

# Lagrådsremiss

## Åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring

---

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 10 april 2014

*Beatrice Ask*

*Ingela Fridström*  
(Justitiedepartementet)

## Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen lämnas förslag till vissa åtgärder som syftar till att upptäcka och stoppa missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring.

Regeringen bedömer att det bör införas en straffsanktionerad skyldighet för arbetsgivare att lämna uppgift till Migrationsverket om de anställningsvillkor som gäller för utländska arbetstagare som beviljats arbetstillstånd enligt reglerna för arbetskraftsinvandring. Förslag som möjliggör en sådan reglering lämnas.

Det görs också en bedömning att Migrationsverket under löpande tillståndstid bör få möjlighet att utföra efterkontroller när det gäller beviljade arbetstillstånd.

Det föreslås slutligen kompletterande bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd som beviljats för arbete om förutsättningarna för arbetstillståndet inte längre är uppfyllda, eller det arbete som arbetstillståndet beviljats för inte påbörjats inom rimlig tid. I samband därmed föreslås också att den s.k. omställningsperioden, dvs. tiden för att söka nytt arbete, i vissa fall ska vara fyra månader i stället för tre.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 augusti 2014.

# Innehållsförteckning

1	Beslut .....	3
2	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) .....	4
3	Ärendet och dess beredning .....	6
4	Nuvarande ordning.....	6
4.1	Visering .....	6
4.2	Uppehållstillstånd.....	7
4.3	Arbetsstillstånd .....	7
4.4	Återkallelse av tillstånd .....	8
4.5	Överklagande .....	9
5	Behovet av ändrade regler.....	10
6	Nya återkallelsebestämmelser.....	14
6.1	Bakgrund .....	14
6.2	Återkallelse när förutsättningarna för arbets-tillståndet inte längre är uppfyllda.....	16
6.3	Återkallelse när arbetet inte påbörjats inom rimlig tid .....	21
6.4	Förlängd omställningsperiod .....	22
6.5	Utökade informationsinsatser.....	23
7	Efterkontroller.....	25
8	En straffsanktionerad uppgiftsskyldighet för arbetsgivare.....	27
9	Kostnader och andra konsekvenser .....	32
9.1	Ekonomiska konsekvenser .....	32
9.2	Övriga konsekvenser .....	35
10	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	36
11	Författningskommentar .....	37
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring (Ds 2013:57) .....	39
Bilaga 2	Promemorians lagförslag .....	40
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna.....	45

# 1 Beslut

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

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

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)

*dels* att 23 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen ska införas en ny paragraf, 7 kap. 7 e §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **7 kap.**

#### *7 e §*

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

*1. förutsättningarna för arbetstillståndet inte längre är uppfyllda, eller*

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

*Om utlänningsansättning upphört sedan en utredning enligt första stycket inletts, men innan beslut om återkallelse först fattas, gäller i stället för första stycket 3 § första stycket 2. Tidsperioden ska då vara fyra månader i stället för tre.*

### **23 kap.**

#### *1 §<sup>1</sup>*

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

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

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

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

*4. skyldighet för arbetsgivare till en utlänning som beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket att lämna uppgift om de*

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2013:646.

*anställningsvillkor som gäller för  
utlänningen och föreskrifter om  
hur uppgiftsskyldigheten ska  
uppfyllas.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2014.

### 3 Ärendet och dess beredning

Den 15 december 2008 infördes nya regler för arbetskraftsinvandring. Reglerna är utformade på ett sätt som syftar till att underlätta för arbetskraftsinvandring till Sverige. Då är det också viktigt att motverka missbruk av reglerna och utnyttjande av utländsk arbetskraft.

Mot den angivna bakgrunden har det inom Justitiedepartementet utarbetats en departementspromemoria Åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring (Ds 2013:57). En sammanfattning av promemorian och promemorians författningsförslag finns i *bilagorna 1 och 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju2013/6287/L7).

I lagrådsremissen behandlas promemorians lagförslag förutom såvitt avser direktåtkomsten. Därutöver avser regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att utarbeta förslag till en lag avseende behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Utredaren ska i detta sammanhang utreda bl.a. ett effektivare informationsutbyte mellan Migrationsverket och Skatteverket, Försäkringskassan respektive Kronofogdemyndigheten.

Under remissförfarandet har det, utöver synpunkter på förslagen i promemorian, inkommit förslag som saknar samband med dem i promemorian. Dessa förslag behandlas inte här.

### 4 Nuvarande ordning

#### 4.1 Visering

En utlänningsperson som reser in i eller vistas i Sverige ska enligt 2 kap. 3 § utlänningslagen (2005:716), förkortad UtIL, ha Schengenvisering eller nationell visering, om han eller hon inte har uppehållstillstånd eller har ställning som varaktigt bosatt. Visering kan beviljas av olika skäl, bl.a. för turistbesök och affärsbesök. Från kravet på visering finns en rad undantag. Undantagna är bl.a. EES-medborgare. Bestämmelser om undantag från visering finns i 3 kap. 1 § utlänningsförordningen (2006:97), förkortad UtIF, och rådets förordning (EG) 539/2001 av den 15 mars 2001 om fastställande av förteckningen över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav<sup>1</sup>

Med Schengenvisering avses i utlänningslagen en visering enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodexen)<sup>2</sup>. En sådan visering är tidsbegränsad och gäller under

<sup>1</sup> EGT L 81, 21.3.2001 s. 1 (Celex 32001R0539).

<sup>2</sup> EUT L 243, 15.9.2009, s. 1 (Celex 32009R0810).

högst tre månader per sexmånadersperiod. Om det finns särskilda skäl får en nationell visering, en s.k. D-visering, beviljas. En sådan visering får endast beviljas för längre tid än tre månader, dock högst ett år (3 kap. 4 § UtL).

## 4.2 Uppehållstillstånd

En utlänning som vistas i Sverige mer än tre månader ska enligt 2 kap. 5 § UtL, ha uppehållstillstånd om inte visering har beviljats för längre tid. Kravet på uppehållstillstånd gäller inte för medborgare i de övriga nordiska länderna. Det gäller inte heller för andra EES-medborgare och deras familjemedlemmar som har uppehållsrätt i Sverige (2 kap. 8 § UtL).

Uppehållstillstånd kan beviljas av olika skäl, t.ex. på grund av skyddsbehov, anknytning, arbete eller försörjning på annat sätt eller på grund av synnerligen ömmande omständigheter. Uppehållstillstånd kan ges för viss tid (tidsbegränsat uppehållstillstånd) eller utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd). Ett uppehållstillstånd ska sökas och vara beviljat före inresan i Sverige. Från denna huvudregel finns dock en rad undantag (jfr 5 kap. 18 § UtL).

## 4.3 Arbetstillstånd

En utlänning som ska arbeta i Sverige på grund av anställning här eller utomlands ska ha arbetstillstånd (2 kap. 7 § UtL). Kravet på arbetstillstånd gäller inte för medborgare i de övriga nordiska länderna. Det gäller inte heller för andra EES-medborgare och deras familjemedlemmar som har uppehållsrätt i Sverige eller för utlänningar som har permanent uppehållstillstånd (2 kap. 8 § UtL). Även utlänningar som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat eller är medborgare i Schweiz och vissa av deras familjemedlemmar är enligt 5 kap. 1 § UtIF undantagna från kravet på arbetstillstånd. Under vissa förutsättningar är också den som inom giltighetstiden för ett arbetstillstånd ansöker om förlängning eller nytt arbetstillstånd undantagen från kravet på arbetstillstånd till dess att tillståndsfrågan har avgjorts (5 kap. 3 § UtIF). Undantag gäller även för bl.a. vissa yrkesgrupper som anges i utlänningsförordningen.

Arbetstillstånd får beviljas en utlänning som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om inte skäl som är hänförliga till syftet med uppehållstillståndet talar mot att arbetstillstånd beviljas, t.ex. att utlänningen beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av sjukdom. En stor grupp som beviljas arbetstillstånd enligt denna bestämmelse (6 kap. 3 § UtL) är personer som fått tidsbegränsade uppehållstillstånd inom ramen för uppskjuten invandringstest.

Arbetstillstånd får sedan december 2008 också ges till en utlänning som ansöker om att få vistas i Sverige för att arbeta om utlänningen erbjudits en anställning som gör det möjligt för honom eller henne att försörja sig (nedan förkortat ”arbetstillstånd efter anställningser-

bjudande”). Det innebär att inkomsten från den erbjudna heltids- eller deltidsanställningen måste vara av sådan storlek att han eller hon inte behöver försörjningsstöd för att täcka sina kostnader för bl.a. boende och uppehälle (prop. 2007/08:147 s. 59). De erbjudna anställningsvillkoren får dessutom inte vara sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen (6 kap. 2 § första stycket UtL). För att säkerställa att så inte är fallet ska facket i regel ges tillfälle att yttra sig i ärendet (5 kap. 7 a § UtL). Ett arbetstillstånd efter anställningserbjudande får ges endast om rekryteringsförfarandet är förenligt med Sveriges åtaganden inom Europeiska unionen. Det innebär bl.a. att det s.k. unionsföreträdet måste ha respekterats. Unionsföreträde innebär att det egna landets befolkning samt befolkningen i övriga EU/EES och Schweiz ska ha företräde till befintliga arbetstillfällen (6 kap. 2 § andra stycket UtL). Det krävs att den lediga tjänsten ska ha utannonserats i Sverige och EU i minst 10 dagar.

Arbetstillstånd ska ges för viss tid (6 kap. 1 § UtL). Ett arbetstillstånd efter anställningserbjudande beviljas normalt för tid motsvarande anställningstiden. Ett arbetstillstånd får dock inte avse längre tid än två år. Om utlännings anställning förlängs kan arbetstillståndet efter ansökan förlängas i motsvarande mån utan att utläningen först behöver lämna Sverige. Förlängning kan ske vid ett eller flera tillfällen. Den sammanlagda tillståndstiden får dock inte vara längre än fyra år (6 kap. 2 a § första stycket UtL).

Ett arbetstillstånd efter anställningserbjudande 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 (6 kap. 2 a § tredje stycket UtL).

Enligt nuvarande praxis tillämpas reglerna om arbetstillstånd efter anställningserbjudande i tillämpliga delar och med vissa undantag även för tredjelandsmedborgare som är anställda i ett annat land, men som ska utföra arbete i Sverige (t.ex. utstationerade arbetstagare). Eftersom det i dessa fall handlar om arbetstagare som vanligen arbetar i ett annat land, men som under en begränsad tid utför arbete i Sverige, ställs t.ex. inte krav på en föregående utannonsering av tjänsten.

Ett arbetstillstånd ska i regel sökas och vara beviljat före inresan i Sverige. Från denna huvudregel finns dock en rad undantag. Undantag gäller bl.a. i vissa fall för den som efter ett lagakraftvunnet beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande ansöker om arbetstillstånd efter anställningserbjudande (6 kap. 4 § UtL).

#### 4.4 Återkallelse av tillstånd

Bestämmelser om återkallelse av nationell visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd finns i 7 kap. UtL. Dessutom finns vissa bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd i utlänningsförordningen. I viseringskodexen finns bestämmelser om upphävande och återkallelse av Schengenvisering.



Nationell visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd får återkallas för en utlänning som medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet har förtigat omständigheter som varit av betydelse för att få tillståndet. Om utlänningen har vistats här i landet i mer än fyra år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse först prövas får uppehållstillståndet återkallas endast om det finns synnerliga skäl för det (7 kap. 1 § första och tredje styckena UtIL). Att utlänningen kan straffas för de oriktiga uppgifterna eller förtigandet framgår av 20 kap. 6 § 2 UtIL.

Återkallelse av nationell visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd får också ske om det finns särskilda skäl för det. Särskilda skäl att återkalla uppehållstillstånd kan vara att förutsättningen för tillståndet har ändrats väsentligt. Särskilda skäl att återkalla ett arbetstillstånd kan vara att en person som har beviljats ett arbetstillstånd inte tillträtt anställningen, eller att utlänningen inte längre har det slag av arbete som det antogs att utlänningen skulle ha när tillståndet beviljades (jfr prop. 1975/76:18 s. 141 och 1988/89:86 s. 63). För uppehållstillstånd gäller dock att återkallelse på grund av särskilda skäl får ske endast för en utlänning som ännu inte har rest in i Sverige (7 kap. 2 § UtIL). Uppehållstillstånd får även i vissa andra fall återkallas för en utlänning som har rest in i landet. Det gäller bl.a. om utlänningens anställning upphört under en pågående uppehålls- och arbetstillståndsperiod och utlänningen inte inom tre månader har sökt och beviljats arbetstillstånd med anledning av en ny anställning (7 kap. 3 § UtIL). I 7 kap. 5 och 6 §§ finns bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd för en utlänning som har registrerats i det s.k. SIS-registret eller avvisats eller utvisats av en EU-stat, Island, Norge eller Schweiz. Vidare kan vissa tidsbegränsade uppehållstillstånd återkallas om förutsättningarna för uppehållstillståndet inte längre är uppfyllda (7 kap. a–c §§ UtIL).

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

Återkallas ett uppehållstillstånd för en utlänning som befinner sig i Sverige ska det samtidigt meddelas beslut om avvisning eller utvisning, om inte särskilda skäl talar mot det (8 kap. 16 § första stycket UtIL).

## 4.5 Överklagande

Migrationsverkets beslut får överklagas till en migrationsdomstol, bl.a. om beslutet innebär avslag på en ansökan om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd, eller återkallelse av ett uppehållstillstånd eller arbetstillstånd (14 kap. 3 § UtIL). En myndighets beslut om avslag på ansökan om Schengenvisering eller om upphävande eller återkallelse av en sådan visering får överklagas till en migrationsdomstol. Beslut om avslag på en ansökan om nationell visering eller återkallelse av en nationell visering får överklagas endast om beslutet rör en utlänning som är familjemedlem till en EES-medborgare utan att själv vara EES-

medborgare. Ett sådant beslut överklagas till en migrationsdomstol (14 kap. 5 a § UtIL).

## 5 Behovet av ändrade regler

**Regeringens bedömning:** Det behöver vidtas åtgärder för att motverka missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring och utnyttjande av utländsk arbetskraft.

**Promemorians bedömning** överensstämmer i sak med regeringens. I promemorian anges att det finns behov av regeländringar och andra åtgärder för att motverka missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring och utnyttjande av utländsk arbetskraft.

**Remissinstanserna:** Många remissinstanser, bl.a. *Migrationsverket* och *Arbetsmiljöverket*, välkomnar att åtgärder vidtas för att motverka missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring. Flera remissinstanser, bl.a. *Förvaltningsrätten i Malmö* och *Näringslivets regelnämnd*, efterfrågar en närmare analys av vilket missbruk av reglerna som förekommer. Andra remissinstanser, bl.a. *Röda korset*, *Landsorganisationen i Sverige* (LO) och *Tjänstemännens Centralorganisation* (TCO) efterfrågar en mer omfattande översyn.

### Skälen för regeringens bedömning

#### *Införandet av nya regler för arbetskraftsinvandring år 2008*

Den 15 december 2008 trädde nuvarande regler för arbetskraftsinvandring i kraft. Genom dessa regler infördes ett effektivare och mer flexibelt system för arbetskraftsinvandring, vilket syftade till att underlätta rekryteringen av arbetskraft från tredjeland. Ändringarna innebar bl.a. att den s.k. myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen upphörde att gälla. Utgångspunkten vid handläggningen av ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd är i stället arbetsgivarens egen bedömning av behovet av rekrytering av arbetskraft från tredjeland, samtidigt som det s.k. unionsföreträdet ska beaktas. Ändringarna innebar vidare bl.a. att tillståndstiderna förlängdes samtidigt som det infördes regler för att säkerställa att erbjudna anställningsvillkor och försäkringsskydd för den arbetssökande tredjelandsmedborgaren ska motsvara vad som gäller för arbetstagare som redan finns i Sverige.

#### *Synpunkter på den nuvarande ordningen*

I den allmänna debatten har det pågått en diskussion om hur reglerna för arbetskraftsinvandring följs bl.a. när det gäller anställningsvillkoren för dem som kommit hit med stöd av dessa regler. Diskussionen har i denna del innefattat allt ifrån krav på skärpta kontroller och sanktioner mot oseriösa arbetsgivare till krav på minskade kontroller och effektivare handläggning.

Från flera arbetstagarorganisationer har det framförts bl.a. att reglerna för arbetskraftsinvandring är lätta att missbruka och att många arbetskraftsinvandrare inte får de löner och andra anställningsvillkor som har legat till grund för beviljandet av arbetstillstånd. Det har framförts att orsaken till problemen är bl.a. bristande efterhandskontroller och avsaknad av sanktioner mot oseriösa arbetsgivare.

Från arbetsgivar- och företagarorganisationer har det framförts bl.a. att det är viktigt att nya rutiner med skärpta kontroller inte hindrar företagens möjlighet till rekrytering.

Polisen har framfört att reglerna för arbetskraftsinvandring numera utnyttjas av kända människosmugglare.

Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) har i december 2011 publicerat en omfattande rapport med en utvärdering av den svenska arbetskraftsinvandringsreformen<sup>3</sup> som bekräftar att reglerna fungerar väl, även om vissa justeringar kan behövas. OECD har rekommenderat bl.a. att Sverige förbättrar kontrollen avseende efterlevnaden av de erbjudna anställningsvillkoren (s. 17).

### *Kontroll av arbetsvillkor*

Enligt nuvarande ordning kan kontrollen av arbetsvillkoren för arbetskraftsinvandrare i Sverige sägas vara uppdelad enligt följande. Migrationsverket svarar för de kontroller av anställningsvillkoren som görs inför tillståndsgivningen. Migrationsverket kontrollerar bl.a. den sökandes skötsamhet genom kontroll i belastningsregistret och att de erbjudna anställningsvillkoren uppfyller de krav som utlänningslagen uppställer. Migrationsverket ska vid sin prövning vara uppmärksam på att anställningsavtalen inte är skenavtal (prop. 2007/08:147 s. 37). Vid en ansökan om förlängning ges tillfälle till en förnyad kontroll. Under den löpande tillståndstiden görs kontroller om det på något sätt kommer till Migrationsverkets kännedom att det finns skäl att överväga återkallelse av uppehålls- och arbetstillståndet.

När en arbetstagare väl är i Sverige är det i huvudsak Arbetsmiljöverket, arbetstagarorganisationer, Polisen och Skatteverket som kan upptäcka missförhållanden på en arbetsplats. *Arbetsmiljöverket* utövar tillsyn över efterlevnaden av arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen, framförallt på arbetsplatser med stor risk för ohälsa och olycksfall. Arbetsmiljöverket är även förbindelsekontor för utstationeringsfrågor. I uppdraget ligger att informera om vilka regler som gäller vid utstationering i Sverige. Från och med den 1 juli 2013 ska arbetsgivare anmäla utstationering och en utsedd kontaktperson till ett register som Arbetsmiljöverket förvaltar. Syftet med anmälningsskyldigheten och det nya registret är att Sverige ska kunna säkerställa att reglerna i utstationeringslagen (1999:678) följs i praktiken och att skydda de utstationerade arbetstagarna så att de får de arbets- och anställningsvillkor som de har rätt till. Arbetstagarorganisationerna bevakar arbets- och anställningsvillkoren på arbetsplatserna. På arbetsplatser där det inte finns kollektivavtal kan arbetstagarorganisationerna kräva att avtal tecknas. Det är även

<sup>3</sup> Recruiting Immigrant Workers: Sweden 2011.

arbetstagarorganisationerna som har ansvaret för att övervaka arbets- och anställningsvillkor för utstationerade arbetstagare. *Polisen* samarbetar med bl.a. Migrationsverket för att motverka människohandel. Gränspoliserna har, i samarbete med Skatteverket, även utfört arbetsplatskontroller. *Skatteverket* har bl.a. i uppdrag att göra kontrollbesök för att kontrollera personalliggare inom restaurang-, frisör- och tvätteribranscherna. Dessa myndigheter och organisationer kan upptäcka missförhållanden på arbetsplatser. Ingen av dem har emellertid i uppdrag att utreda om anställningsvillkoren för en person med arbetstillstånd motsvarar de krav som utlänningslagen uppställer.

Om eventuella avvikelser beträffande anställningsvillkoren inte kommer till Migrationsverkets kännedom på annat sätt, t.ex. via någon av de ovan nämnda aktörerna, är det först i samband med en ansökan om förlängt tillstånd som saken kan uppdagas. Vid prövningen av en förlängningsansökan kontrollerar Migrationsverket bl.a. hur arbetsgivaren har levt upp till de anställningsvillkor som legat till grund för det tidigare beviljade tillståndet. För att kontrollera detta ska den sökande, enligt verkets rutiner, visa kontrolluppgifter och lönespecifikationer i samband med en ansökan om förlängt tillstånd.

#### *Utgångspunkter för en ändring*

Sedan de gällande reglerna om arbetskraftsinvandring trädde i kraft har det som redovisats ovan i den allmänna debatten framkommit uppgifter om fall då reglerna har missbrukats. Bland annat har det framkommit uppgifter om fall där arbetstagare från tredje land i praktiken inte fått den lön och de övriga anställningsvillkor som utlovats och som legat till grund för de beviljade arbetstillstånden (se SOU 2011:28 s. 128). Det finns också uppgifter om att det förekommer handel med anställningserbjudanden. I vissa fall har det varit fråga om rena skenanställningar (se Migrationsverkets redovisning av verkets arbete med att motverka skenanställningar inom ramen för arbetstillståndsprövning (dnr Ju2011/5162/SIM)). Det har vidare framkommit uppgifter om fall där tredjelandsmedborgare, som beviljats uppehålls- och arbetstillstånd och rest in i Sverige, dröjer med att tillträda den aktuella anställningen och således inte heller uppbär lön m.m. under motsvarande tid.

Det är inte klart i vilken omfattning reglerna för arbetskraftsinvandring kringgås eller, när det gäller den situationen att anställningen inte tillträds inom rimlig tid, används på ett inte avsett sätt. Migrationsverket uppger i sitt remissvar att det enligt verkets uppfattning förekommer ett omfattande missbruk av regelverket. En rad åtgärder som har betydelse för arbetet med att upptäcka och motverka missbruk av reglerna har dock redan vidtagits.

I regleringsbrevet för budgetåret 2011 fick Migrationsverket i uppdrag att motverka förekomsten av skenanställningar och missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring samt att redovisa hur myndigheten arbetar för att upptäcka missbruk och skenanställningar. Som ett svar på uppdraget inkom Migrationsverket den 1 juli 2011 till regeringen med en redovisning av verkets arbete med att motverka skenanställningar. Av redovisningen framgår att verket under år 2011 intensifierade sitt arbete med att ta fram tydliga rutiner i syfte att motverka skenanställningar. Verket

arbetar systematiskt med kontroller inför tillståndsgivningen, t.ex. när det gäller arbete i nystartade företag eller i företag som inte är kända av verket. Migrationsverket arbetar vidare systematiskt för att vid indikation på skenanställning alltid utreda om det finns grund för att återkalla uppehålls- och arbetstillståndet.

Sedan sommaren 2011 har Migrationsverket beslutat om skärpta riktlinjer för arbetstillstånd avseende arbete i nystartade företag och vissa branscher, bl.a. bärbranschen. Från och med den 16 januari 2012 ska företag inom branscherna städ, hotell- och restaurang, service, bygg, bemanning, handel, jord- och skogsbruk, bilverkstad samt alla nystartade verksamheter, i samband med ansökan om arbetstillstånd visa bl.a. att lön kan garanteras för hela eller del av den tid som ett anställningserbjudande gäller. Samtidigt som Migrationsverket har utökat kontrollerna arbetar verket också inom ramen för ett eget s.k. certifieringssystem med att förenkla handläggningen av arbetstillståndsärenden för arbetsgivare som följer regelverket och att öka effektiviteten i handläggningen.

I regleringsbrevet för budgetåret 2012 förtydligade regeringen Migrationsverkets uppdrag och angav bl.a. att verket särskilt ska redovisa på vilket sätt verket arbetar *systematiskt* för att upptäcka missbruk av reglerna. Även i regleringsbrevet för budgetåret 2013 har regeringen uppdragit åt Migrationsverket att särskilt redovisa insatser för att upptäcka missbruk av regler, bl.a. förekomsten av skenanställningar. Sedan den 1 januari 2013 framgår det av 2 § 1 förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket att Migrationsverket bl.a. ska motverka missbruk av regler.

Reglerna för arbetskraftsinvandring är utformade på ett sätt som syftar till att underlätta för arbetskraftsinvandring till Sverige. Då är det också viktigt att motverka missbruk av reglerna och utnyttjande av utländsk arbetskraft, t.ex. genom att försöka åstadkomma en bra balans mellan arbetsgivare och arbetstagare samt minska dessa arbetstagares beroende av arbetsgivaren. De nuvarande reglerna för arbetskraftsinvandring utgår från antagandet att det är den enskilde arbetsgivaren som har bäst kunskap om de egna rekryteringsbehoven. Arbetsgivaren avgör vilket behov han eller hon har av arbetskraft och vilken kompetens som behövs. Reglernas utformning underlättar för såväl arbetsgivare som har behov av att rekrytera arbetskraft från länder utanför EES-området, som tredjelandsmedborgare som vill komma till Sverige för att arbeta. Reglerna får emellertid inte underlätta för oseriösa arbetsgivare att hitta arbetskraft genom att erbjuda anställningsvillkor som är sämre än för dem som gäller för arbetstagare redan bosatta i Sverige. Därför uppställs krav vid tillståndsprövningen som innebär att de erbjudna anställningsvillkoren inte får vara sämre än vad som gäller för arbetstagare som är bosatta i Sverige. Dessa krav avseende anställningsvillkoren gör sig dock i allra högsta grad gällande även sedan tillstånd beviljats och utlänningen befinner sig i Sverige.

Som framgår ovan har det vidtagits en rad åtgärder som har betydelse för arbetet med att upptäcka och motverka missbruk av regelsystemet. Enligt Migrationsverket har de av verket vidtagna åtgärderna gett goda resultat. Samtidigt har uppgifter om utländska arbetstagare som far illa på den svenska arbetsmarknaden fortsatt att komma från bl.a. media och mycket tyder på att reglerna för arbetskraftsinvandring fortfarande

kringgås. Oavsett omfattningen av detta missbruk anser regeringen att det är angeläget att det snarast vidtas vissa åtgärder som kan bidra till att motverka missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring och utnyttjande av utländsk arbetskraft. Mot denna bakgrund bör det införas bestämmelser som möjliggör fler och effektivare kontroller, inte bara inför tillståndsgivningen utan också under den löpande tillståndstiden. För att underlätta Migrationsverkets handläggning och dessa kontroller bör det också införas regler för ett effektivare informationsutbyte med andra myndigheter, bl.a. Skatteverket. Utformningen av ett system för detta informationsutbyte behöver dock bli föremål för ytterligare analys (se avsnitt 3 angående den utredning som planeras att tillsättas). De nu nämnda åtgärderna är dock verkningslösa om det samtidigt saknas tillräckliga verktyg för Migrationsverket att tillgripa om det i det enskilda fallet uppdagas att reglerna för arbetskraftsinvandring inte följs eller kringgås. På senare tid har det meddelats några domar i migrationsmål som tyder på att det finns svårigheter för Migrationsverket att inom ramen för nuvarande återkallelsebestämmelser komma till rätta med sådana fall. De nuvarande reglerna för återkallelse av uppehålls- och arbetstillstånd bör därför ses över. Arbetsgivarnas ansvar för att upprätthålla anställningsvillkor för utländska arbetstagare som är i nivå med kollektivavtal eller branschpraxis bör också betonas.

Samtidigt som regeringen nu föreslår vissa åtgärder som kan bidra till att motverka missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring och utnyttjande av utländsk arbetskraft fortsätter det fortlöpande arbetet med att följa upp och värna reglerna för arbetskraftsinvandring.

## 6 Nya återkallelsebestämmelser

### 6.1 Bakgrund

**Regeringens bedömning:** Reglerna för återkallelse av uppehålls- och arbetstillstånd bör justeras så att de kan användas i fall då reglerna för arbetskraftsinvandring inte följs eller kringgås.

**Promemorians bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser, bl.a. *Migrationsverket* och *ambassaden New Dehli*, är positiva till nya återkallelsebestämmelser. *Migrationsverket* föreslår att det införs en återkallelsegrund även för medföljande familjemedlemmar och att det införs ett uttryckligt lagstöd för att avslå ansökan vid skenanställning och andra missförhållanden. *Förvaltningsrätten i Malmö* anser att det kan finnas behov av återkallelsebestämmelser i de aktuella situationerna. *Amnesty International* anför att ökade möjligheter att återkalla uppehållstillstånd riskerar att försämr situationen för arbetstagare. Flera remissinstanser, bl.a. *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* och *Röda korset* anser att förslag om återkallelsebestämmelser bör kompletteras med effektiva sanktionsmöjligheter avseende arbetsgivarna. *Fackligt center för*

*papperslösa* anser att inget av förslagen stärker incitamenten för de arbetstagare som inte fått de utlovade anställningsvillkoren att ge sig till känna.

**Skälen för regeringens bedömning:** Som anförts ovan har det på senare tid meddelats några domar i migrationsmål som tyder på att det finns svårigheter för Migrationsverket att inom ramen för nuvarande återkallelsebestämmelser komma till rätta med fall där det uppdragats att reglerna för arbetskraftsinvandring kringgås eller används på ett inte avsett sätt. Av intresse i detta sammanhang är t.ex. två domar meddelade av Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen, den 8 december 2011 (mål nr UM 3437-11 och UM 4160-11). Omständigheterna i målen var följande. Det tog drygt sex respektive närmare fem månader från det att utlänningen beviljades uppehålls- och arbetstillstånd till dess att lön och sociala avgifter började utbetalas av arbetsgivaren. Den lön som sedermera utbetalades var inte i nivå med den lön som hade uppgetts vid ansökan om tillstånd och det var i målen inte utrett om den utbetalade lönen var i nivå med kollektivavtal eller branschpraxis. Migrationsdomstolen fann sammanfattningsvis att en situation där en utlänning inte påbörjar sin anställning vid den tidpunkt som angetts vid ansökan om tillstånd inte kan likställas med en situation där anställningen har upphört. Skäl att återkalla uppehållstillståndet med stöd av 7 kap. 3 § första stycket 2 utlänningslagen (2005:716), förkortad UtL, ansågs därför inte föreligga. Då det inte var visat att utlänningen inte hade tillträtt den erbjudna anställningen eller inte hade det slag av arbete som det antogs när tillståndet beviljades ansågs inte heller skäl att återkalla arbetstillståndet (med stöd av 7 kap. 2 § UtL) föreligga. Den lön som faktiskt utbetalades var inte i nivå med den som angetts vid ansökan om tillstånd och det var oklart om den faktiska lönen var i linje med kollektivavtal eller branschpraxis. Utlänningen bedömdes dock kunna försörja sig på den utbetalade lönen. Tillräckliga omständigheter att återkalla arbetstillståndet av detta skäl bedömdes därför inte heller föreligga (enligt 7 kap. 1 § UtL). Domarna överklagades av Migrationsverket. Migrationsöverdomstolen beslutade den 2 maj 2012 att inte meddela prövningstillstånd (mål nr UM 11281-11 och UM 11284-11).

Som nämnts i avsnitt 5 har det redan vidtagits en rad åtgärder som har betydelse för arbetet med att upptäcka, förebygga och motverka missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring. Samtidigt är det viktigt att det finns tillräckliga verktyg för Migrationsverket att tillgripa när det trots övriga vidtagna åtgärder uppdragas att reglerna för arbetskraftsinvandring inte följs eller kringgås. De nuvarande reglerna för återkallelse av uppehålls- och arbetstillstånd bör därför justeras så att de kan användas i dessa fall.

*Amnesty International* har anfört att ökade möjligheter att återkalla uppehållstillstånd riskerar att försämra situationen för arbetstagare. Det bör dock enligt regeringens mening inte komma i fråga att ett uppehållstillstånd som beviljats för arbete fortsätter gälla trots att det inte bedrivs något arbete eller trots att arbetsförhållandena är andra än dem som förutsattes för tillståndets beviljade. En mer balanserad lösning måste vara målsättningen.

Bl.a. *TCO* och *Röda korset* anser att förslag om återkallelsebestämmelser bör kompletteras med effektiva sanktionsmöjligheter

avseende arbetsgivarna. Enligt regeringens mening bör arbetsgivarnas ansvar för att upprätthålla kraven på anställningsvillkoren för utländska arbetstagare betonas. Att införa sanktioner mot arbetsgivare kan vara ett sätt att åstadkomma detta. För regeringens överväganden i denna fråga, se avsnitt 8.

*Migrationsverket* föreslår att det införs en återkallelsegrund även för medföljande familjemedlemmar. Frågan behandlas inte i promemorian och det saknas beredningsunderlag för förslag om en sådan författningsändring i detta lagstiftningsärende. Migrationsverket föreslår vidare att det införs ett uttryckligt lagstöd för att avslå ansökan vid skenanställning och andra missförhållanden. I 6 kap. 2 § UtlL anges under vilka förutsättningar arbetstillstånd får beviljas. Om Migrationsverket vid sin utredning av en ansökan om arbetstillstånd gör bedömningen att det är fråga om en skenanställning, är förutsättningarna för att bevilja uppehållstillstånd för arbete och arbetstillstånd inte uppfyllda och ansökan kan avslås. Regeringen anser därför att det inte finns något behov av att införa ett uttryckligt författningsstöd för att avslå en ansökan på grund av t.ex. skenanställning.

## 6.2 Återkallelse när förutsättningarna för arbetstillståndet inte längre är uppfyllda

**Regeringens förslag:** Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete ska återkallas för en utlänning som har beviljats arbetstillstånd på grund av ett erbjudande om arbete, om förutsättningarna för arbetstillståndet inte längre är uppfyllda.

**Regeringens bedömning:** Migrationsverket ska i regel i ett ärende om återkallelse av uppehållstillstånd för arbete på grund av ändrade anställningsvillkor inhämta den berörda arbetstagarorganisationens yttrande över anställningsvillkoren. En bestämmelse av den innebörden kan placeras i förordning.

**Promemorians förslag och bedömning** överensstämmer med regeringens förslag och bedömning.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser, bl.a. *Svenskt Näringsliv*, tillstyrker förslaget. *Migrationsverket* anser att de nya grunderna för återkallelse bör gälla även för arbetstillstånd. *Uppsala universitet* anser bl.a. att den nya återkallelsebestämmelsen i första hand bör avse arbetstillståndet. Flera remissinstanser, bl.a. *Riksdagens ombudsmän (JO)* och *Sveriges advokatsamfund* anser inte att återkallelsebestämmelsen bör vara obligatorisk. *Kammarrätten i Stockholm* anser att bestämmelsen bör vara obligatorisk. *Migrationsverket* tillstyrker i princip att bestämmelsen görs tvingande, men efterfrågar ett undantag för det fall att det finns en annan grund för uppehållstillstånd än anställning. *Förvaltningsrätten i Malmö* ifrågasätter slutsatsen att bestämmelsen bör vara oberoende av subjektiva kriterier och anser att det är omotiverat att låta bestämmelsen omfatta även utläningar som ännu inte rest in i Sverige. Flera remissinstanser, bl.a. *Landsorganisationen i Sverige (LO)*



instämmer i bedömningen att Migrationsverket vid prövning av återkallelse ska inhämta den berörda arbetstagarorganisationens yttrande över anställningsvillkoren. *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)* anser att även den berörda arbetsgivarorganisationen bör få yttra sig över anställningsvillkoren. *Migrationsverket* anser att värdet av en remiss till arbetstagarorganisationen kan ifrågasättas bl.a. mot bakgrund av vissa organisationers ovilja att yttra sig, inverkan på handläggningstiden i ärendet och av sekretesshänsyn. *Migrationsverket* anför vidare att återkallelse kan komma att aktualiseras i ett stort antal fall på grund av bristande försäkringsskydd, vilket i sin tur kan bero på att det inte varit möjligt att teckna dessa försäkringar för en anställd som saknar personnummer eller som har för kort vistelsetid i Sverige.

## **Skälen för regeringens förslag och bedömning**

### *En ny återkallelsebestämmelse*

Tyngdpunkten i reglerna om arbetskraftsinvandring är tillståndet att arbeta och förutsättningarna för att en utlänning ska kunna beviljas ett sådant tillstånd. Om förutsättningarna för arbetstillståndet inte längre är uppfyllda kan grunden för utlänningens vistelse och möjlighet att arbeta i Sverige sättas i fråga. För att upprätthålla legitimiteten för systemet för arbetskraftsinvandring är det viktigt att det finns möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd för arbete, när förutsättningarna för arbetstillståndet inte längre är uppfyllda. Det bör därför införas en ny bestämmelse med denna innebörd i utlänningslagen.

### *Den lagtekniska lösningen*

Enligt nuvarande ordning handläggs ansökningar som innefattar uppehållstillstånd för arbete och arbetstillstånd i ett sammanhang. Förutsättningarna för tillstånd, tillståndstider m.m. regleras dock i stor utsträckning inom ramen för reglerna om arbetstillstånd. Om förutsättningarna för arbetstillståndet är uppfyllda beviljas i regel ett uppehållstillstånd för arbete och ett arbetstillstånd, förutsatt att det inte föreligger särskilda skäl enligt 5 kap. 17 § UtL mot att bevilja uppehållstillståndet och det inte heller föreligger några formella hinder mot detta (jfr t.ex. 2 kap. 1 § UtL). Enbart ett beviljat arbetstillstånd medför inte någon rätt för utlänningen att vistas i Sverige.

En återkallelse av ett arbetstillstånd får inte per automatik några direkta konsekvenser för det samtidigt beviljade uppehållstillståndet för arbete, vilket fortsätter att gälla till dess att det återkallas eller tillståndstiden löper ut. En återkallelse av ett uppehållstillstånd för arbete däremot får direkta konsekvenser för det samtidigt beviljade arbetstillståndet, vilket – om uppehållstillstånd inte beviljas på annan grund – blir verkningslöst eftersom utlänningen inte har rätt att vistas i Sverige och därmed inte heller kan arbeta i landet. Enligt den praxis som utvecklats av Migrationsverket vid återkallelse av uppehållstillstånd för arbete med stöd av 7 kap. 3 § första stycket 2 UtL (anställningen har upphört) återkallas arbetstillståndet i en sådan situation med stöd av 7 kap. 2 § första stycket UtL (särskilda skäl). På motsvarande sätt gör Migrationsverket med

arbetstillståndet vid återkallelse av t.ex. ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats på grund av familjeanknytning.

Det skulle i och för sig vara möjligt att, i likhet med vad *Migrationsverket* och *Uppsala universitet* anført, införa bestämmelser om återkallelse av såväl uppehållstillstånd för arbete som arbetstillstånd. I enlighet med vad som redogjorts för ovan är det dock enligt regeringens mening fullt tillräckligt att införa en bestämmelse om återkallelse som enbart avser uppehållstillståndet. Denna lösning är också mest förenlig med den utformning som övriga liknande bestämmelser om återkallelse i utlänningslagen har. Sammantaget anser därför regeringen att den lagtekniska lösning bör väljas som innebär att det införs en ny bestämmelse om återkallelse av uppehållstillstånd som beviljats för arbete.

#### *En obligatorisk bestämmelse*

De nuvarande bestämmelserna för arbetskraftsinvandring utgår från arbetsgivarens behov av att rekrytera arbetskraft från tredje land och det förhållandet att det i regel är betydligt enklare att rekrytera någon från Sverige än från tredjeland, förutsatt att rätt kompetens finns inom landet (jfr prop. 2007/08:147 s. 26). Det kan dock förekomma arbetsgivare som ser en rekrytering av arbetskraft från tredje land som en möjlighet att erbjuda sämre anställningsvillkor än dem som normalt sett gäller för en liknande anställning på den svenska arbetsmarknaden. För att inte undergräva de nuvarande bestämmelserna om arbetskraftsinvandring är det viktigt att ett uppehållstillstånd kan återkallas när förutsättningarna för arbetstillståndet inte längre är uppfyllda. Samtidigt måste det tas i beaktande att en återkallelse kan få långtgående konsekvenser för den enskilde arbetstagaren, som måste lämna landet. Flera remissinstanser är av uppfattningen att det inte bör vara obligatoriskt att återkalla tillståndet. Regeringen anser dock, som anförts ovan, att det inte bör komma ifråga att ett uppehållstillstånd som beviljats för arbete tillåts fortsätta gälla trots kännedom t.ex. om att utlännen arbetar under anställningsvillkor som inte är i nivå med kollektivavtal eller branschpraxis, eller inte arbetar alls. Vid en avvägning mellan vikten av att värna det svenska systemet för arbetskraftsinvandring och de konsekvenser som en återkallelse kan få i det enskilda fallet görs bedömningen att det inte bör finnas utrymme för en mer diskretionär prövning av om uppehållstillståndet ska återkallas när förutsättningarna för arbetstillståndet inte längre är uppfyllda. Utgångspunkten bör vara att återkallelse ska ske. Regeringen anser inte att det, såsom *Migrationsverket* efterfrågar, bör införas undantag för den situationen att det finns en annan grund för uppehållstillstånd än anställning. I den situationen bör uppehållstillståndet återkallas och frågan om uppehållstillstånd enligt annan grund prövas enligt de bestämmelser som gäller för den grunden.

#### *Grunder för återkallelse*

En av utgångspunkterna för de nuvarande reglerna om arbetskraftsinvandring är att arbetstagare från tredje land ska tillförsäkras anställningsvillkor som inte är sämre än dem som gäller för arbetstagare redan bosatta i Sverige. Reglerna ska 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 (prop. 2007/08:147 s. 27). En av förutsättningarna för att arbetstillstånd ska beviljas är därför att de erbjudna anställningsvillkoren inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen (jfr 6 kap. 2 § första stycket 2 UtL). Om dessa förutsättningar vid prövningstillfället inte längre är uppfyllda ska uppehållstillståndet återkallas.

Vid prövningen av om återkallelse ska ske på den ovan angivna grunden bör de faktiska anställningsvillkoren jämföras med villkoren enligt svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Att anställningsvillkoren ändrats i förhållande till de i tillståndsärendet erbjudna villkoren bör i sig inte utgöra grund för återkallelse. Om anställningsvillkoren har ändrats i förhållande till vad som angavs i ansökningsförfarandet, men fortfarande är i nivå med kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen ska återkallelse inte ske.

Vid prövningen av anställningsvillkoren måste Migrationsverket vara uppmärksam på företeelser och upplägg vars huvudsakliga syfte är att kringgå kraven avseende anställningsvillkoren. Det kan t.ex. vara fråga om arbetsgivare som vid löneutbetalning till utlänningen gör avdrag för utlägg eller kostnader som saknar verklig grund eller är starkt överdrivna och som får till följd att den ersättning som faktiskt utbetalas till arbetstagaren inte är i nivå med kollektivavtal eller branschpraxis. Det kan också vara fråga om arbetsgivare som kräver att arbetstagaren ska stå för kostnader som åligger arbetsgivaren på grund av anställningen (t.ex. socialavgifter). Migrationsverket bör i sådana fall göra en bedömning av den verkliga lörens storlek och pröva hur den förhåller sig till kollektivavtal eller branschpraxis.

En annan grundläggande förutsättning för att arbetstillstånd ska beviljas är att anställningen ska göra det möjligt för utlänningen att försörja sig (6 kap. 2 § första stycket 1 UtL). Det innebär bl.a. att arbetstiden måste vara av sådan omfattning att inkomsten från 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 (prop. 2007/08:147 s. 27). Om denna förutsättning inte längre är uppfylld ska uppehållstillståndet återkallas.

Ett annat villkor som ska vara uppfyllt för att ett arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtL ska beviljas, i andra fall än då det gäller utstationerade och andra utlänningar som är anställda utomlands, är att rekryteringsförfarandet är förenligt med Sveriges åtaganden inom Europeiska unionen (6 kap. 2 § andra stycket UtL). Detta villkor tar sikte på arbetsgivarens rekrytering av sökanden och vad som förevarit inför ansökan om tillstånd (prop. 2007/08:147 s. 36–37). Den bedömning som görs vid tillståndsprövningen avseende detta villkor är statisk och oberoende av senare inträffade ändringar på t.ex. arbetsmarknaden. Villkoret saknar därför betydelse för förslagen i denna promemoria.

Grund för återkallelse av uppehållstillståndet bör, som framgår ovan, föreligga om förutsättningarna för arbetstillståndet *inte längre* är uppfyllda. Det måste alltså ha inträffat en förändring i de förhållanden som legat till grund för beviljandet av arbetstillståndet. Enbart en ändrad

bedömning av om villkoren för tillståndet är uppfyllda bör inte utgöra grund för återkallelse enligt den föreslagna bestämmelsen.

Som regeringen anfört ovan bör det inte komma i fråga att ett uppehållstillstånd som beviljats för arbete tillåts fortsätta gälla trots kännedom om att t.ex. utlänningen arbetar under undermåliga anställningsvillkor eller inte arbetar alls. Till skillnad från *Förvaltningsrätten i Malmö* anser regeringen därför i likhet med Kammarrätten i Stockholm att den nya bestämmelsen bör vara oberoende av subjektiva kriterier, såsom eventuell avsikt hos utlänningen att kringgå bestämmelserna för att beviljas ett arbetstillstånd. Det bör inte heller ha någon betydelse om utlänningen har rest in i landet eller inte.

*Migrationsverket* har anfört att återkallelse kan komma att aktualiseras i ett stort antal fall på grund av bristande försäkringsskydd. Regeringen anser att det är högst beklagligt om en ansökan om uppehållstillstånd för arbete måste avslås, eller ett sådant tillstånd måste återkallas på grund av att det inte finns försäkringar att tillgå på marknaden. Det bör dock inte förekomma att uppehållstillstånd för arbete och arbetstillstånd beviljas eller tillåts fortsätta, trots att utlänningen saknar godtagbart försäkringsskydd. Regeringen avser emellertid att följa frågan.

#### *Prövningen av anställningsvillkoren*

Vid handläggningen av en ansökan om arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtL ska Migrationsverket under vissa förutsättningar ge sammanslutningar av arbetstagare tillfälle att yttra sig i ärendet, för att säkerställa att lön, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor inte är sämre än vad som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom det aktuella yrket eller branschen, se 5 kap. 7 a § utlänningsförordningen (2006:97), förkortad UtLF. Arbetstagarorganisationernas yttranden är av stor betydelse som beslutsunderlag för Migrationsverket. På motsvarande sätt bör det införas en skyldighet för Migrationsverket att i ett ärende om återkallelse av uppehållstillstånd för arbete på grund av ändrade anställningsvillkor inhämta den berörda arbetstagarorganisationens yttrande över anställningsvillkoren. Regeringen är medveten om att remissförfarandet, såsom *Migrationsverket* anfört, innebär bl.a. något längre handläggningstider. Såsom *LO* har påpekat i sitt remissvar kan det dock vara svårt att bedöma hur anställningsvillkoren förhåller sig till kollektivavtal och branschpraxis. Av den anledningen bör som anges i promemorian Migrationsverket i regel inhämta den berörda arbetstagarorganisationens yttrande över anställningsvillkoren.

Remittering bör kunna underlätas om Migrationsverket finner det uppenbart onödigt att inhämta arbetstagarorganisationens yttrande eller det annars föreligger särskilda skäl. Det kan t.ex. vara uppenbart onödigt att remittera anställningsvillkoren till en arbetstagarorganisation som förklarat sig ovillig att avge yttranden i remitterade ärenden. Särskilda skäl att underlåta remittering kan t.ex. vara att utlänningen eller dennes arbetsgivare under utredningen själva inhämtat yttrande från arbetstagarorganisationen och det inte finns anledning att ifrågasätta äktheten av detta yttrande.

Det skulle, såsom LRF anfört, kunna övervägas om inte berörd arbets-  
givarorganisation också bör få tillfälle att yttra sig. Den frågan behandlas

emellertid inte i promemorian och berörda parter har således inte heller yttrat sig i frågan. Det finns därför enligt regeringens mening inte tillräckligt underlag för att i detta lagstiftningsärende göra en bedömning i frågan.

Den närmare utformningen av remissförfarandet bör regleras i förordning. Här förtjänar dock att betonas att Migrationsverkets remisser till arbetstagarorganisationerna i de nu aktuella fallen måste ske på ett sätt som är förenligt med gällande sekretessregler.

### 6.3 Återkallelse när arbetet inte påbörjats inom rimlig tid

**Regeringens förslag:** Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete ska återkallas för en utlänning som har beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen om utlänningen inte inom fyra månader från tillståndets första giltighetsdag påbörjat arbetet.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser, bl.a. *Migrationsverket*, tillstyrker förslaget. *Kammarrätten i Stockholm* anser att den föreslagna tidsfristen är för lång och föreslår att den istället bestäms till tre månader. *Stockholms Handelskammare* anser att det bör vara möjligt att se till eventuella orsaker till att anställningen inte tillträtts och att fyra månader inte bör utgöra en absolut gräns för att återkallelse. *Migrationsverket* efterfrågar ett undantag för det fall att det finns en annan grund för uppehållstillstånd än anställning.

**Skälen för regeringens förslag:** Ett arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtIL beviljas utifrån uppgifter om en viss erbjuden anställning. Tillståndstidens längd bestäms också utifrån uppgift om den aktuella anställningstiden m.m.

Enligt nuvarande ordning är möjligheterna att återkalla ett arbetstillstånd för den som dröjer med att påbörja det arbete för vilket tillståndet beviljats begränsade (se avsnitt 4 och 5). Att en inte obegränsad del av vistelsen i Sverige kan komma att användas för andra syften än arbete inom ramen för en anställning är otillfredsställande. Det öppnar för olika former av kringgående av de migrationsrättsliga reglerna, t.ex. de regler som gäller för beviljandet av uppehållstillstånd för att starta upp och bedriva näringsverksamhet i Sverige (jfr 5 kap. 5 § andra stycket UtIL). Mot denna bakgrund bör det införas en bestämmelse som möjliggör återkallelse av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för en utlänning som har beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtIL om utlänningen inte inom rimlig tid påbörjat arbetet. Tidsfristen bör bestämmas utifrån en avvägning av motiven bakom den föreslagna bestämmelsen och svårigheter av praktisk eller annan natur som kan vara förknippade med tillträdet till anställningen. Vid denna avvägning gör regeringen, till skillnad från *Kammarrätten i Stockholm*, bedömningen att fyra månader är en rimlig tidsfrist. Fristen bör löpa från tillståndets första

giltighetsdag. Återkallelse bör komma i fråga oavsett om utläningen har rest in i landet eller inte.

*Stockholms Handelskammare* har anfört att det bör vara möjligt att se till eventuella orsaker till att anställningen inte tillträtts och att fyra månader således inte bör utgöra en absolut gräns för att återkallelse. Regeringen anser dock att den föreslagna tidsfristen ger tillräckligt utrymme för flexibilitet vid påbörjandet av anställningen. Mot bakgrund av syftet med den föreslagna bestämmelsen och den föreslagna tidsfristen görs bedömningen att utgångspunkten bör vara att återkallelse ska ske, dvs. bestämmelsen bör vara obligatorisk. Regeringen anser, till skillnad från *Migrationsverket*, inte att det bör införas undantag för den situationen att det finns en annan grund för uppehållstillstånd än anställning. I den situationen bör uppehållstillståndet återkallas och frågan om uppehållstillstånd enligt annan grund prövas enligt de bestämmelser som gäller för den grunden.

## 6.4 Förlängd omställningsperiod

**Regeringens förslag:** En utläning vars anställning upphört sedan Migrationsverket inlett en utredning om återkallelse av uppehållstillståndet med stöd av den föreslagna bestämmelsen, men innan Migrationsverket fattat beslut i ärendet, ska få fyra månader på sig att söka en ny anställning och, i förekommande fall, arbetstillstånd utan att uppehållstillståndet återkallas.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser, bl.a. *TCO* och *Svenskt Näringsliv*, tillstyrker förslaget om en förlängd omställningsperiod. *LO* anser att den extra månaden saknar betydelse i praktiken, eftersom den inte kommer att ha någon avgörande betydelse för om arbetstagare vågar träda fram för att söka hjälp eller avslöja undermåliga arbetsvillkor och fuskande arbetsgivare. *Kammarrätten i Stockholm* anser att en tidsfrist om tre månader borde vara tillräcklig. *Uppsala universitet* anför bl.a. att det är långt ifrån säkert att den föreslagna tiden är tillräcklig för att finna ett nytt arbete. *Förvaltningsrätten i Malmö* anser att olika tidsfrister för omställning kan vara svårbegripligt och ställa till problem med den praktiska tillämpningen. *Migrationsverket* anför att det kommer att vara vanligt förekommande att ett ärende övergår från återkallelse på grund av ändrade förhållanden till att anställningen har upphört, vilket riskerar att urholka den föreslagna bestämmelsen.

**Skälen för regeringens förslag:** Enligt 7 kap. 3 § första stycket 2 UtL har en arbeidskraftsinvandrare möjlighet att inom den s.k. omställningsperioden på tre månader från det att anställningen upphörde, söka en ny anställning och, i förekommande fall, ett arbetstillstånd. Bestämmelsen bidrar bl.a. till att motverka ett för starkt beroendeförhållande mellan arbetstagare och arbetsgivare (se prop. 2007/08:147 s. 30–31, 32–33 och 61–62). Det saknar i sammanhanget betydelse vad skälet till att anställningen har upphört är. Utläningen kan t.ex. ha sagt upp sig.

En utlänning vars anställning upphört sedan Migrationsverket inlett en utredning om återkallelse med stöd av den nu föreslagna återkallelsebestämmelsen, men innan beslut om återkallelse fattats, bör inte hamna i ett sämre läge än andra arbetskraftsinvandrare, utan bör också få möjlighet att söka ett nytt arbete och i förekommande fall arbetstillstånd. Inte heller i detta sammanhang bör skälet till att anställningen har upphört vara av betydelse, utan utlänningen ska ha samma möjlighet att säga upp sig. Dessa arbetskraftsinvandrare befinner sig dock i ett något annat läge. De kan redan befinna sig i en vanskelig situation eftersom de kanske inte förstått att de försämrade anställningsvillkoren inte uppfyllt kraven enligt utlänningslagen. De val som arbetsgivaren eller den enskilde utlänningen gör föranleds och påskyndas vidare i någon mån av Migrationsverkets utredning. Det är därför rimligt att dessa utlänningar får en något längre tid på sig för att söka nytt arbete innan en återkallelse kan bli aktuell. Regeringen delar inte *Förvaltningsrättens i Malmö* farhågor om olika tidsfristernas praktiska betydelse eller *Migrationsverkets* farhågor om en urholkad bestämmelse. Regeringen anser att en rimlig tid för omställning kan vara fyra månader från det att anställningen upphörde. Detta bör framgå av lagtexten i den nya paragrafen.

## 6.5 Utökade informationsinsatser

**Regeringens bedömning:** Migrationsverket bör ges i uppdrag att ta fram och tillhandahålla utlänningar, som beviljas uppehållstillstånd för arbete och arbetstillstånd, informationsmaterial med grundläggande upplysningar om villkoren för arbetskraftsinvandring m.m.

Migrationsverket bör även ges i uppdrag att, i samråd med Utrikesdepartementet, ta fram informationsmaterial som utlandsmyndigheterna kan tillhandahålla presumtiva arbetsökande.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Samtliga remissinstanser som uttalar sig i frågan är positiva till förslaget. *Ambassaden New Dehli* anför att informationsmaterialet med fördel också skulle kunna innehålla riktlinjer för hur arbetstagaren ska agera vid möjliga missförhållanden och kontaktuppgifter till aktuella myndigheter. *Ambassaden Peking* anför att det vore bra om informationen tillhandahölls översatt till språken i länder med stort antal sökande. *Arbetsförmedlingen* anför att det i informationsmaterialet bör upplysas om vilket stöd en arbetsförmedling kan ge. *TCO* och *Fackligt center för papperslösa* anser att informationen även bör innehålla kontaktuppgifter till den fackliga organisation som ytrat sig över den aktuella tillståndsansökan.

### Skälen för regeringens bedömning

*Rätt till inestående ersättning m.m.*

En arbetsgivare som har en utlänning, som beviljats uppehållstillstånd för arbete och arbetstillstånd, anställd är skyldig att betala lön och annan ersättning enligt gällande regler och avtal. Svensk domstol kan pröva en

talans som utlänningen, själv eller med hjälp av ombud, väcker mot arbetsgivaren om obetald lön och annan ersättning. Utlänningen har samma möjligheter som svenska medborgare att ansöka om betalningsföreläggande vid Kronofogdemyndigheten. En svensk dom om betalningsskyldighet för en arbetsgivare är verkställbar även om den som söker verkställighet är utlänning och även om han eller hon har lämnat Sverige. Kronofogdemyndigheten betalar ut medel som influtit vid verkställighet av dom, oavsett var sökanden är bosatt. Kronofogdemyndigheten tar inte ut några extra avgifter vid utbetalning till utlandet.

I Sverige råder föreningsfrihet, vilket innefattar bl.a. frihet att gå med i en arbetstagar- eller arbetsgivarorganisation. Detta gäller även för andra än svenska medborgare. Föreningsfriheten är grundlagsfäst och får begränsas endast under de förutsättningar som anges i regeringsformen (se 2 kap. RF).

#### *Utökade informationsinsatser för att motverka utnyttjande av arbetskraftsinvandrare*

För en arbetskraftsinvandrare är det viktigt att ha kännedom om bl.a. de regler som gäller för arbetskraftsinvandring till Sverige, vad som gäller i förhållandet mellan arbetsgivaren och arbetstagaren samt rätten att gå med i en arbetstagarorganisation (se ovan). Riskerna för utnyttjande minskar om arbetstagaren i ett tidigt skede informerat sig eller informerats i dessa hänseenden. Redan i dag finns en mängd information att tillgå på bl.a. Migrationsverkets hemsida och Svenska institutets sajt för arbetskraftsinvandrare. Denna typ av information utgår dock från att det är den enskilde utlänningen själv som eftersöker den aktuella informationen. Det är dock viktigt att information når fram även till utlänningar som inte själva eftersöker information och som kanske typiskt sett löper störst risk för att bli utnyttjade. Som ett led i arbetet att motverka kringgående av gällande regler och utnyttjande av arbetskraftsinvandrare bör Migrationsverket ges i uppdrag att ta fram och tillhandahålla information som kan anses särskilt viktig för en arbetskraftsinvandrare att få del av. Informationsmaterialet bör innehålla upplysningar om storleken på ansökningsavgiften, de krav som regelverket ställer på anställningsvillkoren, möjligheten till s.k. omställning (se bl.a. avsnitt 6.4 ovan), rätten till inestående ersättning m.m. (se ovan) och annan grundläggande information som Migrationsverket finner bör ingå. För att uppnå syftet med informationen är det också viktigt hur den är utformad och i vilket skede informationen lämnas. Den bör ges först i ett stadium i processen då planerna på att arbetskraftsinvandra är konkreta, samtidigt som den inte får ges senare än att informationen fortfarande kan vara till nytta för utlänningen. En lämplig tidpunkt skulle kunna vara i samband med att Migrationsverket expedierar sitt beslut om att bevilja uppehållstillstånd för arbete och arbetstillstånd till utlänningen.

För att ytterligare förebygga kringgående av reglerna för arbetskraftsinvandring och utnyttjande av utländska arbetstagare bör Migrationsverket ges i uppdrag att, i samråd med Utrikesdepartementet, ta fram informationsmaterial som utlandsmyndigheterna kan tillhandahålla presumtiva arbetssökande. Denna information bör innehållsmässigt motsvara vad som angetts ovan och vara avpassad för utlänningar vars planer



på att arbetskraftsinvandra till Sverige ännu inte är så konkreta, samtidigt som det kan förutses att kontakter med presumtiva arbetsgivare har inletts, eller kommer att inledas inom en snar framtid.

## 7 Efterkontroller

**Regeringens bedömning:** Migrationsverket bör ges möjlighet att kontrollera att den som har beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen har påbörjat arbetet inom fyra månader från tillståndets första giltighetsdag och att förutsättningarna för arbetstillståndet är uppfyllda under tillståndstiden. En bestämmelse med den innebörden kan tas in i utlänningsförordningen.

**Promemorians bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser, bl.a. *Kammarrätten i Stockholm*, tillstyrker förslaget. *Rikspolisstyrelsen (RPS)* anför att kontrollerna, tillsammans med den föreslagna obligatoriska återkallelsebestämmelsen, bör innebära att missbruk av reglerna kan motverkas på ett bättre sätt. *Saco* är positiv till förslaget, men efterlyser förslag på hur Migrationsverket kan effektivisera sin kontroll avseende arbetstagare som är anställda i ett annat land och som uppbär lön och andra anställningsförmåner därifrån. *TCO* pekar på svårigheten att kontrollera anställningsvillkoren när den formella arbetsgivaren inte finns i Sverige. *LO* avstyrker de föreslagna efterkontrollerna och anför att kontrollerna inte beaktar den anställdes situation och intressen. *LO* pekar också på svårigheterna att kontrollera dolda kontrakt och det som sker i hemlandet samt anger att det kan vara svårt att utföra efterkontroller i bärbranschen eftersom säsongen är kort. *TCO* och *Röda korset* anser att Migrationsverket måste ges ett tydligt uppdrag att systematiskt arbeta med efterkontroller. *Migrationsverket* välkomnar i sig den handlingsfrihet som föreslås, men varnar samtidigt för en överdriven tro på effekterna av de föreslagna efterkontrollerna och möjligheterna till återkallelse. *Förvaltningsrätten i Malmö* anser, mot bakgrund av förslaget om en särskild återkallelsegrund, att det inte behövs en bestämmelse om kontroller. Om en sådan bestämmelse ändå införs anser förvaltningsrätten att en annan placering än i utlänningsförordningen (2006:97) bör övervägas.

**Skälen för regeringens bedömning:** Som framgår i avsnitt 5 ligger tyngdpunkten i de kontroller, som Migrationsverket gör i ärenden om uppehållstillstånd för arbete och arbetstillstånd, vid prövningen av ansökan om tillstånd. Då kontrolleras om förutsättningarna för att bevilja tillstånd är uppfyllda (se avsnitt 4). Om förutsättningarna för arbetstillståndet är uppfyllda beviljas i regel ett uppehållstillstånd för arbete och ett arbetstillstånd. Sedan beslut om avslag eller bifall till ansökan har fattats avslutas ärendet hos verket. Ett nytt ärende kan därefter aktualiseras hos Migrationsverket, t.ex. om det via en annan

myndighet kommer till Migrationsverkets kännedom att det finns skäl att överväga återkallelse av tillståndet.

Migrationsverket ska enligt instruktionen för Migrationsverket motverka missbruk av regler (se avsnitt 5). I regleringsbrevet för budgetåret 2013 har regeringen uppdragit åt Migrationsverket att särskilt redovisa insatser för att upptäcka missbruk av regler, bl.a. förekomsten av skenanställningar. Hur Migrationsverket ska arbeta för att motverka missbruk eller vilken typ av insatser som ska vidtas är överlämnat till verket att bestämma.

Någon författningsbestämmelse som anger att Migrationsverket under löpande tillståndstid kan eller ska kontrollera om arbetet som arbetstillståndet beviljats för har påbörjats, eller om förutsättningarna för ett arbetstillstånd är uppfyllda finns inte. För att värna det svenska systemet för arbetskraftsinvandring och motverka utnyttjande av utländsk arbetskraft är det viktigt att det skapas förutsättningar för Migrationsverket att kontrollera att det aktuella arbetet påbörjats inom rimlig tid och att villkoren för arbetstillståndet är uppfyllda inte bara vid tillståndsprövningen, utan också under löpande tillståndstid. Sådana s.k. efterkontroller får också betydelse för möjligheten att återkalla tillstånd och att vidta sanktioner mot arbetsgivare som missbrukar systemet. Såsom *Förvaltningsrätten i Malmö* framfört kan det, mot bakgrund av att de föreslagna återkallelsebestämmelserna i sig förutsätter kontroll, ifrågasättas om det behövs en särskild bestämmelse om efterkontroller. Regeringen anser dock att det är viktigt att Migrationsverket ges ett tydligt författningsstöd för att utföra efterkontroller. Det bör därför införas en uttrycklig bestämmelse som ger Migrationsverket ett effektivt verktyg för att följa upp beviljade arbetstillstånd under tillståndstiden och kontrollera att arbetet påbörjats inom fyra månader från tillståndets första giltighetsdag samt att förutsättningarna för tillståndet fortfarande är uppfyllda. En bestämmelse med den innebörden kan enligt regeringens uppfattning med fördel tas in i utlänningsförordningen. Migrationsverket arbetar redan i dag med systematiska kontroller inför tillståndsgivningen. Migrationsverket har bl.a. utökat kontrollerna i nystartade företag och i vissa branscher (se avsnitt 5). På motsvarande sätt bör Migrationsverket arbeta systematiskt för att upptäcka och motverka missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring under löpande tillståndstid. Regeringen anser dock att det bör ankomma på Migrationsverket att bestämma den närmare utformningen av kontrollförfarandet. Viss vägledning för utformningen av kontrollförfarandet finns i de senaste årens regeringsuppdrag till Migrationsverket. Mot bakgrund av det stora antalet gällande arbetstillstånd är det rimligt att utgå från att efterkontroller kommer att ske utifrån ett systematiskt urval, återkommande riktat till vissa branscher, vilket kan variera över tiden. Det är också rimligt att det sker kontroller stickprovsvis därutöver. Tillsammans med övriga förslag i denna promemoria skapas därigenom goda förutsättningar för Migrationsverket att upptäcka och stoppa missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring. Såsom *Saco* och *TCO* har anfört är det svårare att kontrollera anställningsvillkoren när arbetstagaren är anställd i ett annat land och uppbär lön och andra anställningsförmåner därifrån. Likaså är det, såsom *LO* har anfört, svårare att utföra efterkontroller när arbetet i Sverige pågår endast en kortare tid. I detta

sammanhang vill regeringen framhålla att tyngdpunkten i Migrationsverkets kontroller även fortsättningsvis ska ligga vid den prövning som görs inför tillståndsgivningen. De nu föreslagna efterkontrollerna utgör dock ytterligare verktyg för att följa upp beviljade tillstånd. Metoderna för efterkontrollerna kommer naturligtvis, på samma sätt som Migrationsverkets kontroller i övrigt, behöva anpassas till situationen i det aktuella fallet.

## 8 En straffsanktionerad uppgiftsskyldighet för arbetsgivare

**Regeringens förslag:** Regeringen ska få meddela föreskrifter dels om skyldighet för arbetsgivare att lämna uppgift om de anställningsvillkor som gäller för utländska arbetstagare som beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen, dels om hur uppgiftsskyldigheten ska uppfyllas.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över förslaget. Ett antal remissinstanser tillstyrker förslaget eller lämnar det utan invändning. *Kammarrätten i Stockholm* instämmer i promemorians bedömning att sanktionsavgifter inte skulle framstå som tillräckligt avskräckande och tillstyrker förslaget om en straffrättsligt sanktionerad uppgiftsskyldighet för arbetsgivare. *Förvaltningsrätten i Malmö* har inga invändningar mot en sanktionerad uppgiftsskyldighet men är tveksam till promemorians motivering av val av sanktion. Med hänsyn till syftet med förslagen i promemorian borde det finnas mer omfattande sanktioner, än det här aktuella, mot arbetsgivare som missbrukar systemet. *Rikspolisstyrelsen* ser positivt på förslaget men frågar sig om de straffsatser som kan bli aktuella får en tillräckligt allmänpreventiv effekt. *Uppsala Universitet* har inget att erinra mot förslaget, men anser att en straffsanktionerad uppgiftsskyldighet inte kan anses vara tillräckligt besvärande för en arbetsgivare för att utgöra ett effektivt verktyg i upprätthållande av arbetskraftsreformen. *Ambassaden New Dehli* är positiv till förslaget, men skulle vilja se att åtgärderna gick längre för att uppfylla syftet. *Sveriges advokatsamfund* anför att det framstår som viktigt att det finns ett straffsanktionerat krav mot arbetsgivaren att lämna korrekta uppgifter. Det finns emellertid anledning att anta att arbetsgivare som i något avseende inte är seriösa inte vill lämna begärda uppgifter och därför försöker undandra sig sådana krav från Migrationsverket. *Svenskt Näringsliv* tillstyrker förslaget men vill understryka vikten av att uppgiftslämnandet regleras så att det är tydligt vilka uppgifter som avses och som medför ansvar. Liksom *Lantbrukarnas riksförbund*, *Näringslivets Regelnämnd* och *Stockholms handelskammare* anser vidare Svenskt Näringsliv att det finns en överhängande risk för att den föreslagna utformningen av påföljderna är ingripande på ett sätt som leder till en osäkerhet som kan verka

avskräckande också för laglydiga företag att använda möjligheten till rekrytering av medarbetare från tredjeländ. Arbetsgivare som lämnat oriktiga uppgifter bör i stället kunna påföras en sanktionsavgift. Även Näringslivets Regelnämnd anser att det mer i detalj bör diskuteras vilka uppgifter som ska lämnas och formerna för detta. *TCO*, *Saco*, *Akademikerförbundet SSR* och *Fackligt center för papperslösa* anser att straffbestämmelsen är enkel att kringgå för den arbetsgivare som så önskar. Genom att helt enkelt inte svara då Migrationsverket begär uppgifter om anställningsvillkor kan arbetsgivaren undvika att göra sig skyldig till osann försäkran. Då det inte finns några sanktioner mot arbetsgivare som bryter mot reglerna för arbetstillstånd är denna strategi helt riskfri för arbetsgivaren. Bara arbetstagaren drabbas av arbetsgivarens regelbrott. Flera remissinstanser, bl.a. *LO* och *TCO*, lämnar förslag till åtgärder som syftar till att stärka arbetstagarens ställning gentemot arbetsgivaren och som riktar sig mot arbetsgivare. Det föreslås bl.a. att det ska införas ett entreprenörsansvar motsvarande det som finns i lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige och att arbetstagare ska få rätt till skadestånd om löner, försäkringar och övriga anställningsvillkor inte motsvarar det som utlovades i arbetserbjudandet.

**Skälen för regeringens förslag:** Utlänningslagstiftningen saknar bestämmelser om sanktioner mot arbetsgivare som inte lever upp till de anställningsvillkor för arbetstagare som legat till grund för Migrationsverkets beslut att bevilja honom eller henne arbetstillstånd. De bestämmelser om straff m.m. som finns i 20 kapitlet utlänningslagen (2005:716), förkortad UtIL, tar sikte på andra förfaranden.

En arbetsgivare som inte uppfyller anställningsvillkor som är i nivå med kollektivavtal eller branschpraxis riskerar att en utländsk arbetstagare nekas arbetstillstånd, eller förlängning av ett arbetstillstånd, för arbete åt honom eller henne. De föreslagna bestämmelserna om efterkontroll och återkallelse innebär också att nämnda arbetsgivare riskerar att inte längre kunna anlita arbetstagaren för arbetet i Sverige, om uppehållstillståndet återkallas och arbetstagaren måste lämna landet. För en enskild arbetsgivare kan detta vara besvärande. Det bedöms dock inte vara tillräckligt, vare sig i avskräckande syfte, för att förhindra utnyttjande av utländska arbetstagare eller för att värna arbetskraftsinvandringsreformen. Regeringen anser därför att det bör införas åtgärder som betonar och understryker arbetsgivares ansvar för att upprätthålla nivån på anställningsvillkoren för utländska arbetstagare och vikten av att följa regelverket. De åtgärder som väljs måste vara effektiva och kännbara för arbetsgivaren samtidigt som syftet med arbetskraftsinvandringsreformen värnas (se prop. 2007/08:147). Åtgärderna får inte vara sådana att en seriös arbetsgivare med ett verkligt behov av att rekrytera en utländsk arbetstagare väljer att avstå från att rekrytera och utveckla verksamheten på grund av rädslan för sanktioner. De åtgärder som väljs bör inte heller vara sådana att de kan uppfattas som en särreglering i förhållande till vad som normalt gäller i en arbetsrelation. Mot denna bakgrund anser regeringen att det vore en allt för ingripande åtgärd att såsom bl.a. *TCO* har anfört införa ett sådant entreprenörsansvar för dessa arbetsgivare. Regeringen anser inte heller att det bör införas en rätt till skadestånd för den som inte fått de

anställningsvillkor som utlovats i arbetserbjudandet. Så länge anställningen gör det möjligt för utlänningen att försörja sig och anställningsvillkoren är i nivå med kollektivavtal och branschpraxis kan arbetsgivaren och den utländska arbetstagaren omförhandla anställningsvillkoren i enlighet med vad som gäller på arbetsmarknaden i övrigt.

För att värna arbetskraftsinvandringsreformen och samtidigt förhindra utnyttjande av utländska arbetstagare bör det införas en skyldighet för arbetsgivare, som har en utlänning som beviljats uppehållstillstånd för arbete och arbetstillstånd anställd, att på begäran från Migrationsverket lämna uppgift om de anställningsvillkor som gäller för utlänningen. En sådan begäran kan göras inom ramen för en efterkontroll. Migrationsverket har då möjlighet att kontrollera att arbetet har påbörjats inom rimlig tid och att förutsättningarna för arbetstillståndet fortfarande är uppfyllda. *Ambassaden i New Dehli* anser att man också bör överväga en sanktionerad återrapporteringskyldighet vid negativa avvikelser från anställningserbjudandet och vid en anställnings upphörande. En sådan regel skulle, enligt ambassaden, göra att Migrationsverket inte behövde ta initiativet för att hitta arbetsgivare genom efterkontroller, även om sådana skulle kunna bedrivas samtidigt. Regeringen anser dock att ett sådant förslag på ett omotiverat sätt skulle öka den administrativa bördan för alla arbetsgivare som väljer att rekrytera utländsk arbetskraft, inte bara för dem som det finns anledning att granska närmare.

Som föreslås i promemorian bör det införas en ordning där krav ställs upp att arbetsgivaren, oavsett om han eller hon befinner sig i Sverige eller utomlands, ska lämna uppgifterna på heder och samvete. Därigenom blir bestämmelserna om osann eller vårdslös försäkran i 15 kap. 10 § BrB tillämpliga. En arbetsgivare som på begäran av Migrationsverket skriftligen lämnar osann uppgift eller förtiger sanningen, kan då, om åtgärden innebär fara i bevishänseende, dömas för osann försäkran till böter eller fängelse i högst sex månader eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst två år. Om gärningen begås av grov oaktsamhet kan arbetsgivaren enligt samma paragraf dömas för vårdslös försäkran till böter eller fängelse i högst sex månader.

*Rikspolisstyrelsen* ifrågasätter om de straffsätser som kan bli aktuella får en tillräckligt allmänpreventiv effekt. *Uppsala Universitet* anser att en straffsanktionerad uppgiftsskyldighet inte kan anses vara tillräckligt besvärande för en arbetsgivare för att utgöra ett effektivt verktyg i upprätthållande av arbetskraftsreformen. Uppger arbetsgivaren ärligt att den under exempelvis ett års tid inte tillämpat de minimivillkor som ska tillämpas händer ingenting annat än att arbetstagaren kan förlora sitt arbets- och uppehållstillstånd. Arbetsgivaren ställs inte till svars för dessa brister. *Sveriges advokatsamfund* anför att sanktioner kopplade till 15 kap. brottsbalken gäller för uppgifter som faktiskt lämnas på heder och samvete. De blir således inte aktuella när en arbetsgivare underlåter att lämna begärda uppgifter till Migrationsverket. *TCO, SACO, Akademikerförbundet SSR* och *Fackligt center för papperslösa* anför att straffbestämmelsen är enkel att kringgå. En arbetsgivare kan undgå att göra sig skyldig till osann försäkran genom att undvika att svara. Då det inte finns några sanktioner mot arbetsgivare som bryter mot reglerna för arbetstillstånd är denna strategi helt riskfri för arbetsgivaren. Bara

arbetstagaren drabbas av arbetsgivarens regelbrott. Regeringen konstaterar inledningsvis att den föreslagna straffbestämmelsen träffar även de fall när arbetsgivaren förnekar en sann uppgift eller utelämnar en uppgift som borde ha lämnats. Att en arbetsgivare låter bli att svara på en förfrågan från Migrationsverket bör normalt leda till att denna arbetsgivare utreds ytterligare. Upptäcks brister i det sätt på vilket arbetsgivaren tillämpar reglerna om arbetstillstånd blir den första kännbara konsekvensen visserligen att arbetstagarens tillstånd återkallas, men arbetsgivaren förlorar naturligtvis i trovärdighet och går i förlängningen miste om möjligheten att framdeles få beviljat arbetstillstånd för de arbetstagare från utlandet som han eller hon önskar anställa. Även nekad förlängning av tillstånd för andra arbetstagare kan aktualiseras.

*Svenskt Näringsliv* och *Näringslivets regelnämnd* understryker vikten av att uppgiftslämnandet regleras så att det är tydligt vilka uppgifter som avses och som medför ansvar. Regeringen konstaterar att Migrationsverket redan idag har utarbetat tydliga rutiner för kontroller vid tillståndsgivning. Migrationsverket har också under de senaste två åren haft regeringens uppdrag att redovisa på vilket sätt verket arbetar systematiskt för att upptäcka missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring. I och med att det nu föreslås att verket ska ges möjlighet att kontrollera redan beviljade arbetstillstånd kommer verket även att behöva utarbeta rutiner och riktlinjer för hur denna kontroll ska gå till.

En sådan bestämmelse om uppgiftsskyldighet för arbetsgivare som här är i fråga är av detaljkaraktär och regleras lämpligen på förordningsnivå. Detta kräver ett bemyndigande för regeringen att meddela sådana föreskrifter. Ett bemyndigande som innebär att regeringen får meddela föreskrifter om skyldighet för arbetsgivare till en utlänning som beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen att lämna uppgift om de anställningsvillkor som gäller för utlänningen och om formerna för uppfyllandet av uppgiftsskyldigheten bör tas in i utlänningslagen.

Det kan övervägas om arbetsgivaren i stället för straffrättslig påföljd skulle kunna påföras en sanktionsavgift. Sådana avgifter bygger ofta på att vissa lätt konstaterbara objektiva kriterier ska vara uppfyllda och erbjuder en enklare och snabbare sanktion. Ett system med sanktionsavgifter kan också, beroende på hur det utformas, avlasta rättsväsendet.

Syftet med den nu aktuella uppgiftsskyldigheten är att betona arbetsgivarnas ansvar för att upprätthålla anställningsvillkor för arbetskraftsinvandrare som är i nivå med kollektivavtal eller branschpraxis och motverka att dessa utnyttjas. Den sanktion som väljs måste vara kännbar och påverka arbetsgivarnas attityd i frågan samt bidra till att reglerna följs. För att en sanktionsavgift ska vara kännbar måste den sättas i relation till verksamhetens ekonomiska bärkraft. Det förutsätter att verksamheten präglas av viss omfattning, stabilitet och varaktighet. Det kan antas att de arbetsgivare som den föreslagna uppgiftsskyldigheten avser att träffa mer sällan bedriver en verksamhet av det slaget. Mot den bakgrunden är det sannolikt att en sanktionsavgift inte skulle framstå som tillräckligt avskräckande. En straffrättslig påföljd kan, om det handlar om en mer instabil och tillfällig ekonomisk

verksamhet, få mer kännbara följder eftersom det då blir fråga om sanktioner mot enskilda individer. *Förvaltningsrätten i Malmö* är tveksam till promemorians motivering till val av sanktion och anser att argumentationen mot sanktionsavgifter även kan föras mot ett straffrättsligt förfarande, eftersom enskilda individer bakom mindre ekonomiskt bärkraftiga företag i många fall har en privat ekonomi som innebär att inte heller en straffrättslig sanktion blir särskilt ingripande. Med hänsyn till syftet med förslagen i promemorian borde det finnas mer omfattande sanktioner, än det här aktuella, för arbetsgivare som missbrukar systemet. Regeringen instämmer i att det visserligen kan bli så att den straffrättsliga sanktionen sällan når upp till något annat än bötesnivå, men det är ändå en skillnad mellan att få ett föreläggande om att betala en avgift och att i domstol dömas för ett brott där det senare normalt får uppfattas som mer avskräckande. *Svenskt Näringsliv*, *Lantbrukarnas riksförbund*, *Näringslivets Regelnämnd* och *Stockholms handelskammare* anser bl.a. att det finns en risk för att den föreslagna utformningen av påföljderna är ingripande på ett sätt som leder till en osäkerhet som kan verka avskräckande även för seriösa företagare att använda möjligheten till rekrytering av medarbetare från tredjeländ. Arbetsgivare som lämnat oriktiga uppgifter bör i stället för den föreslagna straffrättsliga påföljden kunna påföras en sanktionsavgift. Svenskt Näringsliv och Stockholms handelskammare anser också att en sanktionsavgift skulle kunna differentieras utifrån den felaktiga uppgiftens karaktär. Som framgår ovan anser regeringen att det är angeläget att de åtgärder som väljs är sådana att de inte hindrar seriösa arbetsgivare från att rekrytera den arbetskraft de behöver. Samtidigt får de inte framstå som uddlösa i förhållande till de situationer som de är avsedda att träffa. Regeringen har svårt att se hur seriösa företagare med normal kännedom om vilka bestämmelser som reglerar beviljande av arbetstillstånd skulle avskräckas från att anlita arbetskraft från tredjeländ enbart av den anledningen att missbruk av reglerna är straffbelagt. När det gäller en mer automatiserad sanktion i form av standardiserade avgiftsbelopp är regeringen av uppfattningen att en oseriös företagare kanske varken bryr sig om eller har förmåga att betala, vilket innebär att sanktionen för arbetsgivaren då blir helt verkningslös. Därför görs bedömningen att sanktionsavgifter inte utgör en för ändamålet tillräcklig sanktion. Sammanfattningsvis delar regeringen således den uppfattning som uttrycktes i promemorian att den lämpliga sanktionen är en straffsanktion.

## 9 Kostnader och andra konsekvenser

### 9.1 Ekonomiska konsekvenser

**Regeringens bedömning:** De föreslagna författningsändringarna bedöms medföra ökade kostnader för Migrationsverket. Berört anslag har tillförts medel i samband med budgetpropositionen för år 2013.

Ändringarna bedöms också ge upphov till något ökade kostnader för migrationsdomstolarna och Polisen. De sistnämnda kostnaderna rymms dock inom befintliga anslagsramar.

**Promemorians bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Kammarrätten i Stockholm* och *Förvaltningsrätten i Malmö* anser att överklagandeprocenten kommer att vara betydligt högre än sex procent och att kostnadsökningarna för domstolarnas del inte kommer att rymmas inom befintliga anslag. *Domstolsverket* anser att överklagandefrekvensen kommer att ligga på 20–30 procent, varför ett resurstillskott till de allmänna förvaltningsdomstolarna troligen kommer att bli nödvändigt. *Ambassaden Peking* anför att det är viktigt att Migrationsverket tillförs resurser så att verket kan utföra de nya arbetsuppgifterna utan att det påverkar handläggningstiderna negativt. *Migrationsverket* anför att de föreslagna åtgärderna och tillhörande resurser enbart innebär att en mindre del av beviljade tillstånd kan kontrolleras och endast begränsade effekter uppnås. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* anser att förslaget om en månads längre omställning kan påverka vistelsekommunens ansvar och därmed de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna. Det är viktigt att följa utvecklingen och i så fall kompensera kommunerna enligt finansieringsprincipen.

#### **Skälen för regeringens bedömning**

##### *Samhällsekonomiska konsekvenser*

##### Nya återkallelsebestämmelser och efterkontroll

De föreslagna bestämmelserna innebär bl.a. att arbetskraftsinvandrare ska kunna få uppehållstillståndet återkallat om förutsättningarna för det arbetstillstånd som beviljats arbetskraftsinvandraren inte längre är uppfyllda, eller om det arbete som arbetstillståndet beviljats för inte påbörjats inom rimlig tid. I det enskilda ärendet påverkar det arbetskraftsinvandraren som, om inte anställningen avslutas och han eller hon hittar ett nytt arbete inom fyra månader, måste lämna landet. Arbetsgivaren kan därmed inte heller anlita just den arbetstagare som han eller hon en gång ansett sig vara i behov av för arbetet i Sverige. Samtidigt innebär förslagen, vilka bedöms få även preventiv effekt, att en av utgångspunkterna för reglerna om arbetskraftsinvandring värnas; nämligen att anställningsvillkoren för arbetskraftsinvandrare från tredjeland ska motsvara dem som gäller för andra arbetstagare i landet. Förslagen motverkar också att reglerna för arbetskraftsinvandring används för andra syften än arbete inom ramen för en anställning. Mot



bakgrund av antagandet att arbetsgivares val att rekrytera eller anlita arbetstagare från tredjeland i första hand motiveras av andra skäl än att erbjuda jämförelsevis dåliga anställningsvillkor för arbetstagaren och speglar ett verkligt behov, görs bedömningen att de föreslagna bestämmelserna endast under en övergångsperiod och därefter marginellt kommer att påverka antalet arbetskraftsinvandrare som kommer till Sverige.

#### Uppgiftsskyldighet för arbetsgivare

Den straffsanktionerade uppgiftsskyldigheten för arbetsgivare innebär att arbetsgivarnas ansvar för att upprätthålla anställningsvillkor för utländska arbetstagare som är i nivå med kollektivavtal eller branschpraxis betonas och att kontrollen av att reglerna för arbetskraftsinvandring följs stärks. Införande av en sådan uppgiftsskyldighet bedöms motverka anställningsvillkor för de utländska arbetstagarna som inte är i nivå med kollektivavtal eller branschpraxis och bidra till förbättrade levnadsvillkor för dem under deras vistelse i Sverige.

#### Utökade informationsinsatser

De utökade informationsinsatserna innebär att Migrationsverket respektive utlandsmyndigheten på ett tidigt stadium av processen tillhandahåller arbetskraftsinvandrande informationsmaterial som bidrar till att han eller hon på ett bättre sätt kan tillvarata sina rättigheter vid arbete i Sverige. En sådan ordning bedöms bidra till att motverka missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring och utnyttjande av arbetskraftsinvandrare.

#### *Konsekvenser för det allmänna*

##### Nya återkallelsebestämmelser och efterkontroll

Förslagen till nya återkallelsebestämmelser och en uttrycklig bestämmelse om möjlighet för Migrationsverket att utföra efterkontroller kommer att öka antalet återkallelseärenden, påverka Migrationsverkets arbete och medföra ökade kostnader. Den ökade arbetsinsatsen för Migrationsverket beräknas till fem miljoner kronor, årligen. I samband med budgetpropositionen för 2013 har därför berört anslag tillförts medel uppgående till 5 miljoner kronor årligen från och med år 2013 (prop. 2012/13:1, utg.omr. 08, bet. 2012/13:SfU2, rskr. 2012/13:100). Migrationsverket anser att det med de anslagna medlen endast kommer att kunna kontrollera ett mindre antal beviljade tillstånd och att endast begränsade effekter kommer att uppnås. Regeringen gör bedömningen att de tillförda medlen möjliggör effektiva kontroller. Regeringen kommer dock fortlopande följa upp och utvärdera utfallet av reformen.

Det till förslaget om nya återkallelsebestämmelser hörande förslaget om en omställningsperiod på fyra månader innebär en månads längre omställning än vad som gäller enligt 7 kap. 3 § första stycket 2 UtL. Förslaget skulle kunna påverka vistelsekommunernas ansvar. Det är i dagsläget inte möjligt att bedöma hur vanligt förekommande det är att en arbetskraftsinvandrarens anställning upphör under pågående tillståndsdid och i hur många av dessa fall vistelsekommunernas ansvar aktualiseras.

För att det nu aktuella förslaget ska bli aktuellt krävs dessutom att Migrationsverket ska ha inlett en utredning om det finns skäl att återkalla tillståndet, vilket ytterligare ökar osäkerhetsmomentet i bedömningen. Sammanfattningsvis görs bedömningen att förslaget får mycket begränsade ekonomiska konsekvenser för kommunerna och att den kommunala finansieringsprincipen därför inte blir aktuell att tillämpa.

Kostnader för återvändande för Migrationsverket och Polisen som det ökade antalet återkallelser antas kunna medföra är marginella och ryms inom befintliga anslagsramar.

Förslagen till nya återkallelsebestämmelser kommer att få konsekvenser även för domstolarna. I promemorian gjordes bedömningen att omkring sex procent av de beslut om återkallelse som verket fattar med stöd av de föreslagna reglerna kommer att överklagas till domstol. *Domstolsverket* uppskattar överklagandefrekvensen till omkring 20–30 procent. Även utifrån ett sådant antagande gör regeringen bedömningen att antalet mål i domstolarna totalt sett kommer att bli så få att kostnadsökningarna för domstolarna ryms inom befintliga anslagsramar.

#### Uppgiftsskyldighet för arbetsgivare

Införandet av en regel om en straffsanktionerad uppgiftsskyldighet för arbetsgivaren till en utlänning som beviljats arbetstillstånd innebär att Migrationsverket kommer att kunna begära att en arbetsgivare ska lämna skriftlig uppgift om de villkor som gäller för utlänningens anställning. En sådan begäran och den eventuella utredning som svaret, eller det uteblivna svaret, leder till vidtas inom ramen för de föreslagna reglerna om efterkontroll (se ovan). Om Migrationsverket upptäcker att de uppgifter som arbetsgivaren lämnat till verket är osanna eller att arbetsgivaren har förtigit sanningen kan det i förlängningen medföra visst merarbete för Migrationsverket t.ex. i form av kontakter med Polisen. I dessa fall ökar också arbetsbördan för de rättsvårdande instanserna. I vilken utsträckning arbetsgivare på förfrågan från Migrationsverket kommer att lämna oriktiga uppgifter eller förtiga sanning och i vad mån detta i så fall upptäcks går i dag inte att förutsäga. Den ökade arbetsbördan bedöms dock som marginell och kostnaderna bedöms rymmas inom ram.

#### Utökade informationsinsatser

De planerade informationsinsatserna innebär i första hand att Migrationsverket ska utarbeta informationsmaterial om de regler som gäller för arbetskraftsinvandring i Sverige och arbetstagarens rätt till inestående ersättning m.m. Vidare ska Migrationsverket tillhandahålla informationsmaterialet till utlänningen. Mot bakgrund av att merparten av informationen redan finns tillgänglig hos Migrationsverket och tillhandahållandet av information kan ske som en integrerad del i den nuvarande handläggningen bedöms kostnadsökningarna för Migrationsverket rymmas inom befintliga anslagsramar.

Att utlandsmyndigheterna ska tillhandahålla motsvarande informationsmaterial för presumtiva arbetssökande innebär en viss ökad arbetsbörda även för utlandsmyndigheterna. Den ökade arbetsbördan bedöms dock som marginell och kostnaderna bedöms rymmas inom ram.

## 9.2 Övriga konsekvenser

**Regeringens bedömning:** Det finns inte någon konflikt mellan förslagen och regeringens integrationspolitik respektive regeringens arbete för att uppnå de jämställdhetspolitiska målen.

Förslagen om nya återkallelsebestämmelser och uppgiftsskyldighet för arbetsgivare berör arbetsgivare till en utlänning som beviljats uppehållstillstånd för arbete och arbetstillstånd enligt reglerna för arbetskraftsinvandring. Förslagen kan innebära viss ökning av administrativa eller andra kostnader för företagen. Förslagen bedöms inte påverka konkurrensförhållandena för företagen.

**Promemorians bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Regelrådet och Stockholms Handelskammare* anser att konsekvensutredningen är bristfällig och att det saknas underlag för att bedöma de administrativa kostnaderna. LRF anser att det bör göras en mer gedigen konsekvensutredning och analys innan man går vidare med lagstiftningsförslag. Regelrådet avstyrker förslagen

### Skälen för regeringens bedömning

#### *Sociala konsekvenser*

Betydligt fler män än kvinnor söker uppehållstillstånd för arbete i Sverige. Betydligt fler män än kvinnor beviljas också sådant tillstånd. Även om förslaget till nya återkallelseregler är könsneutralt utformat torde därför fler män än kvinnor direkt komma att beröras av förslaget. Förslaget torde i vissa fall indirekt också komma att beröra medföljande familjemedlemmar, i de fall dessa väljer att lämna landet tillsammans med arbetskraftsinvandraren. Trots att förslaget berör fler män än kvinnor kan någon konflikt mellan förslagen och regeringens arbete för att uppnå de jämställdhetspolitiska målen inte identifieras. Någon konflikt mellan förslagen och regeringens integrationspolitik bedöms inte heller föreligga.

#### *Konsekvenser för företag*

Den straffsanktionerade skyldigheten för arbetsgivare till en utlänning, som beviljats arbetstillstånd enligt reglerna för arbetskraftsinvandring, att på begäran av Migrationsverket lämna uppgift om de villkor som gäller för anställningen innebär ett visst administrativt merarbete för arbetsgivaren. Syftet med en sådan skyldighet är dock bl.a. att betona arbetsgivares ansvar för att upprätthålla anställningsvillkor som är i nivå med kollektivavtal eller branschpraxis. Det kan också förutses att det inte kommer att röra sig om ett stort antal uppgifter som arbetsgivaren behöver lämna till Migrationsverket. Viss vägledning i detta hänseende kan blanketten Anställningserbjudande ge, vilken fylls i av arbetsgivaren och biläggs utlänningens ansökan om uppehållstillstånd för arbete och arbetstillstånd. I blanketten lämnar arbetsgivaren uppgift om det erbjudna arbetets omfattning och lön (grundlön, traktamente och ev. OB-tillägg) samt vilka försäkringar som arbetsgivaren tecknat för arbetstagaren. – Därtill kommer att det torde vara fråga om uppgifter som arbetsgivaren i

de flesta fall själv disponerar över. Den administrativa bördan bedöms därför av regeringen inte vara särskilt betungande för arbetsgivaren.

Förslagen om återkallelse och uppgiftsskyldighet berör arbetsgivare till en utlänning, som beviljats uppehållstillstånd för arbete och arbetstillstånd enligt reglerna för arbetskraftsinvandring. År 2012 beviljades totalt 17 011 arbetstillstånd. År 2013 beviljades totalt 15 970 arbetstillstånd. Uppgifterna avser förstagångsansökningar. Det är i dagsläget inte möjligt att uppskatta i hur många av dessa anställningsförhållanden som arbetsgivaren kommer att få en begäran om att lämna uppgift om anställningsvillkoren till Migrationsverket. Ett hypotetiskt antagande om 10–15 procent per år skulle innebära omkring 1 600–2 500 arbetsgivare. Företagen kan vara i varierande storlek.

Några andra konsekvenser för eller påverkan på företagen, utöver vad som framgår ovan, kan inte förutses. Förslaget bedöms inte påverka konkurrensförhållandena för företagen och någon särskild hänsyn till små företag bedöms inte nödvändig vid utformningen av förslaget.

## 10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

**Regeringens förslag:** Ändringarna ska träda i kraft den 1 augusti 2014.

**Regeringens bedömning:** Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

**Promemorians förslag och bedömning** överensstämmer med regeringens utom när det gäller ikraftträdande där promemorian föreslår den 1 april 2014.

**Remissinstanserna:** Inte någon remissinstans har något att invända mot promemorians förslag och bedömning.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** De föreslagna lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Lagändringarna föreslås därför träda i kraft den 1 augusti 2014.

Det bedöms inte finnas behov av några särskilda övergångsbestämmelser.

## 11 Författningskommentar

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

#### **7 kap.**

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

- 1. förutsättningarna för arbetstillståndet inte längre är uppfyllda, eller*
- 2. utlänningen inte inom fyra månader från tillståndets första giltighetsdag påbörjat arbetet.*

*Om utlänningsansökningsförfarandet upphört sedan en utredning enligt första stycket inletts, men innan beslut om återkallelse först fattas, gäller i stället för första stycket 3 § första stycket 2. Tidsperioden ska då vara fyra månader i stället för tre.*

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om återkallelse av tidsbegränsade uppehållstillstånd för arbete som har beviljats en utlänning med anledning av att han eller hon har beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket. Övervägandena finns i avsnitt 6.1–6.4.

Enligt *första stycket 1* ska ett tidsbegränsat uppehållstillstånd återkallas för en utlänning som har beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket, om förutsättningarna för arbetstillståndet inte längre är uppfyllda. Den första förutsättningen som avses är kravet på att anställningen ska göra det möjligt för utlänningen att försörja sig (se 6 kap. 2 § första stycket 1). Det innebär bl.a. att arbetstiden måste vara av sådan omfattning att inkomsten från anställningen inte är så låg att utlänningen behöver försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) för att täcka sina kostnader för bl.a. boende och uppehälle (prop. 2008/08:147 s. 27). Är denna förutsättning inte längre uppfylld föreligger grund för återkallelse. Den andra förutsättningen som avses är att lönen, försäkringskyddet och övriga anställningsvillkor inte får vara sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen (se 6 kap. 2 § första stycket 2). Om de faktiska anställningsvillkoren är sämre än vad som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen ska återkallelse ske, oavsett anledningen till att de är sämre. Om de faktiska anställningsvillkoren inte motsvarar vad som angavs i ansökningsförfarandet, men fortfarande är i nivå med kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen och anställningen fortfarande gör det möjligt för utlänningen att försörja sig ska återkallelse däremot inte ske. Om Migrationsverket vid prövningen av anställningsvillkoren uppmärksammar företeelser och upplägg vars huvudsakliga syfte är att kringgå kraven på anställningsvillkoren bör Migrationsverket göra en bedömning av den verkliga lörens storlek och pröva hur den förhåller sig till kollektivavtal eller branschpraxis.

Från den situationen att de faktiska anställningsvillkoren har försämrats ska skiljas det förhållandet att utlänningen har lägre lön på grund av giltig frånvaro t.ex. föräldraledighet eller frånvaro på grund av sjukdom. I dessa fall ska den lägre inkomsten som är en följd av sådana omständigheter inte leda till återkallelse.

Enligt *första stycket 2* ska återkallelse av tillståndet även ske om utlänningen inte inom fyra månader från tillståndets första giltighetsdag påbörjat arbetet. Detta gäller oavsett om utlänningen har rest in i landet eller inte.

*Andra stycket* innehåller ett tydliggörande av vad som gäller om utlänningens anställning upphört sedan Migrationsverket inlett en utredning om återkallelse med stöd av den förevarande återkallelsebestämmelsen, men innan Migrationsverket fattar beslut i ärendet. Bestämmelsen innebär bl.a. att en utlänning som säger upp sig från sin anställning innan Migrationsverket fattat beslut om återkallelse enligt den förevarande bestämmelsen får viss tid på sig att söka nytt arbete och i förekommande fall ett nytt arbetstillstånd innan en återkallelse av tillståndet kan bli aktuell (se prop. 2007/08:147 s. 61–62 och 7 kap. 3 § första stycket 2). Till skillnad från vad som gäller enligt 7 kap. 3 § första stycket 2 gäller dock att den tid som utlänningen har på sig för att söka arbete och arbetstillstånd är fyra månader i stället för tre.

### **23 kap.**

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

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

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

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

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

Paragrafen innehåller bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter inom vissa delar av utlänningsrätten. Övervägandena finns i avsnitt 8.

Paragrafen har tillförts en *fjärde punkt* som innebär att regeringen ges föreskriftsrätt avseende dels skyldighet för arbetsgivare att lämna uppgift om de anställningsvillkor som gäller för utländska arbetstagare som beviljats arbetstillstånd enligt reglerna för arbetskraftsinvandring, dels om hur uppgiftsskyldigheten ska uppfyllas.

# Sammanfattning av promemorian Åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring (Ds 2013:57)

Bilaga 1

I promemorian lämnas förslag till vissa åtgärder som syftar till att upptäcka och stoppa missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring.

Det föreslås regler som innebär att det införs en sanktionerad skyldighet för arbetsgivare att lämna uppgift till Migrationsverket om de anställningsvillkor som gäller för utländska arbetstagare som beviljats arbetstillstånd enligt reglerna för arbetskraftsinvandring.

Det föreslås också att Migrationsverket under löpande tillståndstid ska få möjlighet att utföra efterkontroller avseende beviljade arbetstillstånd.

Migrationsverket ska vidare kunna medges direktåtkomst till uppgifter i Skatteverkets beskattningsdatabas, Kronofogdemyndighetens utskönnings- och indrivningsdatabas samt Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens socialförsäkringsdatabas.

Det föreslås slutligen kompletterande bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd som beviljats för arbete om förutsättningarna för arbetstillståndet inte längre är uppfyllda, eller det arbete som arbetstillståndet beviljats för inte påbörjats inom rimlig tid. I samband därmed föreslås också att den s.k. omställningsperioden i vissa fall ska vara fyra månader i stället för tre.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2014.

## Promemorians lagförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716) dels att 23 kap. 1 § ska ha följande lydelse, dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 7 kap. 7 e §, av följande lydelse.

#### *Nuvarande lydelse*

#### *Föreslagen lydelse*

#### **7 kap.**

##### *7 e §*

*Utöver vad som anges i 1–3, 5 och 6 §§ ska ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete återkallas för en utlännings som har beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket, om*

*1. förutsättningarna för arbetstillståndet inte längre är uppfyllda, eller*

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

*Om utlänningsens anställning upphört innan beslut om återkallelse först fattas gäller i stället för första stycket det som föreskrivs i 3 § första stycket 2, dock att tidsperioden ska vara fyra månader i stället för tre.*

#### **23 kap.**

##### *1 §<sup>1</sup>*

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

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

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

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

*4. skyldighet för arbetsgivare till en utlännings som beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första*

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2013:646.



*stycket att lämna uppgift om de anställningsvillkor som gäller för utlännningen och formerna för uppfyllandet av uppgiftsskyldigheten.* Bilaga 2

---

Denna lag träder i kraft den 1 april 2014.

## Förslag till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Härigenom föreskrivs att det i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet<sup>1</sup> ska införas en ny paragraf, 2 kap. 8 b §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **2 kap.**

#### *8 b §*

*Migrationsverket får ha direktåtkomst till uppgifter som avses i 3 § 2–5 och 11 om uppgifterna behövs för handläggningen av en ansökan om arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen (2005:716) eller för kontroll av ett sådant tillstånd.*

*Regeringen meddelar närmare föreskrifter om vilka uppgifter direktåtkomst enligt första stycket får omfatta.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 april 2014.

<sup>1</sup> Senaste lydelse av lagens rubrik 2003:670.

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken (2010:110) dels att 114 kap. 1 § ska ha följande lydelse, dels att det i balken ska införas en ny paragraf, 114 kap. 23 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**114 kap.**

**1 §<sup>1</sup>**

I detta kapitel finns allmänna bestämmelser i 2–5 §§.

Vidare finns bestämmelser om

- personuppgiftslagen och personuppgiftsansvar i 6 §,
- ändamål för behandling av personuppgifter i 7–10 §§,
- behandling av känsliga personuppgifter m.m. i 11–13 §§,
- behandling av personuppgifter i socialförsäkringsdatabasen i 14–16 §§,
- tilldelning av behörighet i 17 §,
- direktåtkomst i 18–23 §§, – direktåtkomst i 18–23 a §§,
- utlämnande på medium för automatisk behandling i 24–26 a §§,
- sökbegrepp i 27 och 28 §§,
- överföring av personuppgifter till tredje land i 29 §,
- information i 30 §,
- gallring i 31 §,
- avgifter i 32 §,
- rättelse och skadestånd i 33 §,
- kontrollverksamhet i 34 §,
- tystnadsplikt i 35 §, och
- överklagande i 36 §.

**23 a §**

*Migrationsverket får ha direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen i den utsträckning som det behövs för handläggningen av en ansökan om arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen (2005:716) eller för kontroll av ett sådant tillstånd.*

*Regeringen meddelar närmare föreskrifter om vilka uppgifter direktåtkomst enligt första stycket får omfatta.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 april 2014.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2012:935.

## Förslag till lag om ändring i lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet

Härigenom föreskrivs att det i lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet<sup>1</sup> ska införas en ny paragraf, 2 kap. 27 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **2 kap.**

#### *27 a §*

*Migrationsverket får ha direktåtkomst till uppgifter som avses i 5 § första stycket 3 i den utsträckning som det behövs för handläggningen av en ansökan om arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen (2005:716) eller för kontroll av ett sådant tillstånd.*

*Regeringen meddelar närmare föreskrifter om vilka uppgifter direktåtkomst enligt första stycket får omfatta.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 april 2014.

<sup>1</sup> Senaste lydelse av lagens rubrik 2006:733

Följande myndigheter och organisationer har anmodats respektive erbjudits att lämna synpunkter på departementspromemorian Åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring (Ds 2013:57).

Riksdagens ombudsmän, Svea hovrätt, Kammarrätten i Stockholm, Östersunds tingsrätt, Förvaltningsrätten i Malmö, Justitiekanslern, Domstolsverket, Rikspolisstyrelsen, Ambassaden Bangkok, Ambassaden New Dehli, Ambassaden Peking, Datainspektionen, Migrationsverket, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Inspektionen för socialförsäkringen, Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet, Arbetsförmedlingen, Arbetsdomstolen, Arbetsmiljöverket, Arbetsgivarverket, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Diskrimineringsombudsmannen, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges advokatsamfund, Svenskt Näringsliv, Företagarna, Lantbrukarnas Riksförbund, Företagar-förbundet, Småföretagarnas Riksförbund, Tjänstemännens Central-organisation (TCO), Sveriges akademikers Centralorganisation (SACO), Landsorganisationen i Sverige (LO), Näringslivets Regelnämnd (NNR), Regelrådet, Journalistförbundet, Immigranternas Riksförbund, Samarbetsorganet för etniska organisationer i Sverige, Socialstyrelsen, Svenska Kyrkan, Röda Korset, Amnesty International, Fackligt Center för Papperslösa.

Därutöver har Stockholms Handelskammare på eget initiativ inkommit med synpunkter på departementspromemorian.