



Möjlighet att avstå från återkallelse av uppehållstillstånd när arbetsgivaren självmant har avhjälpit brister

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen. Genom den föreslagna ändringen ska det vara möjligt att avstå från att återkalla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete om arbetsgivaren utan att Migrationsverket har vidtagit någon åtgärd har avhjälpit brister i anställningsvillkoren som annars skulle ha lett till återkallelse.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 december 2017.

Utskottet föreslår även ett tillkännagivande till regeringen om att regeringen skyndsamt ska återkomma till riksdagen med ett lagförslag som kan träda i kraft så snart som möjligt, dock senast den 1 juli 2018, och som stärker proportionaliteten och säkerställer att en arbetskraftsinvandrare inte ska utvisas på grund av att arbetsgivaren utan uppsåt begått mindre eller obetydliga fel i fråga om villkoren för arbetstillstånd, även om felet upptäcks efter det att tillståndstiden löpt ut eller om Migrationsverket uppmärksammat det.

I betänkandet finns en reservation (M, C, L, KD).

Behandlade förslag

Proposition 2016/17:212 Möjlighet att avstå från återkallelse av uppehållstillstånd när arbetsgivaren självmant har avhjälpit brister.

Tre yrkanden i följdmotioner.

Nio yrkanden i motioner från allmänna motionstiden 2017/18.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	5
Utskottets överväganden	6
Möjlighet att avstå från återkallelse när arbetsgivaren självmant har avhjälpit brister	6
Reservation	14
Möjlighet att avstå från återkallelse vid mindre avvikelser, punkt 2 (M, C, L, KD)	14
Särskilda yttranden	16
1. Möjlighet att avstå från återkallelse när arbetsgivaren självmant har avhjälpit brister, punkt 1 (M, C, L, KD)	16
2. Möjlighet att avstå från återkallelse när arbetsgivaren självmant har avhjälpit brister, punkt 1 (SD)	17
3. Möjlighet att avstå från återkallelse när arbetsgivaren självmant har avhjälpit brister, punkt 1 (V)	19
4. Möjlighet att avstå från återkallelse vid mindre avvikelser, punkt 2 (SD)	20
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	21
Propositionen	21
Följdmotionerna	21
Motioner från allmänna motionstiden 2017/18	21
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	23
<i>Bilaga 3</i>	
Motionärernas lagförslag	24
<i>Bilaga 4</i>	
Utskottets lagrådsremiss med lagförslag	25
<i>Bilaga 5</i>	
Lagrådets yttrande som begärts av utskottet	49

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. **Möjlighet att avstå från återkallelse när arbetsgivaren självmant har avhjälpt brister**

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).

Därmed bifaller riksdagen proposition 2016/17:212 och avslår motionerna

2017/18:114 av Christina Høj Larsen m.fl. (V) yrkandena 1 och 2 samt 2017/18:120 av Johanna Jönsson m.fl. (C, M, L, KD).

2. **Möjlighet att avstå från återkallelse vid mindre avvikelser**

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om att regeringen skyndsamt ska återkomma till riksdagen med ett lagförslag som kan träda i kraft så snart som möjligt, dock senast den 1 juli 2018, och som stärker proportionaliteten och säkerställer att en arbetskraftsinvandrare inte ska utvisas på grund av att arbetsgivaren utan uppsåt begått mindre eller obetydliga fel i fråga om villkoren för arbetstillstånd, även om felet upptäcks efter det att tillståndstiden löpt ut eller om Migrationsverket uppmärksammat det, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen delvis motionerna

2017/18:1030 av Désirée Pethrus (KD) yrkande 1,
 2017/18:1940 av Christian Holm Barenfeld (M),
 2017/18:2816 av Fredrik Malm m.fl. (L) yrkande 3,
 2017/18:3122 av Marta Obminska (M),
 2017/18:3165 av Ulrika Karlsson i Uppsala (M) yrkande 4,
 2017/18:3180 av Johan Forssell m.fl. (M, C, L, KD) yrkande 4,
 2017/18:3181 av Johan Forssell m.fl. (M) yrkande 4,
 2017/18:3394 av Aron Modig m.fl. (KD) yrkande 30 och
 2017/18:3447 av Fredrik Schulte (M) yrkande 3.

Reservation (M, C, L, KD)

Stockholm den 9 november 2017

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Fredrik Lundh Sammeli

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Lundh Sammeli (S), Johan Forssell (M), Carina Ohlsson (S), Mikael Cederbratt (M), Phia Andersson (S), Jennie Åfeldt (SD), Yilmaz Kerimo (S), Solveig Zander (C), Rickard Persson (MP), Kerstin Nilsson (S), Aron Modig (KD), Teresa Carvalho (S), Maria Abrahamsson (M), Christina Høj Larsen (V), Paula Bieler (SD), Fredrik Malm (L) och Helena Bonnier (M).

Redogörelse för ärendet

I detta betänkande behandlar utskottet proposition 2016/17:212 Möjlighet att avstå från återkallelse av uppehållstillstånd när arbetsgivaren själv har avhjälpbrister, två motioner som väckts med anledning av propositionen och nio motionsyrkanden som väckts under allmänna motionstiden 2017/18.

Regeringen, Justitiedepartementet, beslutade den 2 juli 2015 att ge en särskild utredare i uppdrag att överväga åtgärder för att stärka arbetskraftsinvandrarens ställning på arbetsmarknaden (dir. 2015:75). Utredningen tog namnet Utredningen om åtgärder för att stärka arbetskraftsinvandrarens ställning på arbetsmarknaden. Regeringen beslutade genom tilläggsdirektiv den 18 augusti 2016 om förlängd utredningstid t.o.m. den 15 december 2016 (dir. 2016:72). Utredningen överlämnade betänkandet Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden (SOU 2016:91) till regeringen den 15 december 2016.

Den 16 november 2016 tillkännagav riksdagen för regeringen att regeringen skyndsamt skulle besluta om tilläggsdirektiv till utredningen för att undersöka om regelverket för arbetskraftsinvandring, särskilt de ändringar som trädde i kraft den 1 augusti 2014, fått avsedd effekt och i vilken omfattning arbetskraftsinvandrare nekas arbetstillstånd eller förlängning av arbets- och uppehållstillstånd på grund av mindre misstag av seriösa arbetsgivare.

Regeringen beslutade den 24 maj 2017 att begära in Lagrådets yttrande över lagrådsremissen som föregick proposition 2016/17:212. Regeringen följde i sak Lagrådets förslag.

En förteckning över de behandlade förslagen finns i bilaga 1. Regeringens lagförslag finns i bilaga 2 och lagförslaget i motion 2017/18:120 finns i bilaga 3.

Utskottet beslutade den 28 september 2017 om fortsatt beredning av motion 2017/18:120 (C, M, L, KD). Motionen skickades på remiss. Utifrån remissvaren utarbetade utskottet en lagrådsremiss (bil. 4). I lagrådsremissen finns en förteckning över remissinstanserna. Utskottet begärde in Lagrådets yttrande över utskottets förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716). Lagrådet avstyrkte förslaget (bil. 5). Utskottet avslutade därefter beredningen av lagförslaget.

Utskottets överväganden

Möjlighet att avstå från återkallelse när arbetsgivaren självmant har avhjälpt brister

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens förslag till ändring i utlänningslagen och avslår följdmotionerna.

Riksdagen ställer sig även bakom det som utskottet anför om att regeringen skyndsamt ska återkomma till riksdagen med ett lagförslag som kan träda i kraft så snart som möjligt, dock senast den 1 juli 2018, och som stärker proportionaliteten och säkerställer att en arbetskraftsinvandrare inte ska utvisas på grund av att arbetsgivaren utan uppsåt begått mindre eller obetydliga fel i fråga om villkoren för arbetstillstånd, även om felet upptäcks efter det att tillståndstiden löpt ut eller om Migrationsverket uppmärksammat det, och tillkännager detta för regeringen. Därmed bifaller riksdagen delvis övriga motioner.

Jämför reservationen (M, C, L, KD) och särskilt yttrande 1 (M, C, L, KD), 2 (SD), 3 (V) och 4 (SD).

Gällande ordning

En utlänningslag som ska arbeta i Sverige på grund av anställning här eller utomlands ska normalt sett ha arbetstillstånd, vilket framgår av 2 kap. 7 § utlänningslagen (2005:716), förkortad UtL. Av 5 kap. 10 § UtL framgår att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas en utlänningslag som önskar vistas här i landet, bl.a. för att arbeta.

Arbetstillstånd får enligt 6 kap. 2 § första stycket UtL ges till en utlänningslag som erbjudits en anställning om anställningen gör det möjligt för honom eller henne att försörja sig och om lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Att utlänningslag kan försörja sig på anställningen ställer i första hand krav på att arbetstiden är av sådan omfattning att inkomsten inte är så låg att utlänningslag behöver försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) för att täcka kostnaderna för bl.a. boende och uppehälle (prop. 2007/08:147 s. 59).

Av 6 kap. 2 a § UtL framgår att arbetstillstånd inte får ges för längre tid än två år och att den sammanlagda tiden får vara högst fyra år.

Även vid en förlängning av tillståndet måste villkoren för att få tillstånd vara uppfyllda.

Enligt 7 kap. 7 e § första stycket 1 UtL ska ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete som har beviljats en utlänning med anledning av att han eller hon har beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket återkallas om förutsättningarna för arbetstillståndet av något annat skäl än att anställningen har upphört inte längre är uppfyllda.

Om de faktiska anställningsvillkoren inte motsvarar vad som angavs i ansökan men är i nivå med kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen och anställningen gör det möjligt för utlänningen att försörja sig ska uppehållstillståndet dock inte återkallas (prop. 2013/14:227).

Om ett uppehållstillstånd återkallas och utlänningen befinner sig i Sverige ska det, om inte särskilda skäl talar emot det, samtidigt meddelas ett beslut om avvisning eller utvisning (8 kap. 16 § UtL). Migrationsverkets beslut att återkalla ett uppehållstillstånd får överklagas till en migrationsdomstol.

Bakgrund

De nuvarande reglerna för arbetskraftsinvandring trädde i kraft den 15 december 2008. Genom dessa regler infördes ett system som syftar till att underlätta rekryteringen av arbetskraft från tredjeländer. Ändringarna innebar bl.a. att den myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen upphörde att gälla. Utgångspunkten vid handläggningen av ärenden om arbetstillstånd är i stället arbetsgivarens egen bedömning av behovet av rekrytering av arbetskraft från tredjeländer.

Förslag till vissa åtgärder som syftade till att upptäcka och stoppa missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring lämnades i proposition 2013/14:227 Åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring. Riksdagen beslutade, i enlighet med förslaget, om kompletterande bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd som har beviljats för arbete om förutsättningarna för arbetstillståndet inte längre är uppfyllda, eller det arbete som arbetstillståndet beviljats för inte har påbörjats inom rimlig tid. Migrationsverket fick också möjlighet att utföra efterkontroller av beviljade arbetstillstånd under löpande tillståndstid. Dessutom infördes en straffsanktionerad skyldighet för arbetsgivare att lämna uppgifter till Migrationsverket om de anställningsvillkor som gäller för utländska arbetstagare som har beviljats arbetstillstånd. I propositionen angavs bl.a. att 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 som hänsyn måste tas till att en återkallelse kan få långtgående konsekvenser för den enskilda arbetstagaren som måste lämna landet. Regeringen ansåg att det skulle 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 arbetskraftsinvandningsreformen värnas. 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 gjordes 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.

Migrationsöverdomstolen har i avgörandet MIG 2015:11 tolkat bestämmelsen om återkallelse i 7 kap. 7 e § första stycket 1 UtL. Frågan i målet var om en person hade rätt till förlängt uppehålls- och arbetstillstånd på grund av anställning trots att lönen under en del av den tidigare tillståndstiden varit lägre än vad som angetts när det tidigare tidsbegränsade uppehållstillståndet för arbete beviljades. Migrationsöverdomstolen uttalade bl.a. följande. Om förutsättningarna för det tidsbegränsade arbetstillståndet av något annat skäl än att anställningen har upphört inte längre är uppfyllda gäller enligt den obligatoriska regeln i 7 kap. 7 e § UtL att tillståndet ska återkallas. Konsekvensen av att lagstiftaren har bestämt att återkallelse ska vara obligatorisk är att det inte ska göras en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Den strikta tillämpning som lagstiftaren ger uttryck för när det gäller om ett tillstånd ska återkallas innebär att ett motsvarande förhållningssätt bör gälla vid prövningen av om ett tillstånd ska förlängas. En förlängningsansökan bör därför inte beviljas om det framkommer att förutsättningarna för arbetstillståndet inte varit uppfyllda under den tidigare tillståndstiden. En annan ordning skulle kunna leda till att legitimiteten för bestämmelserna minskade, framför allt mot bakgrund av att det oftast är först vid en ansökan om förlängning som det kan kontrolleras om förutsättningarna varit uppfyllda.

Propositionen

Regeringen anger i propositionen att det är viktigt att upprätthålla legitimiteten för systemet för arbetskraftsinvandring: att skydda individer från utnyttjande och motverka lönedumpning och illojal konkurrens mellan näringsidkare. Det är därför rimligt att huvudregeln är att ett tillstånd ska återkallas när villkoren inte är uppfyllda. Det kan emellertid förekomma situationer när en återkallelse framstår som en väl långtgående konsekvens för såväl arbetskraftsinvandringen som arbetsgivaren. Arbetsgivaren kan ha gjort misstag som, särskilt om de rättas till, inte nödvändigtvis innebär ett oskäligt utnyttjande av arbetskraftsinvandringen och som därigenom inte heller kan antas påverka legitimiteten för systemet för arbetskraftsinvandring. Regeringen anför att exempel på detta kan vara att arbetsgivaren felaktigt trott att korrekt försäkring för arbetskraftsinvandringen har tecknats, att arbetsgivaren tagit fel på datum för inbetalning av försäkringspremien, att lönen har varit för låg på grund av systemfel hos arbetsgivaren vid löneutbetalningen, att arbetsgivaren har misstagit sig vad gäller vilken lönenivå som är tillräcklig för att förutsättningarna för arbetstillståndet ska vara uppfyllda eller vilka villkor som gäller i branschen eller att giltigt frånvaro för arbetskraftsinvandringen inte har registrerats, något som kan ge sken av att försörjningskravet inte är uppfyllt.

Enligt regeringen kan det i det enskilda fallet ge orimliga konsekvenser att återkalla tillstånd i sådana fall. Proportionaliteten behöver därför stärkas, och

Migrationsverket kunna avstå från att återkalla ett uppehållstillstånd i vissa fall även om villkoren under en period av tillståndstiden inte har varit uppfyllda.

Regeringen anser att den nu aktuella bestämmelsen bör utformas så att arbetsgivaren måste agera innan Migrationsverket har vidtagit någon åtgärd. Vem som annars tar ett initiativ som leder till att arbetsgivaren rättar till ett missförhållande bör däremot inte ha någon betydelse. Arbetsgivaren kan avhjälpa brister genom att t.ex. rätta felaktiga registeruppgifter om giltig frånvaro, teckna en nödvändig försäkring eller genom att retroaktivt betala den lön som arbetskraftsinvandrarerna skulle ha fått.

Även om det ställs ett krav på att en brist ska avhjälpas utan att Migrationsverket har vidtagit någon åtgärd kan en alltför långtgående möjlighet till sådant avhjälpande enligt regeringen riskera att leda till att oseriösa arbetsgivare missbrukar systemet. Bestämmelsen om att ett tillstånd inte behöver återkallas bör därför vara fakultativ så att Migrationsverket i varje enskilt fall måste göra en bedömning av om förutsättningarna för att tillämpa bestämmelsen verkligen är uppfyllda. Migrationsverket har enligt 2 § första stycket 1 förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket till uppgift att motverka missbruk av regelverket. Migrationsverket bör i linje med det bl.a. uppmärksamma om en arbetsgivare regelmässigt använder möjligheten att avhjälpa brister i ett senare skede i stället för att uppfylla villkoren vid anställningstillfället. I sådana fall bör tillståndet enligt propositionen återkallas.

Det nu aktuella undantaget från huvudregeln om återkallelse bör enligt regeringen komma att tillämpas även vid handläggningen av en förlängningsansökan.

Regeringen bedömer att en möjlighet att avstå från återkallelse om arbetsgivaren har agerat innan Migrationsverket påpekar bristen eller underrättar arbetsgivaren om att ett ärende om efterkontroll ska påbörjas inte bör medföra ökade risker för oseriöst agerande och utnyttjande av arbetskraftsinvandrare. Att däremot öppna för en sådan möjlighet även efter ett påpekande från Migrationsverket kräver andra överväganden för att samma risker ska kunna undvikas. Det kan inte ske inom ramen för detta lagstiftningsärende. I propositionen anges att som remissinstanserna anför kan det dock förekomma situationer när en seriös arbetsgivare blir medveten om att han eller hon har begått ett misstag först efter påpekande från Migrationsverket, och där det ändå är rimligt att kunna avstå från en återkallelse. En utredare kommer därför inom kort att få i uppdrag att lämna förslag som stärker proportionaliteten och säkerställer att en arbetskraftsinvandrare inte ska utvisas på grund av att arbetsgivaren utan uppsåt begått mindre eller obetydliga fel i fråga om villkoren för arbetstillstånd, även om felet upptäcks efter det att tillståndstiden löpt ut eller om Migrationsverket uppmärksammat det.

Motionerna

I motion 2017/18:120 av Johanna Jönsson m.fl. (C, M, L, KD) begärs att riksdagen antar motionens förslag till lag om ändring i utlänningslagen. Enligt

motionärerna gäller en orimligt hård praxis när det gäller förutsättningarna för förlängning och återkallelse av tidsbegränsade arbetstillstånd. Många arbetskraftsinvandrare utvisas till följd av mindre förseelser från arbetsgivarens sida. Det är viktigt att värna villkoren på svensk arbetsmarknad och fortsätta att motverka missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring, men det får inte leda till orimliga och oproportionerliga konsekvenser, varken för regelverkets trovärdighet eller för enskilda företag eller arbetskraftsinvandrare. Riksdagen har tidigare begärt att regeringen ska utreda arbetskraftsinvandrares ställning på arbetsmarknaden utifrån detta perspektiv. Förslagen som regeringen nu lägger fram har dock betydande brister och hanterar i bästa fall en liten del av problemen. Utan snabbare agerande riskerar nödvändiga förändringar att inte hinna genomföras under den här mandatperioden. Långsamma processer gör framtiden osäker för samtliga parter och för Sveriges internationella förtroende som destinationsland för viktig kompetens. Motionärernas förslag innebär ett förtydligande av att Migrationsverket och migrationsdomstolarna måste beakta proportionalitetsprincipen vid bedömningar av om brister i anställningsvillkoren under tidigare tillståndstid innebär att arbetstillståndet för en utlänning ska återkallas eller inte förlängas. En utlänning bör inte utvisas ur Sverige enbart på grund av en mindre förseelse från arbetsgivarens sida. Grova, uppsåtliga eller systematiska avvikelser eller andra fel som riskerar att skada intresset av en reglerad arbetskraftsinvandring ska dock fortfarande leda till ett återkallat tillstånd eller nekad förlängning.

I kommittémotion 2017/18:114 av Christina Høj Larsen m.fl. (V) yrkande 1 begärs att bestämmelsen om att brister som uppmärksammas av Migrationsverket inte kan utgöra grund för undantag från återkallelse av uppehållstillstånd stryks. Det mest centrala i lagstiftningen måste vara att begränsa risken för att människor utnyttjas och att eventuella misstag från arbetsgivarens sida inte drabbar den enskilde. I yrkande 2 begärs att regeringen återkommer med förslag om att möjliggöra en individuell bedömning av omständigheterna vid återkallelse av uppehållstillstånd. Det saknas undantag från bestämmelsen om återkallelse av uppehållstillstånd när villkoren inte varit uppfyllda, och därmed saknas även utrymme för en individuell bedömning. Propositionens lösning på detta problem är att arbetsgivaren kan avhjälpa en brist t.ex. genom att betala ut lön retroaktivt eller teckna en nödvändig försäkring. Lösningen innebär att arbetsgivaren får stor makt över löntagarens möjlighet att behålla eller förlänga sitt uppehållstillstånd.

I motion 2017/18:3180 av Johan Forssell m.fl. (M, C, L, KD) yrkande 4 begärs ett tillkännagivande om att en helhetsbedömning ska göras vid omprövning av arbets- och uppehållstillstånd med målet att en arbetskraftsinvandrare i Sverige inte ska utvisas på grund av små misstag från seriösa arbetsgivare.

I motion 2017/18:3181 av Johan Forssell m.fl. (M) yrkande 4 begärs ett tillkännagivande om att reformera regleringen av arbetskraftsinvandring för att undvika att personer med arbete och försörjning utvisas.

Även i motionerna 2017/18:1940 av Christian Holm Barenfeld (M) och 2017/18:3122 av Marta Obminska (M) begärs tillkännagivanden om detta.

I motion 2017/18:3165 av Ulrika Karlsson i Uppsala (M) yrkande 4 begärs ett tillkännagivande om att förtydliga lagstiftningen så att obetydliga skillnader gentemot rådande gränser inte per automatik ska leda till nekat arbetstillstånd, utan att arbetsgivaren i stället bör kunna kompensera arbetstagaren för omotiverade skillnader.

Fredrik Schulte (M) begär i motion 2017/18:3447 yrkande 3 ett tillkännagivande om att i det fall en anställd fått för låg lön och därmed riskerar att mista sitt arbetstillstånd måste arbetsgivare i efterhand kunna skjuta till lön för att undvika utvisning.

Fredrik Malm m.fl. (L) begär i motion 2017/18:2816 yrkande 3 ett tillkännagivande om att mindre misstag måste kunna korrigeras även efter påtalande från Migrationsverket.

I motion 2017/18:3394 av Aron Modig m.fl. (KD) yrkande 30 begärs ett tillkännagivande om att regelverket för arbetstillstånd och tillämpningen av detta bör ses över för att ta bort hinder som kan framstå som orimliga.

Désirée Pethrus (KD) begär i motion 2017/18:1030 yrkande 1 ett tillkännagivande om att snabbt ta fram en lagstiftning så att arbetskraftsinvandrare inte utvisas på grund av mindre administrativa missar.

Utskottets ställningstagande

Det är positivt att människor vill flytta till Sverige för att arbeta och bo här. En arbetskraftsinvandring som fungerar väl är till fördel såväl för Sverige, genom ökat välbefinnande och ökad tillväxt, som för den enskilde, som ges möjligheter att utvecklas och få en bättre livssituation. Systemet för arbetskraftsinvandring ska underlätta både för arbetsgivare med behov av att rekrytera arbetskraft från tredjeländer, och för tredjelandsmedborgare som vill komma till Sverige för att arbeta. Samtidigt är det av största vikt att systemets legitimitet och den svenska arbetsmarknadsmodellen värnas. Systemet får inte medge missbruk eller ett utnyttjande av arbetskraftsinvandrare som kommer till Sverige.

Utskottet kan konstatera att Sverige i dag har ett generöst system för arbetskraftsinvandring. Systemet infördes genom en reform i december 2008 för att underlätta rekryteringen av arbetskraft från tredjeländer (prop. 2007/08:147, bet. 2008/09:SfU3, rskr. 2008/09:37). Efter införandet av ordningen utan myndighetsbaserad arbetsmarknadsprövning framkom det emellertid att det förekom ett missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring och att bristande efterkontroller och avsaknad av sanktioner mot arbetsgivare som inte följde reglerna var ett problem. Mot denna bakgrund genomfördes i augusti 2014 vissa ändringar i regelverket för att motverka missbruk av reglerna och utnyttjande av utländsk arbetskraft, och bl.a. den nu gällande bestämmelsen i 7 kap. 7 e § UtL om återkallelse av uppehållstillstånd infördes. Syftet var bl.a. att försöka åstadkomma en bra balans mellan arbetsgivares och arbetskraftsinvandrarers intressen samt att minska dessa arbetstagares beroende av arbetsgivaren (prop. 2013/14:227, bet. 2013/14:SfU19, rskr. 2013/14:338). Enligt

bestämmelsen ska uppehållstillstånd för arbete för en utlänning som har beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtL återkallas om förutsättningarna för arbetstillståndet av något annat skäl än att anställningen har upphört inte längre är uppfyllda.

Utskottet kan konstatera att Migrationsöverdomstolen i avgörande MIG 2015:11 har bedömt att konsekvensen av att återkallelse ska vara obligatorisk är att det inte ska göras en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet samt att ett motsvarande förhållningssätt bör gälla vid prövningen av om ett tillstånd ska förlängas.

Vad som nedan anges i fråga om återkallelse ska även gälla vid handläggning och prövning av en ansökan om förlängt tillstånd, vilket också ligger i linje med nuvarande praxis.

Utskottet delar regeringens bedömning att det är viktigt att upprätthålla legitimiteten för systemet för arbetskraftsinvandring: att skydda individer från utnyttjande och motverka lönedumpning och illojal konkurrens mellan näringsidkare. Som regeringen anger kan det emellertid förekomma situationer när en återkallelse framstår som en väl långtgående konsekvens för såväl arbetskraftsinvandraren som arbetsgivaren. Arbetsgivaren kan ha gjort misstag som, särskilt om de rättas till, inte nödvändigtvis innebär ett oskäligt utnyttjande av arbetskraftsinvandraren och som därigenom inte heller kan antas påverka legitimiteten för systemet för arbetskraftsinvandring. Exempel på detta kan vara att arbetsgivaren felaktigt trott att en korrekt försäkring för arbetskraftsinvandraren har tecknats, att arbetsgivaren tagit fel på datum för inbetalning av försäkringspremie, att den utbetalda lönen har varit för låg på grund av systemfel hos arbetsgivaren eller att giltig frånvaro för arbetskraftsinvandraren inte har registrerats, något som kan ge sken av att försörjningskravet inte är uppfyllt. Enligt utskottets mening kan en återkallelse i dessa fall medföra orimliga konsekvenser, vilket drabbar både individer och legitimiteten för regelverket som sådant.

Utskottet har under beredningen av ärendet utformat ett förslag till lagändring för att införa en möjlighet för Migrationsverket att vid en mindre avvikelser från villkoren göra en proportionalitetsbedömning i varje enskilt fall. Utskottet kan emellertid konstatera att en alltför långtgående möjlighet att avhjälpa brister eller avvikelser från villkoren kan leda till ett ökat missbruk av systemet och utnyttjande av arbetskraftsinvandrare. Det är därför enligt utskottets mening mycket viktigt att utformningen av ett förslag till ändring av regelverket beaktar detta. Mot bakgrund av Lagrådets avstyrkande och för att skyndsamt komma till rätta med de allvarliga problem som tillämpningen ger anser utskottet därför att regeringens förslag i propositionen bör tillstyrkas och följdmotionerna avstyrkas.

För att stärka proportionaliteten fattade regeringen i juni 2017 beslut om en att tillsätta en utredare med uppdrag att

1. lämna förslag på författningsändringar som säkerställer att arbetskraftsinvandrare inte utvisas på grund av att arbetsgivaren utan uppsåt begått

mindre eller obetydliga fel gällande villkoren för arbetstillstånd, även om felet upptäcks efter det att tillståndstiden löpt ut eller om Migrationsverket uppmärksammat det

2. lämna förslag på vad som kan anses utgöra mindre eller obetydliga fel
3. lämna förslag som innebär att det finns en möjlighet att underlåta återkallelse av arbetstillstånd för arbetstagare om en tidigare arbetsgivare begått mindre eller obetydliga fel
4. överväga lämpligheten av, och vid behov lämna förslag på, sanktioner mot arbetsgivare och/eller ersättning till arbetstagare för det lidande och de kostnader som ett indraget tillstånd lett till.

Förslagen ska redovisas senast den 31 december 2017.

Utskottet noterar att riksdagen redan i november 2016 i ett tillkännagivande till regeringen påtalade det akuta i situationen och begärde att Utredningen om åtgärder för att stärka arbetskraftsinvandrarers ställning på arbetsmarknaden (Ju 2015:13) skulle ges ett tilläggsdirektiv att se över frågan om konsekvenserna av mindre misstag och vid behov ge förslag till åtgärder (bet. 2016/17:SfU11, rskr. 2016/17:47). Samtliga partier i riksdagen ställde sig bakom detta tillkännagivande.

Som angetts ovan har utskottet dessutom under beredningen av detta ärende med anledning av behovet av en snabb lösning utarbetat ett eget lagförslag. På grund av komplexiteten i ärendet och kravet på skyndsamhet avstår emellertid utskottet i nuläget från att gå vidare med lagförslaget.

Som anförts tidigare anser utskottet att det mot bakgrund av de problem som finns med dagens regler, där enskilda drabbas oproportionerligt hårt, är angeläget att frågan om återkallelse på grund av mindre avvikelser får en lösning så snart som möjligt. Utskottet ser mycket allvarligt på att arbetstagare utvisas till följd av mindre eller obetydliga fel i fråga om villkoren för arbetstillstånd och att det saknas en möjlighet att göra en proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet.

Utskottet vill därför åter understryka att det är ytterst angeläget att regeringen skyndsamt återkommer med ett förslag som kan träda i kraft så snart som möjligt, dock senast den 1 juli 2018, och som stärker proportionaliteten och säkerställer att en arbetskraftsinvandrare inte ska utvisas på grund av att arbetsgivaren utan uppsåt begått mindre eller obetydliga fel i fråga om villkoren för arbetstillstånd, även om felet upptäcks efter det att tillståndstiden löpt ut eller om Migrationsverket uppmärksammat det. Det anförda föreslår utskottet att riksdagen ska tillkänna för regeringen.

Reservation

Möjlighet att avstå från återkallelse vid mindre avvikelser, punkt 2 (M, C, L, KD)

av Johan Forssell (M), Mikael Cederbratt (M), Solveig Zander (C), Aron Modig (KD), Maria Abrahamsson (M), Fredrik Malm (L) och Helena Bonnier (M).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om att regeringen så snart som möjligt ska återkomma till riksdagen med ett lagförslag som kan träda i kraft senast den 1 maj 2018, och som stärker proportionaliteten och säkerställer att en arbetskraftsinvandrare inte ska utvisas på grund av att arbetsgivaren utan uppsåt begått mindre eller obetydliga fel i fråga om villkoren för arbetstillstånd, även om felet upptäcks efter det att tillståndstiden löpt ut eller om Migrationsverket uppmärksammat det, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

= utskottet

Ställningstagande

Redan i november 2016 påtalade riksdagen i ett tillkännagivande till regeringen det akuta i situationen och begärde att Utredningen om åtgärder för att stärka arbetskraftsinvandrarers ställning på arbetsmarknaden (Ju 2015:13) skulle ges ett tilläggsdirektiv att se över frågan om konsekvenserna av mindre misstag och vid behov ge förslag till åtgärder (bet. 2016/17:SfU11, rskr. 2016/17:47). Samtliga partier i riksdagen ställde sig bakom detta tillkännagivande. Utskottet underströk att en utredning på området måste utföras ytterst skyndsamt och att det var rimligt att ett förslag redovisades senast under våren 2017. Först ett halvår efter riksdagens tillkännagivande utsåg regeringen en utredare på området.

Alliansens partier – Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna – vill än en gång understryka att det är ytterst angeläget att regeringen så snart som möjligt återkommer med förslag som stärker proportionaliteten och säkerställer att en arbetskraftsinvandrare inte ska utvisas på grund av att arbetsgivaren utan uppsåt begått mindre eller obetydliga fel i fråga om villkoren för arbetstillstånd, även om felet upptäcks efter det att tillståndstiden löpt ut eller om Migrationsverket uppmärksammat det. Till skillnad från utskottsmajoriteten anser vi dock att lagförslaget ska träda i kraft senast den 1 maj 2018. Förutsättningar för ett ikraftträdande den 1 maj 2018

borde finnas eftersom den utredare som har i uppdrag att lämna förslag på området ska lämna sitt slutbetänkande senast den 31 december 2017.

Särskilda yttranden

1. **Möjlighet att avstå från återkallelse när arbetsgivaren självmant har avhjälp brister, punkt 1 (M, C, L, KD)**

Johan Forssell (M), Mikael Cederbratt (M), Solveig Zander (C), Aron Modig (KD), Maria Abrahamsson (M), Fredrik Malm (L) och Helena Bonnier (M) anför:

Det ska vara lätt att jobba och göra rätt för sig i Sverige. Arbetskraftsinvandringen har ett stort värde för Sveriges kompetensförsörjning och ekonomi. Det är helt orimligt att arbetskraftsinvandrare utvisas härifrån enbart på grund av att arbetsgivaren utan uppsåt har begått mindre eller obetydliga fel i fråga om villkoren för arbetstillstånd. Icke desto mindre är detta något som vi sett och ser upprepade exempel på, vilket har uppmärksammats både i medier och politiskt.

Trots denna situation har regeringen under lång tid underlåtit att vidta nödvändiga åtgärder för att åstadkomma en lösning på problematiken. Denna ovilja och senfärdighet har haft, och får alltjämt, allvarliga konsekvenser såväl för enskilda och arbetsgivare som för arbetskraftsinvandringen till Sverige i stort.

Alliansens partier – Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna – har återkommande betonat denna problematik och vid åtskilliga tillfällen tagit upp frågan i både riksdagen och samhällsdebatten.

På allianspartiernas initiativ gav riksdagen i ett tillkännagivande hösten 2016 (bet. 2016/17:SfU11 Regelverket för arbetskraftsinvandring) regeringen i uppdrag att skyndsamt besluta om ett bredare uppdrag för den utredning som då pågick i fråga om arbetskraftsinvandringen. Riksdagen ansåg att utredningen även borde undersöka i vilken omfattning arbetskraftsinvandrare nekas arbetstillstånd eller förlängning av arbets- och uppehållstillstånd på grund av mindre misstag av seriösa arbetsgivare. Utredningen borde därutöver, enligt riksdagens tillkännagivande, se över om nuvarande regler hade fått alltför långtgående konsekvenser och vid behov lämna förslag på åtgärder.

De förslag som utredningen kunde presentera i december 2016 svarade inte upp mot problemen med utvisningar av arbetskraftsinvandrare på grund av att arbetsgivaren utan uppsåt har begått mindre eller obetydliga fel i fråga om villkoren för arbetstillstånd. Först sju månader efter riksdagens tillkännagivande gav regeringen en utredare i uppdrag att utreda frågan om möjlighet till rättelse av mindre misstag efter det att Migrationsverket påtalat brister i villkoren. Det är sju månader som borde ha använts betydligt bättre, och ännu återstår tid innan utredaren väntas presentera sina förslag.

Därutöver beslutade riksdagen den 14 juni 2017 om ett tillkännagivande till regeringen, även det på allianspartiernas initiativ, om att regeringen borde vidta ytterligare åtgärder för att utveckla regelverket och tillämpningen av

regelverket för arbetskraftsinvandringen (bet. 2016/17:SfU22 Riksrevisionens rapport om arbetskraftsinvandring).

Den proposition som är föremål för denna riksdagsbehandling kan inte anses lösa de reella problemen. Dess förslag tar enbart sikte på situationer där misstag som annars skulle ha medfört återkallelse av arbets- och uppehållstillstånd självmant har avhjälpits av arbetsgivaren. Problematiken är dock betydligt bredare än så. Återkallelser och nekade förlängningar på grund av mindre brister i försäkringsskydd, semester eller liknande, utan uppsåt från arbetsgivarens sida, kommer att förekomma även med den nya lagen.

För att få en heltäckande lösning på plats lade allianspartierna i följdmotion 2017/18:120 fram ett eget förslag till lagstiftning. Det är mycket ovanligt att initiativ till lagstiftning tas i riksdagen, men frågans vikt och regeringens senfärdighet motiverade förfarandet i detta fall. Förslaget har remissbehandlats, varefter Lagrådet har yttrat sig och avstyrkt förslaget.

Utifrån Lagrådets yttrande bedömer allianspartierna att det rätta i detta läge är att inte fullfölja lagstiftningsförslaget som initierats i riksdagen. Detta förändrar dock inte på något sätt att regeringens ovilja och senfärdighet har medfört allvarliga konsekvenser såväl för enskilda och arbetsgivare som för arbetskraftsinvandringen i stort. En ytterligare tid kommer nu att gå innan en tillräcklig lösning finns på plats.

Allianspartierna stöder i detta läge propositionen. Dess förslag är otillräckligt, men ändå ett litet steg i rätt riktning.

Allianspartierna begär vidare att regeringen lämnar förslag till riksdagen i enlighet med vad allianspartierna anger i sin reservation i detta ärende.

Om regeringen fortsätter att fördröja införandet av en lagstiftning som sätter stopp för utvisningar av arbetskraftsinvandrare utan saklig grund kommer allianspartierna att återkomma till riksdagen med ett förslag till utskottsinitiativ.

2. Möjlighet att avstå från återkallelse när arbetsgivaren självmant har avhjälpit brister, punkt 1 (SD)

Jennie Åfeldt (SD) och Paula Bieler (SD) anför:

Den 15 december 2008 infördes nya regler för arbetskraftsinvandring till Sverige. Sverigedemokraterna var vid den tiden inte representerade i riksdagen men motsatte sig redan då förändringen som innebar att det blev upp till arbetsgivaren att bedöma behovet av arbetskraft från tredjeländer. Bland annat varnade partiet för skenavtal, utnyttjande av arbetskraft och andra former av missbruk av det betydligt mindre kontrollerande regelverket. I lagen fanns inga krav på att de villkor som motiverat arbetstillståndet skulle följas.

Varningarna visade sig befogade, och den 1 augusti 2014 infördes kompletterande lagstiftning på området. Det har dock blivit uppenbart att de genomförda förändringarna när det gäller återkallelse av uppehållstillstånd för arbete har fått oönskade konsekvenser. I Migrationsdomstolens avgörande MIG

2015:11 tolkas återkallelserregeln så att även brister i efterlevandet av de villkor som funnits i ett tidigare skede av anställningen ska leda till återkallelse, oaktat vad som gäller vid den tidpunkt då ärendet prövas.

Det är förvisso viktigt att säkerställa att missbruk av regelverket förhindras. Det har dock förekommit fall där även mindre misstag som begåtts utan uppsåt och som sedan länge åtgärdats lett till utvisningar. Detta är en orimlig ordning, och därför ställde sig Sverigedemokraterna under hösten 2016 bakom ett utskottsinitiativ om att en pågående utredning om arbetskraftsinvandring skulle ta upp denna problematik. Utredningens uppdrag vidgades dock inte. De förslag som presenterades i utredningen bemötte inte heller problematiken fullt ut. I denna proposition behandlas ett av dessa förslag. Samtidigt har en utredare, som förordnades först i juni 2017, i uppdrag att förstärka just detta förslag, då det inte bedömdes vara tillräckligt.

Förslaget som behandlats i denna proposition innebär en möjlighet att avstå från att återkalla uppehållstillstånd i de fall en arbetsgivare åtgärdat de brister som förekommit utan att Migrationsverket vidtagit någon åtgärd. Det faktum att det är fråga om en s.k. själv rättelse innebär dock att ett flertal ärenden fortsatt riskerar att leda till utvisningar eftersom avvikelserna från villkoren i dessa fall ofta redan är aktuella hos Migrationsverket och att själv rättelse därmed inte är möjlig. Vidare innebär kravet på själv rättelse från arbetsgivarens sida att det saknas möjligheter för en arbetstagare att själv åtgärda problemen, t.ex. genom att byta arbetsgivare. Det är också ett faktum att arbetstagare utvisats just till följd av misstag som tidigare arbetsgivare har gjort. Även i de fall arbetsgivaren är densamma finns det misstag som är svåra att åtgärda. En försäkring som inte tecknats på rätt sätt i rätt tid kan inte kompenseras på samma sätt som för låga löneutbetalningar, där utbetalning i efterhand kan göras.

Sverigedemokraterna valde att inte lämna in en följdmotion på propositionen i hopp om att kunna föreslå ett utskottsinitiativ i frågan som bättre adresserade helheten och löste problemen mer heltäckande. Då såväl allianspartierna som Vänsterpartiet lämnade in följdmotioner var detta inte längre ett alternativ.

Utskottet valde att inleda en beredning av allianspartiernas lagförslag. Sverigedemokraterna påtalade de alltför långtgående konsekvenser förslaget kunde medföra och föreslog därför andra vägar framåt. Vi förespråkade att ett skarpt lagförslag skulle utformas utifrån Vänsterpartiets motion 2017/18:114 yrkande 1 som anger att kravet på att Migrationsverket inte ska ha vidtagit någon åtgärd stryks. Sverigedemokraterna menade att en rimlig ordning vore att införa en skäligen tidsgräns inom vilken brister måste ha åtgärdats efter det att de först påpekats. Inför remitteringen av allianspartiernas förslag påtalade vi risken för att utskottet till slut skulle tvingas att välja mellan två dåliga förslag: ett som var alldeles för långtgående och ett som inte var tillräckligt. Därefter föreslog vi att lagförslaget skulle vara tidsbegränsat. Detta skulle dels kunna kompensera för en bristfällig beredning, dels betona att en annan lagstiftning utan risk för ökat missbruk alljämt behövdes. Dessutom framförde vi att vid en prövning av om ett arbetstillstånd ska återkallas eller inte bör

endast beaktas de faktiska anställningsvillkoren, bristens karaktär och eventuellt uppsåt samt om bristen åtgärdats. Vi motsatte oss således att exempelvis vistelsetid i landet och familjeförhållanden skulle beaktas. Övriga partier valde dock att inte hörsamma oss vid något tillfälle.

Det kan konstateras att utskottet nu hamnat i den situation som vi varnade för. De brister som vi påtalade under beredningen av lagförslaget är de som lett till att Lagrådet, på goda grunder, avstyrkt förslaget. Samtidigt saknas det nu tid för att bereda ett annat förslag. Ett sådant förslag kunde bygga på en utvidgning av möjligheten att avstå från att återkalla uppehållstillstånd och därmed ligga mer i linje med vad Lagrådet framför som en mer rimlig åtgärd. Vi beklagar att utskottet valt att bereda ärendet på ett sådant sätt att det nu kan förväntas dröja månader innan ytterligare steg kan tas.

Då vi i detta läge inte fått igenom vårt förslag till ändring tillstyrker vi propositionen. Propositionens förslag är otillräckligt, men ändå ett litet steg i rätt riktning.

3. Möjlighet att avstå från återkallelse när arbetsgivaren självmant har avhjälpt brister, punkt 1 (V)

Christina Höj Larsen (V) anför:

Vänsterpartiet har länge drivit på för att Sverige ska införa mer generösa regler för arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES-området. Dessvärre motsvarar dagens regelverk inte alls våra önskemål. Reglerna sätter arbetstagarerna i en svårt underordnad situation som kan få långtgående konsekvenser för enskilda arbetskraftsinvandrare.

Vänsterpartiet har vid utskottets behandling av ärendet varit konstruktiva och försökt finna en lösning på de problem som finns i nuvarande regelverk. Det slutgiltiga förslaget öppnade dock för ett rättsosäkert och oförutsägbart regelverk som vi inte kunde stå bakom. Vänsterpartiet välkomnar därför att utskottet kunde enas bakom beslutet att bifalla regeringens proposition och uppmana regeringen att skyndsamt återkomma med nya förslag för att rätta till bristerna i nuvarande regelverk.

Behovet av ett mer långsiktigt hållbart regelverk som tar hänsyn till de behov av arbetskraft som finns på den svenska arbetsmarknaden, förhindrar utnyttjande av enskilda arbetskraftsinvandrare och värnar alla löntagares rätt till de löner och villkor som regleras i våra lagar och kollektivavtal är uppenbart. Vänsterpartiet ser därför fram emot att ta del av den utredning som inom kort ska presentera förslag på hur de nuvarande problemen kan åtgärdas.

Att utredningen bl.a. ska ”överväga lämpligheten av, och vid behov lämna förslag på, sanktioner mot arbetsgivare och/eller ersättning till arbetstagare för det lidande och de kostnader som ett indraget tillstånd lett till” är extra viktigt. Vänsterpartiet ser därutöver behov av en rad förändringar av regelverket för arbetskraftsinvandring, bl.a. när det gäller balansen mellan arbetskraftsinvandrarens och arbetsgivarens ansvar samt att anställningserbjudandets betydelse

behöver stärkas. Att utredningen inte har i uppdrag att se över anställningserbjudandets roll är en svaghet.

4. Möjlighet att avstå från återkallelse vid mindre avvikelser, punkt 2 (SD)

Jennie Åfeldt (SD) och Paula Bieler (SD) anför:

Sverigedemokraterna har, vilket tidigare anförts, velat se en annan beredning av detta ärende. Vi välkomnar därför att betänkandet utöver ett bifall till propositionen innehåller ett tillkännagivande om att skyndsamt återkomma med ytterligare förändringar av lagstiftningen, samt en tidsgräns för när sådana lagändringar senast ska kunna träda i kraft. Sverigedemokraterna vill här betona att den tidsgräns som anges i tillkännagivandet ska ses som ett absolut sista datum för ikraftträdande av lagändringarna. Vi avser således att mycket noga följa beredningen av de utredningsförslag som ska presenteras inom ett par månader, och vi är beredda att stödja eller initiera ett utskottsinitiativ om beredningen utan godtagbara förklaringar drar ut på tiden eller de förslag som bereds inte bedöms vara tillräckliga för att bemöta problematiken, detta oavsett om en lagstiftning kan förväntas träda i kraft senast den 1 juli 2018 eller inte. Det är av stor vikt att denna fråga inte drar ut på tiden mer än vad som är absolut nödvändigt. Sverigedemokraterna ser därmed inte behov av att, som allianspartierna, uttryckligen kräva en något kortare tidsgräns. Detta beror på att ett utskottsinitiativ som skulle initieras först då det står klart att den tidigare tidsgränsen inte hållits i vilket fall borde ge samma ikraftträdande som det majoriteten anger i sitt tillkännagivande. Därutöver medför allianspartiernas förslag en risk för en upprepning av nuvarande situation, där en beredning av utskottet inte är tillräcklig, samtidigt som regeringens beredning kan ha avbrutits eller påverkats av ett utskottsinitiativ.

BILAGA I

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2016/17:212 Möjlighet att avstå från återkallelse av uppehållstillstånd när arbetsgivaren självmant har avhjälpt brister:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).

Följdmotionerna

2017/18:114 av Christina Höj Larsen m.fl. (V):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att stryka bestämmelsen om att brister som uppmärksammas av Migrationsverket inte kan utgöra grund för undantag från återtagande av uppehållstillstånd och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med förslag om att möjliggöra för individuell bedömning vid återkallande av uppehållstillstånd och tillkännager detta för regeringen.

2017/18:120 av Johanna Jönsson m.fl. (C, M, L, KD):

Riksdagen beslutar att anta motionens förslag till lag om ändring i utlänningslagen.

Motioner från allmänna motionstiden 2017/18

2017/18:1030 av Désirée Pethrus (KD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att snabbt ta fram en lagstiftning så att arbetskraftsinvandrare inte utvisas på grund av mindre, administrativa missar, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

2017/18:1940 av Christian Holm Barenfeld (M):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om arbetstillstånd och möjligheten att arbeta i Sverige och tillkännager detta för regeringen.

2017/18:2816 av Fredrik Malm m.fl. (L):

3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att mindre misstag måste kunna korrigeras även efter påtalande från Migrationsverket och tillkännager detta för regeringen.

2017/18:3122 av Marta Obminska (M):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör se över reglerna för arbetskraftsinvandring och tillkännager detta för regeringen.

2017/18:3165 av Ulrika Karlsson i Uppsala (M):

4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att förtydliga lagstiftningen så att obetydliga skillnader gentemot rådande gränser inte per automatik ska leda till nekat arbetstillstånd, utan att arbetsgivaren i stället bör kunna kompensera arbetstagaren för omotiverade skillnader, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

2017/18:3180 av Johan Forssell m.fl. (M, C, L, KD):

4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att en helhetsbedömning ska göras vid omprövning av arbets- och uppehållstillstånd med målet att en arbetskraftsinvandrare i Sverige inte utvisas på grund av små misstag från seriösa arbetsgivare och tillkännager detta för regeringen.

2017/18:3181 av Johan Forssell m.fl. (M):

4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att reformera regleringen kring arbetskraftsinvandring för att undvika att personer med arbete och försörjning utvisas, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

2017/18:3394 av Aron Modig m.fl. (KD):

30. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regelverk och tillämpning avseende arbetstillstånd bör ses över i syfte att ta bort hinder som kan framstå som orimliga och tillkännager detta för regeringen.

2017/18:3447 av Fredrik Schulte (M):

3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att i det fall en anställd fått för låg lön och därmed riskerar att mista sitt arbetstillstånd, måste arbetsgivare i efterhand kunna skjuta till lön för att undvika utvisning, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

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

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 7 e § utlänningslagen (2005:716) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.
7 e §¹

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

1. förutsättningarna för arbetstillståndet enligt 6 kap. 2 § första stycket av något annat skäl än att anställningen har upphört inte längre är uppfyllda, eller

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

Om utlänningens anställning har upphört sedan utlänningen underrättats om att en utredning om återkallelse enligt första stycket har inletts, men innan beslut om återkallelse fattats, gäller bestämmelserna om återkallelse i 3 § första stycket 2. Tiden ska då vara fyra månader i stället för tre.

Trots vad som anges i första stycket 1 behöver ett tillstånd inte återkallas om arbetsgivaren har avhjälpt bristen utan att Migrationsverket har vidtagit någon åtgärd.

Denna lag träder i kraft den 1 december 2017.

¹ Senaste lydelse 2014:776.

BILAGA 3

Motionärernas lagförslag

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

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 7 e § utlänningslagen (2005:716) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.
7 e §¹

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

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

1. förutsättningarna för arbetstillståndet enligt 6 kap. 2 § första stycket av något annat skäl än att anställningen har upphört inte längre är uppfyllda, eller

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

Om utlänningens anställning har upphört sedan utlänningen underrättats om att en utredning om återkallelse enligt första stycket har inletts, men innan beslut om återkallelse fattats, gäller bestämmelserna om återkallelse i 3 § första stycket 2. Tiden ska då vara fyra månader i stället för tre.

Denna lag träder i kraft den 1 december 2017.

BILAGA 4

Utskottets lagrådsremiss med lagförslag

SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET
2017-10-24

Lagrådsremiss

Möjlighet att avstå från återkallelse av uppehållstillstånd för arbete

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslår utskottet vissa ändringar i utlänningslagen.

Lagförslaget innebär att det ska vara möjligt att förlänga samt avstå från att återkalla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete vid mindre avvikelser från de villkor som legat till grund för tillståndet. Vid prövningen ska det göras en proportionalitetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 december 2017.

Innehåll

Lagrårsremissens huvudsakliga innehåll.....	1
1. Utskottets förslag till lagtext	3
1.1. Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).....	3
2. Redogörelse för ärendet.....	5
3. Gällande ordning.....	6
4. Bakgrund.....	7
5. Propositionen och motionerna.....	9
5.1. Proposition 2016/17:212	9
5.2. Följdmotionerna	10
6. Möjlighet att avstå från återkallelse av uppehållstillstånd för arbete	12
6.1. Remissinstanserna	12
6.2. Behovet av en ändring.....	12
6.3. Närmare om skälen för förslaget	16
7. Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	19
8. Konsekvenser	20
9. Författningskommentar	21
Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	21
<i>Bilaga 1</i>	
Regeringens lagförslag i proposition 2016/17:212	23
<i>Bilaga 2</i>	
Förteckning över remissinstanserna.....	24

1. Utskottets förslag till lagtext

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

Häri genom föreskrivs att 7 kap. 7 e § utlänningslagen (2005:716) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

7 e §¹

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

1. förutsättningarna för arbetstillståndet enligt 6 kap. 2 § första stycket av något annat skäl än att anställningen har upphört inte längre är uppfyllda, eller

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

Om utlänningens anställning har upphört sedan utlänningen underrättats om att en utredning om återkallelse enligt första stycket har inletts, men innan beslut om återkallelse fattats, gäller bestämmelserna om återkallelse i 3 § första stycket 2. Tiden ska då vara fyra månader i stället för tre.

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete för en utlänning som har beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket får återkallas om förutsättningarna för arbetstillståndet enligt 6 kap. 2 § första stycket av något annat skäl än att anställningen har upphört inte längre är uppfyllda.

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

Om utlänningens anställning har upphört sedan utlänningen underrättats om att en utredning om återkallelse enligt första eller andra stycket har inletts, men innan beslut om återkallelse fattats, gäller bestämmelserna om återkallelse i 3 § första stycket 2. Tiden ska då vara fyra månader i stället för tre.

¹Senaste lydelse 2014:776

*Vid bedömning av om uppehålls-
tillståndet bör återkallas enligt första
stycket ska 4 § tillämpas.*

Denna lag träder i kraft den 1 december 2017.

2. Redogörelse för ärendet

Regeringen, Justitiedepartementet, beslutade den 2 juli 2015 att ge en särskild utredare i uppdrag att överväga åtgärder för att stärka arbetskraftsinvandrarers ställning på arbetsmarknaden (dir. 2015:75). Utredningen tog namnet Utredningen om åtgärder för att stärka arbetskraftsinvandrarers ställning på arbetsmarknaden. Regeringen beslutade genom tilläggsdirektiv den 18 augusti 2016 om förlängd utredningstid t.o.m. den 15 december 2016 (dir. 2016:72).

Med stöd av sin initiativrätt föreslog socialförsäkringsutskottet att riksdagen skulle ge regeringen till känna att regeringen skyndsamt skulle besluta om tilläggsdirektiv till utredningen. Utskottet angav i betänkande 2016/17:SfU11 att den särskilde utredaren bör undersöka om regelverket för arbetskraftsinvandring, särskilt de ändringar som trädde i kraft den 1 augusti 2014, fått avsedd effekt och i vilken omfattning arbetskraftsinvandrare nekas arbetstillstånd eller förlängning av arbets- och uppehållstillstånd på grund av mindre misstag av seriösa arbetsgivare. Riksdagen beslutade den 16 november 2016 enligt utskottets förslag.

Den 15 december 2016 överlämnade utredningen betänkandet Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden (SOU 2016:91) till regeringen.

Den 22 juni 2017 överlämnade regeringen till riksdagen proposition 2016/17:212 Möjlighet att avstå från återkallelse av uppehållstillstånd när arbetsgivaren självmant har avhjälpt brister. Regeringens lagförslag finns i bilaga 1.

Två motioner väcktes med anledning av propositionen.

Riksdagens beredningskrav anges i 10 kap. 4 § riksdagsordningen (2014:801). Innan ett utskott helt eller delvis tillstyrker ett motionsförslag om att riksdagen ska anta en lag, eller väcker ett sådant förslag genom ett utskottsinitiativ, ska utskottet inhämta behövliga upplysningar och yttranden om inte utskottet finner synnerliga skäl mot det.

Utskottet beslutade den 28 september 2017 om remissbehandling av följdmotion 2017/18:120 (C, M, L, KD). En förteckning över remissinstanserna finns i bilaga 2. Remissvaren finns tillgängliga hos socialförsäkringsutskottet (dnr 177-2017/18).

Utskottet beslutade den 24 oktober 2017 att inhämta Lagrådets yttrande över utskottets förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).

3. Gällande ordning

En utlänning som ska arbeta i Sverige på grund av anställning här eller utomlands ska normalt sett ha arbetstillstånd, vilket framgår av 2 kap. 7 § utlänningslagen (2005:716), förkortad UtL. Av 2 kap. 5 § UtL framgår att en utlänning som vistas i Sverige mer än tre månader ska ha uppehållstillstånd och av 5 kap. 10 § att ett tidsbegränsat sådant får beviljas en utlänning som önskar vistas här i landet bl.a. för att arbeta.

Arbetstillstånd får enligt 6 kap. 2 § första stycket UtL ges till en utlänning som erbjudits en anställning om anställningen gör det möjligt för honom eller henne att försörja sig och lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Att utlänningen kan försörja sig på anställningen ställer i första hand krav på att arbetstiden måste vara av sådan omfattning att inkomsten inte är så låg att utlänningen behöver försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) för att täcka kostnaderna för bl.a. boende och uppehälle (prop. 2007/08:147 s. 59).

Av 6 kap. 2 a § UtL framgår att arbetstillstånd inte får ges för längre tid än två år och att den sammanlagda tiden får vara högst fyra år. Av 5 kap. 5 § UtL framgår att permanent uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som i sammanlagt fyra år under de senaste sju åren har haft uppehållstillstånd för arbete.

Även vid en förlängning av tillståndet måste villkoren för att få tillstånd vara uppfyllda.

Migrationsverket får enligt 6 kap. 6 a § utlänningsförordningen (2006:97), förkortad UtIF, kontrollera att förutsättningarna för arbetstillståndet enligt 6 kap. 2 § första stycket UtL är uppfyllda under tillståndstiden. En arbetsgivare ska enligt 6 kap. 6 b § UtIF på Migrationsverkets begäran lämna skriftlig uppgift om de villkor som gäller för utlänningens anställning.

Enligt 7 kap. 7 e § första stycket 1 UtL ska ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete som har beviljats en utlänning med anledning av att han eller hon har beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket återkallas om förutsättningarna för arbetstillståndet av något annat skäl än att anställningen har upphört inte längre är uppfyllda.

Om de faktiska anställningsvillkoren inte motsvarar vad som angavs i ansökan men är i nivå med kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen och anställningen gör det möjligt för utlänningen att försörja sig ska återkallelse däremot inte ske (prop. 2013/14:227).

Återkallas ett uppehållstillstånd och befinner sig utlänningen i Sverige ska det, om inte särskilda skäl talar emot det, samtidigt meddelas ett beslut om avvisning eller utvisning (8 kap. 16 § UtL). Migrationsverkets beslut att återkalla ett uppehållstillstånd får överklagas till en migrationsdomstol.

4. Bakgrund

De nuvarande reglerna för arbetskraftsinvandring trädde i kraft den 15 december 2008. Genom dessa regler infördes ett nytt system som syftar till att underlätta rekryteringen av arbetskraft från tredjeländ. Ändringarna innebar bl.a. att den myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen upphörde att gälla. Utgångspunkten vid handläggningen av ärenden om arbetstillstånd är i stället arbetsgivarens egen bedömning av behovet av rekrytering av arbetskraft från tredjeländ.

Åtgärder mot missbruk av regelverket

Förslag till vissa åtgärder som syftade till att upptäcka och stoppa missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring lämnades i proposition 2013/14:227 Åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring. Riksdagen beslutade, i enlighet med förslaget, om kompletterande bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd som har beviljats för arbete om förutsättningarna för arbetstillståndet inte längre är uppfyllda, eller det arbete som arbetstillståndet beviljats för inte har påbörjats inom rimlig tid. Migrationsverket fick också möjlighet att utföra efterkontroller när det gäller beviljade arbetstillstånd under löpande tillståndstid. Dessutom infördes en straffsanktionerad skyldighet för arbetsgivare att lämna uppgifter till Migrationsverket om de anställningsvillkor som gäller för utländska arbetstagare som har beviljats arbetstillstånd. I propositionen angavs bl.a. att 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 som hänsyn måste tas till att en återkallelse kan få långtgående konsekvenser för den enskilde arbetstagaren som måste lämna landet. I propositionen angavs också att 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. Regeringen ansåg att det skulle införas åtgärder som betonar och understryker arbetsgivares ansvar för att upprätthålla nivån på anställningsvillkoren för utländska arbetstagare och vikten av att följa regelverket. Det angavs att de åtgärder som väljs måste vara effektiva och kännbara för arbetsgivaren samtidigt som syftet med arbetskraftsinvandringsreformen värnas. Regeringen ansåg att det inte bör komma i fråga att ett uppehållstillstånd som beviljats för arbete tillåts fortsätta gälla trots att det är känt att utlänningen t.ex. 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 gjordes 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. Regeringen anförde att utgångspunkten bör vara att uppehållstillståndet ska återkallas.

Migrationsöverdomstolens avgörande

Migrationsöverdomstolen har i avgörandet MIG 2015:11 tolkat bestämmelsen om återkallelse i 7 kap. 7 e § första stycket 1 UtL. Frågan i målet var om en person hade rätt till förlängt uppehålls- och arbetstillstånd på grund av anställning trots att lönen under en del av den tidigare tillståndstiden varit lägre än vad som angetts när det tidigare tidsbegränsade uppehållstillståndet för arbete beviljades. Migrationsöverdomstolen uttalade bl.a. följande. När förutsättningarna för det tidsbegränsade arbetstillståndet av något annat skäl än att anställningen har upphört inte längre är uppfyllda gäller enligt den obligatoriska regeln i 7 kap. 7 e § UtL att tillståndet ska återkallas. Konsekvensen av att lagstiftaren har bestämt att återkallelse ska vara obligatorisk, är att det inte ska göras en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Den strikta tillämpning som lagstiftaren ger uttryck för när det gäller om ett tillstånd ska återkallas innebär att ett motsvarande förhållningssätt bör gälla vid prövningen av om ett tillstånd ska förlängas. En förlängningsansökan bör därför inte beviljas om det framkommer att förutsättningarna för arbetstillståndet inte varit uppfyllda under den tidigare tillståndsperioden. En annan ordning skulle kunna leda till att legitimiteten för bestämmelserna minskade, framför allt mot bakgrund av att det oftast är först vid en ansökan om förlängning som det kan kontrolleras om förutsättningarna varit uppfyllda.

Migrationsöverdomstolen intog motsvarande ståndpunkt i MIG 2015:20 där frågan gällde om permanent uppehållstillstånd kan beviljas en tredjelandsmedborgare som haft uppehållstillstånd på grund av arbete under sammanlagt fyra år.

5. Propositionen och motionerna

5.1. Proposition 2016/17:212

Regeringen anger i propositionen att det är viktigt att upprätthålla legitimiteten för systemet för arbetskraftsinvandring: att skydda individer från utnyttjande och motverka lönedumpning och illojal konkurrens mellan näringsidkare. Det är därför rimligt att huvudregeln är att ett tillstånd ska återkallas när villkoren inte är uppfyllda. Det kan emellertid förekomma situationer när en återkallelse framstår som en väl långtgående konsekvens för såväl arbetskraftsinvandrararen som arbetsgivaren. Arbetsgivaren kan ha gjort misstag som, särskilt om de rättas till, inte nödvändigtvis innebär ett oskäligt utnyttjande av arbetskraftsinvandrararen och som därigenom inte heller kan antas påverka legitimiteten för systemet för arbetskraftsinvandring. Regeringen anför att exempel på detta kan vara att arbetsgivaren felaktigt trots att korrekt försäkring för arbetskraftsinvandrararen har tecknats, att arbetsgivaren tagit fel på datum för inbetalning av försäkringspremie, att lönen har varit för låg på grund av systemfel hos arbetsgivaren vid löneutbetalning, att arbetsgivaren har misstagit sig vad gäller vilken lönenivå som är tillräcklig för att förutsättningarna för arbetstillståndet ska vara uppfyllda eller vilka villkor som gäller i branschen eller att giltig frånvaro för arbetskraftsinvandrararen inte har registrerats, något som kan gesken av att försörjningskravet inte är uppfyllt.

Enligt regeringen kan det i det enskilda fallet ge orimliga konsekvenser att återkalla tillstånd i sådana fall. Proportionaliteten behöver därför stärkas, varför det bör vara möjligt för Migrationsverket att avstå från att återkalla ett uppehållstillstånd i vissa fall även om villkoren under en period av tillståndstiden inte har varit uppfyllda.

Regeringen anser att den nu aktuella bestämmelsen bör utformas så att arbetsgivaren måste agera innan Migrationsverket har vidtagit någon åtgärd. Vem som annars tar ett initiativ som leder till att arbetsgivaren rättar till ett missförhållande bör däremot inte ha någon betydelse. Arbetsgivaren kan avhjälpa brister genom att till exempel rätta felaktiga registeruppgifter om giltig frånvaro, teckna en nödvändig försäkring eller genom att retroaktivt betala den lön som arbetskraftsinvandrararen skulle ha fått.

Även om det ställs ett krav på att en brist ska avhjälpas utan att Migrationsverket har vidtagit någon åtgärd kan en alltför långtgående möjlighet till sådant avhjälpande enligt regeringen riskera att leda till att oseriösa arbetsgivare missbrukar systemet. Bestämmelsen om att ett tillstånd inte behöver återkallas bör därför vara fakultativ så att Migrationsverket i varje enskilt fall måste göra en bedömning av om förutsättningarna för att tillämpa bestämmelsen verkligen är uppfyllda. Migrationsverket har enligt 2 § första stycket 1 förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket till uppgift att motverka missbruk av regelverket. Migrationsverket bör i linje med det bl.a. uppmärksamma om en arbetsgivare regelmässigt använder möjligheten att

avhjälpa brister i ett senare skede i stället för att uppfylla villkoren vid anställningstillfället. I sådana fall bör tillståndet enligt propositionen återkallas.

Det nu aktuella undantaget från huvudregeln om återkallelse bör enligt regeringen komma att tillämpas även vid handläggningen av en förlängningsansökan.

Regeringen bedömer att en möjlighet att kunna avstå från återkallelse om arbetsgivaren har agerat innan Migrationsverket påpekar bristen eller underlåter arbetsgivaren om att ett ärende om efterkontroll ska påbörjas, inte bör medföra ökade risker för oseriöst agerande och utnyttjande av arbetskraftsinvandrare. Att däremot öppna för en sådan möjlighet även efter ett påpekande från Migrationsverket kräver andra överväganden för att samma risker ska kunna undvikas. Det kan inte ske inom ramen för detta lagstiftningsärende. I propositionen anges att som remissinstanserna anför kan det dock förekomma situationer när en seriös arbetsgivare blir medveten om att han eller hon har begått ett misstag först efter påpekande från Migrationsverket, och där det ändå är rimligt att kunna avstå från en återkallelse. En utredare kommer därför inom kort att få i uppdrag att lämna förslag som stärker proportionaliteten och säkerställer att en arbetskraftsinvandrare inte ska utvisas på grund av att arbetsgivaren utan uppsåt begått mindre eller obetydliga fel gällande villkoren för arbetstillstånd, även om felet upptäckts efter det att tillståndstiden löpt ut eller om Migrationsverket uppmärksammat det.

5.2. Följdmotionerna

I motion 2017/18:120 av Johanna Jönsson m.fl. (C, M, L, KD) begärs att riksdagen antar motionens förslag till lag om ändring i utlänningslagen. Enligt motionärerna gäller en orimligt hård praxis när det gäller förutsättningarna för förlängning och återkallelse av tidsbegränsade arbetstillstånd. Många arbetskraftsinvandrare utvisas till följd av mindre förseelser från arbetsgivarens sida. Det är viktigt att värna villkoren på svensk arbetsmarknad och fortsatt motverka missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring, men det får inte leda till orimliga och oproportionerliga konsekvenser, varken för regelverkets trovärdighet eller för enskilda företag eller arbetskraftsinvandrare. Riksdagen har tidigare begärt att regeringen ska utreda arbetskraftsinvandrarens ställning på arbetsmarknaden utifrån detta perspektiv. Förslagen regeringen nu lägger fram har dock betydande brister och hanterar i bästa fall en liten del av problemen. Utan snabbare agerande riskerar nödvändiga förändringar att inte hinna genomföras under den här mandatperioden. Långsamma processer gör framtiden osäker för samtliga parter och för Sveriges internationella förtroende som destinationsland för viktig kompetens. Vårt förslag innebär ett förtydligande av att Migrationsverket och migrationsdomstolarna måste beakta proportionalitetsprincipen vid bedömningar av om brister i anställningsvillkoren under tidigare tillståndstid innebär att arbetstillståndet för en utlänning ska återkallas eller inte förlängas. En utlänning bör inte utvisas ur Sverige enbart på grund

av en mindre förseelse från arbetsgivarens sida. Grova, uppsåtliga eller systematiska avvikelser eller andra fel som riskerar att skada intresset av en reglerad arbetskraftsinvandring ska dock fortfarande leda till ett återkallat tillstånd eller nekad förlängning.

I kommittémotion 2017/18:114 av Christina Höj Larsen m.fl. (V) begärs i yrkande 1 att bestämmelsen om att brister som uppmärksammas av Migrationsverket inte kan utgöra grund för undantag från återkallelse av uppehållstillstånd bör strykas. Det mest centrala i lagstiftningen måste vara att begränsa risken för att människor utnyttjas och att eventuella misstag från arbetsgivarens sida inte drabbar den enskilde. I yrkande 2 begärs att regeringen bör återkomma med förslag om att möjliggöra en individuell bedömning av omständigheterna vid återkallelse av uppehållstillstånd. Det saknas undantag från bestämmelsen om återkallelse av uppehållstillstånd när villkoren inte varit uppfyllda och därmed saknas även utrymme för en individuell bedömning. Propositionens lösning på detta problem är att arbetsgivaren kan avhjälpa en brist t.ex. genom att betala ut lön retroaktivt eller teckna en nödvändig försäkring. Lösningen innebär att arbetsgivaren får stor makt över löntagarens möjlighet att få behålla eller förlänga sitt uppehållstillstånd.

6. Möjlighet att avstå från återkallelse av uppehållstillstånd för arbete

Utskottets förslag

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete för en utlänning som har beviljats arbetstillstånd får återkallas om förutsättningarna för arbetstillståndet av något annat skäl än att anställningen upphört inte längre är uppfyllda. Enligt lagens nuvarande lydelse ska uppehållstillståndet återkallas i dessa situationer.

6.1. Remissinstanserna

Svenskt Näringsliv, Företagarna, Stockholms Handelskammare och *Work Permit Holders Association* tillstyrker förslaget. Instanserna anger att nuvarande praxis är för hård och att återkallelsebestämmelsen behöver göras fakultativ. *Kammarrätten i Stockholm* har inget att invända mot förslaget och anger att ett flertal bestämmelser i utlänningslagens kapitel om återkallelse är fakultativa samt att en hänvisning till 7 kap. 4 § UtIL skulle kunna övervägas. *Tjänstemännens Centralorganisation TCO* tillstyrker förslaget men med villkor, bl.a. att ändringen ska gälla en begränsad tid.

Förvaltningsrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Malmö, Sveriges Akademikers Centralorganisation Saco, Landsorganisationen i Sverige LO och *Sveriges Ingenjörer* avstyrker förslaget. Dessa instanser anger att förslaget inte är tillräckligt tydligt vilket öppnar för breda tolkningar. Det kan finnas risk för att återkallelse alltid kan underlåtas och att en ansökan om förlängning alltid kan medges. Också *TCO* och *Akademikerförbundet SSR* uppger att ändringen riskerar att öppna för missbruk. Merparten av de här nämnda instanserna anser att regelverket bör ändras i linje med motionsförslaget men anger att resultatet av den av regeringen tillsatta utredningen bör inväntas. *Migrationsverket* har pekat på att verket i tidigare remissvar, till regeringen, välkomnat beslutet att tillsätta en utredare.

6.2. Behovet av en ändring

Socialförsäkringsutskottet anser att det är positivt att människor vill flytta till Sverige för att arbeta och bo här. En arbetskraftsinvandring som fungerar väl är till fördel såväl för Sverige, genom ökat välbefinnande och ökad tillväxt, som för den enskilde, som ges möjligheter att utvecklas och få en bättre livssituation. Systemet för arbetskraftsinvandring ska underlätta både för arbetsgivare med behov av att rekrytera arbetskraft från tredjeland, och för tredjelandsmedborgare som vill komma till Sverige för att arbeta. Samtidigt är det av största vikt

att systemets legitimitet och den svenska arbetsmarknadsmodellen värnas. Systemet får inte medge missbruk eller ett utnyttjande av arbetskraftsinvandrare som kommer till Sverige.

Utskottet kan konstatera att Sverige i dag har ett generöst system för arbetskraftsinvandring. Systemet infördes genom en reform i december 2008 i syfte att underlätta rekryteringen av arbetskraft från tredjeland (prop. 2007/08:147, bet. 2008/09:SfU3, rskr. 2008/09:37). Efter införandet av den nya ordningen utan myndighetsbaserad arbetsmarknadsprövning uppstod det en diskussion om hur reglerna efterlevdes. Kritik lyftes från flera arbetstagarorganisationer mot att reglerna för arbetskraftsinvandring var lätta att missbruka och att bristande efterkontroller och avsaknad av sanktioner mot arbetsgivare som inte följde reglerna var ett problem. Liknande kritik hade också lyfts i OECD:s rapport *Recruiting Immigrant Workers: Sweden (2011)*. Rapporten rekommenderade att kontrollen av att arbetsgivare följde reglerna skulle förbättras. Även Migrationsverket hade uppgett att det förekom ett omfattande missbruk av reglerna, men att verket redan vidtagit åtgärder som gett goda resultat.

Mot denna bakgrund genomfördes i augusti 2014 vissa ändringar i regelverket för att motverka missbruk av reglerna och utnyttjande av utländsk arbetskraft. Syftet var bl.a. att försöka åstadkomma en bra balans mellan arbetsgivare och arbetskraftsinvandrare samt att minska dessa arbetstagens beroende av arbetsgivaren (prop. 2013/14:227, bet. 2013/14:SfU19, rskr. 2013/14:338). I propositionen angavs bl.a. att det framkommit uppgifter om vissa fall där arbetstagare från tredjeland inte fått den lön och de övriga anställningsvillkor som utlovats och som legat till grund för de beviljade arbetstillstånden. För att åtgärda de problem som uppdragats infördes således bl.a. bestämmelsen i 7 kap. 7 e § UtL om återkallelse av uppehållstillstånd. Enligt bestämmelsen ska uppehållstillstånd för arbete för en utlänning som har beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtL återkallas om förutsättningarna för arbetstillståndet av något annat skäl än att anställningen har upphört inte längre är uppfyllda.

Utskottet kan nu konstatera att Migrationsöverdomstolen i avgörandet MIG 2015:11 har bedömt att konsekvensen av att återkallelse ska vara obligatoriskt är att det inte ska göras en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet samt att ett motsvarande förhållningssätt bör gälla vid prövningen av om ett tillstånd ska förlängas. När det gäller frågan om tillämpningen av reglerna om återkallelse av uppehålls- och arbetstillstånd och nekande av förlängning av tillstånd för arbetstagare från tredjeland finns nu till följd av Migrationsöverdomstolens praxis ett flertal exempel på fall där en arbetskraftsinvandrare har nekats förlängning av sitt tillstånd, eller att tillståndet återkallats, och utvisats enbart på grund av en mindre avvikelse från de villkor som legat till grund för tillståndet. Exempel på villkorsavvikelser som i tillämpningen bedöms leda till avslag på ansökan om förlängning av tillstånd är lön som av misstag en kortare period legat några hundra kronor under kollektivavtal eller branschpraxis, att försörjningskravet inte uppfyllts

på grund av att en heltidsanställd börjar arbeta deltid, en för sent tecknad tjänstepensionsförsäkring eller att intjänad semester inte tagits ut.

Utskottet kan konstatera att riksdagen i november 2016 i ett tillkännagivande till regeringen påtalade det akuta i situationen och begärde att Utredningen om åtgärder för att stärka arbetskraftsinvandrades ställning på arbetsmarknaden (Ju 2015:13) skulle ges ett tilläggsdirektiv i syfte att se över frågan och vid behov ge förslag till åtgärder (bet. 2016/17:SfU11, rskr. 2016/17:47). Samtliga partier i riksdagen ställde sig bakom detta tillkännagivande.

Utredningen hade i uppdrag att undersöka i vilken omfattning arbetskraftsinvandrare utnyttjas på den svenska arbetsmarknaden och beskriva utnyttjandets karaktär. Den 15 december 2016 överlämnade utredningen sitt betänkande Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden (SOU 2016:91) till regeringen. Utöver ett förslag om möjlighet att underlåta återkallelse när arbetsgivaren på eget initiativ har vidtagit rättelse har utredningen bl.a. lämnat förslag om straffansvar för arbetsgivare, direktåtkomst för Migrationsverket, utökade efterkontroller samt ett system för effektivare prövning av arbetstillstånd med bl.a. en mer skyndsam handläggning för de arbetsgivare som kvalificerar sig för detta.

Utskottet kan konstatera att utredningens förslag har remissbehandlats och att regeringen i proposition 2016/17:212 valt att endast gå fram med förslaget om s.k. självrättelse. I propositionen anges med anledning av ett antal remissvar att regeringen bedömer att en möjlighet att kunna avstå från återkallelse även efter ett påpekande från Migrationsverket kan medföra ökade risker för oseriöst agerande och utnyttjande av arbetskraftsinvandrare varför ett sådant förslag kräver andra överväganden. Regeringen gör bedömningen att detta inte kan ske inom ramen för propositionen.

I syfte att stärka proportionaliteten fattade regeringen också i juni 2017 beslut om att en särskild utredare ska

1. lämna förslag på författningsändringar som säkerställer att arbetskraftsinvandrare inte utvisas på grund av att arbetsgivaren utan uppsåt begått mindre eller obetydliga fel gällande villkoren för arbetstillstånd, även om felet upptäckts efter det att tillståndstiden löpt ut eller om Migrationsverket uppmärksammat det
2. lämna förslag på vad som kan anses utgöra mindre eller obetydliga fel
3. lämna förslag som innebär att det finns en möjlighet att underlåta återkallelse av arbetstillstånd för arbetstagare om en tidigare arbetsgivare begått mindre eller obetydliga fel
4. överväga lämpligheten av, och vid behov lämna förslag på, sanktioner mot arbetsgivare och/eller ersättning till arbetstagare för det lidande och de kostnader som ett indraget tillstånd lett till.

Utskottet noterar att frågan om åtgärder för att förhindra missbruk av systemet för arbetskraftsinvandring har behandlats i riksdagen vid ett antal

tillfällen. Förslagen i propositionen som föregick införandet av 7 kap. 7 e § UtIL och proposition 2016/17:212 har utretts och remissbehandlats i gängse ordning. Därutöver har regeringens skrivelse Riksrevisionens rapport om arbetskraftsinvandring över Riksrevisionens rapport Ett välfungerande system för arbetskraftsinvandring? (RiR 2016:3) behandlats i riksdagen (skr. 2016/17:176, bet. 2016/17:22). Merparten av de instanser som svarat på utskottets remiss av motion 2017/18:120 har även haft tillfälle att tidigare svara på remissen rörande förslagen i SOU 2016:91, bl.a. det i propositionen framlagda förslaget till s.k. självrättelse.

Med hänsyn till de negativa konsekvenser tillämpningen har för arbetstagare och arbetsgivare och att problemen har uppmärksamats under en längre tid är regeringens förslag till åtgärd i proposition 2016/17:212, enligt utskottets mening, inte tillräcklig. Mot bakgrund av rådande rättsläge föreslår därför utskottet att 7 kap. 7 e § UtIL görs fakultativ. Det är enligt utskottets mening nödvändigt att så snart som möjligt åtgärda de negativa konsekvenser som uppstått till följd av dagens regelverk. Utskottet delar således inte uppfattningen som *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *TCO*, *Saco* och *LO* gett uttryck för, att den nyligen tillsatta utredningens resultat ska inväntas. Ett beslut av riksdagen som utgår från förslaget från den särskilda utredaren, som förordnats från den 1 augusti 2017 och som ska avsluta sitt uppdrag den 31 december 2017, torde inte kunna träda i kraft förrän under senare delen av 2018. Utskottet anser att denna fördröjning inte är acceptabel. Utskottet anser att det är viktigt att nu åtgärda de akuta problemen som drabbar enskilda. Utskottet delar inte heller TCO:s uppfattning att utskottets förslag till ändring ska tidsbegränsas. Utskottet går således vidare med ett eget förslag till ändring av 7 kap. 7 e § UtIL.

Några remissinstanser har lämnat synpunkter på remisstiden. Utskottet vill med anledning härav understryka att det principiellt sett måste anses lämpligare att lagstiftning inte sker direkt i riksdagen. Utskottet kan emellertid, som framgått ovan, konstatera att nuvarande ordning drabbar enskilda orimligt hårt, att lagförslaget avser en mer begränsad ändring i befintlig lagstiftning och att det är angeläget att ikraftträdandet inte är senare än vad regeringen föreslår i proposition 2016/17:212.

Utskottet vill med anledning av bl.a. TCO:s synpunkter peka på att förslaget till lagändring inte avser att vara en helhetslösning på problemet med att arbetskraftsinvandrare utvisas på grund av att arbetsgivaren begått mindre eller obetydliga fel gällande villkoren för arbetstillstånd. Utskottet konstaterar även att en särskild utredare nu har i uppdrag att lämna förslag som stärker proportionaliteten och säkerställer att en arbetskraftsinvandrare inte ska utvisas på grund av att arbetsgivaren utan uppsåt begått mindre eller obetydliga fel gällande villkoren för arbetstillstånd, även om felet upptäcks efter det att tillståndstiden löpt ut eller om Migrationsverket uppmärksammat det. Utskottet vill också understryka att det är angeläget att regeringen så snart som möjligt återkommer med förslag som utgår från en helhetsbedömning av behovet av författningsändringar. Utskottet noterar vidare att utlänningslagens

regler för arbetskraftsinvandring kommer att behöva ses över med anledning av förslag till genomförande av tre EU-direktiv (säsongsanställningsdirektivet, ICT-direktivet samt det omarbetade direktivet för EU-blåkort).

6.3. Närmare om skälen för förslaget

Som anförts i tidigare avsnitt anser utskottet att det mot bakgrund av de problem som finns med dagens regler där enskilda drabbas oproportionerligt hårt, är angeläget att frågan om återkallelse på grund av mindre avvikelser får en lösning så snart som möjligt. Utskottet lägger därför på eget initiativ fram ett förslag till ändring i utlänningslagens 7 kap. 7 e §. När det gäller själva förslaget till lagändring och skälen härför vill utskottet inledningsvis peka på att utgångspunkten är att huvudregeln fortsatt är att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av arbete ska återkallas om förutsättningarna för tillståndet enligt 6 kap. 2 § första stycket av något annat skäl än att anställningen har upphört inte längre är uppfyllda. Utskottet delar bedömningen i proposition 2016/17:212 att en alltför långtgående möjlighet till avhjälpande riskerar att leda till ett ökat missbruk av systemet. De utgångspunkter som låg till grund för 2014 års ändringar bör därför ligga fast. Syftet var att det skulle införas åtgärder som betonar och understryker arbetsgivares ansvar för att upprätthålla nivån på anställningsvillkoren för utländska arbetstagare och vikten av att följa regelverket. Åtgärderna skulle vara effektiva och kännbara för arbetsgivaren samtidigt som syftet med arbetskraftsinvandringsreformen värnas.

Arbetskraftsinvandringen ska fortsatt bygga på de villkor som gäller i övrigt på svensk arbetsmarknad. Arbetsgivare som inte vill betala rätt lön, erbjuda rimliga villkor eller på annat sätt försöker kringgå syftet med lagstiftningen måste motverkas, och Migrationsverket måste ha goda möjligheter till granskning vid tillståndsgivningen och till efterkontroller. I detta sammanhang vill utskottet peka på att riksdagen i ett tillkännagivande till regeringen har understrukit betydelsen av direktåtkomst för Migrationsverket till fler uppgifter hos andra myndigheter samt ett förstärkt arbete mot missbruk av regelverket (bet. 2016/17:SfU17, rskr. 2016/17:236).

Från huvudregeln att återkallelse sker bör likväl, efter en proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet, undantag kunna göras vid mindre avvikelser. Detta innebär att en avvägning mellan omfattningen och karaktären av avvikelserna från villkoren å ena sidan, och å andra sidan arbetskraftsinvandrandens intresse av att få fortsätta att bo och arbeta i Sverige måste göras, dvs. en bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. För att möjliggöra denna helhetsbedömning föreslår utskottet att bestämmelsen görs fakultativ genom att ”ska återkallas” ändras till ”får återkallas”. *Kammarrätten i Stockholm* har angett att flertalet bestämmelser i utlänningslagens kapitel om återkallelse av tillstånd redan i dag är fakultativa och har inget att invända mot att även 7 kap. 7 e § UtL utformas på detta sätt.

Utskottet vill här tydliggöra att vad som sägs ifråga om återkallelse även bör gälla vid handläggning och prövning av en ansökan om förlängt tillstånd, vilket också ligger i linje med nuvarande praxis.

Förvaltningsrätten i Malmö, TCO, Saco, SSR och Sveriges Ingenjörer har angett att förslaget öppnar för breda tolkningar som kan leda till missbruk. *Förvaltningsrätten i Malmö* har även angett att det är olämpligt att införa en ordning där en förvaltningsdomstol ska pröva frågor om uppsåt. *Kammarrätten i Stockholm* har pekat på att det finns ett stort behov av tydliga förarbeten. Som framgått ovan är det utskottets bestämda uppfattning att missbruk av systemet för arbetskraftsinvandring ska förhindras. Utskottet instämmer i synpunkten från *Kammarrätten i Stockholm* och anser att tydlighet minimerar risken för att den föreslagna ändringen leder till missbruk.

Utskottet kan konstatera att vid bedömningen av om återkallelse bör ske eller inte bör beaktas om avvikelser från anställningsvillkoren beror på oavsiktliga fel eller om avvikelser beror på ett avsiktligt missbruk av reglerna. Om bristen beror på ett avsiktligt missbruk av reglerna talar starka skäl för att tillståndet ska återkallas. Systemets legitimitet skulle annars kunna skadas och risken öka för att fler utländska arbetstagare drabbas av att arbetsgivare inte uppfyller de villkor som legat till grund för tillståndet. Utskottet vill även peka på vad utskottet i tidigare avsnitt anfört om att ett förslag inom kort ska lämnas vad gäller bl.a. frågan om sanktioner mot arbetsgivare och kompensation till drabbade arbetstagare. Utskottet understryker det angelägna i att regeringen återkommer med förslag som utgår från en helhetsbedömning av behovet av författningsändringar. Konsekvenserna av att en avvikelse beror på ett avsiktligt handlande bör omfattas.

Migrationsverket har angett i att även arbetsgivare som utan uppsåt avviker från villkoren kan bidra till lönedumpning och snedvriden konkurrens. Det bör därför vägas in i bedömningen om en arbetsgivare exempelvis upprepade gånger avviker från villkoren. *Migrationsverket* har vidare angett att näringsidkare har en långtgående skyldighet att ha en ordnad bokföring och att det måste ställas höga krav på att arbetsgivare har ordning på vilka avtal som ingåtts, när fakturor ska betalas samt att arbetstagares arbetade tid och frånvaro registreras på ett korrekt sätt. *LO* har anfört att det torde vara svårt att göra misstag om man som arbetsgivare följer det godkända anställningserbjudandet som legat till grund för bedömningen och som undertecknats av arbetsgivaren i början av processen. Utskottet instämmer i ovan angivna synpunkter.

Kammarrätten har angett att en hänvisning till 7 kap. 4 § UtIL skulle kunna övervägas. Där anges att vid bedömningen av om återkallelse av uppehållstillstånd bör ske ska utlänningens anknytning till det svenska samhället vägas in, särskilt ska beaktas bl.a. utlänningens levnadsomständigheter och vistelsetiden i Sverige. Utskottet instämmer i *Kammarrättens* synpunkt och anser att en hänvisning bör göras.

Ytterligare en omständighet som bör vägas in i bedömningen är om och när arbetsgivaren gör rätt för sig genom att uppfylla det villkor som inte varit uppfyllt eller på annat sätt rättar en avvikelse. Tidpunkten då arbetsgivaren agerar,

ska bedömas i förhållande till när han eller hon blev medveten om felet. Om rättelsen exempelvis sker en längre tid efter att arbetsgivaren fått kännedom om felet kan det få betydelse om ett återkallelsebeslut har fattats eller om tillståndstiden har löpt ut när rättelsen görs.

När det gäller bristande försäkringsskydd får frågan om tidpunkten för rättelse av fel särskild betydelse, eftersom arbetstagaren kan ha varit oförsäkrad tills rättelse sker. Enligt utskottets mening bör emellertid även en sådan avvikelse kunna beaktas vid helhetsbedömningen.

Svenskt Näringsliv, Företagarna och *Work Permit Holders Association* har lyft frågan om fel begångna av en tidigare arbetsgivare. Utskottets uppfattning är att om arbetstagaren har bytt arbetsgivare bör avvikelser som hänför sig till den tidigare arbetsgivaren endast undantagsvis tillmätas betydelse vid prövning av en ansökan om återkallelse eller förlängt tillstånd. Vid avvägningen måste beaktas att arbetstagaren skulle drabbas på ett orimligt sätt av en sådan ordning. Vidare har den tidigare arbetsgivaren inte de incitament att rätta felet som den aktuella arbetsgivaren har, som riskerar att förlora en anställd om tillståndet återkallas eller inte förlängs. Utskottet är medvetet om att denna lösning medför en ökad risk för missbruk av systemet, eftersom arbetsgivare kan utnyttja arbetstagare från tredjeland genom att inte uppfylla avtalade villkor under en period och därefter avsluta anställningen. Utskottet menar att detta måste hanteras och motverkas med andra medel, exempelvis vid kontroller i samband med tillståndsgivningen, vid utökade efterkontroller eller genom sanktioner mot den tidigare arbetsgivaren. Utskottet vill åter peka på vikten av att regeringen återkommer med förslag som utgår från en helhetsbedömning av hur missbruk ska motverkas och hur arbetskraftsinvandrandens ställning ska stärkas.

Till följd av ändringarna i 7 kap. 7 e § UtIL noterar utskottet att följdändringar bör göras 5 kap. 7 a § UtIF som hänvisar till 7 kap. 7 e § första stycket 1 UtIL.

7. Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Det är angeläget att den föreslagna lagändringen träder i kraft så snart som möjligt. Utskottet föreslår därför att de föreslagna ändringarna ska träda i kraft den 1 december 2017.

Det finns inte något behov av övergångsbestämmelser.

8. Konsekvenser

Utskottets förslag medför inga andra konsekvenser eller kostnader än vad regeringen bedömt när det gäller förslaget i proposition 2016/17:212.

Förslaget innebär en något ökad arbetsbörda för Migrationsverket och migrationsdomstolarna eftersom det medför att en prövning måste göras av om ett uppehållstillstånd inte ska återkallas. Migrationsverket anför att förslaget kan leda till viss resursbelastning. Utskottet bedömer dock att de ökade resurser som eventuellt kan komma i fråga ryms inom befintliga anslag.

Förslaget förväntas få positiva konsekvenser för företag och arbetskraftsinvandrare.

Förslaget bedöms inte ha någon påverkan på integrationsarbetet. Förslaget förväntas inte heller ha någon påverkan för jämställdheten i samhället. Förslaget har inte heller någon direkt påverkan på miljön eller på det kommunala självstyret.

9. 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 får återkallas om förutsättningarna för arbetstillståndet enligt 6 kap. 2 § första stycket av något annat skäl än att anställningen har upphört inte längre är uppfyllda.

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

Om utlänningsens anställning har upphört sedan utlänningen underrättats om att en utredning om återkallelse enligt första eller andra stycket har inletts, men innan beslut om återkallelse fattats, gäller bestämmelserna om återkallelse i 3 § första stycket 2. Tiden ska då vara fyra månader i stället för tre.

Vid bedömning av om uppehållstillståndet bör återkallas enligt första stycket ska 4 § tillämpas.

Paragrafen innehåller bestämmelser om återkallelse av tidsbegränsade uppehållstillstånd för arbete som har beviljats en utlänning med anledning av att han eller hon har fått arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

Första stycket ändras dels genom att återkallelse av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd görs fakultativ när förutsättningarna för arbetstillståndet enligt 6 kap. 2 § första stycket av något annat skäl än att anställningen har upphört inte längre är uppfyllda, dels genom att stycket delas och görs till två. Som framgår av övervägandena i avsnitt 6.3 bör utgångspunkterna för 2014 års lagändring alltså utgöra en utgångspunkt vid denna prövning. Det föreslagna första stycket omfattar den situation som i gällande bestämmelse omfattas av första stycket 1, och som nu görs fakultativ. Att bestämmelsen görs fakultativ innebär att vid prövning av en återkallelse ska proportionaliteten prövas genom att omfattningen och karaktären av avvikelserna från villkoren vägs mot den enskildes intresse av att få fortsätta bo och arbeta i Sverige. Även arbetsgivaren kan ha ett intresse av en fortsatt anställning. Exempel på fel som inte behöver leda till återkallelse är att arbetsgivaren felaktigt trots att korrekt försäkring har tecknats, att den utbetalda lönen varit för låg på grund av systemfel hos arbetsgivaren, att giltig frånvaro för arbetstagaren inte har registrerats, vilket kan ge sken av att försörjningskravet inte uppfyllts, och att arbetsgivaren tagit fel på datum för inbetalning av försäkringspremie. När det gäller omständigheter som kan tillmätas betydelse vad gäller den enskildes intresse av att stanna i Sverige kan

det exempelvis vara den tid som personen vistats här och hur stark anknytning han eller hon har till Sverige.

Andra stycket motsvaras av hittills gällande första stycket 2.

Tredje stycket motsvaras av hittills gällande andra stycket. En hänvisning i tredje stycket måste därför göras även till andra stycket.

Fjärde stycket, som är nytt, innehåller en hänvisning till 4 §, i vars första stycke anges att det vid bedömning av om uppehållstillstånd bör återkallas enligt 1 eller 3 §, hänsyn ska tas till den anknytning som utlänningen har till det svenska samhället och till om andra skäl talar mot att tillståndet återkallas. I 4 § andra stycket anges att vid en sådan bedömning särskilt ska beaktas

1. utlänningens levnadsomständigheter,
2. om utlänningen har barn i Sverige och, om så är fallet, barnets behov av kontakt med utlänningen, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas av att utlänningens uppehållstillstånd återkallas,
3. utlänningens övriga familjeförhållanden, och
4. hur länge utlänningen har vistats i Sverige.

Genom hänvisningen tydliggörs att utlänningens anknytning till det svenska samhället ska vägas in, och vilka omständigheter som då särskilt ska beaktas, vid bedömningen av den enskildes intresse av att få fortsätta att bo och arbeta i Sverige. Den enskildes intresse ska, som framgår ovan, vägas mot omfattningen och karaktären av avvikelsen från de villkor som angetts för tillståndet enligt 6 kap. 2 §.

BILAGA 1

Regeringens lagförslag i proposition 2016/17:212

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

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 7 e § utlänningslagen (2005:716) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***7 kap.**7 e §¹

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

1. förutsättningarna för arbetstillståndet enligt 6 kap. 2 § första stycket av något annat skäl än att anställningen har upphört inte längre är uppfyllda, eller

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

Om utlänningens anställning har upphört sedan utlänningen underrättats om att en utredning om återkallelse enligt första stycket har inletts, men innan beslut om återkallelse fattats, gäller bestämmelserna om återkallelse i 3 § första stycket 2. Tiden ska då vara fyra månader i stället för tre.

Trots vad som anges i första stycket 1 behöver ett tillstånd inte återkallas om arbetsgivaren har avhjälpt bristen utan att Migrationsverket har vidtagit någon åtgärd.

Denna lag träder i kraft den 1 december 2017.

¹ Senaste lydelse 2014:776.

BILAGA 2

Förteckning över remissinstanserna

Motion 2017/18:120 av Johanna Jönsson m.fl. (C, M, L, KD) remitterades till följande instanser:

1. Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen
2. Förvaltningsrätten i Stockholm, Migrationsdomstolen
3. Förvaltningsrätten i Malmö, Migrationsdomstolen
4. Migrationsverket
5. Svenskt Näringsliv
6. Företagarna
7. Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)
8. Sveriges akademikers centralorganisation (Saco)
9. Landsorganisationen i Sverige (LO)
10. Stockholms Handelskammare
11. Centrum för rättvisa
12. Work Permit Holders Association

Utöver remissinstanserna har Akademikerförbundet SSR och Sveriges Ingenjörer yttrat sig.

BILAGA 5

Lagrådets yttrande som begärts av utskottet

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2017-10-31

Närvarande: F.d. justitierådet Lennart Hamberg samt justitieråden Erik Nymansson och Dag Mattsson.

Möjlighet att avstå från återkallelse av uppehållstillstånd för arbete

Riksdagens socialförsäkringsutskott har den 24 oktober 2017 beslutat inhämta Lagrådets yttrande över utskottets förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslichefen Kari Hasselberg, biträdd av föredraganden Sven Bergqvist.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Bakgrund

Enligt 7 kap. 7 e § första stycket 1 utlänningslagen (2005:716) ska ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete som har beviljats en utlänningsmedborgare med anledning av att han eller hon har beviljats arbets-

tillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket återkallas om förutsättningarna för arbetstillståndet av något annat skäl än att anställningen har upphört inte längre är uppfyllda.

I propositionen *Möjlighet att avstå från återkallelse av uppehållstillstånd när arbetsgivaren självmant har avhjälpt brister* (prop. 2016/17:212) föreslår regeringen i ett nytt fjärde stycke i 7 kap. 7 e § utlänningslagen att ett tillstånd inte behöver återkallas om arbetsgivaren har avhjälpt bristen utan att Migrationsverket har vidtagit någon åtgärd.

Regeringen anger i propositionen bl.a. följande. Det är viktigt att upprätthålla legitimiteten för systemet för arbetskraftsinvandring: att skydda individer från utnyttjande och motverka lönedumpning och illojal konkurrens mellan näringsidkare. Det är därför rimligt att huvudregeln är att ett tillstånd ska återkallas när villkoren inte är uppfyllda. Det kan emellertid förekomma situationer när en återkallelse framstår som en väl långtgående konsekvens för såväl arbetskraftsinvandraren som arbetsgivaren. Arbetsgivaren kan ha gjort misstag som, särskilt om de rättas till, inte nödvändigtvis innebär ett oskäligt utnyttjande av arbetskraftsinvandraren och som därigenom inte heller kan antas påverka legitimiteten för systemet för arbetskraftsinvandring.

I propositionen anges vidare att det kan förekomma situationer när en seriös arbetsgivare blir medveten om att han eller hon har begått ett misstag först efter påpekande från Migrationsverket, och där det ändå är rimligt att kunna avstå från en återkallelse. En utredare kommer därför inom kort att få i uppdrag att lämna förslag som stärker proportionaliteten och säkerställer att en arbetskraftsinvandrare inte ska utvisas på grund av att arbetsgivaren utan uppsåt begått mindre eller obetydliga fel gällande villkoren för arbetstillstånd,

även om felet upptäckts efter det att tillståndstiden löpt ut eller om Migrationsverket uppmärksammat det.

I motion 2017/18:120 begärs att riksdagen antar motionens förslag till lag om ändring i utlänningslagen. Förslaget innebär främst att en ändring görs i 7 kap. 7 e § första stycket 1 utlänningslagen som innebär att ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete som där anges inte ska utan får återkallas om förutsättningarna för arbetstillståndet av något annat skäl än att anställningen har upphört inte längre är uppfyllda.

I motionen anförs bl.a. följande. Praxis när det gäller förutsättningarna för förlängning och återkallelse av tidsbegränsade arbetstillstånd är orimligt hård och många arbetskraftsinvandrare utvisas till följd av mindre förseelser från arbetsgivarens sida. Förslaget innebär ett förtydligande av att proportionalitetsprincipen måste beaktas vid bedömningar av om brister i anställningsvillkoren under tidigare tillståndstid innebär att arbetstillståndet för en utlänning ska återkallas eller inte förlängas. En utlänning bör inte utvisas ur Sverige enbart på grund av en mindre förseelse från arbetsgivarens sida. Regeringens förslag har betydande brister och hanterar i bästa fall en liten del av problemen. Utan ett snabbare agerande riskerar nödvändiga förändringar att inte hinna genomföras under den här mandatperioden.

Beredningskravet

Innan ett utskott helt eller delvis tillstyrker ett motionsförslag om att riksdagen ska anta en lag ska utskottet enligt 10 kap. 4 § första stycket riksdagsordningen inhämta behövliga upplysningar och yttranden om inte utskottet finner synnerliga skäl mot det.

Bestämmelsen i riksdagsordningen infördes 2014 (framst. 2013/14:RS3, bet. 2013/14:KU46, rskr. 2013/14:351). Bakgrunden till bestämmelsen var att Lagrådet, när det gäller förslag som väckts i riksdagen, hade understrukit behovet av ett remissförfarande motsvarande det som vanligen tillämpas i regeringsärenden. Lagrådet, som hade konstaterat att regeringsformens beredningskrav formellt bara är tillämpligt på regeringen, hade betonat att de bakomliggande sakliga motiven till beredningskravet gör sig lika starkt gällande oavsett vem som lägger fram förslaget.

I förarbetena till bestämmelsen i riksdagsordningen anfördes att de krav som Lagrådet formulerat på beredning av förslag som väckts i riksdagen torde vara allmänt accepterade och en del av praxis och att dessa krav borde avspeglas i riksdagsordningen. Det anfördes att regeringsformens bestämmelser är en utgångspunkt, samtidigt som särskilda behov i riksdagens handläggning bör beaktas. Det kan t.ex. finnas behov av skyndsamhet i vissa situationer (framst. 2013/14:RS3 s. 146 f.).

Det har upplysts vid föredragningen att den motion som ligger till grund för utskottets förslag skickades ut per mail till remissinstanserna vid lunchtid fredagen den 29 september och att svar begärdes till påföljande torsdag den 5 oktober. Mot bakgrund av den tidpunkt då motionen översändes och då remissinstanserna inte hade blivit förvarnade om att en brådskande remiss skulle skickas ut, har det funnits en påtaglig risk för att de tjänstemän som hade i uppdrag att svara på remissen inte fick kännedom om den förrän måndagen den 2 oktober. Det har då således endast funnits 3-4 dagars svarstid. Några remissinstanser har också framfört synpunkter beträffande den korta remisstiden.

Utskottet har beträffande remisstiden anfört att den nuvarande ordningen drabbar enskilda orimligt hårt, att lagförslaget avser en mer begränsad ändring i befintlig lagstiftning och att det är angeläget att ett ikraftträdande inte är senare än vad regeringen föreslår i prop. 2016/17:212.

Vad gäller frågan om utskottet har levt upp till beredningskravet i 10 kap. 4 § första stycket riksdagsordningen beaktar Lagrådet följande.

I vissa situationer kan det finnas behov av stor skyndsamhet. Utskottet har som nämnts ansett att den nuvarande ordningen drabbar enskilda orimligt hårt. Någon uppskattning av hur många enskilda som drabbas av de nuvarande reglerna och hur många färre det skulle vara med de föreslagna reglerna har dock inte redovisats.

Vid bedömningen av om beredningskravet har uppfyllts ska vidare hänsyn tas till att det inte rör sig om en begränsad ändring i förhållande till vad som gäller i dag eller till regeringens förslag i propositionen 2016/17:212. Som närmare utvecklas i det följande innebär det remitterade förslaget ett helt annorlunda sätt att angripa de aktuella problemen.

Något skäl för varför det är angeläget att ett ikraftträdande inte sker senare än vad regeringen föreslår i prop. 2016/17:212, dvs. den 1 december 2017, har inte redovisats.

Vidare beaktar Lagrådet att en utredare har i uppdrag att lämna förslag på författningsändringar som säkerställer att arbetskraftsinvandrare inte utvisas på grund av att arbetsgivare utan uppsåt begått mindre eller obetydliga fel gällande villkoren för arbetstillstånd, även om felet upptäcks efter det att tillståndstiden löpt ut eller om

Migrationsverket uppmärksammat det. Lagrådet kan konstatera att utredaren har i uppdrag att åtgärda det grundläggande problem som såväl regeringen som utskottet anser föreligger på området. I uppdraget ingår bl.a. att lämna förslag på vad som ska anses utgöra mindre eller obetydliga fel. Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2017, dvs. lite drygt en månad efter det att riksdagen förväntas fatta beslut med anledning av utskottets förslag.

Mot bakgrund av vad som nu anförts anser Lagrådet att den mycket korta remisstiden inte har varit motiverad. Utskottet har därför inte levt upp till de krav som ställs i 10 kap. 4 § första stycket riksdagsordningen.

Närmare om lagförslaget

Utgångspunkten för handläggningen av ärenden om arbetstillstånd är arbetsgivarens egen bedömning av behovet av rekrytering av utländsk arbetskraft. Samtidigt uppställer utlänningslagen vissa krav för att förhindra att en arbetsgivare ser en rekrytering av utländsk arbetskraft som en möjlighet att erbjuda sämre villkor än vad som normalt gäller på den svenska arbetsmarknaden.

Enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen måste anställningen göra det möjligt för utlänningen att försörja sig. Vidare får lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte vara sämre än vad som följer av svenska kollektivavtal. Dessa krav har ansetts göra sig gällande även sedan tillstånd har beviljats och utlänningen befinner sig i Sverige. Om förutsättningarna för arbetstillståndet inte längre är uppfyllda, ska arbetstillståndet återkallas. I grunden syftar den obligatoriska återkallelsen till att värna det svenska systemet för arbetskraftsinvandring (jfr prop. 2013/14:227 s. 18).

I lagrådsremissen föreslås som tidigare nämnts att en återkallelse inte ska vara obligatorisk när förutsättningarna för tillståndet ändras, t.ex. om anställningsvillkoren blir sämre än vad som följer av kollektivavtal. Återkallelse ska få ske, men hänsyn ska då tas till vilken anknytning som utlänningen har till det svenska samhället. Tanken är att omfattningen och karaktären av avvikelsen alltid ska vägas mot den enskildes intresse att få bo och arbeta i Sverige. Det sägs också att arbetsgivarens intresse av en fortsatt anställning ska beaktas.

Enligt remissen är syftet med lagförslaget att göra det möjligt att avstå från återkallelse vid mindre avvikelser från de villkor som har legat till grund för tillståndet. I remissen nämns som exempel att arbetsgivaren felaktigt har trott att en korrekt försäkring hade tecknats eller att den utbetalda lönen har varit för låg på grund av ett systemfel hos arbetsgivaren.

Som förslaget är utformat sträcker det sig emellertid väsentligt längre. Det förhållandet att den obligatoriska regeln om återkallelse ändras till en fakultativ möjlighet att återkalla tillståndet innebär att det i varje enskilt fall ska beaktas vilket intresse utlänningen har att fortsätta bo och arbeta i Sverige. Det avgörande ska i fortsättningen vara vilka effekter återkallelsen skulle få för den enskilde utlänningen. Enligt lagtexten ska detta gälla inte bara vid mindre avvikelser utan generellt.

Om en viss avvikelse i förhållande till t.ex. kollektivavtal ska föranleda återkallelse eller inte blir därmed främst beroende av vad som framkommer om den enskildes personliga förhållanden. För en utlänning kan bedömningen bli att det inte finns tillräckliga förutsättningar för återkallelse, medan motsvarande avvikelse för en annan leder till återkallelse. En sådan ordning synes också medföra

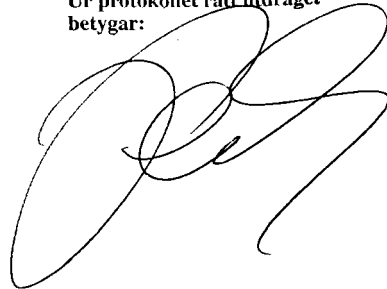
att även betydande försämringar i förhållande till kollektivavtal kan behöva godtas, om utlänningen och hans eller hennes familj har ett tillräckligt starkt intresse att stanna kvar i Sverige.

Lagrådet konstaterar att ett genomförande av förslaget skulle – förutom osäkerhet om tillämpningen – innebära en grundläggande förändring av det nuvarande systemet för arbetskraftsinvandring. Denna problemställning är inte uppmärksammas i remissen.

Ett mera närliggande sätt att komma åt de obilliga situationer som nämns som exempel i remissen skulle kunna vara att införa ett undantag från den obligatoriska återkallelsen vid ”ringa fall” eller liknande.

Med hänvisning till det anförda, och den bristande beredningen, avstyrker Lagrådet förslaget.

Ur protokollet rätt utdraget
betygar:

A large, stylized handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a long tail stroke extending to the right.