

Ds 2007:27

# Ett effektivt och flexibelt system för arbetskraftsinvandring



REGERINGSKANSLIET  
Justitiedepartementet

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-690 91 91  
Ordertel: 08-690 91 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/>

Tryckt av Edita Sverige AB  
Stockholm 2007

ISBN 978-91-38-22782-4  
ISSN 0284-6012

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>5</b>
<b>1 Lagförslag</b> .....	<b>7</b>
1.1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).....	7
<b>2 Inledning</b> .....	<b>11</b>
<b>3 Gällande rätt</b> .....	<b>13</b>
3.1 Arbetsstillstånd.....	13
3.2 Gemenskapsföretråde .....	13
3.3 Asylsökandes möjligheter att arbeta.....	14
3.4 När får en ansökan om uppehålls- och arbetsstillstånd beviljas efter inresan? .....	15
<b>4 Arbetskraftsinvandring</b> .....	<b>17</b>
4.1 Utgångspunkter .....	17
4.2 Den myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen upphör .....	18
4.3 Närmare om Migrationsverkets prövning.....	22

4.4	Säsongsarbete .....	25
4.5	Arbetsstillståndets giltighet i tiden.....	26
<b>5</b>	<b>Asylsökande.....</b>	<b>27</b>
5.1	Uppehållstillstånd för arbete i Sverige för en utlänning som fått avslag på asylansökan .....	27
<b>6</b>	<b>Ekonomiska konsekvenser .....</b>	<b>33</b>
6.1	Arbetskraftsinvandring.....	33
6.2	Asylsökande .....	35
6.3	Ytterligare ekonomiska konsekvenser .....	36
<b>7</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>39</b>
	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).....	39

# Sammanfattning

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

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



# 1 Lagförslag

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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 5 kap.

#### 18 §

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

Detta gäller dock inte om

1. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd här som flykting eller skyddsbehövande i övrigt enligt 1 § eller kan beviljas uppehållstillstånd här med stöd av 21 kap. 2, 3 eller 4 §,

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

Detta gäller dock inte om

1. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd här som flykting eller skyddsbehövande i övrigt enligt 1 § eller kan beviljas uppehållstillstånd här med stöd av 21 kap. 2, 3 eller 4 §,

2. utlänningen med stöd av 6 § bör beviljas uppehållstillstånd här,

3. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som getts en utlänning med familjeanknytning med stöd av 3 § första stycket 1 eller 2 b eller 3 a § första stycket 1 eller andra stycket,

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

5. utlänningen enligt 3 § första stycket 1-4, 3 a § första stycket 1-3 eller andra stycket har stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige och det inte skäligen kan krävas att utlänningen reser till ett annat land för att ge in ansökan där, *eller*

6. det annars finns synnerliga skäl.

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

2. utlänningen med stöd av 6 § bör beviljas uppehållstillstånd här,

3. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som getts en utlänning med familjeanknytning med stöd av 3 § första stycket 1 eller 2 b eller 3 a § första stycket 1 eller andra stycket,

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

5. utlänningen enligt 3 § första stycket 1-4, 3 a § första stycket 1-3 eller andra stycket har stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige och det inte skäligen kan krävas att utlänningen reser till ett annat land för att ge in ansökan där,

6. *utlänningen kan beviljas uppehållstillstånd enligt 18 a §, eller*

7. det annars finns synnerliga skäl.

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

12 kap. 18-20 §§.

18 a §

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

*1. sedan minst sex månader har en anställning som uppfyller de villkor som föreskrivs i 6 kap. 2 § första stycket och avser en tidsperiod om minst ett år från ansökningstillfället, eller*

*2. enligt 3 § första stycket 1-4, 3 a § första stycket 1 eller andra stycket har stark anknnytning till en person som beviljats uppehållstillstånd enligt 1.*

*En ansökan enligt första stycket ska ges in senast två veckor efter det att beslutet att avslå asylansökan vunnit laga kraft*

6 kap.

2 §

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

Arbetsstillstånd får ges till en utlänning som erbjudits en anställning om

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

*2. lönen, försäkringskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som*

med ett annat land.

*följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen.*

*Arbetsstillstånd enligt första stycket får endast ges om Migrationsverket finner att rekryteringsförfarandet är förenligt med de åtaganden som Sverige gjort inom Europeiska unionen eller genom internationella avtal.*

*Arbetsstillstånd får även ges till en utlänning som deltar i ett internationellt utbyte eller om det följer av ett internationellt avtal eller ett avtal med ett annat land.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2008.

## 2 Inledning

Med hänsyn till det ändrade parlamentariska läget efter valet i september 2006 finns det ett behov av att utveckla och närmare överväga några av förslagen i de reservationer som fogats till Kommitténs för arbetskraftsinvandring (KAKI) slutbetänkande Arbetskraftsinvandring till Sverige – förslag och konsekvenser (SOU 2006:87). I denna promemoria lämnas förslag som är alternativa till de förslag som återfinns i avsnitten 9.3, 9.4 och 12.2 i slutbetänkandet.



## 3 Gällande rätt

### 3.1 Arbetstillstånd

I KAKI:s delbetänkande Arbetskraftsinvandring till Sverige (SOU 2005:50), avsnitten 5.4 och 5.5, samt i KAKI:s slutbetänkande Arbetskraftsinvandring till Sverige – förslag och konsekvenser (SOU 2006:87), avsnitten 9.2 och 9.3, beskrivs nuvarande regler om handläggning av ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd och den myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen. I avsnitt 7.4 i KAKI:s slutbetänkande redogörs för regelverket kring säsongsarbetstillstånd. För bakgrund till och beskrivning av gällande regelverk hänvisas till dessa avsnitt i betänkandena.

### 3.2 Gemenskapsföretråde

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

Principen om gemenskapsföreträde är politiskt men inte juridiskt bindande. Den utgör inte i sig någon egentlig grund för rättsligt agerande. I artikel 10 i EG-fördraget föreskrivs dock att varje medlemsstat ska avstå från att vidta åtgärder som strider mot fördraget och som äventyrar att fördragets mål uppnås, den s.k. lojalitetsprincipen. Detta gäller såväl rättsligt bindande som icke rättsligt bindande dokument. Principen om gemenskapsföreträde har senare bekräftats i övergångsbestämmelserna i anslutningsfördraget av den 16 april 2003 vid EU:s utvidgning år 2004. Medlemsstaterna har också ställt sig bakom principen om gemenskapsföreträde i samband med behandlingen av kommissionens grönbok om ekonomisk migration (KOM (2004) 811 slutlig). Vidare har kommissionen i sitt meddelande från december 2005 om en strategisk plan för laglig migration understrukit att det är viktigt att det i överläggningarna om vilken politik som ska föras i framtiden även tas hänsyn till principen om företräde för inhemska arbetssökande, dvs. gemenskapsföreträdet.

Principen om gemenskapsföreträde har för tredjelandsmedborgare som erbjudits en tillsvidareanställning i Sverige lagfästs genom 5 kap. 5 § utlänningslagen (2005:716, UtlL). Av förarbetena framgår att detta är en kodifiering av Migrationsverkets praxis och Arbetsmarknadsstyrelsens (AMS) riktlinjer (prop. 2004/05:170 s. 209 f.). Vad gäller tredjelandsmedborgare som fått ett anställningserbjudande som inte innebär en tillsvidareanställning framgår gemenskapsföreträdet inte uttryckligen i svensk rätt men följer ändå av lojalitetsprincipen.

### **3.3 Asylsökandes möjligheter att arbeta**

I KAKI:s slutbetänkande avsnitten 12.1-12.1.6 beskrivs nuvarande regler om asylsökandes möjligheter att arbeta under tiden som deras asylansökan prövas. För en bakgrund till och beskrivning av gällande regler hänvisas till dessa avsnitt.

### **3.4 När får en ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd beviljas efter inresan?**

I 5 kap. 18 § UtlL anges att en utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige, ska ha ansökt om och beviljats ett sådant före inresan i landet. Av 6 kap. 4 § UtlL framgår att detta även gäller arbetstillstånd. En ansökan om uppehållstillstånd och/eller arbetstillstånd får inte annat än undantagsvis bifallas efter inresan. Undantagen gäller för ansökningar från flyktingar, skyddsbehövande i övrigt eller utlänningar som på grund av synnerligen ömmande omständigheter bör beviljas uppehållstillstånd här. Det gäller även för ansökningar om förlängning av tidsbegränsade uppehållstillstånd som getts en utlänning p.g.a. viss familjeanknytning (s.k. uppskjuten invandringsprövning). Undantagen gäller vidare när en utlänning kan beviljas eller har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd efter en ansökan av en förundersökningsledare för att förundersökning eller huvudförhandling i ett brottmål ska kunna genomföras. Slutligen gäller undantagen när en utlänning söker uppehållstillstånd p.g.a. anknytning och det inte skäligen kan krävas att utlänningen reser till ett annat land för att ge in ansökan där eller när det annars finns synnerliga skäl.



## 4 Arbetskraftsinvandring

### 4.1 Utgångspunkter

Reglerna om arbetskraftsinvandring ska vara flexibla, främja en snabb tillsättning av lediga platser samt säkerställa att lön, försäkringskydd och övriga anställningsvillkor som erbjuds personer som invandrar för att arbeta motsvarar dem som gäller för arbetstagare som redan finns i landet. Det finns behov av att snabbare kunna anpassa arbetskraftsinvandringens storlek och karaktär till arbetsmarknadens behov. Systemet för arbetskraftsinvandring ska vara så flexibelt att det snabbt kan lösa de behov av arbetskraft som finns på arbetsmarknaden utan att skapa negativa effekter på lönebildningen. En ökad arbetskraftsinvandring är ett av flera instrument i arbetet för att på kort och lång sikt motverka arbetskraftsbrist samt upprätthålla arbetskraftsutbudet.

## 4.2 Den myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen upphör

**Förslag:** Den myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen ska upphöra. Arbetsgivarens bedömning av om det finns behov av att rekrytera från tredjeland bör vara avgörande. Kontroll av anställningsvillkor och att principen om gemenskapsföreträdare respekteras ska fortsättningsvis utföras av Migrationsverket.

### Skälen för förslaget:

#### *KAKI:s förslag*

I KAKI:s slutbetänkande föreslås att den myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen ska behållas (avsnitt 9.3). En minoritet av ledamöterna i kommittén reserverade sig mot förslaget. De ansåg att den myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen skulle ersättas med en ordning där arbetsgivaren själv avgör om behov finns att anställa arbetskraft från ett land utanför EES och Schweiz.

Även om KAKI föreslår att den myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen ska behållas, föreslår utredningen två större förändringar av nuvarande regler för arbetsmarknadsprövningen. Som en direkt följd av förslaget att tidsbegränsade uppehålls- och arbetstillstånd ska kunna förlängas för att, om vissa villkor är uppfyllda, övergå i permanenta uppehållstillstånd, föreslår utredningen att bedömningsgrunden "tillfällig brist" tas bort (avsnitt 7.2.1). Detta på grund av att det i det förslagda regelsystemet inte är relevant om bristen är tillfällig eller mer permanent. Utredningen frångår därmed synsättet att arbetskraftsinvandringen enbart ska täcka en tillfällig brist på arbetsmarknaden. Bedömningsgrunden "tillfällig brist" har sin bakgrund i synsättet att arbetsförmedlingen, så länge det finns

arbetslösa personer, har till uppgift att rusta dessa för att svara mot efterfrågan på arbetsmarknaden. På sikt ska sedan dessa arbetslösa personer kunna ta de arbeten som invandrad arbetskraft tillfälligt utför. Detta system, konstaterar KAKI, fungerar inte i praktiken och utredningen föreslår att arbetstillstånd i stället ska ges när det råder brist på arbetskraft vid ansökningstillfället.

KAKI:s andra förslag till förändring av rådande system är en uppstramning av den tid inom vilken arbetsmarknadsprövningen ska ske (avsnitt 9.4).

#### *Den nuvarande myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen*

Med arbetsmarknadsprövning avses i nuvarande system att Arbetsmarknadsverket prövar om det finns arbetslösa arbetssökande i Sverige eller övriga EES och Schweiz som har kvalifikationer för det aktuella arbetet. Detta görs genom att anställningen utannonseras i den svenska platsbanken och därmed i Eures-systemet under viss tid. På så sätt erbjuds de lediga tjänsterna till arbetssökande inom EES och Schweiz och gemenskapsföreträdet respekteras. Utannonseringen av anställningen ligger sedan till grund för Arbetsmarknadsverkets bedömning av huruvida det finns en brist på efterfrågad arbetskraft eller inte.

KAKI resonerar i sitt slutbetänkande (kapitel 2) om vad brist på arbetskraft egentligen är. Av betänkandet framgår att det inte finns någon enhetlig definition av brist på arbetskraft. Enligt nuvarande ordning är det Arbetsmarknadsverket som i varje enskilt fall prövar om brist föreligger eller om det finns lämpliga arbetssökande som kan ta det lediga arbetet. Undantag är bristbedömningen vid säsongsarbete, där någon individuell arbetsmarknadsprövning inte görs utan där ett system med kvoter har tillämpats.

I anslutning till den myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen görs en kontroll av att anställningen erbjuds till samma lön, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor som

ges till arbetstagare redan bosatta i landet. Enligt nuvarande ordning förser Arbetsmarknadsverket, efter hörande av arbetstagarorganisationerna, Migrationsverket med beslutsunderlag i denna del.

#### *Statens roll vid tillståndsprövningen*

En utgångspunkt för KAKI är att staten även i fortsättningen ska ha en roll i tillståndsprövningen. Detta är utgångspunkten även för övervägandena i denna promemoria.

Det är naturligt att staten ansvarar för att kontrollera att lön, försäkringskydd och övriga anställningsvillkor motsvarar vad som gäller för arbetstagare som redan är bosatta i landet. Detsamma gäller om gemenskapsföreträdet respekterats. När det gäller frågan om det föreligger brist på arbetskraft är dock statens roll inte lika självklar.

Det får förutsättas att den enskilda arbetsgivaren har bäst kunskap om och insikt i vilken kompetens som behöver rekryteras till arbetsplatsen. Vid rekrytering från tredjeland bör därför arbetsgivarens bedömning vara avgörande när det gäller vilket behov av arbetskraft företaget har. Det torde för övrigt ur ett arbetsgivarperspektiv i regel vara betydligt enklare att rekrytera någon från Sverige än från tredjeland, förutsatt att rätt kompetens finns inom landet. De kostnader och den tidsåtgång som tillsammans utgör betydande svårigheter vid en rekrytering från utlandet torde dessutom ha en avhållande effekt.

Det föreslås därför att den myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen upphör. Detta innebär att det ska vara den enskilda arbetsgivaren, och inte Arbetsmarknadsverket, som i framtiden ska avgöra om det finns behov av att rekrytera från tredjeland. En sådan ordning torde leda till att arbetsgivarens kompetensbehov snabbare och bättre kan tillgodoses.

Genom att staten även i fortsättningen kontrollerar villkoren för det aktuella erbjudandet om anställning och att gemenskaps-

företrädet respekteras säkerställs en sund konkurrens om arbetstillfällena på arbetsmarknaden.

*En myndighet för ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd*

I och med att Arbetsmarknadsverket, om arbetsmarknadsprövningen tas bort, inte längre har någon materiell uppgift i hanteringen av ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd, bör uppgiften att från arbetstagarorganisationerna inhämta synpunkter avseende lön, försäkringsskydd och anställningsvillkor i övrigt, överföras till Migrationsverket. Därigenom kan handläggningen av ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd samlas hos en myndighet.

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) ska dock även fortsättningsvis svara för att, på uppdrag av arbetsgivaren, utannonsera det lediga jobbet i EES och Schweiz. AMS föreslås också svara för att tillsammans med företrädare för arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer, upprätta en förteckning över yrken inom vilka det råder brist på arbetskraft, som utgångspunkt för bedömning av arbetsökarviseringar (KAKI:s slutbetänkande avsnitt 8.3)

### 4.3 Närmare om Migrationsverkets prövning

**Förslag:** Uppehålls- och arbetstillstånd ska kunna beviljas en utlänning som har ett anställningserbjudande som han eller hon kan försörja sig på under förutsättning att lön, försäkringskydd och övriga anställningsvillkor inte är sämre än vad som gäller enligt svenska kollektivavtal eller vad som är praxis inom yrket eller branschen. Principen om gemenskapsföreträde och andra internationella åtaganden ska respekteras.

#### Skälen för förslaget:

##### *Försörjningsmöjlighet*

För att ett uppehålls- och arbetstillstånd ska kunna beviljas ska utlänningen ha erbjudits en anställning i Sverige som han eller hon kan försörja sig på. Det innebär att inkomsten måste vara tillräcklig så att han eller hon inte behöver ta försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) i anspråk. Med hänsyn till de ytterligare villkor som ställs upp avseende lönenivå m.m. torde detta i normalfallet vara uppfyllt, i varje fall om anställningen omfattar heltid.

##### *Anställningsvillkor*

I vissa fall kan lön och andra villkor för den aktuella anställningen vara sådana att den inte är attraktiv för personer bosatta i Sverige eller i EES i övrigt. Detta skulle kunna medföra att en brist på arbetskraft uppstår som en följd av dåliga arbetsvillkor. Det nya system som föreslås får inte underlätta för oseriösa arbetsgivare att hitta arbetskraft. De problem som finns med oseriösa arbetsgivare, vilka inte erbjuder den lön, det försäk-

ringsskydd och de anställningsvillkor i övrigt som gäller för arbetstagarorganisationerna redan bosatta i landet, måste motarbetas. Arbetstagarorganisationerna har en nyckelroll i detta sammanhang. Migrationsverket bör därför fortsättningsvis ansvara för att remittera ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd till arbetstagarorganisationerna på samma sätt som AMS hittills gjort. Nivån avseende lön, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor ska vara i nivå med vad som föreskrivs i gällande svenska kollektivavtal eller vad som följer av praxis inom yrket eller branschen.

Av 13 kap. 14 § UtIL framgår att berörda arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer ska få tillfälle att yttra sig vid prövning av frågor om arbetstillstånd som har principiell betydelse eller som i övrigt är av större vikt. Denna bestämmelse bör kompletteras med en närmare reglering på förordningsnivå om vad yttrandet ska avse. Om Migrationsverket finner att ett yttrande ska hämtas in avseende vissa anställningsvillkor bör de berörda organisationerna, i enlighet med KAKI:s förslag (avsnitt 9.4), avge sitt yttrande inom fem arbetsdagar. Om yttrande inte inkommit inom denna tid ska organisationen inte anses ha några invändningar mot de angivna löne- och anställningsvillkoren.

Enligt nuvarande ordning gör Migrationsverket ingen kontroll av de erbjudna anställningarna om det inte finns en tydlig misstanke om bristande seriositet hos den som lämnat erbjudandet om anställning. För att upprätthålla legitimiteten för systemet måste Migrationsverket vara observant på att anställningsavtalen inte är skenavtal. I likhet med vad som generellt gäller på den svenska arbetsmarknaden krävs också att den som ska arbeta inom ett reglerat yrke ska ha den legitimation eller auktorisation som krävs för att få utöva yrket i Sverige. Migrationsverket ska dessutom, på samma sätt som görs vid alla ärenden om uppehållstillstånd, kontrollera den sökandes skötsamhet. Detta följer av 5 kap. 17 § UtIL.

### *Gemenskapsföretråde*

Principen om gemenskapsföretråde måste även i fortsättningen respekteras. En grundförutsättning för att detta ska kunna göras, är att lediga anställningar görs tillgängliga för personer bosatta inom EES och i Schweiz. Som angetts ovan (avsnitt 3.2) är dock vissa tredjelandsmedborgare som är bosatta inom unionen eller i Schweiz, undantagna från principen om företråde till anställningar. Det gäller t.ex. den som arbetar som *au pair* eller som är asylsökande. Till grund för Migrationsverkets bedömning av om rekrytering ska tillåtas från ett land utanför EES eller Schweiz ska bl.a. ligga en kontroll av att en ledig anställning anmälts till arbetsförmedlingen och att den varit utannonserad på ett sådant sätt att kravet på gemenskapsföretråde efterlevts. Arbetsgivaren ska således ha anmält den lediga anställningen till arbetsförmedlingen och anställningen ska ha utannonserats i den svenska platsbanken och därmed automatiskt i Eures-systemet. I likhet med vad som föreslås i KAKI:s slutbetänkande (avsnitt 9.4.1), bör anställningen vara utannonserad i minst tio arbetsdagar. Om en arbetsgivare inte lyckas rekrytera en lämplig person bosatt i Sverige, i någon av medlemsstaterna i EES eller i Schweiz kan rekrytering därefter ske från tredjeland. Tredjelandsmedborgaren får då lämna in en ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd.

Migrationsverket ska även beakta andra åtaganden som Sverige gjort i internationella avtal om bl.a. arbetskraftsutbyte. Det kan vara fråga om sådana avtal som ingåtts inom ramen för samarbetet inom Europeiska unionen (KAKI:s slutbetänkande avsnitt 5.4) eller inom ramen för samarbetet inom WTO (KAKI:s slutbetänkande kapitel 13).

### *Förlängning av tidsbegränsat uppehålls- och arbetstillstånd*

I de fall där ett tidsbegränsat arbets- och uppehållstillstånd har beviljats och utlänningen erbjuds en förlängd anställning, ska utlänningen kunna ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd

inifrån landet i enlighet med vad som föreslås i KAKI:s slutbetänkande (avsnitt 7.2.2). Detta gäller också i fall då anställningen upphör under giltighetstiden för uppehålls- och arbetstillståndet (KAKI:s slutbetänkande avsnitt 7.2.4).

#### 4.4 Säsongsarbete

**Förslag:** Tillståndsgrunden säsongsarbete tas bort. De särskilda rutinerna för prövningen av ärenden rörande säsongsarbete upphör. Ansökningar om ett sådant tillstånd som tidigare rubricerats som säsongsarbetstillstånd ska hanteras i enlighet med de regler som generellt gäller för beviljande av uppehålls- och arbetstillstånd.

**Skälen för förslaget:** I KAKI:s slutbetänkande föreslås att arbetstagare som utför säsongsarbete ska ses som en särskild kategori eftersom sådant arbete väsentligen skiljer sig från annat arbete. I övrigt föreslås inga förändringar i systemet för säsongsarbete (avsnitt 7.4 i slutbetänkandet).

Migrationsverket har beträffande säsongsarbeten delegerat beslutanderätten till AMS, som tillämpat årliga kvoter i stället för individuell arbetsmarknadsprövning. Det särskilda förfarandet för säsongsarbeten har haft till syfte att tillgodose behovet av ett enkelt och snabbt förfarande.

Man kan utgå från att behovet av att anställa personer i säsongsbetonade arbeten, främst inom trädgårdsnäringen och liknande, kommer att kvarstå. Sedan utvidgningen av EU i maj 2004 har dock behoven av arbetskraft till stor del kunnat fyllas av arbetstagare från de nya medlemsstaterna. För år 2006 beslöt därför AMS efter samråd med arbetsmarknadens parter inom området att inte fastställa några kvoter för säsongsarbete. Ansökningar om arbetstillstånd för säsongsarbetare har i stället hanterats på samma sätt som övriga ärenden, dvs. med individuell arbetsmarknadsprövning och beslut av Migrationsverket.

Den enskilde arbetsgivaren bör även inom detta område få avgöra huruvida det föreligger behov av att rekrytera arbetskraft utanför EES och Schweiz för att effektivt kunna bedriva sin verksamhet samt för hur lång tid behovet finns. Det ovan föreslagna regelverket ska inte kopplas till kvantitativa kvoter utan i stället ska behovet vid varje tidpunkt avgöra antalet invandrade arbetstagare.

Då själva grunden för ett särskilt förfarande för säsongsarbete bortfaller i och med att arbetsgivaren själv föreslås avgöra om behov finns att anställa från tredjeland, bör även för säsongsbetonade anställningserbjudanden prövningen göras enligt de föreslagna generella reglerna för uppehålls- och arbetstillstånd (avsnitt 4.2). Enligt nuvarande riktlinjer för hanteringen av säsongsarbetstillstånd ska bostadssituationen för den sökande vara ordnad för att tillstånd ska kunna ges. Det kravet bör tas bort.

Migrationsverket ska utfärda tillstånd för den tid arbetserbjudandet omfattar. I de fall en utlänning erbjuds fortsatt anställning inom branschen, ska prövning ske i enlighet med förslaget i KAKI:s slutbetänkande, (avsnitten 7.2.2-7.2.4).

#### **4.5 Arbetstillståndets giltighet i tiden**

När det gäller giltighetstiden för meddelade arbetstillstånd hänvisas till de förslag som presenteras i KAKI:s slutbetänkande, (avsnitten 7.2 och 7.3).

## 5 Asylsökande

### 5.1 Uppehållstillstånd för arbete i Sverige för en utlänning som fått avslag på asylansökan

**Förslag:** En utlänning vars asylansökan avslagits genom ett lagakraftvunnet beslut ska undantagsvis kunna beviljas uppehållstillstånd för arbete utan att han eller hon först behöver lämna landet. En sådan ansökan ska endast kunna bifallas om sökanden kan visa att han eller hon har en anställning sedan minst sex månader. Anställningen ska vara en tillsvidareanställning eller ha en varaktighet om minst ett år från ansökningstillfället och uppfylla de allmänna förutsättningarna för arbetstillstånd. Även en familjemedlem till en sådan person ska kunna beviljas uppehållstillstånd utan att först behöva lämna landet. För att en ansökan ska kunna beviljas ska den ges in till Migrationsverket inom två veckor från det att beslutet om avslag på ansökan om asyl vunnit laga kraft.

#### Skälen för förslaget:

##### *KAKI:s förslag*

I KAKI:s slutbetänkande avsnitt 12.1.7 föreslås att asylsökande även i fortsättningen ska kunna arbeta i Sverige genom att

undantas från skyldigheten att ha arbetstillstånd om handläggningstiden i ärendet beräknas överstiga fyra månader (AT-UND). AT-UND ska enligt KAKI dock inte beviljas asylsökande som saknar identitetshandlingar, om utlänningen inte gjort vad som skäligen kan krävas för att fastställa sin identitet. KAKI föreslår även att arbetsgivare ska vara skyldiga att rapportera till Migrationsverket när de anställer en asylsökande med AT-UND. Migrationsverkets uppgift ska vara att registrera dessa anmälningar och eventuellt ompröva beslut om ekonomiskt bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Migrationsverket ska enligt förslaget ges i uppdrag att löpande föra statistik såväl över asylsökande som beviljas AT-UND som asylsökande som arbetar med stöd av AT-UND.

I KAKI:s slutbetänkande avsnitt 12.2 föreslås att den nuvarande ordningen att arbetstillstånd ska sökas före inresan i landet ska behållas även för dem som befinner sig i landet och fått avslag på sin asylansökan. I KAKI:s slutbetänkande avsnitt 7.1.1 redogörs för bakgrunden till principen om en reglerad invandring. I slutbetänkandet slås, som en av kommitténs utgångspunkter, fast att arbetskraftsinvandringen även fortsättningsvis ska vara reglerad, att förutsättningarna för arbetskraftsinvandringen ska läggas fast i lag och förordning, att beslut i dessa ärenden ska fattas av myndigheter samt att huvudregeln ska vara att uppehålls- och arbetstillstånd ska vara beviljat före inresan i Sverige (s. 119).

#### *Utgångspunkter*

Utgångspunkten i denna promemoria är att Sverige även fortsättningsvis ska ha en reglerad invandring och att huvudregeln är att uppehålls- och arbetstillstånd ska ansökas om och beviljas före inresa i Sverige. En utlänning som söker asyl i Sverige behöver dock av förklarliga skäl få göra det efter sin inresa i landet. Asylsökande omfattas därför inte av kravet på att ansökan om uppehållstillstånd ska ha gjorts och beviljats före

inresan i landet. Mot denna bakgrund är det viktigt att det inte skapas ett system där en asylansökan lämnas in av en sökande som inte har skyddsskäl, utan som i själva verket vill få resa in i Sverige för att få tillträde till arbetsmarknaden. Det skulle kunna leda till ett missbruk av asylsystemet och en urholkning av asylrätten och dess legitimitet. För samhället kan det även leda till att kostnaderna för mottagandet av asylsökande ökar. För att motverka sådant missbruk bör huvudregeln om att en ansökan om uppehållstillstånd för arbete ska lämnas in och vara beviljad före inresan till Sverige upprätthållas. Det bör dock vara möjligt att i undantagsfall kunna bevilja en ansökan om uppehållstillstånd för arbete även efter inresan i landet. Den som har kommit till Sverige och sökt asyl och som hunnit arbeta under asylprövningen har påbörjat en etablering i Sverige. Detsamma gäller för eventuella familjemedlemmar. Anknytningen till Sverige har stärkts genom inträdet på arbetsmarknaden. Att någon i en sådan situation ska tvingas lämna Sverige för att ansöka om uppehållstillstånd för arbete kan i vissa fall framstå som föga rimligt och inte minst vara kostsamt för den enskilde och hans eller hennes familj. För arbetstagaren skulle ett avbrott i arbetet t.o.m. kunna leda till att han eller hon förlorar sin anställning. För en arbetsgivare kan det bli ett ekonomiskt avbräck om arbetstagaren en tid tvingas utebli från arbetsplatsen för att lämna Sverige och söka nödvändiga tillstånd. Det gäller särskilt om personen innehar en sådan nyckelposition att produktionen eller verksamheten i stort blir lidande om personen under en period uteblir från arbetet.

*När ska en ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd kunna beviljas?*

Möjligheten att frånga huvudregeln att en ansökan om uppehållstillstånd för arbete ska ges in och vara beviljad före inresan bör vara reserverad för asylsökande som fått ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning och under tiden asylansökan prövats fått ett arbete här och av den anledningen vill stanna i

Sverige. För att beviljas tillstånd bör den asylsökande som beviljats AT-UND ha en anställning som varat i minst sex månader vid ansökningstillfället. Det förhållandet bör kunna styrkas med t.ex. lönebesked, uppgifter från Skatteverket om innehållen preliminärskatt eller liknande. För att tillstånd ska kunna beviljas bör vidare krävas att anställningen varar minst ett år från tidpunkten för ansökan samt att de krav som generellt gäller för arbetstillstånd avseende lön, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor är uppfyllda.

En utlänning som har lämnat in en uppenbart ogrundad asylansökan bör i normalfallet inte omfattas av möjligheten att beviljas AT-UND eftersom ett sådant ärende bör kunna handläggas på kortare tid än fyra månader. Som redogjorts för inledningsvis föreslår KAKI att en utlänning som inte kan styrka sin identitet, eller som inte skäligen gör vad som kan krävas för att fastställa den, inte heller ska omfattas av möjligheten att beviljas AT-UND. I normalfallet bör inte heller möjligheten att beviljas AT-UND finnas för s.k. Dublinärenden, dvs. för ärenden som gäller utlänningar som ska överföras i enlighet med Dublinförordningen till annan medlemsstat i EU för att där få sin asylansökan prövad. Så kallade Dublinärenden bör normalt kunna handläggas på kortare tid än fyra månader.

Den som omfattas av undantaget från kravet på arbetstillstånd och har en anställning bör, även efter det att asylansökan avslagits och personen fått ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning, kunna omfattas av undantaget under den tid som en eventuell ansökan om uppehållstillstånd för arbete prövas. Utan en sådan möjlighet kan utlänningen riskera att förlora sin anställning eftersom han eller hon inte längre har nödvändiga tillstånd för att arbeta här.

Enligt 12 kap. 15 § andra stycket UtlL ska en utlänning som avvisas lämna landet inom två veckor och en utlänning som utvisas lämna landet inom fyra veckor efter det att beslutet vunnit laga kraft om inte annat bestämts i beslutet. För att motverka missbruk av möjligheten att efter avslag på en asylansökan kunna ansöka om uppehållstillstånd för arbete utan att lämna landet, är

det rimligt att det införs en tidsgräns för när ansökan senast ska ha lämnats in för att den ska kunna beviljas. Denna tidsgräns bör sättas till två veckor från det att beslutet om avslag på en ansökan om asyl vunnit laga kraft. Om Migrationsverket får in en ansökan efter det att tidsgränsen på två veckor har passerats ska ansökan avvisas. En ansökan om uppehållstillstånd för arbete bör handläggas skyndsamt.

#### *Anhöriga*

Även familjemedlemmar till en utlänning vars asylansökan avslagits genom ett lagakraftvunnet beslut bör kunna få sina ansökningar om uppehållstillstånd beviljade efter inresan. Familjemedlemmar som ännu inte ansökt om eller fått sin ansökan om uppehållstillstånd slutligt prövad kan enligt någon av grunderna i 5 kap. 18 § UtlL få sin ansökan beviljad efter inresan.

Det bör nu införas en bestämmelse som gör det möjligt att även för sådana familjemedlemmar vars asylansökningar avslagits genom lagakraftvunna beslut bevilja en ansökan efter inresan. Med hänsyn till vad som anförts ovan bör en tidsgräns gälla för när familjemedlemmarnas ansökningar om uppehållstillstånd får göras. Det är rimligt att tidsgränsen även för familjemedlemmar sätts till två veckor från det att beslutet om avslag på asylansökan vunnit laga kraft.

#### *Verkställighet, överklagande, m.m.*

Enbart den omständigheten att en utlänning vars asylansökan avslagits genom ett lagakraftvunnet beslut lämnar in en ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd utgör inte ett sådant verkställighetshinder som avses i 12 kap. 18-19 §§ UtlL. Migrationsverket bör dock avvakta med verkställigheten av avvisningen eller utvisningen tills ansökan prövats. De som får avslag på sina

ansökningar om uppehållstillstånd för arbete bör snarast lämna landet.

Av 12 kap. 16 § UtlL framgår att om Migrationsverket efter omprövning beviljar en utlänning tidsbegränsat uppehållstillstånd får verket samtidigt upphäva ett av verket fattat beslut om avvisning eller utvisning. Om Migrationsverket meddelar ett tidsbegränsat uppehållstillstånd utan att upphäva beslutet om avvisning eller utvisning, får beslutet om avvisning eller utvisning inte verkställas medan tillståndet gäller. Av 12 kap. 22 § UtlL framgår att ett beslut om avvisning eller utvisning som inte har meddelats av allmän domstol upphör att gälla fyra år från det att beslutet vann laga kraft. Av samma paragraf framgår att om permanent uppehållstillstånd meddelas upphör ett beslut om avvisning eller utvisning att gälla.

Om Migrationsverket beviljar ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd bör verket, i analogi med 12 kap. 16 § UtlL, samtidigt kunna besluta att upphäva ett beslut om avvisning eller utvisning.

Den som får avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd kan överklaga detta beslut till migrationsdomstol enligt 14 kap. 3 § UtlL. Av samma bestämmelse framgår att Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om arbetstillstånd får överklagas till migrationsdomstol om frågan om tillstånd har behandlats i samband med ett beslut om avvisning eller utvisning. De personer som kommer att kunna ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd enligt förslaget kommer vid ansökningstillfället att omfattas av ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning. Migrationsverket kommer därför inte, om verket avslår ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd, att på nytt pröva frågan om avvisning eller utvisning. Utlänningen kommer därmed, i likhet med vad som gäller för närvarande, att kunna överklaga beslutet om avslag på ansökan om uppehållstillstånd men inte beslutet om avslag på ansökan om arbetstillstånd.

## 6 Ekonomiska konsekvenser

### 6.1 Arbetskraftsinvandring

**Bedömning:** Antalet ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd kommer att öka. Förslaget innebär vidare att Migrationsverket tillförs uppgifter i samband med prövningen av ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd. Detta väntas innebära en större tidsåtgång i varje ärende med ökade kostnader som följd. Vidare kräver de nya uppgifterna en kompetens som inte finns inom Migrationsverket. Resurser behöver därför tillföras verket.

**Skäl för bedömningen:** Förslagen till ett effektivare och mer flexibelt system för rekrytering av arbetskraft förväntas leda till en ökad arbetskraftsinvandring till Sverige. Om så blir fallet kommer antalet ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd att öka och Migrationsverket kommer att få fler ärenden att handlägga. Det är svårt att bedöma hur stor ökningen kan komma att bli. Med nuvarande regler är antalet avslag på arbetstillståndsärenden relativt få. Det kan antas att den nuvarande myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen lett till att arbetsgivare inom vissa branscher inte försökt rekrytera arbetskraft från tredjeland. Avskaffandet av den myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen kan förväntas leda till att antalet ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd från tredjelands-

medborgare ökar. Det är svårt att beräkna hur stor ökningen kan komma att bli, detta påverkas av den framtida utvecklingen på arbetsmarknaden. Vid ett antagande om att förslagen i dessa delar leder till en ökning med 1 000 ärenden bedöms Migrationsverkets handläggningskostnader öka med ca 3 miljoner kronor.

Förslagen innebär också att vissa av de arbetsuppgifter som Arbetsmarknadsverket har enligt nuvarande ordning kommer att överföras till Migrationsverket. Detta kräver att kompetens som för närvarande inte finns inom Migrationsverket tillförs verket.

Under år 2005 prövade Migrationsverket närmare 12 000 ansökningar om arbetstillstånd avseende tredjelandsmedborgare, drygt 10 000 bifölls. Länsarbetsnämnderna hade yttrat sig över cirka 5 000 av de ansökningar som bifölls och över flertalet av de ansökningar som avslogs. I övriga ärenden beslutade Migrationsverket med stöd av ett generellt yttrande från AMS. Enligt uppgifter från AMS kan tidsåtgången för länsarbetsnämndernas arbete med att skriva yttranden i arbetstillståndsärenden uppskattas till cirka 8 årsarbetskrafter vilket enligt AMS motsvarar en personalkostnad om cirka 3,5 miljoner kronor. Overheadkostnader på AMS för utveckling och drift av IT-stöd, administration m.m. uppskattas till cirka 230 000 kronor. Det är dock svårt att uppskatta dessa kostnader då kostnaderna knutna till länsarbetsnämndernas arbete i arbetstillståndsärenden är nära förknippad med övrig verksamhet.

Förslaget innebär att den myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen upphör och därmed försvinner detta arbetsmoment. För Migrationsverket tillkommer dock ytterligare arbetsuppgifter i och med att verket nu ska kontrollera att de erbjudna anställningsavtalen inte är skenavtal.

Som en följd av att uppgifter överförs från AMS till Migrationsverket görs bedömningen att medel om 3,73 miljoner bör föras över till Migrationsverket. Vidare bör Migrationsverket beviljas ett engångsbelopp om 4 miljoner kronor för att hantera överförandet från AMS av den aktuella uppgiften och bygga upp organisatoriska former och IT-stöd för den förändrade verksamheten. Sammanlagt bör därför Migrationsverket initialt tillföras

10,73 miljoner kronor. Regeringen avser återkomma med förslag till finansiering av de tillkommande uppgifterna.

## 6.2 Asylsökande

**Bedömning:** Förslaget att ge en asylsökande som erhållit lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning möjlighet att i Sverige ansöka om uppehållstillstånd för arbete bedöms inte öka de statliga utgifterna.

**Skäl för bedömningen:** Antalet personer som arbetar med stöd av AT-UND under väntetiden i asylprocessen har varierat mellan Migrationsverkets olika mätillfällen. I genomsnitt under dessa mätillfällen är det ett par hundra personer som arbetar med AT-UND. Mot bakgrund av att ett så litet antal i förhållande till det totala antalet asylsökande arbetar med stöd av AT-UND och reglernas utformning bedöms endast ett fåtal personer per år komma att beviljas uppehållstillstånd med stöd av de föreslagna reglerna

Avgift kommer att tas ut för prövning av ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd med 1 000 kr för personer som fyllt 18 år och med 500 kr för personer som inte fyllt 18 år. Trots detta kan det inte uteslutas att ett stort antal personer med lagakraftvunna av- eller utvisningsbeslut inledningsvis kommer att ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd även om det är uppenbart att förutsättningarna för tillstånden inte är uppfyllda. Handläggningen av dessa ärenden bedöms kräva mycket begränsade arbetsinsatser och därmed medföra endast marginella kostnader.

Kostnaderna i Migrationsverkets mottagandesystem bedöms också de påverkas endast marginellt. Ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd måste ges in inom två veckor från det att beslutet om avslag på ansökan om asyl vunnit laga kraft. Relativt få personer väntas omfattas av förslaget och ärendena ska

handläggas skyndsamt. Vid ett bifall till ansökan omfattas personen inte längre av lagen (1994:137) om mottagandet av asylsökande m.fl. Sammantaget bedöms därför inte vistelsetiderna i mottagandet bli längre än vad de skulle ha varit inför ett återvändande.

Mot bakgrund av det relativt begränsade antalet ärenden som kan väntas bli aktuellt att handlägga bedöms Migrationsverket kunna hantera detta inom befintliga ekonomiska ramar.

Förslagen kan leda till en mindre ökning av antalet asylsökande om personer söker asyl i syfte att söka arbete i Sverige. Det är viktigt att kontinuerligt följa utvecklingen av dessa förhållanden.

### 6.3 Ytterligare ekonomiska konsekvenser

**Bedömning:** Förslagen bedöms innebära att delar av den samhällsekonomiska konsekvensberäkning som KAKI presenterar i sitt slutbetänkande tillförs en viss osäkerhet. Osäkerheten bedöms dock inte vara av den grad att det motiverar en ny samhällsekonomisk konsekvensberäkning.

**Skäl för bedömningen:** Förslaget om ett effektivare och mer flexibelt system för rekrytering av arbetskraft till Sverige bygger på de samhällsekonomiska konsekvenser som KAKI presenterar i sitt slutbetänkande (kap. 14).

Vilka ekonomiska konsekvenser som avskaffandet av den myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen får på berörda myndigheter har beskrivits ovan (kap 6.1). Det bör dock i sammanhanget också göras några förtydliganden om de antaganden som ligger till grund för de samhällsekonomiska konsekvenser som KAKI presenterar.

KAKI:s konsekvensberäkningar bygger på att den myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen behålls och att det är efterfrågan på arbetskraft som ska styra arbetskraftsinvand-

ringen. Förslagen som presenteras i denna promemoria innebär att den myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen föreslås upphöra men att arbetskraftsinvandringen fortsatt ska styras av arbetsmarknadens efterfrågan på arbetskraft.

Att arbetskraftsinvandringen ska styras av arbetsmarknadens efterfrågan på arbetskraft följer av att ett konkret erbjudande om anställning ska ligga till grund för att ett arbetstillstånd i det enskilda fallet ska kunna beviljas. Som beskrivits ovan (avsnitt 4.3) så ska en ledig anställning utannonseras i den svenska platsbanken och därmed även i Eures-systemet. Arbetssökande från både Sverige, EES och Schweiz erbjuds alltid möjlighet att söka den lediga anställningen.

Då det är förenat med kostnader att rekrytera från utlandet kan man utgå från att arbetsgivaren handlar rationellt i sin rekryteringsprocess och torde i första hand anställa personer bosatta i närområdet, detta förutsatt att rätt kompetens finns tillgänglig. Om så inte är fallet finns det incitament för att utvidga rekryteringsprocessen till att omfatta ett bredare upptagningsområde. Om en arbetsgivare beslutar sig för att rekrytera en person från ett tredjeland måste det förutsättas att den personen är bäst lämpad för arbetet i fråga och att anställningen således inte kan tillsättas av någon arbetssökande från Sverige eller övriga EES.

Införandet av de nya arbetsmarknadspolitiska åtgärderna, instegsjobb och nystartsjobb, vilka införts efter att KAKI presenterat sitt slutbetänkande är dock en faktor som påverkar konsekvensberäkningen. Detta innebär att delar av den samhälls-ekonomiska konsekvensberäkning som KAKI presenterar i sitt slutbetänkande är förenad med en viss osäkerhet till följd av förslagen i denna promemoria. Osäkerheten bedöms dock inte vara av den grad att det motiverar en ny samhällsekonomisk konsekvensberäkning.



## 7 Författningskommentar

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

5 kap.

18 §

Paragrafen reglerar när en ansökan om uppehållstillstånd ska göras.

I andra stycket införs en *ny punkt 6* i vilken en hänvisning görs till 18 a § om uppehållstillstånd för sådana utlänningar vars asylansökan avslagits genom ett lagakraftvunnet beslut. Hänvisningen innebär att en ansökan om sådant tillstånd kan göras från Sverige. Nuvarande punkt 6 blir en *ny punkt 7*.

18 a §

Paragrafen är *ny* och behandlar i vilka fall en utlänning vars asylansökan avslagits genom ett lagakraftvunnet beslut kan beviljas uppehållstillstånd för arbete.

Av paragrafens *första stycke punkt 1* framgår att uppehållstillstånd kan beviljas en utlänning som sökt asyl och fått ett lagakraftvunnet beslut om avslag på sin asylansökan om han eller hon har en anställning sedan minst sex månader. Detta innebär att utlänningen med stöd av ett s.k. AT -UND måste ha arbetat under tiden som asylsökande. Vid ansökningstillfället ska anställningen vara en anställning som löper minst ett år från ansökningstillfället och uppfyller de krav som ställs i 6 kap. 2 §

första stycket för att arbetstillstånd ska kunna beviljas. Se närmare kommentaren till den paragrafen. Vid prövningen av om uppehålls- och arbetstillstånd ska beviljas i dessa fall behöver inte Migrationsverket pröva om gemenskapsföreträdet respekterats. Av *punkt 2* framgår att även familjemedlemmar till en person som beviljas uppehållstillstånd enligt första stycket kan beviljas uppehållstillstånd. Bestämmelsen är endast tillämplig för familjemedlemmar vars asylansökningar avslagits genom lagakraftvunna beslut. Det ska vara fråga om familjemedlemmar som enligt 3 § första stycket 1-4, 3 a § första stycket 1 eller andra stycket har stark anknytning till en person som beviljas uppehållstillstånd enligt 1. Det kan förekomma att familjemedlemmarnas asylansökningar inte handlagts gemensamt. Det är då inte säkert att familjemedlemmarnas asylansökningar har avslagits genom ett lagakraftvunnet beslut. I en sådan situation kan det bli aktuellt för Migrationsverket att pröva om en ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning ska kunna bifallas efter inresan enligt någon av grunderna i 18 § andra stycket.

I *andra stycket* anges att en ansökan om uppehållstillstånd enligt första stycket för att kunna beviljas måste ges in till Migrationsverket senast två veckor efter det att beslutet om avslag på en ansökan om asyl vunnit laga kraft. Om Migrationsverket får in en ansökan efter det att tidsgränsen på två veckor har passerats ska ansökan avvisas.

Finner Migrationsverket att en ansökan om arbetstillstånd ska beviljas, ska uppehålls- och arbetstillstånd utfärdas för de tidsperioder som anges i KAKI:s förslag till ny 6 kap. 3 a §. Där framgår även vad som gäller vid förlängning av ett arbetstillstånd.

## 6 kap.

### 2 §

Paragrafen anger förutsättningarna för att bevilja arbetstillstånd.

I paragrafens *första* stycke anges när ett arbetstillstånd får beviljas. För att arbetstillstånd ska kunna beviljas krävs att utlänningen har fått ett anställningserbjudande och att omfattningen av arbetet är sådan att utlänningen kan försörja sig under vistel-

sen i landet. Som en ytterligare förutsättning för arbetstillstånd krävs att lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än vad som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Till ansökan om arbetstillstånd ska bifogas ett anställningserbjudande av vilket lönevillkor, försäkringsskydd och andra anställningsvillkor ska framgå. Migrationsverket ska pröva om utlänningen kan förväntas försörja sig genom det aktuella arbetet och om lön, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor uppfyller de krav som ställs upp i bestämmelsen. Migrationsverket bör vara uppmärksam på att det erbjudna anställningsavtalet inte är ett skenavtal. Ansökningar om arbetstillstånd som rubriceras som säsongsarbetstillstånd ska hanteras i enlighet med de regler som gäller för beviljande av arbetstillstånd.

I *andra stycket* som är nytt anges att arbetstillstånd endast får beviljas om rekryteringsförfarandet är förenligt med åtaganden som Sverige gjort inom Europeiska unionen eller genom internationella avtal. Av detta följer att Migrationsverket ska pröva om arbetsgivarens rekrytering stämmer överens med principen om gemenskapsföreträdet. Normalt innebär det att arbetsgivaren ska ha försökt rekrytera personal genom att utlysa en vakans i platsbanken och Eures-systemet i tio arbetsdagar. Migrationsverket ska även beakta att andra åtaganden som Sverige har gjort i internationella avtal om bl.a. arbetskraftsutbyte respekteras vid en rekrytering. Finner Migrationsverket att en ansökan om arbetstillstånd ska beviljas, ska uppehålls- och arbetstillstånd utfärdas för de tidsperioder som anges i förslaget i KAKI:s slutbetänkande till ny 6 kap. 3 a §.

I paragrafens *tredje stycke* som är nytt anges vissa särskilda situationer där arbetstillstånd får ges. Motsvarande bestämmelser finns i nuvarande 6 kap. 2 § UtL.