilar på samhället som också har att svara för systemets legitimitet.

Skälen till att Sverige även fortsättningsvis behöver reglera arbetskraftsinvandringen är:

1. Genom den reglerade arbetskraftsinvandringen ställs behovet av arbetskraft i form av brist på arbetskraft i fokus. Arbetskraftsinvandring skall således inte kunna tränga undan arbetskraft som redan finns i landet.

2. Ett syfte med regleringen är att säkerställa att löner, försäkringsskydd, och övriga anställningsvillkor för personer som invandrar för att arbeta skall vara i nivå med dem som gäller för arbetstagare som redan finns i landet. För att denna princip om lika behandling skall kunna garanteras krävs det samråd med berörd facklig organisation och att det ytterst är en myndighet som fattar beslutet om en person skall få invandra för att arbeta i vårt land.

3. Allmänt gäller att myndigheterna genom den reglerade arbetskraftsinvandringen skall verka för att den svenska arbetsmarknaden och ekonomin påverkas positivt.

4. Ett ytterligare skäl till en myndighetsbaserad prövning är att det svenska välfärdssystemet i princip är tillgängligt för alla som bor i Sverige. Det svenska samhället ikläder sig ansvar att tillhandahålla offentlig service. Denna service gäller naturligtvis också dem som invandrar för att arbeta och deras familjer. När de är folkbokförda här har de i stort sett samma rättigheter och skyldigheter i samhället som andra som bor här.

Kommittén anser att riskerna minimeras för de närmast berörda parterna i migrationsprocessen genom tillämpningen av en reglerad invandring. Den enskilde arbetstagaren får en anställning hos en arbetsgivare som erbjuder lika villkor som för andra med samma yrke. Arbetsgivaren vet att arbetstagaren efter myndighetsprövning har fått ett uppehålls- och arbetstillstånd och är välkommen att arbeta och bosätta sig i Sverige. Myndigheterna har gjort en vandels- och säkerhetsbedömning av personen samt skaffat sig rimliga garantier för att arbetstagaren får en anställning med löne- och anställningsvillkor som är i nivå med övriga anställdas utan att tränga undan andra lämpliga arbetsökande. Kommittén anser att en sådan besluts- och samrådsprocess kring arbetskraftsinvandring har störst förutsättningar att skapa uppslutning kring dessa frågor hos en stor allmänhet vilket är en förutsättning för att arbetskraftsinvandring skall kunna ge positiv utdelning för alla berörda.

Den framtida arbetskraftsinvandringens omfattning beror på arbetsmarknadens utveckling. Behovet vid varje tidpunkt skall avgöra hur omfattande invandringen skall vara. Är behovet stort av arbetskraft från tredje land skall det föreslagna regelverket kunna tillåta invandring av den arbetskraft som är efterfrågad och när efterfrågan är låg medför regelverket att invandringen blir liten. I och med att den framtida arbetskraftsinvandringen av tredjelandsmedborgare kommer att bero på hur den svenska ekonomin och arbetsmarknaden utvecklas, är det inte möjligt att ange den framtida invandringen av arbetskraftsinvandrare i absoluta tal.

Personer som invandrar till Sverige av arbetsmarknadsskäl är i en relativt god situation vad gäller integration genom kopplingen till sitt arbete. Däremot kan också arbetskraftsinvandrare drabbas av diskriminering som är av mer generell natur. Kommittén anser dock att arbetskraftsinvandring snarast har en positiv påverkan på den allmänna synen på invandring och de invandrades ställning i vårt land.

Regler för tillstånd

Det nya regelverk för arbetskraftsinvandring från länderna utanför EES och Schweiz som kommittén föreslår och de överväganden kommittén har gjort faller inom följande kategorier: tidsbegränsat arbetstillstånd på grund av brist på arbetskraft, internationellt utbyte, säsongarbetstillstånd, permanent uppehållstillstånd på grund av arbetsmarknadsskäl samt entreprenadverksamhet.

Tidsbegränsat arbetstillstånd på grund av brist på arbetskraft

Kommittén föreslår att tidsbegränsade arbetstillstånd skall få ges en tredjelandsmedborgare som erbjudits en anställning på grund av att behovet av arbetskraft inte kan tillgodoses genom en rekrytering inom EES eller Schweiz. Lön, försäkringskydd och övriga anställningsvillkor för personer som invandrar för att arbeta skall vara i nivå med dem som gäller inom yrket eller branschen för arbetstagare som redan finns i landet. Som ytterligare villkor skall gälla att inkomsterna av arbetet skall kunna försörja arbetstagaren.

En utgångspunkt för kommitténs arbete har varit att längre tillståndstider är positivt för den svenska arbetsmarknaden och att detta skall ligga till grund för utformningen av uppehålls- och arbetstillstånden. Sverige kan bli mer attraktivt för efterfrågad arbetskraft i och med att en längre tillståndstid ger den enskilde invandraren större möjlighet att planera sin vistelse i Sverige.

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, eller en förlängning av ett sådant tillstånd, skall efter prövning kunna övergå i ett permanent uppehållstillstånd. Kommittén föreslår således att tillståndstiden för de tidsbegränsade uppehålls- och arbetstillstånden förlängs till 24 mån med en möjlighet att få tillståndet förlängt genom en förnyad prövning med ytterligare längst 24 mån. Efter 48 månader med arbetstillstånd beviljas normalt permanent uppehållstillstånd. En förnyad prövning kan också resultera i att ett permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl beviljas tidigare än efter 48 månader. Om anställningstiden vid första ansökningstillfället är kortare än 24 månader, ges uppehålls- och arbetstillstånd endast för den perioden.

Det grundläggande villkoret för att en medborgare från tredje land skall få ett arbetstillstånd skall enligt kommittén vara att han eller hon erbjudits en anställning på grund av att det råder arbetskraftsbrist inom det yrke anställningen avser.

I de fall arbetstagaren efter den första tillståndspanoden vill förlänga sin vistelse i Sverige, skall en prövning göras av uppehålls- och

arbetstillståndet. Vid denna prövning kontrolleras att de grundläggande villkoren för tillståndet är uppfyllda. Dessutom kontrolleras att den sökande inte har gjort sig skyldig till brottslighet.

Ett förlängt arbetstillstånd ges i det fall den sökande är kvar på den första anställningen. I dessa fall görs ingen ny arbetsmarknadsprövning för att konstatera om brist på arbetskraft fortfarande råder inom yrket. I det fall arbetstagaren slutat den första anställningen och fått ett erbjudande om en ny anställning görs däremot sedvanlig arbetsmarknadsprövning av det nya arbetserbjudandet.

Om vid en förnyad prövning den ursprungliga anställningen upphört, och något annat arbetserbjudande inte finns, skall inget nytt uppehålls- eller arbetstillstånd beviljas. Personen skall då lämna landet. I de fall tredjelandsmedborgaren har nytt arbetserbjudande skall han eller hon ha möjlighet att ansöka om nytt arbetstillstånd inifrån Sverige om en anställning upphör under anställningstiden. Beviljas inget nytt arbetstillstånd inom tre månader, skall uppehålls- och arbetstillståndet återkallas och tredjelandsmedborgaren lämna landet.

Gemensamt för alla de fall där det blir aktuellt för en person att ansöka om förlängt tillstånd på grund av brist på arbetskraft är att tillståndet skall få sökas inifrån Sverige.

Arbetstillstånden skall kopplas till visst yrke och viss arbetsgivare under den första tillståndspérioden. Om anställningen kvarstår vid den förnyade prövningen av arbetstillståndet knyts detta endast till yrket.

I och med kopplingen till ett visst yrke och arbetsgivare uppnås syftet att arbetskraftsbehovet verkligen tillgodoses hos de arbetsgivare som gjort de särskilda ansträngningar som krävs för att rekrytera arbetskraft från tredje land. I de fall det främst är fråga om en regional brist inom ett yrke, innebär kopplingen till arbetsgivaren att de regionala behoven verkligen tillgodoses.

I likhet med vad som gäller för unionsmedborgare, bör en tredjelandsmedborgare få vara kvar i Sverige för att söka nytt arbete under tre månader om den första anställningen upphör.

Arbetstillstånd för anställningar som avser internationellt utbyte

Kommitténs bedömning är att det inte finns några vägande skäl för att föreslå några större förändringar i nuvarande tillståndsordning inom ramen för internationellt utbyte.

Säsongsarbetstillstånd

Kommitténs bedömning är att den nuvarande ordningen med så kallade säsongsarbetstillstånd tills vidare bör vara kvar. Säsongsarbetskraft bör dock ses som en särskild kategori då den väsentligt skiljer sig från arbetskraftsinvandringen.

Kommitténs bedömning är att någon ändring inte bör göras i nuvarande regler för att bevilja permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl.

Permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl bör – i enlighet med gällande lagstiftning - vid invandringstillfället enbart ges till personer som besitter särskilda kvalifikationer och som har erbjudits en tillsvidareanställning inom ett yrke med krav på särskilda kvalifikationer. Därutöver skall brist på sådan arbetskraft råda i Sverige och inom EES och Schweiz. Detta är ett permanent uppehållstillstånd som ges direkt vid invandringen till Sverige. Dessutom kan ett permanent uppehållstillstånd beviljas efter det att en person under en inledande period har haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Villkoren för familjemedlemmar

Kommitténs bedömning är att familjemedlemmar till den som beviljats tillstånd av arbetsmarknadsskäl bör beviljas uppehålls- och arbetstillstånd i samma utsträckning som i dag.

En grundläggande princip i svensk migrationspolitik är att kärnfamiljen i så stor utsträckning som möjligt skall hållas samman. Kommittén bedömer även att en generös politik för medföljande familjemedlemmar innebär en konkurrensfördel för Sverige i förhållande till de länder som tillämpar en mer restriktiv politik.

Arbetssökarvisering för vissa grupper

Kommittén föreslår att en ny grund för visering skall införas. En tredjelandsmedborgare skall kunna beviljas en visering för en tidsperiod av längst tre månader med syfte att söka arbete i Sverige.

En arbetssökarvisering kan underlätta rekryteringen av tredjelandsmedborgare genom att göra det möjligt för dem att under ett besök i Sverige komma i kontakt med en potentiell arbetsgivare som söker arbetskraft. Särskilda villkor, utöver de generella kraven som alltid gäller för en enhetlig Schengenvisering, skall knytas till denna viseringsgrund så att den kopplas till brist på arbetskraft inom ett yrke eller ett yrkesområde. Villkoren för arbetssökarvisering skall framgå i den av Migrationsverkets styrelse fastställda viseringspraxisen för varje enskilt land. Migrationsverkets styrelses viseringspraxis i denna del skall fastställas i samverkan med Arbetsmarknadsverket.

Kraven för en arbetssökarvisering skall knyta an till villkoren för att få arbetstillstånd så att sådana personer som har goda utsikter att få en anställning i Sverige söker och får arbetssökarvisum. På så sätt görs en förhandsprövning av kompetens och kvalifikationer hos potentiella arbetssökande i förhållande till de brister och behov av arbetskraft som konstaterats i vårt land.

För att kunna beviljas en arbetssökarvisering skall den sökande ha ett yrke som det finns ett uttalat behov av i Sverige. Sådana yrken, eller branscher, skall Arbetsmarknadsverket föra upp på en särskild förteckning på liknande sätt som i dag sker för de s.k. generella

yttrandena. Arbetsmarknadsverket skall i dessa fall fatta sina beslut i samråd med arbetsmarknadens parter.

Personer som har beviljats en visering med syfte att söka arbete skall få söka uppehålls- och arbetstillstånd efter inresan i Sverige. Detsamma skall gälla den som är viseringsfri och som söker arbetstillstånd inom ett yrke som förts upp på den särskilda förteckning över yrken eller branscher som är ett krav för att arbetssökarvisering skall beviljas.

Kommittén föreslår att ordningen med arbetssökarvisering efter en tid skall utvärderas för att bedöma vilka konsekvenser denna nya grund för visering får på den svenska arbetsmarknaden.

En myndighetsbaserad arbetsmarknadsprövning

Arbetsmarknadsprövningen är grundläggande i dagens tillståndsprövning. Arbetskraftsinvandring är en fråga som berör inte bara den enskilde individen och arbetsgivaren utan även samhället. Därför bör den myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen vara kvar.

Arbetsmarknadsprövningen fyller två syften, dels att säkerställa att det inte finns arbetskraft i Sverige eller övriga EES och Schweiz som skulle kunna passa för de lediga tjänsterna, dels att säkra att löner, försäkringskydd och andra anställningsvillkor för arbetskraftsinvandrare är i nivå med dem som gäller för arbetstagare som redan finns i landet. Arbetsmarknadsverket skall även fortsättningsvis ha denna uppgift. Yttrande från berörd arbetstagarorganisation skall inhämtas.

Genom myndighetsbaserad arbetsmarknadsprövning minimeras riskerna för överutbud av utländsk arbetskraft och undanträngning av arbetssökande. Därmed får systemet med arbetskraftsinvandring trovärdighet och legitimitet.

Migrationsverkets självständiga prövning begränsas i princip till kontroll av den sökandes skötsamhet, bland annat genom en kontroll av belastningsregistret. Verket har också att bedöma om ansökan grundar sig på riktiga uppgifter och att det inte rör sig om försök att kringgå utlänningslagstiftningen av något skäl. Denna prövning görs i alla ärenden om uppehållstillstånd. I denna del ser kommittén inte att det finns utrymme för att föreslå förändringar i processen varken för den enskilde eller för myndigheten.

Kommitténs förslag till förenklingar i handläggningen är att processen från det att arbetsgivaren registrerar sitt arbetserbjudande på AMS hemsida tills det att arbetsgivaren får besked om tillstyrkt eller avstyrkt arbetstillstånd inte skall få ta längre tid än tio arbetsdagar. Berörd arbetstagarorganisation skall ha lämnat sitt yttrande inom fem arbetsdagar från det att den har fått arbetserbjudandet på remiss. Arbetsmarknadsverket skall inte längre kontrollera att bostad är ordnad. Att tillräckliga medel finns för att täcka boendekostnad får istället antas ingå i kontrollen av lönevillkoren.

Kommittén förslår är att gäststudenter som slutfört studier motsvarande 20 högskolepoäng eller fullföljt en termin som gäststudent vid forskarutbildning skall få söka uppehålls- och arbetstillstånd inifrån Sverige. Gäststudenter som har grundläggande behörighet till forskarutbildning skall få tillstånd att arbeta utan att genomgå en arbetsmarknadsprövning.

Tillstånd för näringsidkare

Det svenska regelverket för invandring av näringsidkare är jämförelsevis öppet och generöst. Den som kan visa att man har försörjning för sig själv och sin familj ordnad på annat sätt än som anställd beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Om man efter en provperiod fortfarande själv kan försörja sig och sin familj ges ett permanent uppehållstillstånd.

Kommittén föreslår att detta generösa system fortsatt skall gälla, men vi föreslår smärre regeländringar för att försvåra att regelverket missbrukas.

Asylsökande och arbetsmarknaden

Utvärdering av systemet med undantag för vissa asylsökande från skyldigheten att ha arbetstillstånd

Asylsökande har i dag möjlighet att arbeta under väntetiden om handläggningstiden beräknas överstiga fyra månader. Undantaget från arbetstillstånd (AT-UND) gäller fram till dess att beslut i asylärendet vunnit laga kraft. Kommittén har haft ett särskilt uppdrag att utvärdera detta system.

Om ett beslut om avvisning eller utvisning bedöms inte kunna verkställas med tvång på grund av förhållandena i mottagarlandet, gäller undantaget dock fram till dess att utlänningsen lämnar landet.

Migrationsverket uppskattade att antalet personer som hade eget arbete på öppna arbetsmarknaden i november 2005 uppgick till 715 personer. Det fanns 6 005 inskrivna asylsökande med AT-UND vid slutet av år 2005. Dessa uppgifter pekar på att i storleksordningen drygt en tiondel av de asylsökande med AT-UND hade arbete under slutet av detta år. Detta är ett mycket marginellt tillskott till den legala svenska arbetsmarknaden. Det skall betonas att de kvantitativa uppgifterna är mycket ungefärliga.

Kommitténs förslag är att asylsökande fortsatt skall kunna arbeta med undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd om väntetiden i asylärendet beräknas överstiga fyra månader. AT-UND skall inte ges till asylsökande som saknar identitetshandlingar, om personen inte gjort vad som skäligen kan krävas för att fastställa sin identitet.

Ansökan om arbetstillstånd efter avslagen asylansökan

Kommitténs bedömning är att någon ändring inte bör göras av nuvarande regler som innebär att en asylsökande som arbetat med stöd av AT-UND och som fått avslag på sin asylansökan inte kan få en ansökan om

arbetstillstånd prövad utan att först ha lämnat landet. Kommittén framhåller att det i några speciella fall, där det finns starka humanitära skäl, finns en undantagsbestämmelse som innebär att en ansökan kan prövas efter inresan i Sverige om det ”annars finns synnerliga skäl”.

Konsekvenser av förslagen

Konsekvenser i Sverige

Med ett regelverk som i huvudsak bygger på att arbetskraftsinvandring skall tillåtas när det råder brist på lämplig arbetskraft går det inte att i förväg ange volymen på arbetskraftsinvandringen. Detta är naturligtvis en komplikation för analysen av konsekvenserna av det föreslagna regelverket

Det huvudsakliga syftet med en vidgad arbetskraftsinvandring är att den skall möta den eventuella arbetskraftsbrist som kan uppstå inom delar av den svenska arbetsmarknaden. Våra räkneexempel på de förmodade ekonomiska konsekvenserna av en arbetskraftsinvandring med det regelverk som vi föreslår visar att samhället gör en direkt ekonomisk vinst. Intäkterna från skatter och avgifter överstiger kostnader för transfereringar och offentlig konsumtion. Utöver denna direkt mätbara ekonomiska vinst räknar vi med att arbetskraftsinvandringen bidrar till att lösa situationer på arbetsmarknaden där det är brist på arbetskraft och därigenom skapar en positiv effekt på arbetsmarknaden och i samhällsekonomin.

Grunden för den ekonomiska vinsten för samhället är att arbetskraftsinvandrarerna förväntas vara unga när de kommer till Sverige och att många kommer att lämna Sverige medan de fortfarande är i arbetsför ålder. För många av arbetskraftsinvandrarerna och deras anhöriga sker utbildningen i hemlandet liksom omsorgen och vården på äldre dagar sker i hemlandet. Dock ger det regelverk vi föreslår utrymme för att man kan stanna längre i Sverige än med nuvarande regelverk och det gör det också möjligt att man i större utsträckning än i dag kan få ett permanent uppehållstillstånd.

För integrationen i det svenska samhället av arbetskraftsinvandrare och deras familjemedlemmar är kunskaper i det svenska språket avgörande. Förutom en väl fungerande utbildning i svenska är den dagliga tillvaron på arbetsplatser viktig för integrationen, vilket är en fördel för dessa invandrare jämfört med övriga. För de arbetskraftsinvandrare som endast avser att stanna en begränsad tid i Sverige är dock förmodligen intresset för att integreras i det svenska samhället mindre.

Vi räknar också med att arbetskraftsinvandrarernas höga sysselsättning, i princip kommer med vårt föreslagna regelverk alla arbetskraftsinvandrare att vara sysselsatta, kan påverka integrationen för alla invandrare i Sverige i positiv riktning.

Inom den arbetsrättsliga lagstiftningen ser vi att tillämpningen av regelverket indirekt kan påverkas negativt om en stor andel av arbetskraften i Sverige inte behärskar eller bara har bristfälliga kunskaper i svenska. Vi utgår från att såväl arbetsgivare som fackliga organisationer kommer att verka för att arbetskraftsinvandrare skall ges förutsättningar

för att kunna lära sig svenska och få grundläggande information om villkoren på svensk arbetsmarknad. Sammantaget bedömer vi att några ändringar inte behöver göras i den arbetsrättsliga lagstiftningen utifrån våra förslag till nytt regelverk för arbetskraftsinvandringen. Avgörande är dock att arbetskraftsinvandringen inte leder till undanträngning av befintlig arbetskraft, samt att villkoren om likabehandling med övrig arbetskraft infrias.

Utvandringsländernas intressen

Kommittén delar den numera allt mer utbredda uppfattningen att en arbetskraftsinvandrare eller en gäststudent som återvänder till sitt hemland bär med sig ny kompetens som kan bidra till hemlandets utveckling. Generellt sett är migrationen positiv för utvandringsländerna dels genom att de i stora delar får tillbaka kompetens och erfarenhet när en migrant återvänder, dels att migranterna sänder hem stora summor pengar.

Det särskilda ansvar Sverige har mot utvecklingen i fattiga länder bör hanteras inom ramen för politiken för global utveckling. Det kan i det här sammanhanget bl.a. handla om att utveckla former för att ytterligare stimulera återvändande, permanent eller för mer begränsade tid, av migranter som kan bidra till sitt hemlands utveckling. Ett annat område är att verka för att migranterna kan sända hem pengar på ett säkert och billigt sätt för att på bästa sätt kunna användas i hemlandet. Sverige bör också på det internationella planet verka för att migration kan ske under säkra och ordnade former och att arbetskraftsinvandrare får sina rättigheter tillgodosedda.

Reservationer

Några av ledamöterna reserverade sig mot delar av kommitténs förslag eller resonemang.

En minoritet anser bl.a. att den del av arbetsmarknadsprövningen som avser brist på arbetskraft skall göras av arbetsgivaren, att de tidsbegränsade uppehållstillstånden inte skall kopplas till ett särskilt yrke och att tillfälligt uppehållstillstånd för arbete skall kunna sökas vid vistelse i Sverige även om man är asylsökande. För asylsökande gäller dock förutsättningen att en metod finns för att förhindra missbruk av rätten att söka asyl så att det inte görs enbart för att få tillträde till arbetsmarknaden. Vidare ifrågasätter en minoritet den oro för att arbetsgivare skulle föredra att anställa utländska medborgare framför svenska som man anser att majoriteten ger uttryck för i betänkandet.

En ledamot reserverar sig mot att det tidsbegränsade tillståndet vid förnyelse kopplas till yrke. Vidare framförs att någon ytterligare arbetsmarknadsprövning av brist inte skall göras i det individuella fallet om den sökandes yrke eller bransch ingår i den förteckning som upprättats i samband med beredningen av arbetssökarvisering. Dessutom föreslås att de asylsökande som inte avvisas omedelbart eller vars ansökningar inte är uppenbart ogrundade utan undantag beviljas undantag från kravet att ha arbetstillstånd för att kunna arbeta. I och med

riksdagens behandling av frågan om möjligheten att efter avlagen asylansökan ansöka om uppehållstillstånd föreslås kommittén avstå från att hantera frågan. Bilaga 1

En ledamot framför bl.a. att kraven för att kunna få arbetssökarvisering bör sänkas i förhållande till kraven på en enhetlig Schengenvisering eller att i annat fall nationella arbetssökarviseringar utfärdas, att permanent uppehållstillstånd som regel skall ges efter två år med tidsbegränsade tillstånd, att arbetskraftsinvandrare redan efter tre år skall kunna ansöka om svenskt medborgarskap, att de som i dag vistas och arbetar olagligt i Sverige skall kunna regularisera sin situation samt att kommittén bättre borde ha analyserat problemen med etnisk diskriminering.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716) dels att 3 kap. 2 §, 5 kap. 5, 10 och 18 §§, 6 kap. 2 § samt 7 kap. 3 § skall ha följande lydelse, dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 6 kap. 3 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

2 §

En visering för inresa och vistelse i högst tre månader som beviljas med stöd av 1 § skall utfärdas som en enhetlig visering i enlighet med föreskrifterna i Schengenkonventionen. En enhetlig visering är giltig vid inresa och vistelse i Schengenstaterna på sätt som framgår av viseringen.

Om det vid en samlad bedömning framstår som sannolikt att avsikten med vistelsen är en annan än den uppgivna eller att utlänningen inte kommer att lämna Sverige eller Schengenstaternas territorium efter viseringstidens utgång, får en enhetlig visering inte beviljas.

En utlänning som beviljats visering för att söka arbete behöver inte lämna Sverige eller Schengenstaternas territorium efter viseringstidens utgång, om han eller hon fått anställning som kan leda till uppehålls- och arbetstillstånd.

5 kap.

5 §

Ett permanent uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som har erbjudits en tillsvidareanställning i landet, om utlänningen har särskilda kvalifikationer och behovet av arbetskraft inte kan fyllas av arbetssökande inom landet eller genom rekrytering från annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller Schweiz.

Ett permanent uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som har erbjudits en tillsvidareanställning i landet, om utlänningen har särskilda kvalifikationer och behovet av arbetskraft inte kan fyllas av arbetssökande inom landet eller genom rekrytering från annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller Schweiz. *Permanent uppehållstillstånd får också beviljas en utlänning som under 48 månader haft arbetstillstånd.*

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

Uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som har sin försörjning ordnad på annat sätt än genom anställning. *Om försörjningen skall ordnas genom utlänningen bedriver näringsverksamhet, skall utlänningen kunna styrka sin förmåga att bedriva den avsedda verksamheten. Om utlänningen förvärvar en del av en befintlig näringsverksamhet, skall förvärvet avse minst hälften av verksamhetens tillgångar. I sådant fall krävs vidare att utlänningen själv skall vara sysselsatt i verksamheten i en ledande befattning.*

10 §

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

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

18 §

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

Detta gäller dock inte om

1. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd här som flykting eller skyddsbehövande i övrigt 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 getts utlänning med familjeanknytning med stöd av 3 § första stycket 5 eller 6,

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

5. utlänningen enligt 3 § första stycket 1-7 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, *eller*

6. det annars finns synnerliga skäl.

5. utlänningen enligt 3 § första stycket 1-7 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 enligt 6 kap. 3 a § har beviljats ett tidsbegränsat arbetstillstånd,*

7. *ansöker om arbetstillstånd*

inom ett yrke som av Migrationsverket förts upp på en förteckning över yrken inom vilka det råder brist på arbetskraft,

8. utlänningsen enligt 10 § har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för studier och antingen slutfört studier som motsvarar 20 högskolepoäng eller fullföljt en termin vid forskarutbildning, eller

9. det annars finns synnerliga skäl.

I fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som skall avvisas eller utvisas enligt dom eller beslut som har vunnit laga kraft gäller föreskrifterna i 8 kap. 14 § och 12 kap. 18-20 §§.

6 kap

2 §

Arbetstillstånd får ges till en utlänning som erbjudits säsongarbete, en anställning inom ett yrke där det råder tillfällig brist på arbetskraft eller som deltar i ett internationellt utbyte. Tillstånd får även ges om det följer av ett internationellt avtal eller ett avtal med ett annat land.

Arbetstillstånd får ges till en utlänning som erbjudits

a) säsongarbete,

b) en anställning inom ett yrke där behovet av arbetskraft inte kan tillgodoses inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller Schweiz, eller

c) som deltar i ett internationellt utbyte. Tillstånd får även ges om det följer av ett internationellt avtal eller ett avtal med ett annat land.

3 a §

Arbetstillstånd som ges enligt 2 § första stycket b) skall tidsbegränsas och får första gången ges för som längst 24 månader eller, om anställningen är kortare, för denna tid. Tillståndet skall avse visst slag av arbete och knytas till viss arbetsgivare.

Arbetstillstånd som ges enligt första stycket får förlängas med som längst ytterligare 24 månader eller den kortare tid som anställningen avser. Arbetstillstånd får dock inte ges för längre sammanlagd tid än 48

månader. Arbetstillståndet skall vid förlängning utöver sammanlagt 24 månader inte knytas till viss arbetsgivare men ges för visst slag av arbete

7 kap

3 §¹

Uppehållstillstånd får återkallas för en utlänning som rest in i landet om

1. utlänningen utan arbetstillstånd bedriver verksamhet som kräver ett sådant tillstånd, *eller*

2. 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

Uppehållstillstånd får återkallas för en utlänning som rest in i landet om

1. utlänningen utan arbetstillstånd bedriver verksamhet som kräver ett sådant tillstånd,

2. *utlänningen har beviljats arbetstillstånd med stöd av 6 kap. 2 § första stycket b) och, sedan anställningen upphört, inte inom tre månader beviljats nytt arbetstillstånd, eller*

3. 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.

Uppehållstillstånd får dock inte återkallas enligt första stycket om utlänningen har vistats här i landet i mer än tre år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2007.

¹ Senaste lydelse 2006:220.

Sammanfattning av promemorian Ett effektivt och flexibelt system för arbetskraftsinvandring (Ds 2007:27)

Bilaga 3

I promemorian presenteras förslag som syftar till att åstadkomma ett effektivt och flexibelt system för arbetskraftsinvandring samtidigt som det säkerställs att löner, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor för den som invandrar för att arbeta motsvarar vad som gäller för arbetstagare som redan finns i landet. Förslagen ska ses som alternativa till de förslag som presenteras i avsnitten 9.3, 9.4 och 12.2 i betänkandet Arbetskraftsinvandring till Sverige – förslag och konsekvenser (SOU 2006:87).

Det föreslås att den myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen upphör och att vissa av Arbetsmarknadsverkets övriga uppgifter tas över av Migrationsverket. Det föreslås också att den särskilda tillståndsgrunden för säsongarbete tas bort. Arbetstillstånd för säsongarbete ska enligt förslaget i fortsättningen hanteras i enlighet med de regler som generellt gäller för beviljande av uppehålls- och arbetstillstånd. Vidare föreslås att det under vissa förutsättningar ska vara möjligt att bevilja en ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd som lämnats in i Sverige av en person som har fått ett lagakraftvunnet beslut om avslag på en ansökan om asyl.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716) dels att 5 kap. 18 § samt 6 kap. 2 § ska ha följande lydelse, dels att det i lagen införs en ny paragraf, 5 kap. 18 a § av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***5 kap****18 §**

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

Detta gäller dock inte om

1. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd här som flykting eller skyddsbehövande i övrigt 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 getts en utlänning med familjeanknytning med stöd av 3 § första stycket 1 eller 2 b eller 3 a § första stycket 1 eller andra stycket,

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

5. utlänningen enligt 3 § första stycket 1 4, 3 a § första stycket 1 3 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, *eller*

6. det annars finns synnerliga skäl.

I fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som skall avvisas eller utvisas enligt dom eller beslut som har vunnit laga kraft gäller föreskrifterna i 8 kap. 14 § och 12 kap. 18 20 §§.

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

5. utlänningen enligt 3 § första stycket 1 4, 3 a § första stycket 1 3 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 kan beviljas uppehållstillstånd enligt 18 a §, eller*

7. det annars finns synnerliga skäl.

I fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som ska avvisas eller utvisas enligt dom eller beslut som har vunnit laga kraft gäller föreskrifterna i 8 kap. 14 § och 12 kap. 18 20 §§.

18 a §

En ansökan om uppehållstillstånd från en utlänning vars asylansökan avslagits genom ett lagakraftvunnet beslut får bifallas om utlänningen,

1. sedan minst sex månader har en anställning som uppfyller de villkor som föreskrivs 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 enligt första stycket ska ges in senast två veckor efter det att beslutet att avslå asylansökan vunnit laga kraft

6 kap.

2 §

Arbetstillstånd får ges till en utlänning som erbjudits *säsongarbete, en anställning inom ett yrke där det råder tillfällig brist på arbetskraft eller som deltar i ett internationellt utbyte. Tillstånd får även ges om det följer av ett internationellt avtal eller ett avtal med ett annat land.*

Arbetstillstånd får ges till en utlänning som erbjudits *en anställning 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 Migrationsverket finner att rekryteringsförfarandet är förenligt med de åtaganden som Sverige gjort inom Europeiska unionen eller genom internationella avtal.

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.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2008.

Följande myndigheter och organisationer har anmodats att inkomma med remissvar. Remissinstanser vars fullständiga namn satts inom parentes har inte kommit in med något yttrande.

1. Riksdagens ombudsmän (JO)
2. Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen
3. Länsrätten i Göteborg, Migrationsdomstolen
4. Justitiekanslern
5. Domstolsverket
6. Rikspolisstyrelsen
7. Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO)
8. Sveriges ambassad i Egypten
9. Sveriges ambassad i Filippinerna
10. (Sveriges ambassad i Indien)
11. Sveriges ambassad i Iran
12. Sveriges ambassad i Kina
13. Sveriges ambassad i Marocko
14. Sveriges ambassad i Ryska Federationen
15. Sveriges ambassad i Thailand
16. Sveriges ambassad i Ukraina
17. Migrationsverket
18. Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)
19. Svenska institutet (SI)
20. Myndigheten för utländska investeringar i Sverige [ISA]
21. (Svenska Röda korset)
22. Försäkringskassan
23. Socialstyrelsen
24. Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap
25. Skatteverket
26. Arbetsgivarverket
27. Högskoleverket
28. Centrala studiestödsnämnden
29. (Centrum för invandringsforskning, Stockholms universitet)
30. (Institutet för Social forskning, Stockholms universitet)
31. Juridiska fakulteten, Lunds universitet
32. Ekonomihögskolan, Växjö universitet
33. Arbetsmarknadsstyrelsen
34. Arbetsmiljöverket
35. ILO-kommittén
36. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering
37. Glesbygdsverket
38. Verket för Näringslivsutveckling (Nutek)
39. Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS)
40. ALMI företagspartner AB
41. Södertälje Kommun
42. Gislaveds Kommun
43. (Luleå Kommun)
44. Skåne läns landsting
45. Västra Götalands läns (Regionen) landsting

46. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)
47. Sveriges advokatsamfund
48. Svenskt Näringsliv
49. Företagarnas Riksorganisation
50. Tjänstemännens Centralorganisation
51. Svenska akademikers centralorganisation (SACO)
52. Landsorganisationen i Sverige (LO)
53. (Amnesty International)
54. Caritas
55. (Samarbetsorganet för etniska organisationer i Sverige [SIOS])
56. Immigranternas riksförbund
57. (Afrosvenskarnas riksförbund)
58. (Irakiska riksförbundet i Sverige)
59. (Lunds Universitet)
60. Göteborgs Universitet
61. Kungliga Tekniska högskolan

Yttranden har dessutom inkommit från Flyktinggrupperna och Asylkommittéernas Riksråd (FARR), Gröna näringens riksorganisation (LRF-GRO), Immigrant-institutet, Skogs- och Lantarbetsgivarförbundet (SLA), Stockholms Handelskammare, Sveriges Kristna Råd samt privatpersonen Mikael Ståldal.