

## Remissyttrande över departementspromemorian Nya regler om ansökningsförfarandet för vissa uppehålls- och arbetstillstånd (Ds 2025:18), Ju2025/01315

### Yttrande

Örebro universitet har genom remiss begärts yttra sig över rubricerad departementspromemoria. Universitetet vill anföra följande.

### Sammanfattning

Örebro universitet stödjer departementspromemorians förslag om att möjligheten enligt det nya direktivet att medge att en arbetsgivare ansöker om uppehålls- och arbetstillstånd för en utlänningsräkning inte bör utnyttjas.

Universitetet stödjer departementspromemorians förslag att införa en bestämmelse i utlänningslagen om att en *anmälan* dock krävs till Migrationsverket för byte av arbetsgivare.

Universitetet ställer sig tveksam till förslaget att inte utnyttja möjligheten att tillfälligt upphäva rätten (upp till 45 dagar) att byta arbetsgivare för att ge Migrationsverket möjlighet att ta ställning till en anmälan om byte av arbetsgivare inom tillståndsperioden.

Universitetet ställer sig tveksamt till förslaget att inte utnyttja möjligheten i det nya direktivet att kräva en minimiperiod under vilken arbetstillståndsinnehavaren är skyldig att arbeta för den första arbetsgivaren.

Universitetet stödjer departementspromemorians förslag om att det är den anställde, inte arbetsgivaren, som ska underrätta myndigheterna när en anställning avslutas och när arbetstagaren funnit en ny anställning.

Universitetet avstyrker förslaget att en ny bestämmelse om att den förlängda omställnings-perioden på ytterligare tre månader utöver den initiala tremånadersperioden ska förutsätta skälig anledning att anta att en arbetskraftsinvandrare har exploaterats i arbete under uppenbart orimliga villkor.

Utredningens övriga förslag lämnas utan erinran.

### Utgångspunkter

Departementspromemorian behandlar det nya EU-direktivet (2024/1233) om ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium och om en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeland som vistas lagligen i en medlemsstat. Promemorian tar huvudsakligen ställning till vilka författningsändringar som bör göras utifrån de skyldigheter och möjligheter som anges i direktivet ("det nya direktivet").

Utgångspunkten för följande synpunkter är riskerna för och skyddet av sårbara arbetstagare från tredje land (ej EU-medborgare).

En av de viktigare ändringarna i det nya direktivet är möjligheten för en arbetstagare från tredje land som har beviljats ett arbetstillstånd enligt direktivet (ett s.k. "kombinerat tillstånd") att lättare byta arbetsgivare inom tillståndsperioden. Arbetstagares beroende av en arbetsgivares goda vilja under en tillståndsperiod av två år har i flera fall tidigare utnyttjats med följden att arbetstagare fått arbeta för mycket låg eller ingen lön eller under andra orimliga arbetsförhållanden. Orsaker till att man fortsatt arbeta för en arbetsgivare som allvarligt åsidosätter villkoren i anställningsförhållandet kan exempelvis vara en skuld till arbetsgivaren p.g.a. oproportionerliga kostnader som arbetsgivaren krävt för arbetstillståndet, brist på ekonomiska förutsättningar att resa tillbaka till hemlandet eller löften om ett permanent arbetstillstånd efter de första två årens arbete.

Det nya direktivet innebär inte att alla risker för utnyttjande elimineras eller att det tidigare direktivet inte innebar visst skydd mot utnyttjande. Arbetstagare som innehaft ett arbetstillstånd kan redan enligt nuvarande regler lämna den ursprungliga arbetsgivaren inom tillståndsperioden för att söka ny anställning inom tre månader, och sedan ansöka om att byta till en ny arbetsgivare. Det nya direktivet syftar dock till att förenkla för processen för arbetskraftsinvandring, och innebär att ett byte av arbetsgivare inte längre förutsätter en *ny ansökan* och prövning av Migrationsverket, med de risker för avslag som en ny ansökan medför.

### **Arbetsgivaren bör inte kunna ansöka om arbetstillstånd för en arbetstagares räkning**

Örebro universitet stödjer departementspromemorians förslag om att möjligheten enligt det nya direktivet att medge att en arbetsgivare ansöker om uppehålls- och arbetstillstånd för en utlännings räkning inte bör utnyttjas. Det finns annars betydande risk att arbetstagaren inte får del av samtliga anställnings- och lönevillkor, vilket ökar riskerna för utnyttjande.

### **Anmälan om byte av arbetsgivare inom tillståndsperioden**

Det nya direktivet innebär att det inte längre finns möjlighet för Migrationsverket att kräva en *ny ansökan* om kombinerat tillstånd vid byte av arbetsgivare inom tillståndsperioden. Örebro universitet stödjer departementspromemorians förslag att införa en bestämmelse i utlänningslagen om att en *anmälan* dock krävs till Migrationsverket för byte av arbetsgivare. Man utnyttjar därmed möjligheten som ges i det nya direktivet (art. 11.3.a) att begära en sådan anmälan.

### **Möjligheten att tillfälligt upphäva rätten att byta arbetsgivare**

Universitetet ställer sig dock tveksam till förslaget att inte utnyttja möjligheten att tillfälligt upphäva rätten (upp till 45 dagar) att byta arbetsgivare för att ge Migrationsverket möjlighet att ta ställning till en anmälan om byte av arbetsgivare inom tillståndsperioden.

Effektivitetsskäl talar för att ha en presumtion för att det kombinerade tillståndet också omfattar en ny arbetsgivare inom tillståndsperioden. Ordningen bör dock inte underlätta missbruk. Det är särskilt angeläget med tanke på att direktivet inte enbart omfattar högkvalificerad arbetskraft utan också mer sårbara arbetstagare.

Om betänkandets förslag om att det ska vara tillräckligt att endast anmäla bytet utan att Migrationsverket har en period inom vilket den nya anställningens villkor kan granskas kommer den nya anställningen med automatik godkännas och omfattas av det kombinerade tillståndet om det inte återkallas. Att *återkalla* ett tillstånd som har getts kräver enligt förvaltningsrättsliga principer att Migrationsverket skulle behöva göra det *sannolikt* att den nya anställningen inte kommer uppfylla anställningsvillkoren för en sådan anställning. Detta höga krav för att kunna återkalla ett arbetstillstånd riskerar att föra med sig att anmälningar om anställningar som inte uppfyller villkoren i regel skulle leda till giltiga arbetstillstånd. I praktiken skulle det innebära en bakväg till kombinerade tillstånd som omfattar anställningar som inte uppfyller reglerade villkor.

Eftersom det nya direktivet omfattar en bredare grupp arbetstagare än endast högkvalificerade sådana är det motiverat att, till skillnad från modellen för beviljande av EU-blåkort, följa den modell som antagits vid genomförande av student- och forskardirektivet med underrättelseskyldighet och *möjlighet för Migrationsverket att invända inom en viss tid* (UtlL 5b:14). Syftet är att ha en möjlighet att kunna invända mot den nya anställningen om den inte uppfyller de uppställda kraven, utan att begränsas av de höga krav som ett *återkallande* av ett tillstånd skulle innebära. Om Migrationsverket motsatt sig ett byte till ny arbetsgivare innehar arbetstagaren fortsatt sitt kombinerade tillstånd vilket innebär en fortsatt rätt att inom en viss tid söka ett nytt arbete med acceptabla arbetsvillkor.<sup>1</sup>

Det bör i sammanhanget noteras de mycket begränsade möjligheter som Migrationsverket har enligt utlänningsdatalagen (2016:27) att kunna kontrollera arbetsgivare, bl.a. domar för brott mot utlänningslagen eller för människoexploatering.<sup>2</sup>

## Minimiperiod under vilken tillståndsinnehavaren är skyldig att arbeta för den första arbetsgivaren

Universitetet ställer sig tveksamt till förslaget att inte utnyttja möjligheten i det nya direktivet (art. 11.3.c) att kräva en minimiperiod under vilken arbetstillståndsinnehavaren är skyldig att arbeta för den första arbetsgivaren. Det finns goda skäl att minska administrationen och förenkla nödvändig arbetskraftsinvandring. Samtidigt bör ordningen inte underlätta missbruk.

I ett av de få fall där åtal för människohandel och/eller människoexploatering prövats fann domstolen att arbetsgivarens intention aldrig var att erbjuda arbete, utan endast att tillskansa sig en oproportionerligt stor betalning för arbetstillståndet och låta arbetstagarna söka andra arbeten när de väl anlänt till Sverige.<sup>3</sup> Den enligt departementspromemorian föreslagna ordningen riskerar att öka förekomsten av upplägg där arbetsgivare utnyttjar möjligheten att en minimiperiod av arbete inte krävs och därför skickar in som underlag till en ansökan om kombinerat tillstånd ett anställningsavtal utan att ha intentionen att faktiskt erbjuda arbetet när tillståndsinnehavaren anländer. Möjligheten att byta

<sup>1</sup> Det nya direktivet (2024/1233), art. 11.4, femte stycket ger visst utökat skydd i denna situation.

<sup>2</sup> Se hemställan (2025-06-30) till regeringen om lagändringar i syfte att stärka Migrationsverkets kontrollverksamhet (Diarienummer 3.1.6-2025-8979).

<sup>3</sup> Se "Diverse-ärendet" i: Johansson, Märta, *Människohandel och människoexploatering på den svenska arbetsmarknaden - En uppföljning* (Östersjöstaternas råd, 2024) s. 17-18.

arbetsgivare skulle i en sådan situation inte innebära ett skydd för arbetstagaren, utan istället göra den mer sårbar för arbetsgivarens påtryckningar att omedelbart söka en ny anställning.

Om en minimiperiod utnyttjas finns det i art. 11.3.c av det nya direktivet möjlighet till undantag i de fall där arbetstagaren begär att perioden avslutas tidigare på grund av att arbetsgivaren allvarligt åsidosätter sina skyldigheter. Arbetstagaren har därmed en utväg i sådana situationer. Risken för inlåsnings effekter för högkvalificerad arbetskraft under en kortare period på exempelvis tre månader skulle inte ha betydande negativa effekter för en sådan arbetstagare, medan det skulle minska incitamenten för missbrukande upplägg och ge mer sårbara arbetstagare bättre möjligheter att sätta sig in i svenska förhållanden.

### **Den anställde ska anmäla till Migrationsverket när en arbetslöshetsperiod inleds och avslutas**

Örebro universitet stödjer departementspromemorians förslag om att det är den anställde, inte arbetsgivaren, som ska underrätta myndigheterna när en anställning avslutas och när en ny anställning funnits. Eftersom inledningen och avslutningen av arbetslöshetsperioden är av sådan vikt för den anställde bör det inte vara arbetsgivaren som har den underrättelseskyligheten.

### **Förlängd omställningsperiod**

Universitetet motsätter sig av nedan utvecklade skäl förslaget att en ny bestämmelse om att den förlängda omställningsperioden på ytterligare tre månader utöver den initiala tremånadersperioden ska förutsätta *en skälig anledning att anta att en arbetskraftsinvandrare har exploaterats i arbete under uppenbart orimliga villkor*.

### **Arbetstagarens arbetsförhållanden**

Enligt det nya direktivet (art. 11.6) ska de behöriga myndigheterna i medlemsstaten förlänga den initialt tillåtna arbetslöshetsperioden om tre månader med *ytterligare tre månader* om det finns "rimliga skäl att anta att en innehavare av ett kombinerat tillstånd har utsatts för särskilt exploaterande arbetsförhållanden, enligt definitionen i artikel 2 i) i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/52/EG" (sanktionsdirektivet).

Sanktionsdirektivets art. 2.i definierar "särskilt exploaterande arbetsförhållanden" på följande sätt:

"[A]rbeitsförhållanden, inbegripet sådana som grundar sig på könsdiskriminering eller annan diskriminering, där det råder en påfallande skillnad jämfört med de lagligen anställda arbetstagarnas anställningsvillkor, som t.ex. påverkar arbetstagarnas hälsa och säkerhet samt kränker den mänskliga värdigheten."

Departementspromemorian föreslår att den nya bestämmelsen som krävs för att införliva detta utökade skydd för sårbara arbetstagare ska utgå från formuleringarna i brottet *människoexploatering* (4 kap. 2 a brottsbalken). Bedömningen är "att den närmare innebörden i brottsbalken i princip är densamma som

enligt direktivet och att avsikten är att den i det närmsta ska stämma överens med definitionen i sanktionsdirektivet.”<sup>4</sup>

Örebro universitet gör inte samma bedömning. Enligt Högsta domstolens (HD:s) motivering i den enda dom där den prövat ett åtal för människoexploatering är ”[e]tt tillkommande villkor för att gärningsmannens agerande ska vara straffbart [...] att agerandet har karaktär av *exploatering* av annan.”<sup>5</sup> HD hänvisade till att ’exploatering’ enligt förarbetena utgörs av ”ett otillbörligt användande av offret”. Domstolen tolkade sedan detta ’otillbörliga användande’:

”mot bakgrund av straffbestämmelsens syfte, att sanktionera beteenden som utgör angrepp på annans frihet, frid och mänskliga värdighet. För att människoexploatering ska föreligga måste gärningen alltså ha ett inte obetydligt inslag av integritetskränkning. I den mån gärningsmannens agerande väsentligen begränsar sig till ett ekonomiskt utnyttjande som inte är av integritetskränkande karaktär får frågan om straffansvar bedömas enligt andra bestämmelser, däribland bestämmelserna om bedrägeri och ocker i 9 kap. brottsbalken.”<sup>6</sup>

Efter HD:s motivering av detta *inte obetydliga krav på integritetskränkning* kan man se att lägre instanser har uppställt ännu högre krav än HD själv ställde på den integritetskränkning av arbetstagaren som ska ha skett.<sup>7</sup> Det motsvarande begreppet ”särskilt exploaterande arbetsförhållanden” i sanktionsdirektivet och det nya direktivet ställer inte ett liknande krav. Det högre ställda kravet på ”ett inte obetydligt inslag av integritetskränkning” skulle innebära att den svenska bestämmelsen skulle fungera snävt och därmed ge ett mer begränsat skydd än det nya direktivet kräver att medlemsstaterna erbjuder.

Det är inte universitetets förslag att sanktionsdirektivets begrepp ”särskilt exploaterande arbetsförhållanden” ska användas i den nya svenska bestämmelsen. Det begreppet har inte tidigare förekommit i svensk rätt. En lämpligare formulering är ”anledning att anta att arbetstagaren arbetat under uppenbart orimliga villkor” och att hänvisa till den vägledning förarbetena ger om denna del av människoexploateringsbrottet:

Av förarbetena framgår att med uppenbart orimliga villkor avses arbete eller tjänst under villkor, såväl faktiska arbetsförhållanden som andra villkor, som är så dåliga att de vid en objektiv helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet på ett påfallande och negativt sätt skiljer sig från vad som kan anses acceptabelt på arbetsmarknaden. Som exempel på villkor av detta slag anges att en person får arbeta för en synnerligen låg lön eller oavlönat, under orimligt långa arbetsdagar eller med oacceptabla säkerhetsrisker (prop. 2017/18:123 s 60).

## Beviskravet

Örebro universitet ställer sig tveksamt till departementspromemorians förslag att använda beviskravet ”skälig anledning att anta” för att förhållandet föreligger och föreslår istället att använda kravet ”anledning att anta” som används särskilt i kap. 5 utlänningslagen, alternativt ”övervägande skäl”.

---

<sup>4</sup> Ds 2025:18, s. 70.

<sup>5</sup> Högsta domstolens dom (2022-02-15) i mål B 1770-21, s. 5-6 (NJA 2022 s 23).

<sup>6</sup> A.st.

<sup>7</sup> Johansson, Märta, *Människohandel och människoexploatering på den svenska arbetsmarknaden - En uppföljning* (Östersjöstaternas råd, 2024) s. 20-21.

Eftersom Migrationsverkets prövning ska syfta till att ge sårbara arbetstagare utökat skydd bör inte beviskravet ställas alltför högt.

Förutom de orsaker som angetts ovan för att inte använda människoexploateringsbrottets konstruktion, motsätter sig universitetet även departementspromemorians förslag om de konkreta omständigheter som skulle ge Migrationsverket ”skälig anledning att anta” eller aktualisera dess utredningsansvar. Förslagen var att en förundersökning om människoexploatering som inletts skulle ge ”skälig anledning att anta”, och att bevisning som indikerar eventuell exploatering, exempelvis att en polisanmälan gjorts, eller uppgifter från en arbetsplatsinspektion, skulle aktualisera Migrationsverkets utredningsansvar.<sup>8</sup>

Det finns flera skäl till att universitetet motsätter sig förslaget. Det finns stöd för att vissa försök att anmäla arbetskraftsexploatering inte registreras av polisen som anmälningar om brott, särskilt människoexploatering, utan istället avvisas som civilrättsliga tvister.<sup>9</sup> Det finns indikationer på att anmälningar som registreras som människoexploatering inte regelmässigt leder till att en förundersökning inleds. Få av de arbetsplatsinspektioner som gjorts har lett till förundersökningar om brott mot utnyttjade arbetstagare, då polisen vid arbetsplatsinspektionerna istället har fokuserat på arbetsgivarens brott mot utlänningslagen genom att ha en person anställd som saknar ett arbetstillstånd.<sup>10</sup>

De exempel som nämns i departementspromemorian är därför mer ovanliga än vanliga, och många som bör omfattas av det nya direktivets skydd skulle i praktiken uteslutas p.g.a. det bristande arbetet med att utreda och lagföra arbetskraftsexploatering.

## Åtgärder mot missbruk och sanktioner

Enligt art. 13 i det nya direktivet ska medlemsstaterna vidta åtgärder för att förhindra potentiellt missbruk och sanktionera arbetsgivares överträdelser av nationella bestämmelser om likabehandling. Åtgärderna ska omfatta övervakning, bedömning och, i lämpliga fall, inspektioner, särskilt i sektorer med hög risk för kränkningar av arbetstagares rättigheter. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

Sverige har god nationell reglering, men behöver stärka dess effektivitet, det förebyggande arbetet samt faktiskt sanktionera överträdelser. Riksrevisionsverkets kraftiga kritik 2020<sup>11</sup> mot statens insatser mot exploatering av arbetskraft ledde till flera utredningar som behandlade dessa frågor; departementspromemorian hänvisar bl.a. till två viktiga betänkanden.<sup>12</sup> De förslag på åtgärder för att

<sup>8</sup> Ds. 2025:18, s. 71.

<sup>9</sup> Se intervjuer med regionkoordinatorer i Johansson, Märta, *Människohandel och människoexploatering på den svenska arbetsmarknaden - En uppföljning* (Östersjöstaternas råd, 2024), s. 26.

<sup>10</sup> Arbetsmiljöverket, *Återrapportering av regeringsuppdrag: Redovisning av uppdraget att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan* (2024-02-22), s. 28-29.

<sup>11</sup> RiR 2020:27, *Statens insatser mot exploatering av arbetskraft – regelverk, kontroller samt information och stöd till de drabbade*.

<sup>12</sup> SOU 2021:88 och SOU 2025:25.

motverka missbruk och stärka skyddet av sårbara arbetstagare som där anges behöver i hög grad genomföras eftersom skyddet fortfarande brister i många delar. Skyddet behöver operationaliseras.

Bland annat finns behov att ge myndigheterna en laglig möjlighet att kunna förhindra potentiellt missbruk. Migrationsverket har enligt utlänningsdatalagen (2016:27) knappa möjligheter att kunna kontrollera arbetsgivare, bl.a. om de dömts för brott mot utlänningslagen eller för människoexploatering.<sup>13</sup> Inom det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet med arbetsplatsinspektioner kvarstår utmaningar vad gäller att dela information mellan myndigheterna.<sup>14</sup>

### **Underlättande av klagomål och rättslig prövning**

Departementspromemorians utredning om kravet i det nya direktivets art. 14.1.a på att säkerställa effektiva mekanismer genom vilka arbetstagare kan inge klagomål mot sina arbetsgivare *direkt* är bristfällig och frågan behöver beredas ytterligare. Hänvisningen till de propositioner där frågan behandlats tidigare i relation till sanktionsdirektivet och säsongsanställningsdirektivet är otillräcklig då bearbetningen och slutsatserna i dessa var oklara.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Se hemställan (2025-06-30) till regeringen om lagändringar i syfte att stärka Migrationsverkets kontrollverksamhet (Diarienummer 3.1.6-2025-8979).

<sup>14</sup> Arbetsmiljöverket, *Återrapportering av regeringsuppdrag: Redovisning av uppdraget att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan* (2024-02-22), s. 28.

<sup>15</sup> Prop. 2012/13:125, s. 89–93 och prop. 2017/18:108, s. 81–83.