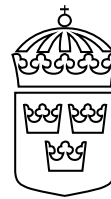


Regeringens proposition

2025/26:87



Nya regler för arbetskraftsinvandring

Prop.
2025/26:87

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 11 december 2025

Ulf Kristersson

Johan Forssell
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lämnas förslag som syftar till att skärpa villkoren för arbetskraftsinvandring samtidigt som invandring av högkvalificerad arbetskraft främjas. Det handlar bl.a. om följande:

- Ett krav på heltäckande sjukförsäkring och ett lönekrav införs som villkor för arbetstillstånd. Vissa yrkesgrupper ska dock kunna undantas från lönekravet.
- Vissa yrkesgrupper ska kunna uteslutas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd.
- Arbetstillstånd får vägras om arbetsgivaren har blivit påförd vissa sanktioner eller är misstänkt för eller har dömts för vissa brott.
- Den särskilda avgiften för den som har en utlänning anställd som inte har rätt att vistas eller arbeta i Sverige höjs.
- Två nya brott, exploatering av utländsk arbetskraft och handel med arbetstillstånd, införs.
- Tillståndstiden för EU-blåkort och tillstånd för säsongsarbete förlängs.
- Möjligheterna för vissa högkvalificerade utlänningar att ansöka om uppehållstillstånd inifrån Sverige utökas.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juni 2026.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	5
3	Ärendet och dess beredning	14
4	Nuvarande regler om arbetskraftsinvandring	15
4.1	Villkor för inresa, vistelse och arbete i Sverige	15
4.2	Tillstånd vid arbetskraftsinvandring	16
4.2.1	Uppehållstillstånd för arbete	16
4.2.2	Arbetstillstånd	16
5	Behovet av ändrade regler om arbetskraftsinvandring	17
6	Ett lönekrav som huvudregel vid arbetskraftsinvandring	20
6.1	Ett lönekrav på 90 procent av medianlönen ska införas	20
6.2	Undantag från lönekravet för arbetstillstånd	28
7	Vissa yrkesgrupper ska kunna uteslutas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd	33
8	Högre krav för ICT-tillstånd och tillstånd för säsongarbete	37
9	Arbetstillstånd får vägras om arbetsgivaren har eller misstänks ha brutit mot väsentliga regler	41
10	Försörjningskrav för utlänningslagar som omfattas av bl.a. internationella avtal	48
11	Sjukförsäkring som ett krav för arbetstillstånd	51
12	Höjd särskild avgift för den som har en anställd som saknar rätt att vistas eller arbeta i Sverige	55
13	Nya brott i utlänningslagen	59
13.1	Det straffrättsliga skyddet mot exploatering av arbetskraft	59
13.2	Omfattning av arbetskraftsexploatering	60
13.3	En ny straffbestämmelse mot exploatering av utländsk arbetskraft	60
13.4	Handel med arbetstillstånd	68
14	Det bör inte införas särskilt anpassade regler för arbetskraftsinvandrare som är anställda utomlands	79
15	Längre tillståndstider för vissa typer av tillstånd	82
15.1	Tillståndstiden för säsongarbete bör förlängas	82
15.2	Tillståndstiden för EU-blåkort bör förlängas	84
16	Utökade möjligheter att ansöka om uppehållstillstånd inifrån Sverige	87
16.1	Byte till tillstånd för forskning och studier på forskarnivå inifrån Sverige	87
16.2	Det behövs inga lagändringar för att nyfödda barn ska kunna beviljas tillstånd inifrån landet	91

17	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	93	Prop. 2025/26:87
18	Konsekvenser	97	
19	Författningskommentar	113	
Bilaga 1	Sammanfattning av aktuella delar i betänkandet Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m.	126	
Bilaga 2	Utdrag ur betänkandets lagförslag	131	
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	133	
Bilaga 4	Sammanfattning av betänkandet Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. (SOU 2024:15)	134	
Bilaga 5	Utdrag ur betänkandets lagförslag	140	
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanserna	149	
Bilaga 7	Lagrådsremissens lagförslag.....	150	
Bilaga 8	Lagrådets yttrande	158	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 december 2025	163	

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringens förslag:

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

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

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)

dels att 5 b kap. 15 §, 6 kap. 2 och 9 §§, 6 a kap. 5 §, 6 b kap. 1 och 2 §§, 6 c kap. 2 och 9 §§ och 20 kap. 12 och 12 a §§ ska ha följande lydelse, *dels* att det ska införas fyra nya paragrafer, 6 kap. 2 c § och 20 kap. 10–10 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 b kap.

15 §¹

En utlännings som vill ha ett uppehållstillstånd enligt 1 eller 3–6 §§ ska ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i Sverige. En ansökan får inte bifallas efter inresan.

Första stycket gäller inte om utlännings

- | | |
|---|---|
| <p>1. ansöker om förlängning av ett uppehållstillstånd enligt 1 eller 3 §,</p> <p>2. har ett uppehållstillstånd enligt 1, 2 eller 4 § eller ett uppehållstillstånd enligt 3 § och antingen slutfört studier som motsvarar 30 högskolepoäng eller fullföljt en termin vid forskarutbildning och på annan grund ansöker om ett uppehållstillstånd enligt 1, 3 eller 4 §, <i>eller</i></p> | <p>2. har ett uppehållstillstånd enligt 1, 2 eller 4 § eller ett uppehållstillstånd enligt 3 § och antingen slutfört studier som motsvarar 30 högskolepoäng eller fullföljt en termin vid forskarutbildning och på annan grund ansöker om ett uppehållstillstånd enligt 1, 3 eller 4 §,</p> |
|---|---|

3. har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete som har beviljats enligt 5 kap. 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 5 kap. 10 a § eller ett EU-blåkort enligt 6 a kap. 1 §, och ansöker om ett uppehållstillstånd enligt 1 § eller för studier på forskarnivå enligt 3 § inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet och förutsättningarna för det tillståndet varit uppfyllda.

3. har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete som har beviljats enligt 5 kap. 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 5 kap. 10 a § eller ett EU-blåkort enligt 6 a kap. 1 §, och ansöker om ett uppehållstillstånd enligt 1 § eller för studier på forskarnivå enligt 3 § inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet och förutsättningarna för det tillståndet varit uppfyllda, *eller*

4. har ett uppehållstillstånd enligt 7 eller 8 § och ansöker om ett uppehållstillstånd enligt 1 § eller för studier på forskarnivå enligt 3 §

¹ Senaste lydelse 2024:1220.

6 kap.

2 §²

Arbetsstillstånd får ges till en utlänning som har ett anställningsavtal, om

1. anställningen gör det möjligt för honom eller henne att uppnå en god försörjning, och

2. lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen.

1. lönen minst uppgår till 90 procent av medianlönen i Sverige vid tidpunkten för ansökan (lönekravet),

2. lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen, *och*

3. utlänningen, vid vistelse som kommer att uppgå till högst ett år, har eller har ansökt om en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige.

Arbetsstillstånd enligt första stycket får endast ges om rekryteringsförfarandet är förenligt med Sveriges åtaganden inom Europeiska unionen.

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.

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. *Ett sådant arbetsstillstånd får beviljas endast om utlänningen kan försörja sig, om inte något annat följer av ett internationellt avtal eller ett avtal med ett annat land.*

2 c §

Ett arbetsstillstånd enligt 2 § första stycket får vägras om arbetsgivaren eller dennes ställföreträdare

1. är skäligen misstänkt för brott enligt 20 kap. i denna lag för vilket svårare straff än böter är föreskrivet eller enligt 4 kap. 1 a eller 1 b § brottsbalken,

2. har dömts för brott enligt 20 kap. i denna lag eller 4 kap. 1 a eller 1 b § brottsbalken,

3. har blivit påförd en särskild avgift enligt 20 kap., eller

4. har blivit påförd en sanktion för att ha lämnat oriktiga uppgifter till ledning för en myndighets beslut om skatt eller avgift och uppgifterna rör redovisning av arbete.

9 §³

Regeringen får meddela föreskrifter om

1. undantag från lönekravet i 2 § första stycket 1,

2. att vissa yrkesgrupper inte ska få beviljas arbetstillstånd enligt 2 § första stycket, och

3. försörjningsförmågan enligt 2 § tredje stycket.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om arbetstillstånd.

Regeringen får även i övrigt meddela föreskrifter om arbetstillstånd.

6 a kap.

5 §⁴

Ett EU-blåkort ska gälla för högst två år med den möjlighet till förlängning som framgår av 6 §. Om anställningstiden är kortare än två år ska EU-blåkortet minst gälla under anställningstiden med ett tillägg av tre månader.

Ett EU-blåkort ska gälla för högst fyra år med den möjlighet till förlängning som framgår av 6 §. Om anställningstiden är kortare än fyra år ska EU-blåkortet minst gälla under anställningstiden med ett tillägg av tre månader.

Att den som haft EU-blåkort under en sammanlagd tid av fyra år kan beviljas permanent uppehållstillstånd framgår av 5 kap. 5 §.

6 b kap.

1 §⁵

En utlänning som är anställd av ett företag som är etablerat utanför EES-staterna och Schweiz och som ska tjänstgöra som chef, specialist eller praktikant i mer än 90 dagar i ett företag (värdföretag) som dels är etablerat i Sverige, dels är en enhet som tillhör samma företag eller ett företag inom samma koncern ska, om inte annat följer av tredje stycket eller 3–5 §§, beviljas ett uppehålls- och arbetstillstånd för företagsintern förflyttning av personal (ICT-tillstånd), om

³ Senaste lydelse 2019:462.

⁴ Senaste lydelse 2024:1220.

⁵ Senaste lydelse 2020:598.

1. utlänningen har varit anställd i företaget under minst tre månader utan uppehåll vid tiden för den företagsinterna förflyttningen,

2. ersättningen inte är sämre än vad som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen, och övriga anställningsvillkor inte är sämre än vad som gäller för arbetstagare som är utstationerade i Sverige enligt 5 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare av ett företag som är etablerat inom EES eller Schweiz,

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

2. den ersättning som betalas till utlänningen motsvarar minst den lägsta ersättning som enligt svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen betalas vid heltidsarbete,

3. ersättningen inte är sämre än vad som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen, och övriga anställningsvillkor inte är sämre än vad som gäller för arbetstagare som är utstationerade i Sverige enligt 5 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare av ett företag som är etablerat inom EES eller Schweiz,

4. utlänningen, vid vistelse som kommer att uppgå till högst ett år, kan visa att han eller hon har, eller har ansökt om, en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige,

5. utlänningen har de yrkeskvalifikationer och den erfarenhet som krävs för uppdraget som chef eller specialist, eller har en sådan examen från ett universitet eller en högskola som krävs för praktiktjänstgöringen,

6. utlänningen efter förflyttningens slut kommer att kunna överflyttas till en enhet i tredjeland som tillhör samma företag eller till ett företag inom samma koncern i tredjeland, och

7. utlänningen inte utgör ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa.

Om den företagsinterna förflyttningen avser ett reglerat yrke ska utlänningen styrka behörigheten att få utöva yrket i Sverige.

Ett ICT-tillstånd ska inte beviljas om

1. utlänningen inte har fullgjort anmälningsskyldigheten enligt 13 §, eller

2. värdföretaget huvudsakligen har inrättats för att underlätta inresa för personer som är föremål för företagsintern förflyttning.

2 §⁶

En utlänning som har beviljats ett ICT-tillstånd av en annan EU-stat och som ska tjänstgöra som chef, specialist eller praktikant i mer än 90 dagar i ett företag som dels är etablerat i Sverige, dels är en enhet som tillhör samma företag eller ett företag inom samma koncern som det i den andra

1. ersättningen inte är sämre än vad som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen, och övriga anställningsvillkor inte är sämre än vad som gäller för arbetstagare som är utstationerade i Sverige enligt 5 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare av ett företag som är etablerat inom EES eller Schweiz,

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

1. den ersättning som betalas till utlänningen motsvarar minst den lägsta ersättning som enligt svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen betalas vid heltidsarbete,

2. ersättningen inte är sämre än vad som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen, och övriga anställningsvillkor inte är sämre än vad som gäller för arbetstagare som är utstationerade i Sverige enligt 5 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare av ett företag som är etablerat inom EES eller Schweiz,

3. utlänningen, vid vistelse som kommer att uppgå till högst ett år, kan visa att han eller hon har, eller har ansökt om, en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige, och

4. utlänningen inte utgör ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa.

Om den företagsinterna förflyttningen avser ett reglerat yrke ska utlänningen styrka behörigheten att få utöva yrket i Sverige.

6 c kap.

2 §⁷

Ett tillstånd för säsongsarbete ska beviljas om

1. anställningen gör det möjligt för utlänningen att försörja sig,

1. den lön som betalas till utlänningen motsvarar minst den lägsta lön som enligt svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen betalas vid heltidsarbete,

2. lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen,

3. utlänningen kan visa att han eller hon har, eller har ansökt om, en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige,

⁷ Senaste lydelse 2018:319.

4. utlänningen kan visa att han eller hon under sin vistelse kommer att ha tillgång till en bostad med lämplig standard, och

5. rekryteringsförfarandet är förenligt med Sveriges åtaganden inom Europeiska unionen.

Om säsongsanställningen avser ett reglerat yrke ska utlänningen styrka behörigheten att få utöva yrket i Sverige.

Ett tillstånd för säsongsarbete ska inte beviljas om

1. det finns risk för att utlänningen inte har för avsikt att lämna Sverige när tillståndstiden har löpt ut, eller

2. utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa.

9 §⁸

Ett tillstånd för säsongsarbete får inte beviljas för längre tid än anställningstiden och inte för längre tid än utlänningens pass gäller.

Den sammanlagda tillståndstiden för ett eller flera tillstånd för säsongsarbete får inte överstiga sex månader under en tolv månaders period.

Den sammanlagda tillståndstiden för ett eller flera tillstånd för säsongsarbete får inte överstiga *nio* månader under en tolv månaders period.

20 kap.

10 §⁹

Den som, i annat fall än som avses i 4 kap. 1 a eller 1 b § brottsbalken, har en utlänning anställd eller i övrigt har bestämmande inflytande över utlänningens arbetsförhållanden och exploaterar honom eller henne i arbete under uppenbart orimliga villkor, döms för exploatering av utländsk arbetskraft till fängelse i högst två år.

Är brottet grovt döms för grov exploatering av utländsk arbetskraft till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen avsett en verksamhet som bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning eller inneburit ett särskilt hänsynslöst utnyttjande av utlänningen.

⁸ Senaste lydelse 2018:319.

⁹ Tidigare 20 kap. 10 § upphävd genom 2024:847.

10 a §

Den som anställer en utlänning eller bistår en utlänning med att ansöka om arbetstillstånd och för detta begär eller tar emot en ersättning av utlänningen som står i uppenbart missförhållande till motprestationen, döms för handel med arbetstillstånd till fängelse i högst två år. Detsamma gäller den som anställer en utlänning eller bistår en utlänning med att ansöka om arbetstillstånd och för detta träffar avtal med utlänningen om en sådan ersättning.

Om brottet är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen avsett en verksamhet som bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning eller inneburit ett särskilt hänsynslöst utnyttjande av utlänningen.

10 b §

Ett avtalsvillkor om sådan ersättning som avses i 10 a § första stycket är ogiltigt. Den som har tagit emot ersättning enligt 10 a § första stycket är skyldig att lämna tillbaka det han eller hon har tagit emot.

12 §¹⁰

En fysisk eller juridisk person som har en utlänning anställd ska, oavsett om ansvar krävs ut enligt 5 §, betala en särskild avgift, om utlänningen

1. inte har rätt att vistas i Sverige, eller
2. har rätt att vistas här men saknar föreskrivet arbetstillstånd.

Särskild avgift enligt första stycket 1 ska inte betalas av den som har

1. kontrollerat utlänningens rätt att vistas i Sverige,
2. behållit en kopia av eller ett utdrag ur den eller de handlingar som visar att utlänningen har rätt att vistas här, och

3. underrättat den behöriga myndigheten, som anges i en förordning som har utfärdats med stöd av denna lag, om anställningen.

¹⁰ Senaste lydelse 2018:739.

För varje utlänning är avgiften det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde när överträdelsen upphörde. Om överträdelsen har pågått under en längre tid än tre månader, är avgiften för varje utlänning i stället *två* prisbasbelopp. Avgiften får sättas ned helt eller delvis, om särskilda skäl talar för det. Avgiften tillfaller staten.

För varje utlänning är avgiften *två gånger* det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde när överträdelsen upphörde. Om överträdelsen har pågått under en längre tid än tre månader, är avgiften för varje utlänning i stället *fyra gånger prisbasbeloppet*. Avgiften får sättas ned helt eller delvis, om särskilda skäl talar för det. Avgiften tillfaller staten.

12 a §¹¹

En fysisk eller juridisk person som är uppdragsgivare, eller uppdragsgivare i tidigare led, åt en arbetsgivare som har en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige anställd, ska betala en särskild avgift om

1. uppdragsgivaren, eller en uppdragsgivare i tidigare led, har anlitat arbetsgivaren som underentreprenör för att genomföra ett avtal om entreprenad eller underentreprenad,
2. utlänningen arbetar inom underentreprenaden, och
3. uppdragsgivaren, eller uppdragsgivaren i tidigare led, inte är beställare i huvudentreprenadavtalet.

En uppdragsgivare som har vidtagit rimliga kontrollåtgärder och som inte inser eller har skälig anledning att anta att arbetsgivaren hade en eller flera utlänningar anställda som saknade rätt att vistas i Sverige, ska inte betala den särskilda avgiften.

En uppdragsgivare i tidigare led ska betala den särskilda avgiften endast om uppdragsgivaren inser eller har skälig anledning att anta att arbetsgivaren hade en eller flera utlänningar anställda som saknade rätt att vistas här och som arbetade inom underentreprenaden.

För varje utlänning är avgiften det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde när överträdelsen upphörde. Om överträdelsen har pågått under en längre tid än tre månader, är avgiften för varje utlänning i stället *två* prisbasbelopp. Avgiften får sättas ned helt eller delvis, om särskilda skäl talar för det. Avgiften tillfaller staten.

För varje utlänning är avgiften *två gånger* det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde när överträdelsen upphörde. Om överträdelsen har pågått under en längre tid än tre månader, är avgiften för varje utlänning i stället *fyra gånger prisbasbeloppet*. Avgiften får sättas ned helt eller delvis, om särskilda skäl talar för det. Avgiften tillfaller staten.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juni 2026.

2. För ansökningar om förlängning av ett arbetstillstånd, som beviljats före ikraftträdandet, gäller 6 kap. 2 § första stycket 1 i den äldre lydelsen

om ansökan om förlängning har registrerats hos Migrationsverket senast den 1 december 2026. Prop. 2025/26:87

3. För överklagande av beslut som har meddelats före ikraftträdandet gäller 6 kap. 2 § första stycket 1 i den äldre lydelsen.

4. Vid tillämpningen av 20 kap. 12 och 12 a §§ gäller äldre föreskrifter för överträdelser som har ägt rum före ikraftträdandet.

3 Ärendet och dess beredning

Den 6 februari 2020 fick en särskild utredare i uppdrag att bl.a. överväga åtgärder för att motverka utnyttjande av arbetskraftsinvandrare (dir. 2020:8). Den 25 juni 2020 beslutades tilläggsdirektiv som bl.a. innebar att utredaren fick i uppdrag att även lämna författningsförslag om skärpta straff för arbetsgivare (dir. 2020:69). Utredningen, som antog namnet Utredningen om arbetskraftsinvandring (Ju 2020:5), överlämnade den 2 februari 2021 delbetänkandet Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring (SOU 2021:5). Förslagen i delbetänkandet har tagits om hand i propositionen Skärpta och förbättrade regler om arbetskraftsinvandring (prop. 2021/22:134). Den 2 november 2021 överlämnade utredningen sitt slutbetänkande Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m. (SOU 2021:88). En sammanfattning av aktuella delar av slutbetänkandet och utdrag ur dess lagförslag finns i *bilaga 1* respektive *bilaga 2*. Slutbetänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2021/03785).

Den 30 juni 2022 fick en särskild utredare i uppdrag att bl.a. analysera och ta ställning till hur ett nytt och effektivt system för arbetsmarknadsprövning kan utformas, hur systemet med s.k. spårbyte kan avskaffas samt om den särskilda avgiften för den som anställer en utlänning som saknar rätt att vistas eller arbeta i Sverige ska höjas och differentieras (dir. 2022:90). Regeringen beslutade den 16 februari 2023 om tilläggsdirektiv till utredningen som innebar att utredaren inte längre skulle fullfölja uppdraget att föreslå ett nytt system för arbetsmarknadsprövning med angränsande frågor. I stället skulle utredaren bl.a. analysera och ta ställning till hur ett regelverk kan utformas som utgår från att arbetstillstånd endast kan beviljas om utlänningen erbjuds en viss lönenivå och hur ett lägre lönekrav för enskilda yrkesgrupper kan utformas samt analysera och ta ställning till åtgärder som främjar den högkvalificerade arbetskraftsinvandringen (dir. 2023:25). Utredningen, som antog namnet Utredningen om en behovsprövad arbetskraftsinvandring (Ju 2022:11), överlämnade den 15 februari 2024 betänkandet Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. (SOU 2024:15). En sammanfattning av betänkandet och utdrag ur dess lagförslag finns i *bilaga 4* respektive *bilaga 5*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. Remissvaren finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2024/00372).

Lagförslagen i SOU 2021:88 om krav på viss inkomst och anställningsgrad har tagits om hand i propositionen Ett höjt försörjningskrav för arbetskraftsinvandrare (prop. 2021/22:284) och lagförslagen i SOU 2024:15 om avskaffande av systemet med spårbyte har tagits om hand i propositionen Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud (prop. 2024/25:92). I denna proposition behandlas lagförslagen i SOU 2021:88 om att arbetstillstånd för arbete hos arbetsgivare som brutit mot väsentliga regler får vägras och om nya

straffbestämmelser samt resterande lagförslag i SOU 2024:15. Övriga förslag i SOU 2021:88 bereds vidare i Regeringskansliet. Prop. 2025/26:87

Genom förslagen i denna proposition och återstående förslag i SOU 2021:88 anser regeringen att det inte finns skäl att gå vidare med kvarvarande förslag i betänkandet Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden (SOU 2016:91, Ju2016/09057) eller förslagen i departementspromemorian Konsekvenser för arbetsgivare vid återkallelse av uppehållstillstånd för arbete (Ds 2018:7, Ju2018/01460).

Förslagen bygger på en överenskommelse mellan regeringen och Sverigedemokraterna.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 16 oktober 2025 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 7*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 8*. Lagrådet anser att den i lagrådsremissen föreslagna bestämmelsen om exploatering av utländsk arbetskraft måste avgränsas i flera avseenden för att uppfylla nödvändiga krav på bestämdhet och precision i straffbestämmelser. Lagrådet kan därför inte tillstyrka förslaget i den utformning det har i lagrådsremissen. Lagrådet har i övrigt vissa författningstekniska synpunkter av redaktionell och språklig karaktär. Regeringen följer i huvudsak Lagrådets förslag. Lagrådets synpunkter behandlas i avsnitt 6.2, 7, 8, 9, 10, 13 och 16.1 samt i författningskommentaren (avsnitt 19).

I förhållande till lagrådsremissen görs dessutom vissa språkliga och redaktionella ändringar.

4 Nuvarande regler om arbetskraftsinvandring

4.1 Villkor för inresa, vistelse och arbete i Sverige

För att en utlänning ska få resa in och vistas i Sverige krävs som huvudregel ett giltigt pass och antingen en Schengenvisering, en nationell visering eller ett uppehållstillstånd (2 kap. 1, 3, 4 och 5 §§ utlänningslagen [2005:716], förkortad UtL). En utlänning som ska arbeta i Sverige på grund av anställning här eller utomlands behöver även, utom i vissa särskilt reglerade situationer, ha ett arbetstillstånd (2 kap. 7 § UtL).

Som huvudregel ska en utlänning som vill ha ett uppehållstillstånd för arbete och ett arbetstillstånd ansöka om och beviljas tillstånden före inresan i Sverige (5 kap. 18 § och 6 kap. 4 § UtL). Från denna huvudregel finns dock flera undantag. Det är t.ex. möjligt att söka och beviljas ett uppehållstillstånd inifrån landet om utlänningen ansöker om förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete, om han eller hon ansöker om uppehållstillstånd för arbete inom ett slag av arbete där det råder stor efterfrågan på arbetskraft och arbetsgivaren skulle förorsakas olägenheter

4.2 Tillstånd vid arbetskraftsinvandring

4.2.1 Uppehållstillstånd för arbete

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får t.ex. beviljas en utlänning som önskar vistas här i landet för arbete, studier eller besök (5 kap. 10 § UtL) eller för att bedriva näringsverksamhet (5 kap. 10 a § UtL).

I utlänningslagen finns också bestämmelser om kombinerade uppehålls- och arbetstillstånd som bygger på EU-direktiv. Dessa är tillstånd för högkvalificerad anställning, kallat EU-blåkort (6 a kap. UtL), tillstånd för företagsintern förflyttning, kallat ICT-tillstånd (6 b kap. UtL), och tillstånd för säsongsarbete (6 c kap. UtL). I 5 b kap. UtL finns bestämmelser om uppehållstillstånd för forskning, studier inom högre utbildning, viss praktik, visst volontärarbete och au pair-arbete. Även dessa bygger på ett EU-direktiv.

Familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare får beviljas uppehållstillstånd för samma tid som arbetskraftsinvandrarerna (5 kap. 23 § UtL och 4 kap. 4 a § utlänningsförordningen [2006:97], förkortad UtLF). För familjemedlemmar till utlänningar med EU-blåkort och ICT-tillstånd samt forskare gäller liknande regler. Även för familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare med arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtL, forskare, innehavare av EU-blåkort eller innehavare av ICT-tillstånd är huvudregeln att familjemedlemmarna ska ansöka om och beviljas uppehållstillstånd före inresan i Sverige (5 kap. 18 §, 5 b kap. 20 §, 6 a kap. 11 § och 6 b kap. 15 § UtL). Från huvudregeln finns vissa särskilt angivna undantag, till exempel vid förlängning av ett uppehållstillstånd.

4.2.2 Arbetstillstånd

Ett arbetstillstånd enligt reglerna för arbetskraftsinvandring får ges till en utlänning som har ett anställningsavtal, om anställningen gör det möjligt för honom eller henne att uppnå en god försörjning och lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen (6 kap. 2 § första stycket UtL). Kravet på god försörjning, som trädde i kraft den 1 november 2023, innebär att utlänningen ska ha en lön på minst 80 procent av den medianlön som Statistiska centralbyrån publicerar för Sverige (5 kap. 8 a § UtLF). En ytterligare förutsättning för att ett arbetstillstånd ska beviljas är att rekryteringsförfarandet är förenligt med Sveriges åtaganden inom Europeiska unionen. Det innebär bl.a. att det s.k. unionsföreträdet måste ha respekterats (6 kap. 2 § andra stycket UtL). Unionsföreträdet innebär att det egna landets befolkning samt befolkningen i EES och Schweiz ska ha företräde till befintliga arbetstillfällen.

Ett arbetstillstånd får även ges till en utlänning som deltar i ett internationellt utbyte eller om det följer av ett internationellt avtal eller ett avtal med ett annat land (6 kap. 2 § tredje stycket UtL).

Ett arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtL får inte ges för längre tid än två år. Tillståndstiden för ett arbetstillstånd får förlängas om anställningen uppfyller förutsättningarna för ett arbetstillstånd i 6 kap. 2 § första stycket UtL. Om ansökan avser en ny anställning ska även unionsföreträdet beaktas (6 kap. 4 a § UtL).

En utlänning som har uppehållsrätt eller permanent uppehållstillstånd behöver inte ha arbetstillstånd (2 kap. 8 c § UtL). Detsamma gäller en utlänning som är medborgare i Schweiz eller som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat (5 kap. 1 § UtL). Många kategorier av utlänningar som vistas tillfälligt i Sverige undantas också från kravet på arbetstillstånd (5 kap. 2 § UtL).

5 Behovet av ändrade regler om arbetskraftsinvandring

Regeringens bedömning

Det finns ett behov av skärpta regler för att beviljas arbetstillstånd och nya bestämmelser för att motverka fusk och arbetslivskriminalitet inom systemet för arbetskraftsinvandring. Det finns samtidigt ett behov av ytterligare åtgärder för att främja invandring av högkvalificerad arbetskraft.

Utredningens bedömning (SOU 2021:88)

Utredningen gör inte någon uttrycklig bedömning i denna del.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt över det allmänna behovet av ändrade regler. Några remissinstanser framför synpunkter eller efterfrågar klargöranden gällande delar av utredningens kartläggning av missbruket för regelverket för arbetskraftsinvandring, däribland *Almega* och *Svenskt Näringsliv* som anser att kartläggningen inte ger fog för att problemen för gruppen arbetskraftsinvandrare specifikt är betydande. *Polismyndigheten* i sin tur delar dock den analys som utredningen gör med anledning av kartläggningen. Några remissinstanser, bl.a. *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* och *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)*, ifrågasätter om de åtgärder som utredningen föreslår är tillräckliga för att stävja missbruket av systemet för arbetskraftsinvandring.

Utredningens bedömning (SOU 2024:15)

Utredningen gör inte någon uttrycklig bedömning i denna del.

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över det allmänna behovet av ändrade regler, men några av dem ifrågasätter behovet av ändrade regler såvitt gäller vissa specifika förslag och om förslagen kommer ge önskad effekt på fusk och arbetslivskriminalitet. Vad gäller de förslag som ska främja högkvalificerad arbetskraftsinvandring är det flera remissinstanser, bl.a. *Svenskt Näringsliv*, *Tech Sverige* och *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)*, som menar att utredningens förslag är bra men inte tillräckliga för att möta det behov av högkvalificerad arbetskraft som finns i Sverige.

Skälen för regeringens bedömning

Sverige har ett stort behov av högkvalificerad arbetskraft och landets konkurrenskraft stärks av att sådan arbetskraft kan rekryteras från andra länder. Regeringen vill att fler utländska experter, doktorander och forskare väljer att flytta till Sverige och att det ska bli enklare för svenska företag att attrahera, etablera och behålla högkvalificerad internationell kompetens och annan utländsk arbetskraft som är viktig för Sveriges konkurrenskraft. Det behöver därför vidtas åtgärder för att förbättra regelverket genom att bl.a. öka flexibiliteten och förutsägbarheten för de högkvalificerade arbetskraftsinvandrare som vill komma hit och arbeta. Som bl.a. *Svenskt Näringsliv*, *Tech Sverige* och *TCO* är inne på krävs det många olika typer av åtgärder för att möta det behov av högkvalificerad arbetskraft som finns i Sverige. Regeringen har därför gett Migrationsverket i uppdrag att främja högkvalificerad arbetskraftsinvandring genom att bl.a. förkorta handläggningstiderna. Regeringen har också gett elva statliga aktörer i uppdrag att identifiera problem och föreslå förbättringar kopplat till Sveriges möjligheter att attrahera, etablera och behålla högkvalificerad internationell kompetens och annan utländsk arbetskraft som är viktig för Sveriges konkurrenskraft (KN2024/00521 och KN2023/00170[delvis]).

För att upprätthålla legitimiteten för systemet för arbetskraftsinvandring är det viktigt att motverka missbruk av regelverket och utnyttjande av arbetskraftsinvandrare. Utredningen om arbetskraftsinvandring, som bl.a. haft i uppdrag att kartlägga i vilken utsträckning regelverket för arbetskraftsinvandring missbrukas, menar att bilden av de problem som finns med utnyttjande av utländsk arbetskraft är någorlunda samstämmig. Enligt utredningens kartläggning, som redovisas i SOU 2021:88, uppges ett av huvudproblemen vara att de tillstånd och handlingar som arbetskraftsinvandrare visar upp är äkta men innehåller felaktiga uppgifter. Det kan exempelvis handla om villkor för anställningen som både arbetsgivare och arbetstagare är införstådda med inte kommer infrias eller att inget arbete överhuvudtaget ska utföras för arbetsgivaren. Det rapporteras även om att arbetstagare utnyttjas, bl.a. på så sätt att de arbetar till mycket låga löner, långa dagar och ibland utan ledighet. Missbruket och utnyttjandet finns enligt utredningen inom mer eller mindre alla branscher och omfattande upplägg förekommer för att dölja de verkliga förhållandena. När det gäller omfattningen av missbruket av regelverket för arbetskraftsinvandring specifikt utmynnar utredningens kartläggning i att det inte går att dra några säkra slutsatser. Brottsligheten är svår att upptäcka och anmäls sällan. Ett

skäl till det kan vara att offren inte ser sig själva som offer eller att de är rädda eller i beroendeförhållande till de arbetsgivare som utnyttjar dem. Samtliga myndigheter och flertalet aktörer som utredningen varit i kontakt med uppger samstämmt att den största delen av missbruket av systemet för arbetskraftsinvandring aldrig kommer till myndigheternas kännedom. Mot bakgrund av att det bl.a. inte finns någon statistik som enbart tar sikte på gruppen arbetskraftsinvandrare avstår utredningen från att kvantifiera omfattningen av missbruket genom att ange någon siffra eller procentsats. Utredningen konstaterar dock sammantaget att problemen är betydande och mycket allvarliga (SOU 2021:88 s. 175–178).

Även om det, som bl.a. *Almega* och *Svenskt Näringsliv* är inne på, finns en osäkerhet kring hur omfattande problemen med missbruk av regelverket för arbetskraftsinvandring är anser regeringen att det, med hänsyn till utredningens kartläggning och senare granskningar (se t.ex. *Delegationen mot arbetslivskriminalitet*, *Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige*, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland, SOU 2023:8), finns mycket som talar för att de slutsatser som Utredningen om arbetskraftsinvandring drar i det här avseendet ger en förhållandevis rättvisande bild. Regeringen kan också konstatera att det faktum att det överhuvudtaget förekommer missbruk – en omständighet som inte ifrågasätts av remissinstanserna – är allvarligt nog. Förutom att enskilda arbetstagare riskerar att fara illa utgör missbruket av systemet för arbetskraftsinvandring ett hot mot den sunda konkurrensen. Konkurrensen snedvrids när systemet utnyttjas och företag som följer reglerna får svårare att överleva. Ett allvarligt problem för samhället i stort är också att uppläggen som förekommer kan bidra till att finansiera den organiserade brottsligheten.

Problemen med missbruk av regelverket för arbetskraftsinvandring förekommer främst inom personalintensiva yrken med låga krav på utbildning (SOU 2024:15 s. 183). Genom att öka kraven för att beviljas arbetstillstånd kan denna grupp arbetskraftsinvandrare minska, vilket också kan innebära att den arbetskraft som redan finns i Sverige bättre tas tillvara. En sådan ordning kan också bidra till färre ansökningar om arbetstillstånd, vilket leder till kortare handläggningstider för de arbetskraftsinvandrare som uppfyller kraven. Därmed förenklas kompetensförsörjningen för arbetsgivare som har behov av att anställa kvalificerad arbetskraft från tredje land. Det är samtidigt viktigt att kraven för arbetstillstånd inte är så höga att de arbetskraftsinvandrare som Sverige faktiskt behöver riskerar att stängas ute.

Regeringen anser sammantaget att det finns ett behov av skärpta regler för att bevilja arbetstillstånd och nya bestämmelser för att motverka fusk och arbetslivskriminalitet inom systemet för arbetskraftsinvandring. I denna proposition lämnas därför sådana förslag.

I sammanhanget bör framhållas att regeringen delar den uppfattning som bl.a. *LO* ger uttryck för gällande att lagstiftning i sig inte är tillräckligt för att komma till rätta med problemen med utnyttjande av arbetstagare och missbruk av regelverket utan att det även krävs andra åtgärder. Regeringen har under senare år intensifierat arbetet mot arbetslivskriminalitet och flera åtgärder har vidtagits för att motverka missbruk och utnyttjande av arbetskraft. Det finns bl.a. ett pågående uppdrag för nio myndigheter att samverka för att motverka arbetslivskriminalitet, bl.a. genom inrättande av

regionala center mot arbetslivskriminalitet (A2022/00333). Deltagande myndigheter är Arbetsmiljöverket, Arbetsförmedlingen, Skatteverket, Försäkringskassan, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Jämställdhetsmyndigheten och Migrationsverket. Myndigheterna samarbetar för att upptäcka felaktigheter hos arbetsgivare och kärnan i samarbetet är genomförandet av myndighetsgemensamma arbetsplatskontroller. I september 2024 ändrades uppdraget på så sätt att myndigheternas samarbete bl.a. ska utvecklas för att slå hårdare mot den kriminella ekonomin, organiserad brottslighet i företagsmiljö, människohandel, människosmuggling och människoexploatering i arbete (A2024/01109). Regeringen har även ökat anslagen till de samverkande myndigheterna och vidare har en nationell strategi mot arbetslivskriminalitet antagits (Nationell strategi mot arbetslivskriminalitet, svårt att fuska, enkelt att åka fast, kännbart att bli straffad).

6 Ett lönekrav som huvudregel vid arbetskraftsinvandring

6.1 Ett lönekrav på 90 procent av medianlönen ska införas

Regeringens förslag

För att ett arbetstillstånd ska kunna beviljas enligt reglerna för arbetskraftsinvandring införs ett lönekrav som innebär att utlänningens lön minst ska uppgå till 90 procent av medianlönen i Sverige vid tidpunkten för ansökan. Det ska inte längre krävas att anställningen gör det möjligt för utlänningen att uppnå en god försörjning.

Utredningens förslag (SOU 2024:15)

Förslaget från utredningen överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att utlänningens lön minst ska uppgå till medianlönen i Sverige för att ett arbetstillstånd enligt reglerna för arbetskraftsinvandring ska beviljas.

Remissinstanserna

Flera remissinstanser, bl.a. *Arbetsgivarverket*, *Kommunal, Landsorganisationen i Sverige (LO)*, *Medlingsinstitutet*, *Region Norrbotten*, *Sveriges Kommuner och regioner (SKR)*, *Svenskt Näringsliv*, *Sveriges advokatsamfund*, *Sveriges akademikers centralorganisation (Saco)*, *Teknikföretagen* och *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)*, är negativt inställda eller har invändningar mot utredningens förslag. Särskilt påpekar många av dem att det föreslagna lönekravet innebär ett ingrepp i den svenska lönebildningsmodellen där arbetsmarknadens parter sätter löner. Arbetsgivarverket, som delar denna uppfattning, anger att

lönekravet innebär ett avsteg från den svenska partsmodellens tydliga rollfördelning och att ett mer ändamålsenligt system vore att parterna själva får hantera frågan om vad som kan utgöra ett rimligt försörjningskrav med beaktande av lönenivå och bristsituation inom olika branscher. *Svenska ILO-kommittén* ifrågasätter av samma anledning om utredningens förslag är förenligt med Sveriges åtaganden enligt ILO:s konventioner nr 87, 98 och 154 och anger att denna fråga bör analyseras närmare i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Flera remissinstanser, bl.a. *Industriarbetsgivarna*, *Innovations- och kemiindustrierna i Sverige (IKEM)*, *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* och *Sveriges universitetslärare och forskare (SULF)* anser också att det föreslagna lönekravet är anmärkningsvärt mot bakgrund av Sveriges starka engagemang mot minimilöner på EU-nivå.

Enligt *Polismyndigheten* kan lönekravet bidra till att förebygga t.ex. arbetslivskriminalitet, människoexploatering och människohandel men en konsekvens av förslaget kan också bli att andra tillståndstyper används för att kringgå regelverket. Andra remissinstanser, som *Svenskt Näringsliv* och *Visita*, menar däremot att lönekravet inte är en effektiv åtgärd för att motverka fusk eller utnyttjande av arbetskraft. *Delegationen mot arbetslivskriminalitet*, *Gröna arbetsgivare*, *H2 Green Steel*, *IKEM* och *Industriarbetsgivarna*, som delar denna uppfattning, anger att förslaget i stället skulle kunna ha en negativ påverkan på missbruk eller arbetslivskriminalitet, t.ex. genom att arbetstagare som inte når upp till lönekravet väljer att stanna kvar illegalt eller att lönen som dokumenteras är en annan än den som arbetstagaren tar emot.

Många remissinstanser, bl.a. *IKEM*, *Industriarbetsgivarna*, *Installörsföretagen*, *Svenskt Näringsliv*, *TCO*, *Teknikföretagen*, *Tillväxtverket*, *Region Norrbotten* och *Region Västerbotten* menar att utredningens förslag riskerar att påverka kompetensförsörjningen och i vissa fall tillväxten negativt. *Företagarna* anser att det inte är förenligt med näringsfriheten att företag ges olika villkor för att driva sin verksamhet.

Migrationsverket anser att det ökar transparensen och förutsägbarheten för sökande och arbetsgivare att lönekravet, liksom utredningen föreslår, utgår från en schabloniserad beräkning men att det bör förtydligas att det rör sig om den medianlön som var publicerad vid tidpunkten för ansökan. Vidare anser Migrationsverket att det behöver förtydligas hur lönekravet förhåller sig till att lönen inte får vara sämre än vad som följer av kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen samt hur t.ex. en höjd medianlön under tillstandsperioden bör hanteras. Bl.a. *Förvaltningsrätten i Göteborg* och *Förvaltningsrätten i Malmö* anser att bestämmelsen är otydlig och öppnar upp för olika tolkningar om lönekravet ska vara uppfyllt vid ansöknings- eller provningstidpunkten.

Konjunkturinstitutet efterfrågar klarhet rörande definitionen av begreppet medianlön då det finns ett flertal olika statistikkällor för löner i Sverige. Även *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* anger att lönebegreppet är outvecklat i betänkandet. Universitetet påpekar vidare att betänkandet saknar resonemang om hur lönekravet förhåller sig till gravida och Sveriges åtaganden enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD).

Flera remissinstanser, bl.a. *Swedish Incubators & Science Parks (SISP)* och Teknikföretagen, påtalar att det bör utredas om personaloptioner och delägarskap kan utgöra värde likställt lön då innovativa företag annars inte kommer att kunna rekrytera arbetskraft från tredjeländ. *Northvolt* anser bl.a. att arbetsgivarens bevisbörda i fråga om lön måste klargöras och underlättas samt att det inte kan krävas att anställningskontraktet innehåller en exakt siffra gällande det månatliga utfallet av rörliga lönetillägg. Enligt Lunds universitet (Juridiska fakulteten) saknas det vägledande förarbetsuttalanden om hur migrationsmyndigheterna ska hantera situationen att en persons inkomst marginellt understiger lönekravet samtidigt som övriga villkor är uppfyllda. Även Migrationsverket efterfrågar förtydligande om den formulering i betänkandet som anger att tillståndet inte behöver återkallas om det rör sig om mindre avvikelser från lönekravet.

Flera remissinstanser, bl.a. *Lantbrukarnas riksförbund (LRF)*, Medlingsinstitutet, Svenskt Näringsliv, TCO och Visita, menar att i stället för ett lönekrav i nivå med medianlönen bör ett krav på lön i nivå med kollektivavtal eller praxis i den aktuella branschen gälla för arbetstillstånd. LO och *Service- och kommunikationsfacket (Seko)* anser att en myndighetsbaserad behovsprövning borde avgöra vilka som får arbetskraftsinvandra till Sverige i stället för ett lönekrav.

Skälen för regeringens förslag

Nuvarande förutsättningar för arbetstillstånd för arbetskraftsinvandrare

För att en utlänning ska kunna beviljas ett arbetstillstånd enligt reglerna för arbetskraftsinvandring måste de krav som anges i 6 kap. 2 § första stycket UtlL vara uppfyllda. Detta innebär att arbetstillstånd får ges till en utlänning som har ett anställningsavtal, om anställningen gör det möjligt för honom eller henne att uppnå en god försörjning. Kravet på en god försörjning innebär att lönen ska uppgå till minst 80 procent av den medianlön som SCB publicerar för Sverige, vilket för närvarande motsvarar 29 680 kronor (5 kap. 8 a § UtlF). Innan kravet på god försörjning infördes den 1 november 2023 räckte det att utlänningen kunde försörja sig för att arbetstillstånd skulle beviljas. Detta innebar att inkomsten från anställningen skulle vara av sådan storlek att utlänningen inte behövde försörjningsstöd. Enligt praxis innebar detta att inkomsten som huvudregel måste uppgå till ett visst bestämt belopp som beräknades till 13 000 kronor (jfr MIG 2015:11 och MIG 2018:12).

Utöver detta gäller att lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte får vara sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Migrationsöverdomstolen har uttalat att en helhetsbedömning ska göras av samtliga anställningsvillkor och att så länge som villkoren vid en sådan bedömning inte kan anses vara sämre än vad som följer av kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen bör de kunna godtas (MIG 2017:24 och MIG 2017:25).

Det höjda försörjningskravet 2023 infördes bl.a. mot bakgrund av att det tidigare regelverket kommit att underlätta för oseriösa arbetsgivare att anlita billig arbetskraft och utnyttja systemet. En betydligt högre lägstanivå på försörjningskravet ansågs kunna bidra till att avskräcka mindre seriösa arbetsgivare, stärka arbetskraftsinvandrades ställning på arbetsmarknaden och gynna systemet som helhet (propositionen Ett höjt försörjningskrav för arbetskraftsinvandrare [prop. 2021/22:284] s. 7–8).

Det höjda försörjningskravet har delvis uppnått sitt syfte. Migrationsverket konstaterar t.ex. i en analys att för yrken inom branscher som normalt omfattas av högre utredningskrav syns en tydlig förändring såvitt gäller antalet avslagsbeslut, som ökat, och inkomna ärenden, som minskat, medan för yrken inom bl.a. segmentet högkvalificerade har effekten varit liten eller obetydlig. Störst förändring märks för yrken inom städ och restaurang där andelen avslagsbeslut ökat med 21 respektive 12 procentenheter efter den 1 november 2023. Antalet inkomna ärenden minskade under samma period med 40 respektive 27 procentenheter (Migrationsverkets analys den 1 november 2024, rapportnummer 1.3.4-2024-14766). Efter Migrationsverkets rapport har det skett en generell minskning av antalet beviljade arbetstillstånd inom såväl högkvalificerade som lågkvalificerade yrkesgrupper.

Enligt regeringen behöver reglerna emellertid förändras ytterligare. Sverige är i första hand i behov av kvalificerad och högkvalificerad arbetskraftsinvandring men har fortfarande en relativt omfattande arbetskraftsinvandring till yrken där kraven på utbildning och yrkeserfarenhet är låga. Ett krav på en högre lönenivå för att beviljas arbetstillstånd kan minska arbetskraftsinvandringen inom lågkvalificerade yrken samtidigt som det kan innebära att den arbetskraft som redan finns i Sverige bättre tas tillvara. Eftersom syftet med åtgärden bl.a. är att minska arbetskraftsinvandringen inom dessa yrkesgrupper är det inte tillräckligt att, såsom bl.a. *LRF*, *Medlingsinstitutet*, *Svenskt Näringsliv* och *Visita* föreslår, i stället för ett lönekrav införa ett krav på lön i nivå med kollektivavtal eller praxis i den aktuella branschen för att få arbetstillstånd. Regeringen menar dock att arbetsgivaren har bäst förutsättningar att bestämma vilken arbetskraft som han eller hon behöver och anser mot denna bakgrund, till skillnad från *LO* och *Seko*, att en myndighetsbaserad arbetsmarknadsprövning inte bör införas.

Flera remissinstanser, däribland *Delegationen mot arbetslivskriminalitet*, *Gröna arbetsgivare*, *H2 Green Steel*, *IKEM*, *Industriarbetsgivarna*, *Svenskt Näringsliv* och *Visita*, anser inte att införandet av ett lönekrav är en effektiv åtgärd för att motverka fusk och några av dem menar att det skulle kunna få motsatt effekt. Regeringen delar inte denna uppfattning. Av utredningens genomgång är det tydligt att det främst är inom personalintensiva branscher med låga krav på utbildning och låga löner som det är vanligt med arbetslivskriminalitet och missbruk. Sådana branscher kan exempelvis vara städ- eller restaurangbranschen. Av Migrationsverkets analys om försörjningskravets effekter framgår också att i just dessa branscher har både antalet avslag på ansökningar om arbetstillstånd ökat och antalet ansökningar minskat (det

har dock även skett en generell minskning av antalet beviljade arbetstillstånd inom såväl högkvalificerade som lågkvalificerade yrken). Det är därför tydligt att höjda krav i fråga om inkomst har effekt på arbetskraftsinvandringen inom riskbranscherna. Genom att arbetskraftsinvandringen till yrken inom dessa branscher minskar bör också problemen med missbruk av systemet för arbetskraftsinvandring och utnyttjande av arbetskraft minska. Även om det krävs flera åtgärder än ett högre inkomstkrav för att stoppa missbruket med systemet för arbetskraftsinvandring eller avskräcka mindre seriösa arbetsgivare bedömer regeringen att åtgärden kan bidra till att stärka arbetskraftsinvandrandes ställning på arbetsmarknaden. De övriga åtgärder som regeringen vidtar för att bekämpa arbetslivskriminaliteten, såsom ökat informationsutbyte mellan myndigheter och bättre kontrollmöjligheter, motverkar att arbetskraftsinvandrare i stället stannar kvar och arbetar illegalt eller i praktiken får en annan lön än den som anges i anställningsavtalet (se vidare om dessa åtgärder i bl.a. avsnitt 7). Regeringen delar därför *Polismyndighetens* uppfattning att ett skärpt lönekrav kan bidra till att förebygga arbetslivskriminalitet, människoexploatering och människohandel. Med beaktande av de specifika villkor och krav som ställs upp för att beviljas andra tillstånd, t.ex. EU-blåkort, tillstånd för säsongsarbete och ICT-tillstånd, anser regeringen att den risk som Polismyndigheten lyfter om att andra typer av tillstånd kan användas för att kringgå de skärpta kraven för arbetstillstånd bör vara begränsad.

Regeringen anser mot denna bakgrund att införandet av ett lönekrav som överstiger nuvarande försörjningskrav är en ändamålsenlig åtgärd mot missbruk, arbetslivskriminalitet och exploatering av arbetskraft. Flera remissinstanser påpekar att det lönekrav i nivå med medianlönen som utredningen föreslår riskerar att försvåra kompetensförsörjningen och att träffa en del kvalificerade yrkesgrupper som Sverige vill locka till sig och behålla. Regeringen anser därför att ett något lägre lönekrav är tillräckligt för att uppnå eftersträlvade syften samtidigt som Sverige inte riskerar att förlora värdefull kompetens, och föreslår att utlänningens lön ska uppgå till 90 procent av medianlönen för att arbetstillstånd ska beviljas. Med ett sådant lönekrav kommer det nuvarande kravet på god försörjning inte längre fylla någon funktion. Det föreslås därför att kravet på god försörjning ersätts med ett lönekrav som villkor för att beviljas ett arbetstillstånd.

Den svenska arbetsmarknadsmodellen och kompetensförsörjningen

Flera remissinstanser, t.ex. *Arbetsgivarverket*, *Kommunal*, *LO*, *Medlingsinstitutet*, *Region Norrbotten*, *Saco*, *SKR*, *Svenskt Näringsliv* och *TCO*, anser att det föreslagna lönekravet strider mot den svenska lönebildningsmodellen där arbetsmarknadens parter sätter löner. Det har också lyfts, bl.a. från *IKEM*, *Industriarbetsgivarna*, *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* och *SULF* att förslagen är anmärkningsvärda mot bakgrund av Sveriges engagemang mot minimilöner på EU-nivå.

Remissinstansernas synpunkter angående lönekravets påverkan på den svenska arbetsmarknadsmodellen bemöts i det avsnitt som behandlar konsekvenserna av förslagen (avsnitt 18). Det kan dock redan här

framhållas att även om regeringen delar remissinstansernas ståndpunkt att den svenska modellen är viktig och ska värnas, såväl på nationell nivå som på EU-nivå, delar inte regeringen bedömningen att den svenska lönebildningsmodellen påverkas av föreslaget lönekrav enligt utlänningslagstiftningen. Arbetskraftsinvandringen utgör en mycket liten del av det totala antalet förvärvsarbetande i Sverige. Ett lönekrav som ett villkor för arbetstillstånd är inte en ny rättsfigur i svensk rätt och innebär inte att det införs ett krav på minimilön, som bl.a. Svenskt Näringsliv menar, utan är endast ett villkor för att tredjelandsmedborgare ska få tillstånd att arbeta i Sverige. Om lönen för en tredjelandsmedborgare som vill ansöka om arbetstillstånd inte uppfyller villkoret ska personen i fråga nekas arbetstillstånd. Lönekravet kan därmed inte anses inverka på den fria förhandlingsrätten mellan parterna på arbetsmarknaden. Regeringen anser mot denna bakgrund inte heller att föreslaget lönekrav påverkar Sveriges argumentation mot minimilöner på EU-nivå.

Som *Svenska ILO-kommittén* framhåller innehåller betänkandet ingen analys om lönekravet är förenligt med Sveriges åtaganden enligt ILO:s konventioner. Bland de av ILO:s konventioner som Sverige har ratificerat och som kan vara av relevans i detta sammanhang finns konvention (nr 87) om föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten, konvention (nr 98) om tillämpningen av principerna för organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten, samt konvention (nr 154) om främjande av kollektiva förhandlingar. I konventionerna föreskrivs bl.a. om arbetstagar- och arbetsgivarorganisationers rättigheter att fritt utöva sin organisationsrätt genom att organisera sin förvaltning och verksamhet (art. 3 och 11 i konvention nr 87), om arbetstagares skydd mot varje åtgärd med avseende på deras anställningsförhållanden som är av organisationsfientlig art (art. 1 i konvention nr 98) och om att åtgärder anpassade till förhållandena i varje land ska vidtas för att främja kollektiva förhandlingar (art. 5 i konvention nr 154). Åtgärder som begränsar parternas fria förhandlingsrätt skulle kunna anses strida mot konventionerna. Som anges ovan är dock lönekravet endast ett villkor för att få arbetstillstånd i Sverige och inte en lagreglering av en tillåten lägstalön i Sverige. Det står alltså fortfarande arbetsmarknadens parter fritt att förhandla och träffa avtal om löner i kollektivavtal. Mot denna bakgrund bedöms förslaget inte strida mot parternas fria förhandlingsrätt och den svenska lönebildningsmodellen utan får anses förenligt med nämnda konventioner.

Det har vidare från flera håll, bl.a. IKEM, Industrierbetsgivarna, *Installatörsföretagen*, Svenskt Näringsliv, TCO, *Teknikföretagen*, *Tillväxtverket*, *Region Norrbotten* och *Region Västerbotten*, påtalats att förslaget riskerar att försvåra kompetensförsörjningen, antingen i allmänhet eller inom vissa yrken, branscher eller delar av Sverige. Det kan inledningsvis konstateras att färre personer och yrkesgrupper kommer att träffas av regeringens förslag på ett lönekrav om 90 procent av medianlönen än utredningens förslag på ett lönekrav i nivå med medianlönen. Som nämnts ovan utgör arbetskraftsinvandringen dessutom endast en liten del av Sveriges totala arbetskraft och föreslaget lönekrav berör varken arbetstagar- eller EES-medborgare eller de som har möjlighet att ansöka om något av de övriga arbetsrelaterade tillstånd som finns i svensk rätt. Kompetensförsörjningen inom de lågavlönade yrken utan särskilda krav på utbildning som i huvudsak berörs av förslaget bör i

de flesta fall kunna tillgodoses genom arbetskraft i Sverige. Om det finns enstaka yrken där behovet trots detta inte kan tillgodoses med arbetskraft i Sverige bör kompetensförsörjningen inom dessa kunna avhjälpas av förslaget undantagssystem, som närmare beskrivs nedan. Förslaget påverkan på kompetensförsörjningen bedöms därmed sammantaget bli begränsad. Även förslagets påverkan på kompetensförsörjningen utvecklas närmare i konsekvensanalysen i avsnitt 18.

Företagarna anger att förslaget inte är förenligt med näringsfriheten. Regeringen delar inte denna uppfattning. Förslaget lönekrav träffar alla arbetsgivare lika. Förslaget bedöms därmed inte ekonomiskt gynna vissa personer eller företag. Som nämnts ovan ställs det därtill redan upp liknande krav för olika typer av tillstånd inom migrationsrätten. Förslaget bedöms vara förenligt med näringsfriheten (jfr 2 kap. 17 § regeringsformen).

Utformningen av lönekravet

Regeringen anser alltså att lönen för att arbetstillstånd ska beviljas bör uppgå till minst 90 procent av medianlönen i Sverige. *Konjunkturinstitutet* efterfrågar klarhet rörande definitionen av begreppet medianlön då det finns ett flertal olika statistikällor som avser löner i Sverige. I likhet med utredningens förslag kan en definition av begreppet medianlön göras i förordning. Liksom *Migrationsverket* anger ökar det transparensen och förutsägbarheten för såväl arbetskraftsinvandrare som arbetsgivare om bestämmelsen utgår från en schabloniserad beräkning som tydligt framgår av författning.

Några remissinstanser, bl.a. *Förvaltningsrätten i Göteborg*, *Förvaltningsrätten i Malmö* och *Migrationsverket*, anser att utredningens förslag till bestämmelse är otydlig och öppnar upp för olika tolkningar om lönekravet ska vara uppfyllt vid tidpunkten för ansökan eller prövningen. Regeringen anser att lönen vid prövningstillfället ska uppgå till minst 90 procent av den medianlön som gällde vid tidpunkten för ansökan för att lönekravet ska vara uppfyllt. Detta är också avsikten med förslaget i betänkandet, som dock utgår från ett lönekrav i nivå med medianlönen (SOU 2024:15 s. 122). Regeringen anser att utredningens författningsförslag återspeglar detta på ett tydligt sätt och att något förtydligande i detta avseende därför inte är nödvändigt. Det kan också noteras att samma formulering återfinns i 6 a kap. 1 § UtL, som avser lönetröskeln för EU-blåkort, och att det inte har framkommit några tillämpningsproblem gällande den bestämmelsen.

Om utlänningen ansöker om en förlängning av tillståndet innebär det att det bör vara den medianlön som gäller vid tidpunkten för ansökan om förlängning som ska tillämpas vid beräkning av lönekravet. Ofta kommer alltså ett högre lönekrav behöva vara uppfyllt vid förlängningsansökan jämfört med föregående ansökan. Detta betyder dock inte att utlänningens lön vid varje enskild tidpunkt under tillståndstiden måste uppgå till 90 procent av den medianlön som gäller vid just det tillfället, utan det räcker att det lönekrav som gäller vid ansökningstidpunkten är uppfyllt vid prövningstillfället.

Migrationsverket önskar även ett förtydligande om hur lönekravet förhåller sig till kravet att lönen inte får vara sämre än de villkor som följer

av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen (6 kap. 2 § första stycket 2 UtLL). Detta krav bör även fortsättningsvis tillämpas på samma sätt som i dag. Lönekravets syfte är inte att fastställa löner eller harmonisera dessa utan endast att utgöra en undre gräns för när arbetstillstånd får beviljas. Det är alltså inte tillräckligt att lönen enbart uppgår till 90 procent av medianlönen om ansökan om arbetstillstånd avser ett yrke där lönen enligt kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen är högre. Även detta krav måste alltså, precis som enligt nuvarande ordning, vara uppfyllt.

Flera remissinstanser, bl.a. *SISP* och Teknikföretagen, påpekar att det behöver förtydligas vad som ska räknas in i lönen, och nämner då särskilt personaloptioner, delägarskap och rörliga lönetillägg. Migrationsverket gör redan i dag en bedömning av om utlänningens lön når upp till kravet på god försörjning och att den inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Det nu föreslagna lönekravet innebär ingen skillnad vad gäller bedömningen av vad som kan anses ingå i utlänningens lön. Förutom själva grundlönen brukar även vissa andra återkommande ersättningar eller förmåner som rörliga lönetillägg räknas med. Vid bedömningen av om lönen når upp till de krav som ställs kan en framtidsytande bedömning göras över en längre period än månadsvis och viss variation kan godtas (MIG 2025:1). Lönebegreppets närmare innehåll torde dock kunna variera mellan olika branscher och bör därför i det enskilda fallet avgöras med ledning av kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Vid tvist mellan arbetsgivare och arbetstagare kan det ytterst bli en fråga för rättstillämpningen att avgöra om villkoren avser lön (jfr propositionerna Genomförande av blåkortsdirektivet [prop. 2012/13:148] s. 52 och 53 och Genomförande av det nya blåkortsdirektivet [prop. 2024/25:18] s. 56). På samma sätt är arbetsgivarens bevisbörda en fråga för rättstillämpningen.

Lunds universitet (Juridiska fakulteten) efterfrågar ett resonemang om hur lönekravet förhåller sig till gravida och Sveriges åtaganden enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD). Det nya lönekravet bör i detta avseende inte tillämpas annorlunda än exempelvis dagens krav på god försörjning och lönetröskeln som gäller för att beviljas ett EU-blåkort. Om den avtalade lönen inte når upp till lönekravet på grund av att den som har ett arbetstillstånd nyttjar förmåner och andra rättigheter för en arbetstagare som kan påverka den faktiska löneutbetalningen, t.ex. frånvaro på grund av graviditet, sjukskrivning eller föräldraledighet, bör detta alltså inte leda till att arbetstillståndet återkallas eller en förlängningsansökan nekas (jfr prop. 2012/13:148 s. 141 och prop. 2024/25:18 s. 209). Lönekravet påverkar mot denna bakgrund inte den rätt till arbete för personer med funktionsnedsättning på lika villkor som för andra som slås fast i artikel 27 i CRPD.

Ett uppehållstillstånd för arbete för en utlänning som har beviljats arbetstillstånd ska enligt 7 kap. 7 e § UtLL återkallas om förutsättningarna för arbetstillståndet enligt 6 kap. 2 § första stycket UtLL av något annat skäl än att anställningen har upphört inte längre är uppfyllda. Tillståndet behöver dock inte återkallas i ringa fall eller om en återkallelse med hänsyn till omständigheterna annars inte framstår som skälig. Lunds universitet (Juridiska fakulteten) och Migrationsverket önskar förtydliganden om hur mindre avvikelser från lönekravet ska hanteras och

bedömas. Mindre avvikelser från lönekravet kan t.ex. handla om att lönen har understigit lönekravet med ett mindre belopp eller en kortare tid. Vid skälighetsbedömningen kan det t.ex. beaktas om det lämnas en ursäktlig eller rimlig förklaring till varför det har blivit fel samtidigt som det framstår som klart att förutsättningarna för arbetstillstånd kommer att vara uppfyllda framöver. Fel som begåtts i syfte att missbruka reglerna om arbetskraftsinvandring eller utnyttja dem för något annat syfte än det avsedda kan inte anses vara vare sig ringa eller ursäktliga (se propositionen Skärpta och förbättrade regler om arbetskraftsinvandring [prop. 2021/22:134] s. 153–154). En samlad bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet får göras för att avgöra om det är fråga om ett ringa fall eller om en återkallelse kan underlåtas efter en skälighetsbedömning.

6.2 Undantag från lönekravet för arbetstillstånd

Regeringens förslag

Regeringen ska få meddela föreskrifter om undantag från lönekravet.

Utredningens förslag (SOU 2024:15)

Förslaget från utredningen överensstämmer i huvudsak med regeringens. I utredningen föreslås att, utöver regeringen, även den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om undantag från lönekravet.

Remissinstanserna

Några remissinstanser, bl.a. *Arbetsförmedlingen* och *Tillväxtverket*, tillstyrker förslaget om att införa en möjlighet till undantag från lönekravet om det införs. Flera remissinstanser som motsätter sig det nya förslaget om lönekrav ser dock problem även med förslaget om undantag. *Northvolt* menar t.ex. att föreslagna undantagsregler är otillräckliga och kommer att öka den administrativa bördan för företag medan *Teknikföretagen* anser att systemet kommer att skapa en osäkerhet som i sig kommer att försvåra rekrytering. Denna synpunkt delas av *Sveriges advokatsamfund*, som menar att förslaget kan få till följd att svenska entreprenörer etablerar sig i andra länder i stället för Sverige. Enligt bl.a. *Sveriges akademikers centralorganisation (Saco)* kan behovet av arbetskraft inte beslutas av en myndighet i förväg utan identifieras bäst av arbetsgivaren. *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* anser att utredningens förslag sammantaget är komplexa och svårbedömda samt att förslaget system framstår som tungrovt och byråkratiskt. *Akademikerförbundet SSR* anser att systemet skapar en risk för inlåsning i olika bristyrken, där arbetstagare blir begränsade i sin möjlighet att byta yrke och bransch om villkoren t.ex. är dåliga. *Tech Sverige* m.fl. befärar att undantagsreglerna kan leda till minskad rättssäkerhet och längre handläggningstider.

Flera remissinstanser har frågor om den praktiska hanteringen av undantagen och hur olika situationer ska bedömas. Enligt *Sveriges Ingenjörer* finns det en risk för att olika handläggare på Migrationsverket kommer att göra olika bedömningar om vilket lönekrav som ska tillämpas på en viss anställning. *Migrationsverket* anser att vissa praktiska situationer behöver förtydligas, t.ex. om ett yrke undantas efter att ansökan om arbetstillstånd lämnats in och om det kan leda till att samma yrke under samma tillståndperiod träffas av olika krav. Några remissinstanser, bl.a. Saco, lyfter att förslaget kan leda till fusk, som att en arbetsgivare felaktigt anger ett yrke som undantas på anställningsavtalet, och att förslaget därför behöver kombineras med kontroller och uppföljningar.

Många remissinstanser har synpunkter på den närmare utformningen av undantagsbestämmelsen, som enligt utredningens förslag ska införas på förordningsnivå. *Förvaltningsrätten i Malmö* har vissa författnings-tekniska synpunkter och anser att utredningens förslag på alternativ beslutsordning där Migrationsverket beslutar om undantag är mer ändamålsenligt än huvudförslaget där regeringen beslutar. Även Arbetsförmedlingen förespråkar utredningens alternativa förslag på beslutsordning medan Migrationsverket avstyrker detta. Flera remissinstanser, bl.a. Arbetsförmedlingen, *Kommunal*, Lunds universitet (Juridiska fakulteten), Migrationsverket, Saco, Tech Sverige och *Västra Götalandsregionen*, har också frågor om och synpunkter på vilket sätt beslutsunderlaget över yrken ska tas fram och vilka parter som bör få möjlighet att yttra sig över detta samt vilken roll arbetsmarknadens parter bör ha vid beredningen. Bland andra *Gröna arbetsgivare*, *Svenskt Näringsliv* och *Teknikföretagen* anser att det kan leda till minskad förutsägbarhet och kompetensutvisningar om de yrken som undantas från lönekravet ändras årligen. Flera remissinstanser, bl.a. Akademikerförbundet SSR, *Företagarna*, Northvolt, *Svenskt Näringsliv*, DIK och *Swedish Incubators & Science Parks (SISP)*, påpekar att många yrkesgrupper av olika anledningar inte kommer att fångas upp vid ett urval enligt utredningens förslag. Många organisationer och företag, bl.a. *Gröna arbetsgivare*, *Lantbrukarnas riksförbund (LRF)*, *Livsmedelsföretagen*, *Pressens morgontjänst (Premo)* och *Sveriges kristna råd*, framför att undantag bör införas, i vissa fall på permanent basis eller direkt i lag, för de yrkesgrupper de representerar.

Remissutfallet är i övrigt splittrat om utredningens huvudförslag på en lägsta månadslön i enlighet med kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen, eller alternativa förslag på hälften av medianlönen, ska gälla för de yrken som undantas från lönekravet. Detsamma gäller möjligheten till regionala undantag. *H2 Green Steel* och *Tillväxtverket* anser t.ex. att det bör finnas regionala undantag medan Migrationsverket befarar att dessa kan leda till kringgående av regelverket genom att anställningen inledningsvis placeras i den region där bristen råder men därefter flyttas till andra arbetsplatser. Lunds universitet (Juridiska fakulteten) lyfter också frågor om vad som händer om en arbetstagares arbetsskyldighet är mer omfattande än den region som bristyrket gäller i och hur bemanningsarbete ska hanteras när det gäller regionala bristyrken.

De flesta remissinstanser, bl.a. *Region Norrbotten*, *Sveriges läkarförbund* och *Tillväxtverket* är positiva till utredningens förslag på bestämmelse på förordningsnivå som undantar vissa legitimationsyrken

från lönekravet. Flera remissinstanser, bl.a. Akademikerförbundet SSR, *Naturvetarna*, Saco, *Socialstyrelsen* och Västra Götalandsregionen anser dock att undantaget även bör utvidgas till fler yrkesgrupper.

De flesta remissinstanser, bl.a. *Chalmers tekniska högskola*, *Företagarna*, *Svenska institutet*, *Tillväxtverket* och *Universitets- och högskolerådet*, är också positiva till utredningens förslag på bestämmelse på förordningsnivå som innebär att utlänningar som innehar uppehållstillstånd för bl.a. forskning och studier inom högre utbildning ska undantas från föreslaget lönekrav. Vissa remissinstanser, t.ex. *Almega*, Sveriges advokatsamfund och *Uppsala universitet*, anser dock att förslaget bör utvidgas till att omfatta fler grupper. Det finns även synpunkter på förslagets närmare utformning, t.ex. önskar Migrationsverket vissa förtydliganden och *Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF)* menar att låtnader bör medges studenter som är inne på sin sista termin. Flera remissinstanser, bl.a. *Konjunkturinstitutet* och *Sveriges förenade studentkårer*, lyfter att nydisputerade ofta inte får någon lön utan får sina inkomster från stipendier eller liknande.

Skälen för regeringens förslag

Det bör införas en möjlighet att göra undantag från lönekravet

Behovet av undantag från en lönenivå om 90 procent av medianlönen är begränsat. Regeringen ska dock pröva behovet av undantag för enstaka yrken där samlade förhållanden talar särskilt starkt för att medge undantag. Inom de flesta av de yrkesgrupper som har en lön understigande föreslaget lönekrav, särskilt inom lågkvalificerade sådana, bör arbetskraftsinvandringen över tid kunna ersättas av inhemsk arbetskraft. Det finns dock vissa mellankvalificerade och högkvalificerade yrkesgrupper som har relativt låga löner och vars lön därmed inte når upp till en lön motsvarande 90 procent av medianlönen. Samma sak gäller många yrken med krav motsvarande gymnasieutbildning. Inom några av dessa yrkesgrupper är det tänkbart att den arbetskraft som redan finns inte räcker till för att tillgodose Sveriges behov. För unga, innovativa företag i ett uppbyggnadsskede är det vanligt att lönen kompletteras med framtida ersättning genom t.ex. optioner. Eftersom yngre arbetstagare som regel får lägre lön än mer erfarna kan det också vara svårt för nyutexaminerade inom högkvalificerade yrken att nå upp till lönekravet. Även inom vissa legitimationsyrken kan lönekravet i vissa fall utgöra ett hinder, eftersom personer inom dessa yrken inledningsvis normalt behöver arbeta inom andra yrken till en lägre lön i väntan på svensk legitimation. För att Sverige inte ska riskera kompetensbrist och för att undvika att värdefull kompetens lämnar landet anser regeringen i likhet med utredningen att det bör vara möjligt att undanta vissa grupper från föreslaget lönekrav för arbetstillstånd.

Arbetsmarknaden är i ständig förändring och de yrken som kan behöva undantas kommer därför att variera, vilket kan påverka möjligheterna till förlängning av ett arbetstillstånd. Vissa remissinstanser, som *Teknikföretagen* och *Sveriges advokatsamfund*, anser att detta i sig kommer att skapa en osäkerhet som försvårar rekrytering och i förlängningen kan göra att företag etablerar sig i andra länder. Den närmare utformningen av bestämmelserna, som bör införas på

förordningsnivå, får behandlas i annat sammanhang. Som *Gröna arbetsgivare*, *Svenskt Näringsliv* och *Teknikföretagen* anger kan det nya systemet dock, beroende på undantagens utformning, leda till en viss minskad förutsägbarhet för såväl arbetsgivare som arbetstagare, särskilt vid förlängning av arbetstillstånd.

Regeringen delar inte heller *Lunds universitets (Juridiska fakulteten)* uppfattning att reglerna är komplexa, tungrodda och byråkratiska. Enligt utredningens förslag ska de yrken som undantas anges i förordning tillsammans med den kod som gäller för det aktuella yrket enligt det svenska systemet för att klassificera yrken, Standard för svensk yrkesklassificering (SSYK). Med den föreslagna ordningen bör det vara relativt enkelt för Migrationsverket att hantera handläggningen och identifiera om en ansökan rör ett yrke som undantas från lönekravet eller inte, särskilt som den som ansöker om arbetstillstånd redan i dag måste ange yrke och SSYK-kod vid ansökan. Regeringen delar inte de farhågor om längre handläggningstider, minskad rättssäkerhet och att olika handläggare på Migrationsverket kommer att göra olika bedömningar som bl.a. *Tech Sverige* och *Sveriges Ingenjörer* lyfter.

Enligt utredningens förslag ska den lista över undantag som gäller vid tidpunkten för ansökan tillämpas vid prövningen (jfr resonemanget om lönekravet ovan). Som *Migrationsverket* påpekar skulle en sådan tillämpning kunna leda till att samma yrke under samma tillståndsperiod träffas av olika krav, exempelvis om en sökande ger in sin ansökan före ett visst yrke blir undantaget från lönekravet, och en annan efter. Sådana följder kan dock även dagens regler leda till, eftersom kravet på en god försörjning årligen höjs och olika krav därmed kan gälla för arbetstillstånd under samma tillståndsperiod beroende på när ansökan kom in. Om en annan ordning tillämpas kommer Migrationsverkets handläggningstider, som kan variera mellan olika yrkeskategorier, avgöra vilka krav som gäller för ansökan. Oavsett är det viktigt att Migrationsverket även fortsättningsvis håller korta handläggningstider i dessa ärenden. Till skillnad från vad *Northvolt* befarar anser regeringen i likhet med utredningen att reglerna inte heller bör innebära några betydande ökade administrativa kostnader eller moment för arbetsgivaren.

En viss risk för att en arbetstagare ska låsas in i ett visst yrke, såsom *Akademikerförbundet SSR* menar att undantagssystemet kan leda till, finns redan i dag eftersom arbetstillståndet är knutet till ett visst yrke. Vid byte av yrke finns det möjlighet att ansöka om arbetstillstånd för ett nytt yrke inifrån landet, under förutsättning att kraven för arbetstillstånd är uppfyllda. Samma möjlighet kommer att finnas för den som arbetar inom ett yrke som undantas från lönekravet, även om kraven kommer att variera beroende på om arbetstagaren vill byta till ett yrke som undantas från lönekravet eller inte. Skillnaden mot i dag kommer därmed inte att bli särskilt stor för arbetstagaren. Arbetstillståndets koppling till en viss arbetsgivare och ett visst slag av arbete är dessutom under översyn med anledning av genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1233 av den 24 april 2024 om ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium och om en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeland som vistas lagligen i en medlemsstat (omarbetning).

Saco lyfter att förslaget kan leda till fusk, t.ex. om en arbetsgivare anger ett yrke som undantas från lönekravet på anställningsavtalet men utlänningen de facto arbetar inom ett annat. Liknande risker finns emellertid med dagens regler, t.ex. om den lön som anges på anställningsavtalet inte överensstämmer med den som arbetstagaren faktiskt får. De kontrollåtgärder som regeringen arbetar med att införa, exempelvis utökad informationsutbyte mellan myndigheter, motverkar risken för denna typ av fusk och missbruk (se även avsnitt 5 och 7).

Regeringen avser att följa upp effekterna av den nya lagstiftningen om arbetskraftsinvandring och att utfallet blir det önskade.

Utformningen av undantagen

Utredningen föreslår att bestämmelserna om undantag från lönekravet ska placeras i utlänningsförordningen.

Vilka undantag som ska göras från lönekravet är en uppgift av detaljkaraktär som bör ses över med jämna mellanrum. Regeringen instämmer därför i utredningens bedömning att detta inte bör regleras i lag. Det föreslås av denna anledning att det införs ett nytt bemyndigande i 6 kap. UtL om att regeringen ska få meddela föreskrifter om undantag från lönekravet i 6 kap. 2 § första stycket UtL. I likhet med Migrationsverket, men till skillnad från bl.a. *Arbetsförmedlingen* och *Förvaltningsrätten i Malmö*, anser regeringen att utredningens huvudförslag på beslutsordning bör tillämpas, dvs. att regeringen ska besluta vilka yrken som ska undantas. Det behövs därför ingen vidaredelegation till den myndighet som regeringen bestämmer, vilket utredningen har föreslagit, utan det är tillräckligt att regeringen får meddela föreskrifter. I lagrådsremissen föreslås att det befintliga bemyndigandet i 6 kap. 9 § UtL ska betecknas 6 kap. 10 § UtL och att det nya bemyndigandet förs in i 6 kap. 9 § UtL. *Lagrådet* föreslår i stället att det nya bemyndigandet slås ihop med det befintliga bemyndigandet i 6 kap. 9 § UtL, vilket regeringen ställer sig bakom.

Många remissinstanser, bl.a. Arbetsförmedlingen, *Företagarna*, Gröna arbetsgivare, *Kommunal*, *Konjunkturinstitutet*, *Livsmedelsföretagen*, *LRF*, Lunds universitet (Juridiska fakulteten), *SISP* och Svenskt Näringsliv, har synpunkter på utredningens förslag på förordningsändringar, exempelvis på hur förteckningen tas fram, vilka aktörer som bör ha en roll vid framtagandet, hur ofta förteckningen ska ändras, SSYK-kodernas ändamålsenlighet i sammanhanget och vilka yrken som bör finnas med på den. Även såvitt gäller utredningens förslag på att yrken ska kunna undantas endast i en viss region finns synpunkter och frågor om den praktiska hanteringen, bl.a. från Migrationsverket och Lunds universitet (Juridiska fakulteten), liksom om utredningens huvudförslag eller alternativa förslag på krav för de yrken som undantas bör genomföras. Detta är frågor som kommer beaktas i arbetet med att ta fram förordningsförslagen. Regeringen anser inte att, såsom bl.a. *Sveriges kristna råd* föreslår, vissa permanenta undantag från lönekravet bör införas i lag. Situationen för en yrkesgrupp kan nämligen ändras snabbt vilket gör en sådan reglering mindre lämplig. Dessutom finns en risk att undantagsreglerna framstår som otydliga och brister i enhetlighet om vissa av dem finns i lag och andra i förordning.

Utredningen har även föreslagit att utlänningar som arbetar inom vissa legitimationsyrken ska undantas från lönekravet medan de arbetar i syfte att få svensk legitimation, liksom personer med uppehållstillstånd för forskning och högre utbildning m.m. Även sådana undantag bör införas på förordningsnivå. Prop. 2025/26:87

7 Vissa yrkesgrupper ska kunna uteslutas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd

Regeringens förslag Regeringen ska få meddela föreskrifter om att vissa yrkesgrupper inte ska få beviljas arbetstillstånd.

Utredningens förslag (SOU 2024:15)

Förslaget från utredningen överensstämmer i huvudsak med regeringens. I utredningen föreslås att, utöver regeringen, även den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om att vissa yrkesgrupper ska uteslutas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd.

Remissinstanserna

Flera remissinstanser är negativa till förslaget. *Almega* framhåller att förslaget är en långtgående åtgärd som inget annat land i EU har infört och att utredningen inte presenterar några tydliga belägg för missbruk som omfattar många företag. *Visita* anser att förslaget kan innebära att företag som sköter sig straffas kollektivt för att andra missbrukar regelverket medan *Byggföretagen* framhåller att förslaget riskerar att påverka bostadsbyggandet, utbyggnaden av infrastruktur och den gröna omställningen negativt. *Tillväxtverket* ställer sig tveksam till förslaget utifrån den osäkerhet kring omfattningen av problemet som ges uttryck för i utredningen och den effekt det kan få på näringslivet samt pekar på att alternativa sätt att hantera problemet kan behöva utredas mer. *Svenskt Näringsliv* anser bl.a. att åtgärden varken är effektiv eller ändamålsenlig för att motverka kriminella aktörer då dessa kommer att rikta in sig på andra branscher eller annan arbetskraft. *Gröna arbetsgivare* delar denna uppfattning och framhåller att det inte kommer att underlätta kompetensförsörjningen med inhemska arbetstagare om en bransch eller ett yrke är förknippat med fusk och missbruk. *Sveriges advokatsamfund* anger att det inte finns någon anledning att hindra seriösa arbetsgivare från att rekrytera internationellt eftersom Migrationsverket har möjlighet att avslå en ansökan om arbetstillstånd om företaget inte är seriöst.

Migrationsverket anser att förslaget är ett viktigt verktyg i arbetet mot människoexploatering och det myndighetsgemensamma arbetet mot

arbetslivskriminalitet men att det saknas tydligt stöd för att behandla personuppgifter i syfte att kartlägga branscher för att ta fram aktuellt underlag.

Flera remissinstanser, bl.a. *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)*, *Lantbrukarnas riksförbund (LRF)* och *Livsmedelsföretagen*, har synpunkter på utredningens förslag om vilka yrken som ska uteslutas eller dess utformning.

Förvaltningsrätten i Göteborg, som tillstyrker förslaget, konstaterar att det sannolikt inte är tillräckligt för att komma åt problemen med oseriösa arbetsgivare och skenavtal, vilka kan förekomma i alla branscher. *Kommunal* är också positiva till förslaget men är kritiska till att Migrationsverket årligen ska informera regeringen om vilka yrken som ska uteslutas eftersom det behövs transparens och förutsebarhet i systemet. Även *Landsorganisationen i Sverige (LO)* tillstyrker förslaget och anger att de nio myndigheterna i samverkan mot arbetslivskriminalitet kan vara behjälpliga i framtagandet av listan över yrken som ska uteslutas, som bör vidgas till att omfatta fler yrken än utredningens förslag.

Skälen för regeringens förslag

Vissa yrkesgrupper bör kunna uteslutas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd

Under de senaste åren har det förekommit en omfattande arbetskraftsinvandring till arbeten i personalintensiva branscher med låga krav på utbildning. Dessa branscher är överrepresenterade vad gäller missbruk av regelsystemet för arbetskraftsinvandring och utnyttjande av arbetskraftsinvandrare. I den kartläggning som gjordes av Utredningen om arbetskraftsinvandring i SOU 2021:88 konstateras att problemen är betydande och mycket allvarliga (se även avsnitt 5). Problemen med missbruk inom systemet för arbetskraftsinvandring beskrivs i den utredningen generellt som störst inom branscherna bygg, städ, handbilstvätt, bilverkstäder, restaurang, skönhet, transport, bemanning och assistans (SOU 2021:88 s. 154 och 155). Det är i princip samma branscher, med tillägg för jord- och skogsbruk, som Migrationsverket tillämpar skärpta utredningskrav på för ansökningar om arbetstillstånd. Trots de skärpta utredningskraven är många av de yrken som finns inom branscherna fortfarande vanligt förekommande när det kommer till missbruk inom systemet för arbetskraftsinvandring. Problemen är inom vissa yrkesgrupper så stora att det bör övervägas att helt kunna utesluta dessa från möjligheten att beviljas arbetstillstånd.

Flera remissinstanser, bl.a. *Almega* och *Svenskt Näringsliv*, påpekar att exkludering av yrkesgrupper från möjligheten att beviljas arbetstillstånd är en långtgående åtgärd som varken är effektiv eller ändamålsenlig mot missbruk av systemet för arbetskraftsinvandring och arbetslivskriminalitet. *Tillväxtverket* anser att alternativa sätt att hantera problemen kan behöva utredas mer och även *Förvaltningsrätten i Göteborg* anser att förslaget om att utesluta vissa yrken sannolikt inte är en tillräcklig åtgärd för att komma åt problemen med oseriösa arbetsgivare och skenavtal.

För regeringen är bekämpande av bl.a. arbetslivskriminalitet ett prioriterat område. Arbetslivskriminaliteten leder till allvarliga samhällsproblem och i värsta fall utnyttjande av människor. Att komma

till rätta med missbruket inom systemet för arbetskraftsinvandring är ett omfattande arbete som kräver många olika typer av åtgärder. Regeringen föreslår därför t.ex. att det ska förtydligas att arbetstillstånd får vägras om arbetsgivaren har blivit påförd vissa sanktioner och kriminalisering av handel med arbetstillstånd och exploatering av utländsk arbetskraft (se avsnitt 9 och 13). Även det pågående arbetet mot arbetslivskriminalitet är en betydelsefull pusselbit. Under 2022 och 2023 har sju center mot arbetslivskriminalitet etablerats i Sverige där nio myndigheter samverkar för att motverka brott i arbetslivet. Samtidigt har regeringen gett Delegationen mot arbetslivskriminalitet i uppdrag att bl.a. analysera specifika arbetslivskriminella upplägg i vissa särskilt utpekade näringsgrenar och föreslå effektiva åtgärder för att motverka arbetslivskriminalitet inom dessa, samt lämna förslag på mer ändamålsenliga verktyg för att förbättra förutsättningarna för att bekämpa arbetslivskriminalitet (dir. 2024:26). Delegationens slutbetänkande Arbetslivskriminalitet – upplägg – verktyg och åtgärder – fortsatt arbete (SOU 2025:25) bereds för närvarande i Regeringskansliet. En annan grundläggande förutsättning för att olika former av fusk, regelöverträdelser och brottslighet ska kunna förebyggas, utredas och bekämpas är ett välfungerande informationsutbyte mellan myndigheter. Ett exempel är migrationsområdet där ett effektivt informationsutbyte kan bidra till att motverka att arbetskraft exploateras och att felaktiga uppgifter läggs till grund för uppehållstillstånd i Sverige. Regeringen har därför gett en särskild utredare i uppdrag att överväga och föreslå förbättrade möjligheter att utbyta information mellan myndigheter (dir. 2023:146 och dir. 2024:87). Med utgångspunkt i förslagen i utredningens delbetänkande beslutade regeringen den 28 maj 2025 om propositionen Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – en ny sekretessbrytande bestämmelse (prop. 2024/25:180), i vilken det föreslås att myndigheter ska kunna lämna ut uppgifter om det behövs för att t.ex. förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller fusk. Utredningens slutbetänkande, som innehåller kompletterande förslag som ska ta bort hinder som gör det svårt för myndigheter att dela information med varandra, redovisades i april 2025 och bereds för närvarande i Regeringskansliet (Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor [SOU 2025:45]).

Regeringen anser dock att det behövs ännu fler och mer riktade åtgärder för att komma till rätta med problemen med just missbruk inom systemet för arbetskraftsinvandring. Möjligheten att utesluta vissa yrkesgrupper från att beviljas arbetstillstånd kan, precis som *Migrationsverket* anger, vara ett viktigt verktyg mot människoexploatering, men även motverka ett mer omfattande missbruk inom specifika yrkesgrupper. Den farhåga som bl.a. *Svenskt Näringsliv* uttrycker om att förslaget kommer att få kriminella aktörer att skifta fokus till andra branscher kan motverkas av andra åtgärder, bl.a. utökade kontroller. Utredningen föreslår också att de yrken som utesluts ska ses över årligen t.ex. för det fall att problemen förflyttas till andra yrken. Som *Sveriges advokatsamfund* påpekar kan Migrationsverket visserligen avslå en ansökan om företaget inte är seriöst men det hindrar enligt regeringens mening inte att det införs tydliga regler om när ett arbetstillstånd över huvud taget inte bör kunna beviljas.

Flera remissinstanser, bl.a. *Byggföretagen*, *Gröna Arbetsgivare* och *Tillväxtverket*, uttrycker tveksamhet kring förslaget med hänvisning till dess

påverkan på kompetensförsörjningen, samhället, specifika branscher eller näringslivet som helhet. Att utesluta yrkesgrupper från möjligheten att beviljas arbetstillstånd är ett kraftfullt verktyg som givetvis bör användas endast i undantagsfall och efter noggranna överväganden. Oaktat detta utgör arbetskraftsinvandrare inom de allra flesta yrken endast en mycket liten andel av de som arbetar inom yrkesgruppen. Förslaget påverkar t.ex. inte heller EU-medborgares rätt att arbeta i Sverige. Även om förslaget kan påverka enskilda arbetsgivare som har arbetskraftsinvandrare anställda bedömer regeringen därför att den allmänna påverkan på näringslivet och samhället inte bör bli särskilt stor. Det bör dessutom understrykas att förslaget inte handlar om att utesluta hela branscher utan endast enskilda yrken. De utlänningar som uppfyller kraven för någon annan typ av tillstånd än arbetstillstånd enligt reglerna för arbetskraftsinvandring i 6 kap. 2 § första stycket UtL, t.ex. tillstånd för säsongsarbete enligt 6 c kap. UtL, kommer dessutom fortfarande att kunna ansöka om och beviljas ett sådant.

Några remissinstanser, bl.a. *Almega*, anger att det saknas belägg för missbruk som omfattar många företag och *Visita* menar att det finns en risk för att företag som sköter sig straffas kollektivt för att andra missbrukar regelverket om förslaget genomförs. Av utredningens genomgång av olika branscher framgår tydligt att det är samma branscher och yrken som återkommer år efter år i myndigheternas lägesrapporter över fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. Dessa branscher ses också som förenade med högre risker inom ramen för systemet med arbetskraftsinvandring, med följderna att utredningskravet på en ansökan om arbetstillstånd har skärpts hos Migrationsverket. Även om inte utredningen kunnat siffrorsätta problemen finns det enligt regeringens mening tillräckliga belägg för att vissa yrken är mer utsatta för arbetslivskriminalitet än andra. Det bör därmed även vara möjligt att identifiera yrken där det förekommer ett så allvarligt missbruk av regelverket inom systemet för arbetskraftsinvandring att det inte bör vara möjligt att beviljas arbetstillstånd. Att uteslutning av ett yrke oundvikligen leder till att även seriösa arbetsgivare drabbas är inte unikt för nu föreslagna bestämmelse, utan blir en följd av flera andra skärpta villkor som gäller arbetstillstånd. För de allra flesta arbetsgivare bör dock konsekvenserna av den nya bestämmelsen bli begränsade och eftersom det företrädevis bör vara yrken med låga krav på utbildning som utesluts bör det vara möjligt att på sikt ersätta eventuella arbetskraftsinvandrare med inhemsk arbetskraft.

Mot denna bakgrund anser regeringen att fördelarna med ett införa en möjlighet att utesluta vissa yrken från regelverket om arbetstillstånd överväger nackdelarna och att en sådan möjlighet bör införas.

Utformningen av möjligheten att utesluta vissa yrkesgrupper

Utredningen föreslår att de yrken som ska uteslutas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd ska regleras av regeringen i utlänningsförordningen och att Migrationsverket ska få i uppdrag att årligen informera regeringen om yrken där missbruket med regelsystemet för arbetskraftsinvandring är så omfattande att yrkena bör uteslutas. Flera remissinstanser har synpunkter på utredningens förslag om vilka yrken som ska uteslutas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd och förslagets utformning.

Migrationsverket lyfter också att det saknas tydligt stöd för att behandla personuppgifter i syfte att kartlägga branscher för att ta fram aktuellt underlag.

Vilka yrken som ska uteslutas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd är en uppgift av detaljkaraktär som kommer att behöva ses över och ändras med jämna mellanrum. Regeringen instämmer därför i utredningens bedömning att detta inte bör regleras i lag. Det föreslås av denna anledning att det införs ett nytt bemyndigande i 6 kap. UtL om att regeringen ska få meddela föreskrifter om att vissa yrkesgrupper inte ska få beviljas arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtL. Till skillnad från utredningen anser regeringen att det inte behövs någon vidaredelegation till den myndighet som regeringen bestämmer, utan det är tillräckligt att regeringen får meddela föreskrifter. I enlighet med synpunkter från *Lagrådet* föreslår regeringen vidare att det nya bemyndigandet slås ihop med befintligt bemyndigande i 6 kap. 9 § UtL. Den närmare utformningen av vilka yrken som ska uteslutas kommer därmed att behandlas i ett senare sammanhang, men regeringen har som utgångspunkt att bärplockning och personlig assistans ska omfattas av listan på uteslutna yrkesgrupper.

Migrationsverket har uttryckt att det saknas tydligt stöd enligt bestämmelserna i utlänningsdatalagen (2016:27) för att behandla personuppgifter i syfte att kartlägga branscher där det förekommer omfattande missbruk av regelverket inom systemet för arbetskraftsinvandring. Ändamålet med Migrationsverkets behandling av personuppgifter kommer att vara att ge information till regeringen. Det handlar inte om någon ny insamling av uppgifter utan den information som behövs för att kunna identifiera inom vilka yrken det förekommer missbruk kan förväntas komma fram vid exempelvis handläggningen av ärenden om arbetstillstånd. En sådan kartläggning som avses finns visserligen inte med bland de ändamål för vilka Migrationsverket får behandla personuppgifter enligt 11 § utlänningsdatalagen. Eftersom det inte handlar om insamling av nya uppgifter bör det dock vara möjligt att behandla personuppgifterna enligt 13 § utlänningsdatalagen. Av denna bestämmelse följer att personuppgifter som behandlas enligt 11 §, där bl.a. handläggning av ärenden finns med, även får behandlas när det är nödvändigt för att tillhandhålla information till riksdagen eller regeringen. Regeringen menar mot denna bakgrund att Migrationsverket har stöd i lag för att behandla personuppgifter enligt förslaget.

8 Högre krav för ICT-tillstånd och tillstånd för säsongsarbete

Regeringens förslag

För att ett tillstånd för företagsintern förflyttning (ICT-tillstånd) eller ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse ska beviljas ska den ersättning som betalas till utlänningen minst motsvara den lägsta

ersättning som enligt svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen betalas vid heltidsarbete.

För att ett tillstånd för säsongsarbete ska beviljas ska den lön som betalas till utlänningen minst motsvara den lägsta lön som enligt svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen betalas vid heltidsarbete.

Kravet på att utlänningen ska kunna försörja sig för att beviljas dessa tillstånd ska tas bort.

Utredningens huvudförslag (SOU 2024:15)

Förslaget från utredningen överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanser, bl.a. *Almega*, *Medlingsinstitutet* och *Teknikföretagen*, tillstyrker utredningens huvudförslag eller har inte några invändningar mot det. Även *Migrationsverket* ställer sig positiv till huvudförslaget och menar att förslaget kommer att bidra med enhetlighet och tydlighet då det stämmer överens med övrig lagstiftning som rör arbetskraftsinvandring. *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* instämmer i utredningens bedömning att förslagen är tillåtna enligt aktuella EU-direktiv. *Kammarrätten i Stockholm (Migrationsöverdomstolen)* har vissa lagtekniska synpunkter.

Flera remissinstanser, bl.a. *Medlingsinstitutet*, *Svenskt Näringsliv* och *Visita*, är negativa till utredningens alternativa förslag. *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)* avstyrker både huvudförslaget och det alternativa förslaget. Enligt TCO riskerar en utveckling med ett större fokus på de lägsta nivåerna i kollektivavtal att driva arbetskraftsinvandarnas löner nedåt och försvåra lönebildningen.

Skälen för regeringens förslag

Nuvarande försörjningskrav är för lågt

För att en utlänning ska beviljas ett tillstånd för företagsintern förflyttning (ICT-tillstånd) eller ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse krävs enligt 6 b kap. 1 och 2 §§ UtIL bl.a. att anställningen gör det möjligt för honom eller henne att försörja sig. Samma krav gäller enligt 6 c kap. 2 § UtIL för att ett tillstånd för säsongsarbete ska kunna beviljas.

Försörjningskraven för ICT-tillstånd och tillstånd för säsongsarbete infördes vid genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/66/EU av den 15 maj 2014 om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern förflyttning av personal (ICT-direktivet) respektive Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/36/EU av den 26 februari 2014 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning (säsongsanställningsdirektivet) i svensk rätt.

Enligt artikel 5.5 i ICT-direktivet får medlemsländerna kräva att den person som är föremål för företagsintern förflyttning under sin vistelse förfogar över tillräckliga medel för sitt eget och sina familjemedlemmars uppehälle utan att behöva ta i anspråk medlemsstaternas sociala bistånds-

system. Även bestämmelserna om ansökan om ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse hänvisar till denna artikel. Av artikel 5.4 b i ICT-direktivet följer att den ersättning som betalas till tredjelandsmedborgaren under hela den företagsinterna förflyttningen inte får vara sämre än den ersättning som betalas till medborgare i den medlemsstat där arbetet utförs som innehar en jämförbar befattning enligt tillämpliga lagar eller kollektivavtal eller praxis i den medlemsstat där värdföretaget är etablerat. I säsongsanställningsdirektivet finns liknande regleringar som dock är obligatoriska. Enligt artikel 5.3 i säsongsanställningsdirektivet ska medlemsstaterna kräva att säsongsarbetare inte utnyttjar deras sociala trygghetssystem. Enligt artikel 6.3, som reglerar vistelser som överstiger 90 dagar, ska medlemsstaterna kräva att säsongsarbetare under sin vistelse har tillräckliga medel för att försörja sig utan att utnyttja deras sociala trygghetssystem. Enligt artiklarna 5.2 och 6.2 ska medlemsstaterna kräva att bl.a. ersättningen, arbetstiden, längden på den eventuella betalda semestern och andra relevanta arbetsvillkor överensstämmer med tillämplig rätt, kollektivavtal och praxis.

Vid införandet av försörjningskraven för ICT-tillstånd och tillstånd för säsongsarbete hänvisades i förarbetena till det tidigare kravet på försörjning för att beviljas arbetstillstånd i 6 kap. 2 § första stycket 1 UtL. Detta innebär att anställningen måste vara av en sådan omfattning att inkomsten från anställningen inte är så låg att utlänningen behöver försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453, numera ersatt av 2025:400) (se propositionerna Upphålls- och arbetstillstånd för företagsintern förflyttning – genomförande av ICT-direktivet [prop. 2017/18:34] s. 48 och Genomförande av säsongsanställningsdirektivet [prop. 2017/18:108] s. 117, jfr även Nya regler för arbetskraftsinvandring [prop. 2007/08:147] s. 59). Enligt praxis innebär försörjningskravet att inkomsten som huvudregel ska uppgå till ett visst schablonmässigt bestämt belopp som Migrationsverket beräknat till 13 000 kronor (se MIG 2015:11 och MIG 2018:12).

Sedan den 1 november 2023 gäller ett nytt krav för att beviljas arbetstillstånd enligt reglerna för arbetskraftsinvandring i 6 kap. 2 § UtL, som innebär att utlänningen genom sin anställning måste uppnå en god försörjning. Detta innebär att lönen minst ska uppgå till 80 procent av medianlönen i Sverige (för närvarande 29 680 kronor). Försörjningskraven gällande ICT-tillstånd och tillstånd för säsongsarbete överensstämmer alltså inte längre med det försörjningskrav som gäller enligt de allmänna reglerna om arbetstillstånd.

Försörjningskraven för ICT-tillstånd och tillstånd för säsongsarbete har varit desamma sedan bestämmelserna infördes och det schablonbelopp som tillämpas har inte räknats upp med prisutvecklingen. Med ett så lågt försörjningskrav finns en risk att oseriösa arbetsgivare använder dessa tillståndstyper för att kringgå de skärpta krav som har införts för de generella arbetstillstånden i Sverige under de senaste åren. Det låga försörjningskravet möjliggör anlitande av billig arbetskraft genom att t.ex. endast erbjuda deltidсанställningar med låg tjänstgöringsgrad till arbetskraftsinvandrare. I förlängningen kan försörjningskravet undergräva de åtgärder som har gjorts för att komma till rätta med missbruket av systemet med arbetskraftsinvandring och tilltron till systemet.

Det finns mot denna bakgrund behov av att förändra de nuvarande kraven för ICT-tillstånd och tillstånd för säsongsarbete.

Utformningen av de nya kraven

De bestämmelser som infördes med anledning av direktivens försörjningskrav innebär, som nämns ovan, att inkomsten från den erbjudna anställningen inte får vara så låg att utlänningen behöver försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen för att täcka kostnaderna för bl.a. boende och uppehälle. Denna tolkning stämmer väl överens med direktivens formuleringar om att tillståndsinnehavare ska ha tillräckliga medel för att kunna försörja sig utan att utnyttja de sociala trygghetssystemen. Utifrån denna tolkning bör en viss, men relativt begränsad, höjning av nuvarande försörjningskrav vara möjlig. Direktiven innehåller dock också bestämmelser av innebörden att lönen eller ersättningen inte får vara sämre än den som tillkommer medborgare i den medlemsstat där arbetet utförs som innehar en jämförbar befattning enligt tillämpliga lagar eller kollektivavtal. Det är dessa bestämmelser som utredningens förslag om införande av ett krav på en lön som är minst i enlighet med lägsta lön enligt kollektivavtal eller praxis utgår från.

Lägstalönerna enligt kollektivavtal överstiger med god marginal det nuvarande försörjningskravet på 13 000 kronor. Om utlänningen erhåller lön eller ersättning som är minst i enlighet med lägsta lön enligt kollektivavtal eller praxis bör detta därför vara tillräckligt för att utlänningen också ska kunna försörja sig och inte utnyttja det sociala biståndssystemet i Sverige. En reglering som på detta sätt utgår från lägstalönerna enligt kollektivavtal eller praxis bör, som *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* anger, uppfylla direktivens krav på försörjning. Till skillnad från *TCO* anser regeringen inte att en sådan reglering kommer att bidra till att driva arbetskraftsinvandrarernas löner nedåt mot lägstalönerna i kollektivavtal. En sådan utveckling motverkas genom att befintliga krav, på att lönen eller ersättningen och villkoren i övrigt inte får vara sämre än de som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen, kvarstår. Detta krav innebär att lönen och villkoren ska överensstämma med en person med jämförbar befattning eller erfarenhet.

En fördel med ett villkor som kopplas till lönerna i kollektivavtal eller praxis är att det, till skillnad från nuvarande försörjningskrav, på ett naturligt sätt kommer att följa löneutvecklingen i olika branscher. Som *Migrationsverket* påpekar kommer det också att bidra till en enhetlighet och tydlighet då det stämmer överens med övrig lagstiftning rörande arbetskraftsinvandring. Utredningens huvudförslag är bl.a. av samma orsaker, dvs. strävan efter en så enkel och enhetlig lagstiftning som möjligt, att föredra framför det alternativa förslaget om 50 procent av medianlönen, som innebär att ytterligare en ny typ av krav skulle införas. Det alternativa förslaget innebär också ett betydligt lägre krav som i större utsträckning öppnar upp för missbruk och som flera remissinstanser, bl.a. *Medlingsinstitutet* och *Svenskt Näringsliv*, avstyrker.

Liksom utredningen anser regeringen därför att kravet på försörjning bör ersättas med ett krav som innebär att utlänningens lön eller ersättning minst ska uppgå till den lägsta månadslön som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Det nya kravet

innebär att det är lägsta månadslön för en heltidsanställning som beräkningen utgår från, oavsett vilken tjänstgöringsgrad utlänningen har. I annat fall finns en risk att utlänningen vid en deltidsanställning inte kan försörja sig, trots att lönen och villkoren i övrigt minst uppgår till de som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. *Lagrådet* anser inte att de åsyftade förutsättningarna kommer till tydligt uttryck i lagtexten så som den formuleras i lagrådsremissen och föreslår därför en annan formulering. Lagrådet anser också att förhållandet mellan vissa punkter i 6 b kap. 1 § respektive 6 b kap. 2 § UtIL skulle bli klarare om de byter plats med varandra. Även *Kammarrätten i Stockholm (Migrationsöverdomstolen)* har synpunkter på den lagtekniska utformningen av utredningens förslag på bestämmelse. Regeringen föreslår mot denna bakgrund att bestämmelsen utformas enligt Lagrådets förslag.

Om ett kollektivavtal endast innehåller timlöner får dessa räknas om till månadslön. Innehåller kollektivavtalet ingen lägstalön, eller finns inget tillämpligt kollektivavtal, får lägsta månadslön enligt praxis inom yrket eller branschen tillämpas. Dessa uppgifter måste finnas tillgängliga redan i dag för att Migrationsverket ska kunna göra bedömningen av om lönen och villkoren i övrigt inte är sämre än vad som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen.

Sammanfattningsvis föreslås att det nuvarande kravet på försörjning för att beviljas ICT-tillstånd, ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse och tillstånd för säsongarbete ska ersättas med ett krav på att den lön eller ersättning som betalas till utlänningen ska motsvara minst den lägsta ersättning eller lön som enligt svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen betalas vid heltidsarbete. Om utlänningen exempelvis arbetar deltid innebär förslaget alltså att det inte ska göras någon proportionering av kravet som ställs på ersättningens storlek, utan den faktiskt utgående ersättningen måste nå upp till den lägsta månadslönen vid heltidsarbete.

9 Arbetstillstånd får vägras om arbetsgivaren har eller misstänks ha brutit mot väsentliga regler

Regeringens förslag

Det ska införas en bestämmelse som förtydligar att ett arbetstillstånd enligt reglerna för arbetskraftsinvandring får vägras om arbetsgivaren eller dennes ställföreträdare är skäligen misstänkt för brott enligt 20 kap. utlänningslagen (UtIL), för vilket svårare straff än böter är föreskrivet, eller för människohandel eller människoexploatering enligt brottsbalken. Motsvarande ska gälla om arbetsgivaren eller dennes ställföreträdare har dömts för brott enligt 20 kap. UtIL eller för människohandel eller människoexploatering enligt brottsbalken. Motsvarande ska även gälla om arbetsgivaren eller dennes

ställföreträdare har blivit påförd en särskild avgift enligt 20 kap. UtL eller om arbetsgivaren eller dennes ställföreträdare har blivit påförd en sanktion för att ha lämnat oriktiga uppgifter till ledning för en myndighets beslut om skatt eller avgift och uppgifterna rör redovisning av arbete.

Utredningens förslag (SOU 2021:88)

Förslaget från utredningen överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår inte att bestämmelsen ska omfatta misstanke om brott enligt 20 kap. UtL eller enligt 4 kap. 1 a eller 1 b § brottsbalken. Utredningen föreslår inte heller att det uttryckligen ska anges att arbetsgivarens ställföreträdare omfattas av bestämmelsen.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanser, däribland *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Landsorganisationen i Sverige (LO)* och *Svenskt Näringsliv*, tillstyrker, är positiva till eller har inga synpunkter på utredningens förslag. Även *Migrationsverket* välkomnar förslaget men efterfrågar tillsammans med *Förvaltningsrätten i Malmö* vissa förtydliganden, bl.a. hur förslaget förhåller sig till den befintliga fakultativa bestämmelsen i 6 kap. 2 § första stycket UtL. Migrationsverket ifrågasätter vidare vilken praktisk effekt förslaget kommer att få mot bakgrund av att det finns så få fällande domar mot arbetsgivare för de brott som omfattas av förslaget.

Några remissinstanser anser att regleringen bör gå längre, bl.a. *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* som noterar att förslaget inte innebär ett krav på att arbetsgivare kontrolleras och *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* som anser att regleringen bör omfatta såväl fler brottsliga gärningar som överträdelser av vites- och avgiftssanktionerad näringsrättslig lagstiftning. Migrationsverket anför att även misstankar om brott bör vara av intresse. *Sveriges advokatsamfund* avstyrker förslaget med hänvisning till att det riskerar att försätta utlänningar med tillstånd för arbete i en än mer utsatt situation jämfört med i dag. Advokatsamfundet har ingen invändning mot en ordning där Migrationsverket avslår nya ansökningar om arbetstillstånd om arbetsgivaren tidigare agerat klandervärt men anser att det vid prövning av ärenden om förlängt eller permanent uppehållstillstånd finns behov av att skydda utlänningen när arbetsgivaren agerat klandervärt helt oberoende av utlänningen.

Några remissinstanser, bl.a. Migrationsverket, önskar förtydliganden kring den proportionalitetsbedömning som ska göras vid bedömningen av om ett tillstånd ska vägras eller inte. *Almega* anser att regeln inte bör tillämpas om det är fråga om mindre engångsföreteelser och att det bara bör vara aktuellt att vägra tillstånd under en begränsad tid. Sveriges advokatsamfund anser att det finns ett behov av att klargöra hur lång tid ett tidigare klandervärt beteende ska beaktas. Advokatsamfundet bedömer att den av utredningen angivna tiden om två år är en rimlig tid. Förvaltningsrätten i Malmö önskar ett förtydligande kring om de två åren ska räknas från själva handlingen eller från tidpunkten för sanktionen. *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)* anser att ett tillstånd inte ska vägras om en rättelse har vidtagits.

Förvaltningsrätten i Malmö befarar vidare att gränsdragningen kring vem som är en person i ledande ställning kan bli problematisk och att det kan bli svårt för Migrationsverket att bedöma om det inte finns tydlig ledning i förarbetena. Enligt domstolen föreligger det även en risk att reglerna kringgås genom bruk av bulvaner och därmed blir verkningsslösa. Skatteverket anser att det av lagtexten bör framgå att även företrädare för arbetsgivaren omfattas av bestämmelsen.

Skälen för regeringens förslag

Det bör förtydligas att arbetstillstånd hos arbetsgivare som brutit mot eller misstänks ha brutit mot väsentliga regler får vägras

Enligt 6 kap. 2 § första stycket UtL får arbetstillstånd ges till en utlänning som har ett anställningsavtal, om anställningen gör det möjligt för honom eller henne att uppnå en god försörjning och lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Bestämmelsen är fakultativ vilket innebär att det inte finns någon ovillkorlig rätt för en utländsk medborgare att få ett arbetstillstånd även om kraven i bestämmelsen är uppfyllda. Migrationsverket måste göra en bedömning i varje enskilt fall av om arbetstillstånd ska beviljas. Det innebär att även andra omständigheter än de som uttryckligen anges i 6 kap. 2 § första stycket UtL kan beaktas, t.ex. förhållanden som är hänförliga till arbetsgivaren. Det finns emellertid ingen uttrycklig bestämmelse som hindrar att en utlänning kan beviljas arbetstillstånd hos en arbetsgivare som tidigare har utnyttjat arbetskraftsinvandrare eller till och med dömts för brott mot arbetskraftsinvandrare. Det saknas i nuläget även möjlighet för Migrationsverket att kontrollera i t.ex. belastningsregistret om arbetsgivaren har dömts för sådan brottslighet.

För att upprätthålla legitimiteten för systemet för arbetskraftsinvandring och motverka utnyttjande av arbetskraftsinvandrare är det enligt regeringen angeläget att Migrationsverket ges utökade möjligheter till kontroller av arbetsgivare i samband med ansökningar om arbetstillstånd. Regeringen anser därför, i likhet med utredningen men till skillnad från *Sveriges advokatsamfund*, att en ny bestämmelse bör införas i 6 kap. UtL med innebörd att ett arbetstillstånd får vägras på grund av misskötsamhet hos arbetsgivaren i vissa uttryckliga fall. En sådan förtydligande bestämmelse, som upplyser om möjligheten att vägra ett arbetstillstånd på grund av misskötsamhet hos arbetsgivaren och således ger ett uttryckligt stöd för att kontroll av arbetsgivaren får göras, kan enligt regeringens bedömning tjäna som en tydlig signal från lagstiftarens sida om att arbetsgivarens tidigare förehavanden ska uppmärksammas särskilt vid prövningen av om en utlänning bör beviljas arbetstillstånd. För att Migrationsverket ska kunna genomföra effektiva kontroller av arbetsgivare i ärenden om arbetstillstånd är det angeläget att myndigheten också har möjlighet att få uppgifter om arbetsgivarens tidigare misskötsamhet. Det är vidare viktigt att kontrollerna kan ske på ett sätt som begränsar effekterna på bl.a. handläggningstider. Migrationsverket kan redan i dag kontrollera arbetsgivare mot uppgifter i bl.a. Skatteverkets beskattningsverksamhet. Utredningen har i SOU 2021:88 föreslagit att

Migrationsverket i syfte att kontrollera arbetsgivare ska få tillgång till uppgifter ur belastningsregistret. Detta kan regleras i förordning.

Utredningen föreslår att det i den nya bestämmelsen ska regleras att ett arbetstillstånd får vägras om arbetsgivaren blivit påförd en sanktion enligt 20 kap. UtL. De sanktioner som det kan vara frågan om är således brott enligt 20 kap. UtL och särskild avgift enligt samma kapitel. Brotten i 20 kap. UtL inkluderar bl.a. människosmuggling och brott mot utlänningslagen genom att ha en utlänning anställd som inte har rätt att vistas i Sverige eller saknar föreskrivet arbetstillstånd (20 kap. 5 och 6 §§ UtL). Även de nya brott som föreslås i denna proposition, exploatering av utländsk arbetskraft och handel med arbetstillstånd, föreslås placeras i 20 kap. UtL (se vidare om dessa förslag i avsnitt 13.3 och 13.4). Utredningen föreslår vidare att arbetstillstånd ska få vägras om arbetsgivaren dömts för människohandel eller människoexploatering enligt 4 kap. 1 a eller 1 b § brottsbalken samt om arbetsgivaren har blivit påförd en sanktion för att ha lämnat oriktiga uppgifter till ledning för en myndighets beslut om skatt eller avgift och uppgifterna rör redovisning av arbete. Några remissinstanser, bl.a. *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* och *TCO*, anser att utredningens förslag inte är tillräckligt långtgående. Regeringen bedömer dock, i likhet med utredningen, att den nya regleringen bör avgränsas till överträdelser av vissa väsentliga bestämmelser. Som regeringen återkommer till nedan finns inte något som hindrar att även annan misshandelsakt från arbetsgivarens sida beaktas inom ramen för den befintliga och fakultativa regleringen i 6 kap. 2 § första stycket UtL. Regeringen anser sammantaget att utredningens förslag i det här avseendet är väl avvägt och att det är de ovan angivna brotten och sanktionerna som bör pekas ut särskilt i bestämmelsen.

Som *Migrationsverket* påpekar kan, utöver att arbetsgivaren dömts för brott enligt ovan, även en *misstanke* om att arbetsgivaren begått vissa brott vara av intresse när en ansökan om arbetstillstånd prövas. Misstanke om brott berörs inte närmare av utredningen. Enligt regeringen framstår det dock som lämpligt att det uttryckligen framgår att arbetstillstånd får vägras även vid skälig misstanke om brotten människohandel och människoexploatering enligt brottsbalken, liksom vid skälig misstanke om brott enligt 20 kap. UtL för vilket svårare straff än böter är föreskrivet. Den nya bestämmelsen bör därför utformas så att skälig misstanke om dessa brott inkluderas. För att Migrationsverket lättare ska kunna få information om misstankar kan det finnas skäl att överväga om myndigheten bör få rätt att, i ärenden om arbetstillstånd, få tillgång till uppgifter om arbetsgivaren ur misstankeregistret.

Förvaltningsrätten i Malmö efterfrågar förtydliganden gällande den vägransgrund som är hänförlig till sanktioner på grund av oriktigt uppgiftslämnande till ledning för en myndighets beslut om skatt eller avgift. En liknande reglering som den som nu föreslås om när arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtL får vägras finns i bestämmelser om EU-blåkort, ICT-tillstånd och tillstånd för säsongarbete (6 a kap. 3 a § 2, 6 b kap. 5 § 2, och 6 c kap. 6 § första stycket 2 UtL). I dessa bestämmelser finns en motsvarande avslagsgrund som den nu aktuella. Av förarbetena till de bestämmelserna framgår att med oriktigt uppgiftslämnande omfattas bl.a. sådant handlande som har lett till att arbetsgivaren har blivit påförd skattetillägg enligt skatteförfarandelagen

(2011:1244) eller dess ställföreträdare dömts för skattebrott enligt skattebrottslagen (1971:69). Det krävs dock även att det otillåtna handlandet har avsett uppgifter som rör redovisning av arbete, vilket innebär att t.ex. ett skattebrott på grund av felaktigt redovisade uppgifter om mervärdesskatt inte ska beaktas (prop. 2017/18:34 s. 126, prop. 2017/18:108 s. 121 och prop. 2024/25:18 s. 204). Den nu föreslagna avslagsgrunden bör enligt regeringen ha samma innebörd som i nämnda bestämmelser.

Den nya bestämmelsen föreslås få en fakultativ utformning. Som *TCO* noterar innebär det att det inte ställs ett krav på att arbetsgivare kontrolleras. Regeringen anser, i likhet med utredningen, att det inte bör krävas att kontroller ska göras i alla situationer och av alla arbetsgivare. Det kan t.ex. i enskilda fall röra sig om bolag som Migrationsverket har god kännedom om och som myndigheten därmed bedömer inte behöver kontrolleras. Det bör ytterst vara en fråga för Migrationsverket att bedöma när myndigheten anser att arbetsgivaren behöver kontrolleras.

Migrationsverket har ifrågasatt vilken praktisk effekt förslaget kommer att få mot bakgrund av att det finns få fällande domar mot arbetsgivare för de brott som omfattas av förslaget. Det stämmer förvisso att få hittills har lagförts för brotten människohandel och människoexploatering. Regeringen bedriver emellertid, som beskrivs i avsnitt 5, ett omfattande arbete mot arbetslivskriminalitet. Genom bl.a. utökade kontroller och stärkt informationsutbyte mellan myndigheter bör fler kunna lagföras även för de allra allvarligaste formerna av arbetskraftsexploatering. Det är enligt regeringen vidare angeläget att Migrationsverket alldeles oavsett hur många som lagförs har möjlighet att kontrollera arbetsgivare i förhållande till den typen av brottslighet då den är av mycket allvarligt slag. Utöver bestämmelserna om människoexploatering och människohandel föreslås den nya bestämmelsen även omfatta de nya brott som regeringen föreslår i avsnitt 13.3 och 13.4, exploatering av utländsk arbetskraft och handel med arbetstillstånd. Den föreslagna bestämmelsen omfattar dessutom andra brott enligt 20 kap. UtL och exempelvis vissa skattebrott, där lagföringsgraden är högre. Som framgår ovan föreslår regeringen vidare att bestämmelsen ska gälla vid misstanke om brotten människoexploatering och människohandel samt vid misstanke om brott enligt 20 kap. UtL. Det är sammantaget regeringens bedömning att möjligheten för Migrationsverket till utökade kontroller av arbetsgivare i samband med tillståndsprövningen kommer att leda till positiva effekter i arbetet mot att förhindra missbruk av systemet för arbetskraftsinvandring och utnyttjande av utländsk arbetskraft.

Förhållandet till befintlig reglering i 6 kap. 2 § första stycket UtL

Migrationsverket och Förvaltningsrätten i Malmö har efterfrågat förtydliganden om hur förslaget om en ny bestämmelse om när arbetstillstånd får vägras förhåller sig till den befintliga bestämmelsen i 6 kap. 2 § första stycket UtL. Som nämnts inledningsvis upplyser den nya bestämmelsen om möjligheten att vägra ett arbetstillstånd på grund av misskötsamhet hos arbetsgivaren och ger Migrationsverket ett uttryckligt stöd för att kontroll av arbetsgivaren får göras. De situationer som räknas upp i bestämmelsen är sådana där det kan finnas starka skäl att avslå en

ansökan om arbetstillstånd. Situationerna som anges är dock inte uttömmande för när ett arbetstillstånd får vägras på grund av arbetsgivarens misskötsamhet. Ett arbetstillstånd kan alltså även fortsatt vägras med stöd av den fakultativa bestämmelsen i 6 kap. 2 § första stycket UtL t.ex. vid annan misskötsamhet från arbetsgivarens sida.

Begreppet arbetsgivare

Med begreppet arbetsgivare i den föreslagna bestämmelsen avses såväl enskilda näringsidkare som juridiska personer. I de fall arbetsgivaren är en juridisk person bör även arbetsgivarens ställföreträdare omfattas. Detta för att säkerställa att företrädare som har blivit påförda en sanktion eller som misstänks eller har dömts för brott inte startar nya bolag och fortsätter att bedriva sin verksamhet som arbetsgivare genom det nya bolaget. I lagrådsremissen gjordes bedömningen att det inte behöver anges i lagtexten att företrädare omfattas med hänvisning till att en liknande reglering, som nämnts ovan, exempelvis finns avseende EU-blåkort. Ett sådant tillstånd får också vägras bl.a. om arbetsgivaren blivit påförd vissa sanktioner och av förarbetena till den regleringen framgår att även ställföreträdare omfattas i de fall arbetsgivaren är en juridisk person (6 a kap. 3 a § 2 UtL och prop. 2024/25:18 s. 204). Enligt *Lagrådets* uppfattning bör det emellertid uttryckligen framgå av lagtexten att ställföreträdaren omfattas av bestämmelsen, särskilt som juridiska personer inte kan dömas för brott. Även *Skatteverket* har synpunkter på den lagtekniska utformningen av utredningens förslag på bestämmelse. Regeringen föreslår därför i enlighet med Lagrådets förslag att det ska framgå av lagtexten att även arbetsgivarens ställföreträdare omfattas. En bedömning av vem som är ställföreträdare för den juridiska personen får avgöras i varje enskilt fall utifrån vilken typ av juridisk person det är frågan om. Med en avgränsning till ställföreträdare för juridiska personer kan regeringen inte se att det uppstår någon sådan gränsdragningsproblematik som Förvaltningsrätten i Malmö befarar.

Som Förvaltningsrätten i Malmö är inne på finns en risk att vissa företag försöker kringgå regleringen genom att använda sig av s.k. målvakter, dvs. registrerade företrädare som egentligen inte deltar i verksamheten. Regeringen bedriver ett omfattande arbete för att komma till rätta med det ökande problemet att företag allt oftare används för brottsliga ändamål. En del av det arbetet handlar om att motverka användandet av målvakter. Bolagsverket har här en viktig roll och genom ändringar i Bolagsverkets instruktion som trädde i kraft den 1 april 2024 har verket fått bättre förutsättningar att arbeta med kontroller av registren och mot brottslighet i företag. Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 januari 2025 har verket också fått nya verktyg, bl.a. i form av en möjlighet att begära personlig inställelse och tydligare regler vad gäller strykning av felaktiga uppgifter i registren. Samtidigt har straffet för brott mot målvaktsförbudet skärpts (se propositionen *Bolag och brott*, prop. 2024/25:8). Lagändringarna bedöms leda till att de registrerade uppgifterna blir mer tillförlitliga och registerkvaliteten bättre, samtidigt som registrering av målvakter och utnyttjade eller falska identiteter bedöms minska (prop. 2024/25:8 s. 77). Regeringen har även den 24 april 2025 gett en särskild utredare i uppdrag att överväga ytterligare åtgärder för att

motverka problemen med målvakter i företag (dir. 2025:43). De vidtagna åtgärderna bör även minska risken för att den nu aktuella regleringen kringgås.

Prop. 2025/26:87

En överträdelse bör inte innebära att arbetstillstånd alltid ska vägras

Förslaget innebär att det tas in en upplysning i utlänningslagen om möjligheten att vägra ett arbetstillstånd på grund av överträdelse eller misstanke om överträdelse från arbetsgivarens sida av vissa väsentliga bestämmelser. Regeringen anser, precis som utredningen och *Almega*, att proportionalitetsprincipen ska tillämpas vid bedömningen av om det finns skäl att underlåta att tillämpa avslagsgrunden trots att någon av de situationer som anges i bestämmelsen är för handen. Vid en sådan prövning bör samtliga omständigheter i det enskilda fallet beaktas, inbegripet arbetstagarens intressen. Omständigheter som kan vara av betydelse vid prövningen är bl.a. vilken tid som har förflutit sedan överträdelsen och överträdelsens allvar. Det bör också beaktas om det har varit fråga om upprepade förseelser. Är det t.ex. fråga om en mindre allvarlig engångsföreteelse kan det finnas skäl att avstå från att tillämpa avslagsgrunden. En liknande prövning ska göras vid prövning av ICT-tillstånd, tillstånd för säsongsanställning och EU-blåkort (jfr prop. 2017/18:34 s. 55, prop. 2017/18:108 s. 57 och prop. 2024/25:18 s. 73). Eftersom en individuell prövning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet alltid ska göras är det inte lämpligt, som Migrationsverket efterfrågar, att ge en mer detaljerad redogörelse kring vilka omständigheter som bör beaktas vid bedömningen. Denna fråga bör i stället avgöras genom rättstillämpningen. Det bör vidare vara upp till rättstillämpningen att avgöra vilken engångsföreteelse som kan anses vara mindre allvarlig och hur bedömningen kring överträdelsens allvarlighetsgrad ska ske, liksom vilken vikt som bör läggas vid eventuella misstankar om brott i det enskilda fallet. När det gäller de brott som omfattas av bestämmelsen kan straffskalorna för brotten respektive vilken påföljd som har dömts ut tjäna som vägledning.

Både Migrationsverket och Sveriges advokatsamfund efterfrågar klarhet kring hur lång tid som ska ha förflutit sedan arbetsgivaren påförts en sanktion för att den inte längre ska beaktas. Enligt *Almega* bör det bara vara aktuellt att vägra tillstånd under en avgränsad tid. Utredningen bedömer att två år är en rimlig tidsgräns, vilket Sveriges advokatsamfund instämmer i. Som framgår ovan anser regeringen att den tid som har förflutit sedan överträdelsen är en omständighet som bör beaktas vid bedömningen av om ett arbetstillstånd ska vägras eller inte. Till skillnad från utredningen och Sveriges advokatsamfund menar regeringen att det inte är möjligt att ange en fast tidsgräns, detta eftersom de vägransgrunder som omfattas av den aktuella bestämmelsen skiljer sig åt i allvarlighetsgrad. Exempelvis omfattas såväl bötesbrott som brott med höga straffskalor av bestämmelsen. Enligt regeringen riskerar en fast tidsgräns om två år därmed att bli för begränsad i fråga om allvarliga överträdelser. En bedömning av hur lång tid som ska ha förflutit för att överträdelsen inte längre ska beaktas får således göras i varje enskilt fall inom ramen för den helhetsbedömning som anges ovan.

Sveriges advokatsamfund befarar att förslaget kommer att försätta utlänningar med tillstånd för arbete i en mer utsatt situation jämfört med i dag. Regeringen delar inte den farhågan. Förslaget utgör ett led i arbetet mot arbetslivskriminalitet och kan bidra till att utnyttjande av arbetstagare minskar. Därigenom bör förslaget ha positiva effekter även för arbetstagare med befintliga tillstånd. Vid bedömningen av om ett arbetstillstånd ska vägras bör enligt ovan också en helhetsbedömning göras i varje enskilt fall, där även arbetstagarens intressen inbegrips.

10 Försörjningskrav för utlänningar som omfattas av bl.a. internationella avtal

Regeringens förslag

Utlänningar som deltar i internationella utbyten eller som har anställningar som regleras av internationella avtal eller avtal med andra länder ska omfattas av ett krav på försörjning för att beviljas arbetstillstånd, om inte annat följer av ett sådant avtal.

Regeringen ska få meddela föreskrifter om försörjningsförmågan.

Utredningens förslag (SOU 2024:15)

Förslaget från utredningen överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår att, utöver regeringen, även den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om försörjningsförmågan.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslaget eller har inga invändningar mot det. *Kommunal* anger att förslaget är positivt för den lilla grupp individer det berör. *Migrationsverket* välkomnar införandet och utformningen av försörjningskravet och är positivt till förtydligandet att dessa utlänningar inte omfattas av de generella bestämmelserna om arbetstillstånd. Migrationsverket önskar dock tydligare riktlinjer för i vilka fall försörjningskravet ska tillämpas och vilka belopp Migrationsverket ska utgå från om den sökande inte har boende i Sverige. Även *Förvaltningsrätten i Göteborg* efterfrågar ett förtydligande av hur boendekostnaden ska beräknas om den inte är känd.

Skälen för regeringens förslag

Reglerna om arbetstillstånd för utlänningar som omfattas av bl.a. internationella avtal

Av 6 kap. 2 § tredje stycket UtL framgår att arbetstillstånd även får 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. De anställningar som omfattas av detta stycke är vitt skilda och många av dem regleras i

underliggande avtal med andra villkor än de som gäller för att få arbetstillstånd enligt reglerna för arbetskraftsinvandring i 6 kap. 2 § första stycket UtL.

En viktig kategori som särskilt nämns är internationella utbyten, som bl.a. innefattar internationella praktikantutbytesavtal. Det finns flera olika organisationer som har internationella utbytesprogram för praktikanter, t.ex. the International Association for the Exchange of Students for Technical Experience (IAESTE), Swedish-American chambers of commerce (SACC-USA) och Jordbrukare-Ungdomens förbund (JUF). I kategorin internationella utbyten inräknas också utlännningar som vistas i Sverige inom ramen för de avtal om ferietillstånd som Sverige har ingått med vissa länder, t.ex. Australien, Japan och Kanada. Avtalen om ferietillstånd innebär bl.a. att en utlännning som är mellan 18 och 30 år har möjlighet att vara i Sverige i upp till ett år för ferier. Syftet med avtalen är att ge unga personer möjlighet att sätta sig in i kulturen och livet i Sverige. Under vistelsen får utlännningen också arbeta här i viss mån.

En helt annan kategori utlännningar som omfattas av 6 kap. 2 § tredje stycket UtL är de som träffas av avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet av den 12 september 1963 (64/732/EEG) och då särskilt associeringsrådets beslut nr 1/80 av den 19 september 1980. Beslutet ger turkiska medborgare som på lagliga grunder tillhör arbetsmarknaden i värdstaten vissa rättigheter som arbetstagare. Bland annat har de rätt att efter ett års reguljär, eller laglig, anställning hos en arbetsgivare få sitt arbetstillstånd förnyat för anställning hos samma arbetsgivare. Efter ytterligare år tillkommer än mer generösa rättigheter. Beslutet påverkar dock inte medlemsstaternas behörighet att vägra en turkisk medborgare inresa till deras område och där inneha en första avlönad anställning och hindrar i princip inte att medlemsstaterna fastställer villkor för arbetstagarens anställning under det första året. Det är alltså först när en turkisk arbetstagare ansöker om förlängning av ett uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige som Migrationsverket kan behöva pröva frågan enligt beslut 1/80 med stöd av 6 kap. 2 § tredje stycket UtL.

Det finns även andra kategorier av utlännningar för vilka 6 kap. 2 § tredje stycket UtL tillämpas. Ett exempel är idrottsutövare och tränare, som omfattas av en överenskommelse mellan Migrationsverket och Sveriges Riksidrottsförbund om handläggning av ansökningar om arbetstillstånd. En annan grupp som ofta faller in under 6 kap. 2 § tredje stycket UtL är utövare av religiös verksamhet.

När kraven för arbetstillstånd enligt reglerna för arbetskraftsinvandring i 6 kap. 2 § första stycket UtL under de senaste åren har stramats åt har det framkommit att det är oklart vilka krav som gäller de utlännningar som omfattas av paragrafens tredje stycke (se exempelvis Migrationsverkets svar på remiss av promemorian Ett höjt försörjningskrav för arbetskraftsinvandrare, diarienummer 1.4-2023-7342, s. 2–3). I avsaknad av tydliga regler har Migrationsverket tidigare tillämpat vissa grundläggande villkor även för de anställningar som omfattas av internationella avtal m.m. Som utgångspunkt har myndigheten utgått från kraven i 6 kap. 2 § första stycket UtL vad gäller försörjningskrav och godtagbara anställningsvillkor. Detta har dock blivit allt svårare, eftersom

kraven i första stycket har kommit att ligga allt längre ifrån de krav som anges i de bakomliggande internationella avtalen.

Det framstår som tydligt, både utifrån nämnda remissvar, karaktären på de anställningar som faller in under 6 kap. 2 § tredje stycket UtL och nuvarande ordalydelse av paragrafen, att de krav som ställs upp i första stycket i samma paragraf inte ska tillämpas på arbetstillstånd enligt tredje stycket. Till skillnad från utredningen anser regeringen därför att det inte behövs något förtydligande i lagtexten om att utlänningar som omfattas av 6 kap. 2 § tredje stycket UtL inte omfattas av de allmänna villkoren i paragrafens första stycke. Däremot framstår det som rimligt att det ställs upp något krav för arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § tredje stycket UtL och att detta särskilt anges i bestämmelsen, vilket närmare redogörs för i det följande.

Ett nytt försörjningskrav för utlänningar som omfattas av 6 kap. 2 § tredje stycket UtL

Utredningen föreslår att det ska införas ett försörjningskrav för de utlänningar som omfattas av 6 kap. 2 § tredje stycket UtL, som ska gälla i de fall de bakomliggande avtalen inte reglerar denna fråga. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att det framstår som rimligt att det finns en miniminivå såvitt gäller inkomst för att inte riskera att regelverket missbrukas. Detta överensstämmer också med Migrationsverkets praxis.

Liksom utredningen anser regeringen att det nya försörjningskravet bör utformas så likt det krav som gäller vid anhöriginvandring till arbetskraftsinvandrare som möjligt (4 kap. 4 a och 4 c §§ UtIF, se även prop. 2021/22:134 s. 110). Det försörjningskravet utgår från förbehållsbeloppet vid utmätning av lön enligt 7 kap. 5 § utsökningsbalken. Förbehållsbeloppet fastställs med ledning av ett normalbelopp som ska anses innefatta alla vanliga levnadskostnader utom boendekostnad. Boendekostnaden beräknas särskilt och läggs till normalbeloppet. *Förvaltningsrätten i Göteborg* och *Migrationsverket* undrar hur boendekostnaden ska beräknas om den inte är känd vid ansökan. Genom Kronofogdemyndighetens och Försäkringskassans föreskrifter och allmänna råd finns ett regelverk som utgår från det genomsnittliga kostnadsläget på orten (schablonhyra) som kan användas som vägledning även i detta sammanhang. I dessa finns också närmare ledning kring förutsättningarna för bestämmande av förbehållsbeloppet (se t.ex. Kronofogdemyndighetens föreskrifter, allmänna råd och information om bestämmande av förbehållsbeloppet vid löneutmätning år 2025, KFMFS 2024:1, KFM A 2024:1 och KFM M 2024:1 samt Försäkringskassans föreskrifter om genomsnittlig och högsta godtagbara boendekostnad, FKFS 2023:4, jfr. dock även MIG 2019:22).

Vissa av de underliggande avtal som reglerar anställningarna som faller in under 6 kap. 2 § tredje stycket UtL innehåller redan ett försörjningskrav. Migrationsverket efterfrågar mot denna bakgrund ett förtydligande beträffande i vilka fall det föreslagna försörjningskravet ska tillämpas. För att det inte ska framstå som oklart vilka krav som gäller i ett visst fall bör det framgå av den nya regleringen att försörjningskravet endast gäller om inte annat följer av de underliggande avtal som reglerar anställningarna eller utbytena. Enligt avtalen om ferietillstånd får det

exempelvis för ett sådant tillstånd endast krävas att utlänningen innehar tillräckliga medel för sitt uppehälle under den första tiden av vistelsen i Sverige. I dessa fall ska det alltså inte krävas att utlänningen också uppfyller det försörjningskrav som nu föreslås införas, utan det gäller endast om det bakomliggande avtalet inte innehåller något försörjningskrav. Den nya regleringen medför alltså ingen skillnad gentemot dagens regler vad gäller exempelvis ungdomsutbyte enligt ferieavtal. Någon särskild konsekvensanalys för denna grupp, som Migrationsverket efterfrågar, anses därmed inte vara nödvändig.

Eftersom de anställningar som faller in under 6 kap. 2 § tredje stycket UtL är så olika bedöms det inte lämpligt att i lag ställa upp ett krav om att anställningsvillkoren ska vara i nivå med kollektivavtal eller praxis, på motsvarande sätt som görs i 6 kap. 2 § första stycket UtL. Det är exempelvis inte alla utlänningar som omfattas av avtalen för ferieutbyte som arbetar i Sverige. Många utövare av religiös verksamhet har också uppdrag som skiljer sig betydligt från anställningar på den reguljära arbetsmarknaden. Eftersom bestämmelsen om arbetstillstånd i 6 kap. 2 § UtL är fakultativ, har Migrationsverket möjlighet att neka ett tillstånd om utlänningen kommer hit för att arbeta under villkor som inte bedöms vara i nivå med vad som gäller för de som redan är bosatta här och som har liknande typer av anställningar. Dessutom gäller de allmänna kraven för uppehållstillstånd, som bl.a. innebär att det ska beaktas om den sökande har gjort sig skyldig till brott, samt att ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd som huvudregel ska göras och beviljas före inresan i Sverige (5 kap. 17 och 18 §§ och 6 kap. 4 § UtL).

Liksom motsvarande försörjningskrav för familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare bör de närmare villkoren för försörjningskravet regleras i utlänningsförordningen. Det föreslås därför att ett bemyndigande införs i 6 kap. UtL om att regeringen får meddela föreskrifter om försörjningsförmågan enligt 6 kap. 2 § tredje stycket UtL. Till skillnad från utredningen anser regeringen att det inte behövs någon vidaredelegation till den myndighet som regeringen bestämmer, utan det är tillräckligt att regeringen får meddela föreskrifter. I enlighet med *Lagrådets* synpunkter föreslår regeringen vidare att det nya bemyndigandet slås ihop med befintligt bemyndigande i 6 kap. 9 § UtL.

11 Sjukförsäkring som ett krav för arbetstillstånd

Regeringens förslag

För att en utlänning ska få beviljas arbetstillstånd enligt reglerna för arbetskraftsinvandring ska han eller hon, vid vistelse som kommer att uppgå till högst ett år, ha eller ha ansökt om en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige.

Förslaget från utredningen överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna

Flera remissinstanser, bl.a. *Hotell- och restaurangfacket*, *Visita* och *Västra Götalandsregionen*, är positiva till förslaget om en heltäckande sjukförsäkring som ett krav för arbetstillstånd. *Almega*, *Småföretagarnas Riksförbund* och *Svenskt Näringsliv* ifrågasätter dock behovet av ett sådant krav. *Almega* och *Gröna arbetsgivare* anser att det vore önskvärt att använda ett begrepp som bättre speglar att kravet avser en sjukvårdsförsäkring. *Lunds universitet* påtalar att det är viktigt med tydlighet och samsyn kring vad som är en heltäckande sjukförsäkring och lyfter att det är svårt för en arbetsgivare att kontrollera om försäkringen är giltig under hela anställningstiden.

Förvaltningsrätten i Stockholm skulle gärna se att konsekvenserna av den valda formuleringen, som skiljer sig från 5 kap. 9 § UtlL, närmare belyses och övervägs. *Förvaltningsrätten i Göteborg* föreslår att bestämmelsen kompletteras med en föreskrift om att kontroll av sjukförsäkringen ska ske vid inresa till Sverige.

Teknikföretagen har inget emot förslaget men anser att det behöver förtydligas att utlänningen kan uppvisa att han eller hon har en heltäckande sjukförsäkring som antingen tecknats privat eller av arbetsgivaren. *Kommunal*, *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, *Seko* och *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)* anser att arbetsgivaren bör stå kostnaden för försäkringen.

Migrationsverket efterfrågar ett förtydligande av vad som gäller när arbetstillstånd ges för en tid som understiger ett år trots att anställningen varar under en längre period, t.ex. vid provanställningar eller om utlänningens pass har en kortare giltighetstid än ett år. Myndigheten påpekar också att om kravet formuleras i enlighet 5 kap. 9 § UtlL, dvs. att det föreskrivs att utlänningen ska ha en heltäckande sjukförsäkring, kan detta leda till längre handläggningstider eller kortare beviljad tillståndstid än om bestämmelsen formuleras så att det även är tillåtet att utlänningen har ansökt om en försäkring.

Akademikerförbundet SSR avstyrker förslaget med hänvisning till att det strider mot bl.a. ILO:s konvention nr 130 och FN:s konventioner om mänskliga rättigheter att ställa krav på privata sjukförsäkringar och anger att förslaget skulle leda till att personer som lagligen befinner sig i Sverige inte får tillgång till den generella välfärden.

Skälen för regeringens förslag

Ett krav på sjukförsäkring för arbetstillstånd bör införas

Enligt bestämmelserna i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) respektive tandvårdslagen (1985:125) är regionerna skyldiga att tillhandahålla god hälso- och sjukvård respektive tandvård åt alla som är bosatta inom regionerna. För utlänningar som vistas och arbetar inom en region, utan att vara bosatta där, är regionen endast skyldig att erbjuda omedelbar vård. Med bosättning avses här detsamma som i folkbokföringslagen (propositionerna Om hälso- och sjukvårdslag, m.m. [prop. 1981/82:97]

s. 115 och En ny hälso- och sjukvårdslag [prop. 2016/17:43] s. 137). Enligt 3 § folkbokföringslagen (1991:481) ska den som efter inflyttning anses vara bosatt i Sverige folkbokföras. En person anses bosatt här i landet om han eller hon kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvilan) i landet under minst ett år. Även den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet ska folkbokföras om han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sin egentliga hemvist här. Tillgången till hälso- och sjukvård samt tandvård följer alltså bosättningen och är inte något som automatiskt tillhandahålls som en följd av arbete som utförs i Sverige.

Ett arbetstillstånd får inte avse längre tid än anställningstiden (6 kap. 2 a § UtL) och får inte heller beviljas för längre tid än utlänningens pass gäller om det inte finns särskilda skäl (5 kap. 9 § UtIF). Arbetstillståndet kan således avse en kortare tid än ett år. I många fall kommer utlänningen då inte anses vara bosatt i Sverige och därmed inte heller ha tillgång till full hälso- och sjukvård eller tandvård.

Ett krav på heltäckande sjukförsäkring ställs redan upp för att en ansökan om EU-blåkort, ICT-tillstånd, tillstånd för säsongsarbete eller uppehållstillstånd för forskning och studier inom högre utbildning ska få beviljas. Även för tillståndet för högutbildade utlänningar som önskar vistas i Sverige för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att starta näringsverksamhet ställs det upp ett krav på att utlänningen har en heltäckande sjukförsäkring (5 kap. 9 § första stycket 3 UtL). Det finns inga sakliga skäl till att utlänningar som ansöker om arbetstillstånd enligt reglerna för arbetskraftsinvandring enligt 6 kap. 2 § UtL ska särbehandlas vad avser kravet på sjukförsäkring. Till skillnad från vad *Akademikerförbundet SSR* anger begränsar inte ett krav på sjukförsäkring utlänningars tillgång till den generella välfärden utan förbättrar i stället situationen för de utlänningar som inte anses bosatta i Sverige och som därför inte omfattas av regionernas skyldighet att tillhandahålla hälso- och sjukvård samt tandvård i samma omfattning som personer som är bosatta i regionen. Precis som tidigare kommer en utlänning med arbetstillstånd att omfattas av bestämmelserna om omedelbar vård men med kravet på sjukförsäkring kommer regionerna kunna få ersättning för sina kostnader för annan än omedelbar vård för utlänningen. När utlänningen anses bosatt i Sverige omfattas han eller hon, liksom i dag, av de generella bestämmelserna om hälso- och sjukvård samt tandvård. Regeringen anser därmed att förslaget inte strider mot någon av FN:s konventioner om mänskliga rättigheter eller ILO:s konvention nr 130. Till skillnad från bl.a. *Almega* och *Svenskt Näringsliv*, anser regeringen därför att det bör införas ett krav på en heltäckande sjukförsäkring för att en ansökan om arbetstillstånd enligt reglerna för arbetskraftsinvandring i 6 kap. 2 § första stycket UtL ska beviljas.

Utformningen av kravet på sjukförsäkring

Kravet på en heltäckande sjukförsäkring som ett villkor för arbetstillstånd bör, liksom motsvarande bestämmelser på andra ställen i utlänningslagen, gälla utlänningar som ska vistas i Sverige i högst ett år. En utlänning som ska vistas och arbeta i Sverige i mer än ett år och som folkbokförs här

omfattas i stället av regionernas skyldighet att tillhandahålla även annan än omedelbar hälso- och sjukvård samt tandvård. Som *Migrationsverket* påpekar kan det finnas situationer där arbetstillståndets giltighetstid understiger ett år trots att anställningstiden är längre. Normalt bör ett uppehålls- och arbetstillstånd som beviljas för en kortare tid än ett år också innebära att utlänningen omfattas av kravet på en heltäckande sjukförsäkring. Beroende på omständigheterna kan det dock i det enskilda fallet finnas skäl att göra en annan bedömning.

När det gäller kravet på sjukförsäkring i fråga om EU-blåkort, ICT-tillstånd, tillstånd för säsongarbete samt uppehållstillstånd för forskning och högre utbildning har det ansetts att det är tillräckligt att utlänningen visar att han eller hon har ansökt om en heltäckande sjukförsäkring. För uppehållstillstånd för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna att starta näringsverksamhet finns däremot, som *Förvaltningsrätten i Stockholm* påpekar, ett krav på att utlänningen ska visa att han eller hon redan har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige vid ansökningstillfället. Enligt Migrationsverket komplicerar den senare ordningen handläggningen av ärendena eftersom sjukförsäkringen ofta hinner upphöra att gälla under handläggningstiden, vilket i sin tur kan leda till kompletteringsförelägganden och till att handläggningstiden förlängs. Det kan också leda till att utlänningen beviljas en kortare tillståndstid än han eller hon har ansökt om. Det har inte framkommit att den ordning som gäller för de EU-relaterade tillstånden har orsakat några problem eller lett till missbruk av systemet för arbetskraftsinvandring. Regeringen föreslår därför, i likhet med utredningen, att utlänningen ska ha eller ha ansökt om, en heltäckande sjukförsäkring för att beviljas arbetstillstånd i Sverige. Enligt gällande rätt får Migrationsverket redan kontrollera att förutsättningarna för arbetstillståndet är uppfyllda under tillståndstiden (6 kap. 6 a § UtlF). Det kommer även att innefatta att den sökande verkligen har den försäkring som han eller hon har ansökt om. Till skillnad från *Förvaltningsrätten i Göteborg* bedömer regeringen därför att det inte finns behov av en särskild föreskrift om att kontroll av sjukförsäkringen ska ske vid inresa till Sverige.

De arbetskraftsinvandrare som kommer till Sverige och de arbetsgivare som tar emot dem verkar inom vitt skilda yrken och bolag. Det bör mot denna bakgrund finnas viss flexibilitet i fråga om vem som tecknar försäkringen. Regeringen anser därför i likhet med utredningen, men till skillnad från bl.a. *Kommunal* och *TCO*, att bestämmelsen bör formuleras så att det inte spelar någon roll om det är utlänningen eller arbetsgivaren som tecknar eller bekostar försäkringen. Till skillnad från *Teknikföretagen* anser regeringen att den föreslagna bestämmelsen återspeglar detta förhållande utan att något ytterligare förtydligande behövs.

Försäkringen ska gälla under hela det första året i Sverige. *Lunds universitet* lyfter att det kan vara svårt för arbetsgivaren att kontrollera om försäkringen är giltig under hela anställningstiden och att det är viktigt med tydlighet och samsyn kring vad som är en heltäckande sjukförsäkring. *Gröna arbetsgivare* och *Almega* efterfrågar också ett begrepp som bättre speglar att kravet avser en sjukvårdsförsäkring. Begreppet heltäckande sjukförsäkring finns sedan flera år tillbaka på olika ställen i utlänningslagen (se 5 kap. 9 §, 5 b kap. 9 §, 6 a kap. 1 §, 6 b kap. 1 § och 6 c kap. 2 § UtlL). Det är därför inte lämpligt att i den nya regeringen

använda ett annat begrepp. Den nya bestämmelsen bör därför tillämpas och ha samma innebörd som i redan existerande bestämmelser, vilket bl.a. innebär att försäkringen ska täcka kostnaderna för såväl akut som annan sjukvård samt sjukhusvistelse, tandvård och eventuell hemtransport av medicinska skäl. Vad som i det enskilda fallet utgör en heltäckande sjukförsäkring bör dock vara en fråga för rättstillämpningen att avgöra (propositionen Nya regler om uppehållstillstånd för forskning och studier inom högre utbildning [prop. 2019/20:9] s. 49 och 175 samt prop. 2021/22:134 s. 35).

Prop. 2025/26:87

12 Höjd särskild avgift för den som har en anställd som saknar rätt att vistas eller arbeta i Sverige

Regeringens förslag

Den särskilda avgiften för den som har en utlänning anställd som inte har rätt att vistas eller arbeta i Sverige ska höjas från ett prisbasbelopp till två prisbasbelopp. För överträdelser som har pågått under längre tid än tre månader ska avgiften höjas från två till fyra prisbasbelopp. Samma höjningar ska göras av den särskilda avgiften för den som är uppdragsgivare, eller uppdragsgivare i tidigare led, i ett entreprenadförhållande där en underentreprenör har en utlänning anställd som inte har rätt att vistas i Sverige.

Utredningens förslag (SOU 2024:15)

Förslaget från utredningen överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår att den särskilda avgiften ska höjas till ett och ett halvt prisbasbelopp respektive, för överträdelser som har pågått under en längre tid än tre månader, till tre prisbasbelopp.

Remissinstanserna

Flera remissinstanser, bl.a. *Kommunal, Landorganisationen i Sverige (LO)* och *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)* tillstyrker förslaget. *Malmö tingsrätt* och *Åklagarmyndigheten* delar utredningens bedömning att avgiften inte bör differentieras ytterligare, medan *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* anger att en högre höjning i kombination med en snabbare stegring av avgiften är befogad samt att utredningens argument mot en differentierad avgift inte övertygar. Universitetet påtalar vidare att en viktig möjlighet till skärpning vore att den ursprungliga beställaren i entreprenadkedjan påförs särskild avgift. Även *Hotell- och restaurangfacket*, *Migrationsverket* och *Polismyndigheten* anser att den föreslagna höjningen inte är tillräcklig.

Flera remissinstanser, däribland *Almega*, *Byggföretagen*, *Företagarna* och *Svenskt Näringsliv*, avstyrker förslaget om en höjning, bl.a. mot

bakgrund av att avgiften nyligen höjts, att det inte är en ändamålsenlig åtgärd för att komma åt fusk och utnyttjande samt att det kan påverka småföretagare negativt, särskilt som det är svårt att få korrekt information om arbetstillstånd från Migrationsverket. *Sveriges advokatsamfund* anger att avgiften i vart fall inte bör höjas vid oaktsamhetsbrott då en höjning inte torde ha önskad effekt i dessa fall.

Skälen för regeringens förslag

Den särskilda avgiften bör höjas

En fysisk eller juridisk person som har en utlänning anställd som inte har rätt att vistas i Sverige, eller som inte har föreskrivet arbetstillstånd, ska betala en särskild avgift som tillfaller staten (20 kap. 12 § UtL). Detta gäller oavsett om personen döms för brott eller inte. En särskild avgift ska dock inte betalas av den som har kontrollerat utlänningens rätt att vistas i Sverige, behållit en kopia av eller ett utdrag ur den eller de handlingar som visar att utlänningen har rätt att vistas här, och underrättat den behöriga myndigheten om anställningen. Även en uppdragsgivare, eller en uppdragsgivare i tidigare led, som har anlitat en arbetsgivare som entreprenör för att genomföra ett avtal om entreprenad eller underentreprenad kan åläggas att betala en särskild avgift om denne har en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige anställd (20 kap. 12 a § UtL). Detta under förutsättning att utlänningen arbetar i entreprenaden och att uppdragsgivaren, eller uppdragsgivaren i tidigare led, inte är ursprunglig beställare i huvudentreprenadavtalet (se propositionen Genomförande av direktivet om sanktioner mot arbetsgivare [prop. 2012/13:125] s. 127).

Den 1 juli 2018 höjdes den särskilda avgiften från ett halvt prisbasbelopp till ett prisbasbelopp per utlänning. För överträdelser som har pågått under en längre tid än tre månader höjdes avgiften från ett till två prisbasbelopp per utlänning. Höjningen motiverades med att den dåvarande lagstiftningen inte i tillräcklig utsträckning avhöll arbetsgivare från anställningar i strid med utlänningslagens bestämmelser. Varje år påträffades vid tiden före höjningen mellan 100 och 200 personer som saknade föreskrivna uppehålls- och arbetstillstånd vid arbetsplatsinspektionerna (propositionen Utökade möjligheter till arbetsplatsinspektioner [prop. 2017/18:176] s. 16).

Utredningen föreslår att den särskilda avgiften åter ska höjas. Några remissinstanser, däribland *Almega* och *Svenskt Näringsliv*, menar att en ytterligare höjning av avgiften inte är en ändamålsenlig åtgärd för att komma åt fusk och utnyttjande utan att exempelvis ökade kontroller och sekretesslättnader är mer effektivt. Regeringen anser att problemet med att utlännningar som inte har rätt att vistas eller arbeta i Sverige anställs behöver angripas från flera olika håll. Sekretesslättnader och utökat informationsutbyte mellan myndigheter är viktiga verktyg för att komma åt problemet och regeringen har därför beslutat om en proposition med förslag om att uppgifter ska kunna delas mellan myndigheter i vissa angivna syften, t.ex. för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet (se prop. 2024/25:180). Regeringen föreslår även att en ny förtydligade bestämmelse för när arbetstillstånd ska få vägras vid arbetsgivarens misskötsamhet införs (se avsnitt 9). Att det vidtas andra

åtgärder för att komma till rätta med problemen innebär dock inte att det saknas skäl att höja den särskilda avgiften. Under åren 2021, 2022 och 2023 påträffades 476, 230 respektive 246 tredjelandsmedborgare utan rätt att vistas i Sverige vid arbetsplatsinspektioner enligt statistik från gränspolisén. Trots höjningen av avgiften 2018 påträffas alltså fortfarande många tredjelandsmedborgare som saknar föreskrivna uppehålls- och arbetstillstånd, vilket betyder att avgiftens storlek fortfarande inte i tillräcklig utsträckning avhåller arbetsgivare från anställningar i strid med utlänningslagens bestämmelser. Av den jämförelse med avgiften i andra EU-länder som utredningen har gjort framgår dessutom att Sverige har en relativt låg särskild avgift, även om det är svårt att enbart utifrån belopp göra jämförelser. Detta eftersom systemen ser olika ut i olika länder, t.ex. tillämpar inte alla länder schablonbelopp och även lönenivåerna i de olika länderna skiljer sig mycket åt.

Mot denna bakgrund och för att avgiften ska vara tillräckligt effektiv, avskräckande och proportionerlig anser regeringen i likhet med utredningen att den särskilda avgiften bör höjas.

Flera remissinstanser, bl.a. Svenskt Näringsliv, lyfter att det är svårt att få information om arbetstillstånd från Migrationsverket och att en effekt av en höjning kan bli att små företag avstår från rekrytering av tredjelandsmedborgare. Arbetsgivarens kontrollskyldighet föreligger dock redan i dag och förändras inte med förslaget. Migrationsverket har också fått i uppdrag av regeringen att med hjälp av digital teknik öka effektiviteten i verksamheten, något som skulle kunna bidra till att göra det enklare för arbetsgivare att få den information de behöver vid anställning av en utlänning (se Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Migrationsverket). Den 12 juni 2025 beslutade regeringen dessutom om en ändring av Migrationsverkets regleringsbrev som innebär att Migrationsverket ska vidta åtgärder för att förbättra sin service till arbetsgivare och underlätta effektiva kontroller av utländska personers rätt att vistas och arbeta i Sverige, i första hand genom digitala lösningar. Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2026. Åtgärderna ska underlätta för företag som anställer tredjelandsmedborgare att få tillgång till information och göra rätt, vilket förväntas minska osäkerheten för företag av alla storlekar.

Avgiften utgår i dag från ett schablonbelopp som är differentierat i den meningen att beloppet utgår för varje utlänning och ökar om överträdelsen har pågått under en längre tid än tre månader. Utredningen gör bedömningen att ytterligare differentiering av avgiften, t.ex. genom att beräkna storleken på avgiften utifrån ett företags omsättning, inte bör införas. Flera remissinstanser, exempelvis *Malmö tingsrätt* och *Åklagarmyndigheten*, instämmer i denna bedömning. *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* anser emellertid att en högre höjning i kombination med en snabbare stegring av avgiften är befogad. Regeringen konstaterar dock att det saknas beredningsunderlag för att i nuläget differentiera avgiften ytterligare. En ytterligare differentiering skulle också kunna medföra vissa oönskade konsekvenser, t.ex. att utredningarna riskerar att bli mer resurs- och tidskrävande samt att handläggningstiderna och i vissa fall domstolsprocesserna blir längre.

Bestämmelsen om särskild avgift i entreprenadförhållanden i 20 kap. 12 a § UtIL bygger på artikel 8 i Europaparlamentets och rådets direktiv

2009/52/EG av den 18 juni 2009 om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt (sanktionsdirektivet). Ansvar enligt artikeln träffar varken den ursprungliga beställaren i entreprenadavtalet eller den underentreprenör som utför entreprenaduppdraget (se prop. 2012/13:125 s. 101). Det är därför inte möjligt att, som Lunds universitet föreslår, påföra den ursprungliga beställaren i entreprenadkedjan en särskild avgift utan att en analys görs av om en sådan bestämmelse är förenlig med det bakomliggande direktivet. En sådan analys har inte gjorts av utredningen och beredningsunderlag för en sådan ändring saknas därför.

En arbetsgivare kan åläggas en särskild avgift oavsett om denne döms för brott enligt 20 kap. 5 § UtL eller inte. Att, som *Sveriges advokatsamfund* föreslår, koppla nivån på avgiften till om arbetsgivaren har begått ett oaktsamt eller uppsåtligt brott är därför inte lämpligt och skulle på ett omotiverat sätt komplicera regelverket. Det finns redan i dag möjlighet att sätta ned avgiften helt eller delvis om särskilda skäl talar för det (se 20 kap. 12 § tredje stycket och 12 a § fjärde stycket UtL).

Sammantaget anser regeringen att det i nuläget inte bör göras några andra förändringar av bestämmelserna om särskild avgift än att den schabloniserade avgiften höjs.

Nivån på höjningen

Utredningen föreslår att avgiften ska höjas från ett till ett och ett halvt prisbasbelopp per utlänning som inte har rätt att vistas och arbeta i Sverige. För överträdelser som har pågått under längre tid än tre månader föreslår utredningen att avgiften höjs från två till tre prisbasbelopp. Flera remissinstanser, bl.a. *Polismyndigheten* och *Migrationsverket*, har uttryckt att den höjning som utredningen föreslår inte är tillräcklig. Regeringen delar denna bedömning. En högre höjning än den föreslagna skulle verka mer avskräckande och i större utsträckning avhålla arbetsgivare från att anställa utlänningar olagligt. En sådan höjning skulle dessutom medföra att Sveriges avgifter är mer i nivå med andra jämförbara länder. Risker att en högre avgift skulle få orimligt stora konsekvenser för arbetsgivaren, som vissa remissinstanser framhåller, bedöms som liten då bestämmelserna innehåller en möjlighet att sätta ned avgiften om det finns särskilda skäl. Samtidigt bör beaktas att avgiften fördubblades 2018, vilket manar till viss försiktighet och att beredningsunderlaget inte tillåter några omfattande höjningar. Regeringen föreslår därför att den särskilda avgiften för den som har en utlänning anställd som inte har rätt att vistas eller arbeta i Sverige höjs från ett prisbasbelopp till två prisbasbelopp. För överträdelser som har pågått under längre tid än tre månader föreslås att avgiften höjs från två till fyra prisbasbelopp. Motsvarande höjningar bör göras av den särskilda avgiften för den som är uppdragsgivare, eller uppdragsgivare i tidigare led, i ett entreprenadförhållande där en underentreprenör har en utlänning anställd som inte har rätt att vistas i Sverige.

13 Nya brott i utlänningslagen

13.1 Det straffrättsliga skyddet mot exploatering av arbetskraft

Arbetskraftsexploatering är en del av en bredare kriminalitet som kan förekomma i arbetslivet. Det är ett samlingsbegrepp som beskriver att en individ utnyttjas av en arbetsgivare och drabbas av olika typer av missförhållanden på arbetsplatsen. Enstaka eller mindre missförhållanden på arbetsplatsen klassas inte som arbetskraftsexploatering, utan bristerna behöver vara omfattande (Riksrevisionens rapport Statens insatser mot exploatering av arbetskraft – regelverk, kontroller samt information och stöd till de drabbade, RiR 2020:27, s. 15–17).

Arbetskraftsexploatering utgör ingen egen brottsrubricering. Det finns emellertid ett antal straffrättsliga bestämmelser, huvudsakligen i brottsbalken, som var för sig kan träffa olika inslag av arbetskraftsexploatering eller som på olika sätt anknyter till ett exploateringsförfarande. De allvarligaste fallen av exploatering av arbetskraft utgörs av människohandel och människoexploatering.

Människohandel regleras i 4 kap. 1 a § brottsbalken och innebär att en gärningsman som i annat fall än som avses i bestämmelsen om människorov genom exempelvis olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons utsatta belägenhet som allvarligt begränsar personens alternativ rekryterar, transporterar, överför, inhyser eller tar emot en person i syfte att han eller hon ska exploateras för bl.a. tvångsarbete.

Människoexploatering regleras i 4 kap. 1 b § brottsbalken och innebär att en gärningsman som i annat fall än som avses i bestämmelserna om människorov eller människohandel genom olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation exploaterar en person i tvångsarbete, arbete under uppenbart orimliga villkor eller tiggeri. Brottet infördes år 2018 för att stärka det straffrättsliga skyddet mot exploatering av personer i arbete och tiggeri. Syftet var bl.a. att straffbestämmelsen skulle omfatta fall där förutsättningarna för människohandel inte är uppfyllda (prop. 2017/18:123 s. 38–45).

Utöver bestämmelserna om människohandel och människoexploatering finns det ytterligare straffbestämmelser som kan träffa olika inslag i ett exploateringsförfarande. Om en exploatering sker genom våld eller vissa typer av hot kan bestämmelsen om olaga tvång vara tillämplig (4 kap. 4 § brottsbalken). Ett frihetsberövande av en anställd på arbetsplatsen kan utgöra olaga frihetsberövande, medan fysisk bestraffning kan utgöra misshandel (4 kap. 2 § respektive 3 kap. 5 § brottsbalken). Om en arbetsgivare omhändertar den anställdes pass, kan det utgöra egenmäktigt förfarande (8 kap. 8 § brottsbalken).

När ersättning har utlovats för visst arbete, utan att det har funnits någon avsikt att faktiskt betala, kan det vara fråga om bedrägeri (9 kap. 1 § brottsbalken). Åtar sig en arbetsgivare att ordna resor, logi och mat åt

arbetstagare och sedan kräver orimlig ersättning för detta, kan ocker föreligga (9 kap. 5 § brottsbalken).

Ytterligare brott som kan anknyta till arbetskraftsexploatering är arbetsmiljöbrott (3 kap. 10 § brottsbalken) och brott mot utlänningslagen genom att arbetsgivaren har en tredjelandsmedborgare anställd utan arbetstillstånd (20 kap. 5 § UtL).

13.2 Omfattning av arbetskraftsexploatering

Det är inte klarlagt hur många personer som årligen exploateras i arbete i Sverige. Statistik och andra uppgifter från myndigheter och civilsamhället visar en del av bilden, men mörkertalet bedöms vara stort. Utredningen om arbetskraftsinvandring har, som redogjorts för i avsnitt 5, kartlagt i vilken utsträckning regelverket för arbetskraftsinvandring missbrukas. Utredningen, som avstår från att kvantifiera omfattningen av missbruket genom att ange någon siffra eller procentsats, konstaterar sammantaget att problemen är betydande och mycket allvarliga. Att få förövare lagförs pekas i sammanhanget ut som ett problem. Det skapar en misstro till systemet och innebär att vinsterna med att utnyttja arbetstagare anses överväga riskerna. Enligt utredningen talar detta för att utnyttjandet kommer att fortsätta i åtminstone samma omfattning om inget görs. Av utredningens kartläggning framkommer att exploatering i arbete främst drabbar utländsk arbetskraft (SOU 2021:88 s. 177–178 och 253).

I lägesbilden för det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet från 2021 bedömer berörda myndigheter, som bl.a. inkluderar Migrationsverket, Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten, att risken för människohandel och människoexploatering i arbetslivet fortsatt är stor och att trenden ökar (Arbetsmiljöverket m.fl. Lägesbild 2021 – För det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet, s. 20). Motsvarande bedömning har även gjorts i senare rapporter. I en redovisning av uppdraget att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan från 2024 bedömer de samverkande myndigheterna att arbetskraftsexploatering och människohandel för tvångsarbete är ett allvarligt och omfattande samhällsproblem som förväntas öka (Arbetsmiljöverket m.fl. (2024) Redovisning av uppdraget att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan, s. 35).

13.3 En ny straffbestämmelse mot exploatering av utländsk arbetskraft

Regeringens förslag

Det ska införas en ny straffbestämmelse mot exploatering av utländsk arbetskraft i utlänningslagen. Brottet ska vara subsidiärt till brotten människohandel och människoexploatering i brottsbalken och träffa den som har en utlänningsanställning eller i övrigt har bestämmande

inflytande över utlänningens arbetsförhållanden och exploaterar honom eller henne i arbete under uppenbart orimliga villkor. Brottet ska delas in i två grader som ges beteckningarna exploatering av utländsk arbetskraft respektive grov exploatering av utländsk arbetskraft. Straffet för exploatering av utländsk arbetskraft ska vara fängelse i högst två år och straffet för grov exploatering av utländsk arbetskraft ska vara fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen avsett en verksamhet som bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning eller inneburit ett särskilt hänsynslöst utnyttjande av utlänningen.

Utredningens förslag (SOU 2021:88)

Förslaget från utredningen överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår inte att det uttryckligen ska framgå att det är den som har en utlänning anställd eller i övrigt har bestämmande inflytande över utlänningens arbetsförhållanden som kan ådömas straffansvar enligt paragrafen.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanser, bl.a. *Almega*, *Brottsoffermyndigheten*, *Delegationen mot arbetslivskriminalitet*, *Polismyndigheten*, *Säkerhetspolisen* och *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* tillstyrker, är positiva till eller har inga invändningar mot förslaget om att införa en ny straffbestämmelse om exploatering av utländsk arbetskraft. *Sveriges advokatsamfund* avstyrker förslaget med hänvisning till att det, i förening med andra förslag som utredningen lämnar i SOU 2021:88, står i strid med rätten att inte behöva lämna belastande uppgifter om sig själv. *Jämställdhetsmyndigheten* anser att det finns risker med förslaget som inte uppväger dess fördelar. Myndigheten befarar bl.a. att brott på grund av utredningssvårigheter kommer att utredas och lagföras som exploatering av utländsk arbetskraft i stället för som människohandel eller människoexploatering och att detta kommer att leda till att brottsoffer inte får sina rättigheter tillgodosedda. Enligt *Jämställdhetsmyndigheten* bör andra åtgärder övervägas innan ett nytt brott införs, t.ex. som tillgodoser att rättsväsendet har tillräcklig kompetens och resurser att utreda brott med större framgång. Även *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* är kritiskt till förslaget och anför bl.a. att kriminalisering vid undermåliga anställnings- och arbetsvillkor står i skarp kontrast till antagandena bakom den svenska arbetsmarknadsmodellen.

Svea hovrätt ifrågasätter hur effektivt förslaget kommer att motverka de problem som utredningen har identifierat. Hovrätten konstaterar att de nya brotten antagligen kommer att vara både svårupptäckta och svårutredda. Detta eftersom arbetstagaren och arbetsgivaren många gånger torde ha ett gemensamt intresse av att dölja t.ex. upplägg om orimliga arbetsvillkor. *Åklagarmyndigheten*, som delar utredningens bedömning att det finns behov av att vidta åtgärder för att minska risken för att systemet med arbetskraftsinvandring missbrukas, anför att det även med det föreslagna nya brottet torde finnas ett behov av att i de flesta fall höra arbetstagaren i

fråga. Därmed kommer enligt Åklagarmyndigheten problematiken med arbetstagare som inte vill medverka att kvarstå. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* och *Svenska Transportarbetarförbundet*, som är positiva till förslaget, befarar att det blir ett slag i luften om inte kontrollerna också stärks.

Några remissinstanser har synpunkter på bestämmelsens omfattning, utformning och placering, bl.a. Åklagarmyndigheten som anser att även tvångsarbete bör omfattas. Åklagarmyndigheten anser vidare att en straffskala som möjliggör användandet av hemliga tvångsmedel bör övervägas, i vart fall vid misstanke om grovt brott. Brottsoffermyndigheten anser att brottet bör utvidgas till att också omfatta arbetskraft som inte är utländsk och placeras i brottsbalken. Lunds universitet (Juridiska fakulteten) och Jämställdhetsmyndigheten är av samma uppfattning för det fall kriminalisering ska ske. Även Polismyndigheten förordar en placering i brottsbalken och för fram att en sådan placering i vissa fall kan få betydelse för målsägandens möjlighet till ett målsägandebiträde. LO anser att kriminaliseringen även ska gälla försök, förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra exploatering av utländsk arbetskraft. *Solna tingsrätt* anser också att det finns skäl att överväga kriminalisering på försöksstadiet. Bland andra *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)* och Lunds universitet (Juridiska fakulteten) efterfrågar förtydliganden gällande hur begreppet exploatering ska tolkas.

Skälen för regeringens förslag

Det bör införas en ny straffbestämmelse mot exploatering i arbete

Regeringen har, som nämns i avsnitt 5, under senare år intensifierat arbetet mot arbetslivskriminalitet och flera åtgärder har vidtagits för att motverka missbruk av arbetskraft som utnyttjas i arbetslivet. En del av arbetet bedrivs inom ramen för myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet på sätt som utvecklas i ovan nämnda avsnitt. När det gäller den straffrättsliga regleringen mot arbetskraftsexploatering infördes år 2018 brottet människoexploatering i brottsbalken som tillägg till brottet människohandel. Straffbestämmelsen infördes, som anges i avsnitt 13.1, med syftet att stärka det straffrättsliga skyddet mot exploatering av personer i arbete eller tiggeri (prop. 2017/18:123 s. 38–45). Trots det omfattande arbete som bedrivs på området och trots att flera åtgärder har vidtagits för att motverka arbetskraftsexploatering, bedömer flera aktörer, bl.a. de myndigheter som ingår i myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet, att arbetskraftsexploatering och människohandel för tvångsarbete är ett allvarligt och omfattande samhällsproblem som förväntas öka (Arbetsmiljöverket m.fl. (2024) Redovisning av uppdraget att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan, s. 35). Detta samtidigt som få lagförs för människohandel som rör exploatering i tvångsarbete och människoexploatering som rör exploatering i tvångsarbete eller arbete under uppenbart orimliga villkor. Att få förövare lagförs är allvarligt. Som utredningen om arbetskraftsinvandring är inne på skapar det en misstro till

systemet och medför att vinsterna med att utnyttja arbetstagare anses överväga riskerna med att göra det (jfr SOU 2021:88 s. 178). Prop. 2025/26:87

Det kan finnas olika förklaringar till att få lagförs för brotten människohandel och människoexploatering. En förklaring som framkommit vid utredningens kartläggning och kontakter är att det är svårt att med befintlig straffrättslig reglering åtala en arbetsgivare för människoexploatering i arbete eftersom det i regel krävs att offret i fråga medverkar i utredningen för att åklagaren ska ha tillräcklig bevisning för att väcka åtal. När den utnyttjade arbetskraften av olika skäl inte vill medverka leder det till bevissvårigheter. Även om det rent objektivt går att visa att villkoren som arbetstagaren arbetar under är uppenbart orimliga kan det vara svårt att bevisa att arbetsgivaren använt något otillbörligt medel, såsom tvång, vilseledande eller utnyttjande av arbetstagarens situation utan att denne samarbetar med polis och åklagare och berättar hur denne har hamnat i den aktuella situationen (SOU 2021:88 s. 253). I en senare analys från Jämställdhetsmyndigheten, Varför döms så få för människohandel? från 2024, som bl.a. bygger på en studie som analyserat åtal för människohandel för tvångsarbete och åtal för människoexploatering för tvångsarbete eller arbete under orimliga villkor mellan 2018–2023, pekas visserligen andra faktorer ut som bidragande till att få dömts för brotten. I de granskade målen identifierades inte svårigheter med rekvisitet otillbörliga medel i någon stor omfattning. Endast i ett av de sju målen fann domstolen att rekvisitet inte var uppfyllt. Resultaten i studien baseras emellertid enbart på ärenden som har lett till åtal och säger ingenting om eventuella bevissvårigheter gällande rekvisitet under brottsutredningen. De slutsatser som dras i analysen står enligt regeringen således inte i motsättning till vad som framgår i utredningens kartläggning att det är svårt att bevisa att arbetsgivaren har använt sig av ett otillbörligt medel utan målsägandens medverkan.

Det är enligt regeringens bedömning angeläget att det finns ändamålsenligt utformade straffbestämmelser som gör det möjligt att lagföra personer som exploaterar utländsk arbetskraft i högre utsträckning än det gör i dag. Regeringen ser inget hinder mot en sådan reglering med hänsyn till den svenska arbetsmarknadsmodellen. Regeringen anser därför, i likhet med utredningen men till skillnad från bl.a. *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* och *Sveriges advokatsamfund*, att det finns skäl att införa en ny straffbestämmelse som gör det möjligt att döma till ansvar enbart utifrån hur arbetstagaren behandlas i arbetet. Den nya straffbestämmelsen bör, i enlighet med utredningens förslag, kriminalisera exploatering i arbete under uppenbart orimliga villkor utan krav på användande av ett otillbörligt medel, såsom tvång, vilseledande eller utnyttjande av arbetstagarens situation. Det innebär att bestämmelsen även kommer att omfatta personer som godtar att arbeta under uppenbart orimliga villkor, t.ex. för att personen vill stanna i Sverige eller själv upplever arbetssituationen som acceptabel. Att som *Åklagarmyndigheten* förordar också låta tvångsarbete omfattas av bestämmelsen är inte möjligt inom ramen för det här lagstiftningsprojektet, då beredningsunderlag för ett sådant förslag saknas. Bestämmelsen bör därför avgränsas till arbete under uppenbart orimliga villkor.

Lagrådet anser att lagrådsremissens förslag måste avgränsas i flera avseenden för att uppfylla nödvändiga krav på bestämdhet och precision i

straffbestämmelser. Framför allt anser Lagrådet att det behövs förtydliganden av de handlanden och underlåtenheter som kan aktualisera ett straffrättsligt ansvar. Lagrådet kan därför inte tillstyrka förslaget i den utformning det har i lagrådsremissen. Regeringens avsikt är primärt att kriminalisera den som har en utlänning anställd eller annars har den faktiska kontrollen över utlänningens arbetsförhållanden och som exploaterar honom eller henne i arbete under uppenbart orimliga villkor. För att tydliggöra det straffbara området föreslår regeringen därför att det uttryckligen anges i lagtexten att det är den som har en utlänning anställd eller i övrigt har bestämmande inflytande över utlänningens arbetsförhållanden som kan dömas till straffansvar enligt paragrafen. Med det tillägget anser regeringen att bestämmelsen uppfyller de krav på bestämdhet och precision som Lagrådet efterfrågar.

Sveriges advokatsamfund avstyrker förslaget om ett nytt brott med hänvisning till att det, i förening med andra förslag som utredningen lämnar i sitt betänkande, står i strid med rätten att inte behöva lämna belastande uppgifter om sig själv. De förslag som advokatsamfundet hänvisar till i det avseendet bereds fortfarande i Regeringskansliet och berörs därför inte närmare i denna proposition.

Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) och Lunds universitet (Juridiska fakulteten) efterfrågar förtydliganden kring hur begreppet exploatering i den nya straffbestämmelsen ska tolkas. Både rekvisitet ”exploatering” och rekvisitet ”arbete under uppenbart orimliga villkor” bör enligt regeringen ha samma betydelse som i brottet människoexploatering. Av förarbetena till den straffbestämmelsen framgår att med exploatering avses alltid ett otillbörligt användande av offret. Exploatering föreligger inte vid varje slags användande av offret. För att det ska vara fråga om exploatering krävs att användningen av personen vid en bedömning i det enskilda fallet framstår som otillbörlig (prop. 2017/18:123 s. 59). Motsvarande bör enligt regeringen alltså gälla för det nu föreslagna brottet. Sedan utredningens arbete har Högsta domstolen, i ett avgörande som avser brottet människoexploatering, ytterligare förtydligat innebörden av begreppet exploatering. Vad som är otillbörlig användning – och därmed exploatering – får enligt domstolen bedömas mot bakgrund av straffbestämmelsens syfte, vilket i fråga om människoexploatering är att sanktionera beteenden som utgör angrepp på annans frihet, frid och mänskliga värdighet. För att det ska vara fråga om exploatering krävs därför enligt domstolen att gärningsmannens användning av offret framstår som särskilt klandervärd därför att den utgör ett angrepp på offrets frihet, frid och mänskliga värdighet. Det måste enligt domstolen göras en helhetsbedömning av situationen, vilken inte kan göras fristående från bedömningen av paragrafens övriga rekvisit (NJA 2022 s. 23 p. 21–22). En skillnad mellan brottet människoexploatering och det nu föreslagna brottet är att ansvar för människoexploatering förutsätter att gärningsmannen har använt sig av ett otillbörligt medel. Viss ledning bör trots det kunna hämtas från Högsta domstolens avgörande då de båda brotten har samma skyddsintresse. Relevanta omständigheter för att avgöra om en person har exploaterats i arbete avseende det nya brottet kan således vara vilket gärningsmannens syfte är, hur länge utnyttjandet pågår och hur offret behandlas och bemöts (jfr NJA 2022 s. 23 p. 22).

När det gäller begreppet arbete under uppenbart orimliga villkor har det i förarbetena till människoexploateringsbrottet beskrivits som arbete eller tjänst under villkor – såväl faktiska arbetsförhållanden som andra villkor – som är så dåliga att de vid en objektiv helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet på ett påfallande och negativt sätt skiljer sig från vad som får anses acceptabelt på arbetsmarknaden (prop. 2017/18:123 s. 60). Motsvarande bör gälla även för det nya brottet. Högsta domstolen har, i det ovan nämnda avgörandet, förtydligat innebörden även av detta begrepp. Vid bedömningen av vad som är uppenbart orimliga villkor är det enligt Högsta domstolen naturligt att en jämförelse görs med vad som framstår som gängse för arbete av aktuellt slag. Förekommande lagbestämmelser och kollektivavtal kan då tjäna till ledning. Ett arbetsvillkor är enligt domstolen emellertid uppenbart orimligt först om det på ett mera påtagligt sätt avviker från vad som normalt gäller; enbart det förhållandet att villkoret framstår som orimligt eller oskäligt är inte tillräckligt. Bedömningen blir beroende av såväl arbetsvillkorets art som omständigheterna i det enskilda fallet. En avvikelse som innebär oacceptabla säkerhetsrisker kan vara av uppenbart orimligt slag även om den enbart är mindre. För att en låg lön i detta sammanhang ska anses som ett uppenbart orimligt arbetsvillkor bör däremot normalt krävas att avvikelsen är betydande. I varje enskilt fall måste göras en helhetsbedömning av om de samlade arbetsvillkoren framstår som uppenbart orimliga (NJA 2022 s. 23 p. 19).

Svea hovrätt anför att brottet troligtvis kommer att vara såväl svårupptäckt som svårutrett och ifrågasätter vilken effekt införandet av brottet kommer att få. Även Åklagarmyndigheten påtalar att det i de allra flesta fall fortfarande kommer finnas ett behov av att höra arbetstagaren i fråga. *LO* och *Svenska Transportarbetarförbundet* befarar i sin tur att det nya brottet riskerar att bli ett slag i luften om inte också kontrollerna stärks. Även om också det nya brottet kan komma att kräva arbetstagarens medverkan i viss utsträckning bedömer regeringen att avsaknaden av krav på användande av ett otillbörligt medel kommer ge bättre möjligheter att leda brottet i bevis. Detta gäller inte minst eftersom brottet kommer att omfatta personer som inte identifierar sig som brottsoffer utan anser sin arbetssituation vara acceptabel. Som framgår av redogörelsen ovan bedriver regeringen ett omfattande arbete mot arbetslivskriminalitet. Sammantaget med andra åtgärder som vidtas på området, bl.a. de riktade arbetsplatskontroller som görs inom ramen för myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet, bedömer regeringen att införandet av det nya brottet kommer att utgöra en viktig del i arbetet mot arbetskraftsexploatering och möjligheten att lagföra personer som exploaterar arbetskraft.

Brottets placering, brottsbeteckning och förhållandet till brotten människohandel och människoexploatering

Utredningens kartläggning visar att den nu aktuella typen av exploatering i arbete främst drabbar utländsk arbetskraft, vilket även får stöd av andra rapporter (se t.ex. Arbetsmiljöverket m.fl., Lägesbild 2021 – För det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet, s. 20). Straffbestämmelsen bör därför kriminalisera exploatering av utländsk arbetskraft. Bland andra

Brottsoffermyndigheten anser att brottet även bör omfatta annan arbetskraft. En sådan utvidgning skulle dock bl.a. kräva överväganden kring eventuella justeringar i människoexploateringsbestämmelsen som inte låter sig göras inom ramen för detta lagstiftningsärende.

Eftersom straffbestämmelsen föreslås begränsas till utländska personer bör den placeras i utlänningslagen och inte i brottsbalken som bl.a. *Polismyndigheten* och Lunds universitet (Juridiska fakulteten) förespråkar. Polismyndighetens synpunkt om att en placering i utlänningslagen kan påverka offrets möjlighet att beviljas målsägandebiträde föranleder ingen annan bedömning. Det kan konstateras att straffskalan för det föreslagna brottet gör det möjligt att i vissa fall förordna ett målsägandebiträde för brottsoffret med stöd av 1 § 3 lagen (1988:609) om målsägandebiträde. Om förutsättningarna för att få målsägandebiträde inte är uppfyllda förs, i de fall detta är aktuellt, målsägandens skadeståndstalan som regel i stället av åklagaren (jfr 22 kap. 2 § rättegångsbalken). Det finns således även med en placering i utlänningslagen möjligheter för målsäganden att få biträde i processen. Det nya brottet bör betecknas exploatering av utländsk arbetskraft.

Som *Jämställdhetsmyndigheten* är inne på är det angeläget att det nya brottet inte urholkar tillämpningen av människohandels- och människoexploateringsbrotten. Det bör därför tydligt framgå av lagtexten att de brotten har företräde framför exploatering av utländsk arbetskraft. Med den utformningen av straffbestämmelsen delar regeringen inte Jämställdhetsmyndighetens farhåga att införandet av ett nytt brott kommer att leda till att färre fall av människohandel eller människoexploatering utreds och lagförs. I sammanhanget kan noteras att regeringen nyligen har gett Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten i uppdrag att stärka förmågan att bekämpa människohandel och människoexploatering (Ju2025/01324). I uppdraget ingår bl.a. att myndigheterna ska förbättra arbetsmetoderna för att öka utredningsförmågan och lagföringen av brotten och för att säkerställa att offer får rätt stöd och skydd. Uppdraget ska delredovisas senast den 1 april 2026 och slutredovisas den 1 oktober 2026.

Utgångspunkten bör i övrigt vara att sedvanliga principer för konkurrens tillämpas. Det innebär normalt att när det är fråga om konkurrens mellan det nya brottet och ett annat brott med samma skyddsintresse, som har en lindrigare straffskala, ska domstolen döma för exploatering av utländsk arbetskraft. Om ett förfarande leder till konkurrens mellan brott med olika skyddsintressen torde domstolen kunna döma för båda brotten i konkurrens. En sådan situation kan exempelvis föreligga när en utlänning som saknar arbetstillstånd exploateras i arbete under uppenbart orimliga villkor. I det fallet torde domstolen kunna döma både för brott enligt 20 kap. 5 § UtIL och för exploatering av utländsk arbetskraft (jfr prop. 2017/18:123 s. 50). Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet får domstolen göra en prövning i varje enskilt fall enligt gällande konkurrensprinciper.

Gradindelning och straffskalor

Utgångspunkten för bedömningen av en gärnings straffvärde är den straffskala som gäller för den aktuella brottstypen. Straffskalan ger uttryck

för hur allvarlig lagstiftaren anser att brottstypen är. De grundläggande principer som ska beaktas när en straffskala bestäms är proportionalitet och ekvivalens. Principerna innebär att svårare brottstyper ska bestraffas strängare än lindrigare brottstyper och att lika svåra brottstyper ska bestraffas lika strängt. Den nya bestämmelsen om exploatering av utländsk arbetskraft kommer i praktiken kunna träffa gärningar som typiskt sett är av mindre allvarligt slag än människoexploatering, som förutsätter användandet av ett otillbörligt medel. Regeringen anser därför, i likhet med utredningen, att straffskalan för det nya brottet bör vara något lägre än den som gäller för människoexploatering. För att åstadkomma flexibilitet i straffmätningen föreslås även att brottet gradindelas på så sätt att ett grovt brott införs. Utredningen har föreslagit att straffet för det nya brottet ska vara fängelse i högst två år och om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Åklagarmyndigheten anser att det bör övervägas att, i vart fall för grovt brott, införa en straffskala som möjliggör användandet av hemliga tvångsmedel.

Enligt regeringens bedömning är de straffskalor som utredningen föreslår väl avvägda och möjliggör en nyanserad straffmätning för de typer av gärningar som kan omfattas av bestämmelsen. Åklagarmyndighetens önskemål om en högre straffskala för grovt brott föranleder ingen annan bedömning.

Vid bedömningen av om brottet är grovt bör det särskilt beaktas om gärningen avsett en verksamhet som bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning, eller inneburit ett särskilt hänsynslöst utnyttjande av utlänningen. Exempel på vad som kan utgöra särskilt hänsynslöst utnyttjande är att en utlänning arbetar under påtagligt ovärdiga eller farliga förhållanden.

Försök, förberedelse och stämpling samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott bör inte vara straffbart

Eftersom fängelse föreslås ingå i straffskalan för det nya brottet kommer reglerna om medverkan till brott i brottsbalken ge möjlighet att döma flera medverkande för exploatering av utländsk arbetskraft, inklusive medhjälpare och anstiftare (23 kap. 4 § brottsbalken).

Frågan är om brottet även bör vara straffbart på försöks-, förberedelse- eller stämplingsstadiet. Kriminalisering av försök, förberedelse och stämpling bör normalt förbehållas brott av visst allvar, där sådana förstadier kan anses utgöra ett reellt hot mot det intresse som kriminaliseringen syftar till att skydda. Liksom vid annan kriminalisering måste det i fråga om förstadier till brott finnas skäl att anta att kriminaliseringen har någon effekt. Det innebär att det måste undersökas om det för den aktuella brottstypen finns något reellt tillämpningsområde för den tänkta osjälvständiga brottsformen. Det måste också krävas att införandet av ett straffansvar skulle få praktisk betydelse och att det blir möjligt att i praktiken upprätthålla kriminaliseringen (prop. 2015/16:113 s. 39–40).

Den straffskala som nu föreslås för exploatering av utländsk arbetskraft är ett uttryck för att det är fråga om ett brott av allvarligt slag vilket talar för en kriminalisering av förstadier till brottet. Å andra sidan rör det sig om ett brott där kriminaliseringen typiskt sett är knuten till fullbordan av

brottet. Det nya brottet kommer träffa exploatering av utländsk arbetskraft utan krav på användande av ett otillbörligt medel, såsom tvång, vilseledande eller utnyttjande av arbetstagarens situation. Det blir därmed svårt att avgöra när försök eller förberedelse till brottet skulle kunna föreligga utan att brottet fullbordats. En kriminalisering av försök, förberedelse och stämpling till brottet skulle därför bli svår att tillämpa och skulle även kunna leda till rättsosäkerhet beträffande vad som är straffbart. Det kan därtill konstateras att försök, förberedelse och stämpling till människoexploatering är kriminaliserat. Eventuella förstadier till exploatering av utländsk arbetskraft bör kunna träffas av den regleringen, vilket gör att en kriminalisering av försök, förberedelse och stämpling till exploatering av utländsk arbetskraft sannolikt skulle få en liten praktisk betydelse. I likhet med utredningen och till skillnad från *Solna tingsrätt* och LO anser regeringen därför att det saknas skäl att kriminalisera förberedelsestadierna av exploatering av utländsk arbetskraft. Underlåtenhet att avslöja eller förhindra exploatering av utländsk arbetskraft bör inte heller kriminaliseras.

13.4 Handel med arbetstillstånd

Regeringens förslag

Det ska införas en ny straffbestämmelse mot handel med arbetstillstånd. Brottet ska omfatta den som anställer en utlänning eller bistår en utlänning med att ansöka om arbetstillstånd och för detta begär eller tar emot en ersättning av utlänningen som står i uppenbart missförhållande till motprestationen. Brottet ska även omfatta den som anställer en utlänning eller bistår en utlänning med att ansöka om arbetstillstånd och för detta träffar avtal med utlänningen om sådan ersättning. Straffet för brottet, som ska betecknas handel med arbetstillstånd, ska vara fängelse i högst två år. Om brottet är grovt ska straffet vara fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen avsett en verksamhet som bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning eller inneburit ett särskilt hänsynslöst utnyttjande av utlänningen.

Straffbestämmelsen ska kompletteras med en civilrättslig bestämmelse som innebär att ett avtalsvillkor om sådan ersättning som avses i straffbestämmelsen ska vara ogiltigt. Den som har tagit emot sådan ersättning ska också vara skyldig att lämna tillbaka det han eller hon tagit emot.

Utredningens förslag (SOU 2021:88)

Förslaget från utredningen överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår ett vidare tillämpningsområde. Utredningen föreslår att det straffbara området ska omfatta den som erbjuder arbete till en utlänning, anställer en utlänning eller bistår en utlänning med att ansöka om arbetstillstånd och för detta begär, träffar avtal om eller tar emot en ersättning som står i uppenbart missförhållande till motprestationen.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanser, bl.a. *Hotell- och restaurangfacket*, *Lantbrukarnas riksförbund (LRF)*, *Polismyndigheten*, *Svenskt Näringsliv* och *Säkerhetspolisen* tillstyrker, är positiva till eller har inga invändningar mot förslaget om att införa en ny straffbestämmelse mot olovlig handel med arbetstillstånd m.m. *Brottsoffermyndigheten*, som också tillstyrker förslaget, tillägger att bestämmelsen bör kompletteras med ett namn på brottet. Även *Åklagarmyndigheten* noterar att den föreslagna bestämmelsen saknar en benämning av brottet. Åklagarmyndigheten, som delar utredningens uppfattning att det är mycket otillfredsställande att det inte är kriminaliserat att i vinstsyfte kräva oskäligen ersättning för ett erbjudande om arbete, lyfter vidare frågan om platsen för brottsfullbordandet. Myndigheten drar slutsatsen att brottet ofta kan komma att både begås och fullbordas i utlandet men konstaterar att varken det eller konsekvenser därav har berörts i betänkandet. I de fall brottet fullbordas i Sverige bedömer Åklagarmyndigheten att utsikterna att leda brottet i bevis utan arbetstagarens medverkan är små. *Sveriges Ingenjörer* är positiva till förslaget om en ny straffbestämmelse men anser att det är allvarligt att det föreslagna brottet troligen inte omfattar avtalsförbindelser och transaktioner som sker utanför Sverige. Därmed finns enligt Sveriges Ingenjörer en stor risk att handeln med arbetstillstånd flyttas utomlands. *Sveriges akademikers centralorganisation (Saco)* är inne på samma linje och efterfrågar ytterligare analys och överväganden gällande arbetskraftsinvandring som har sin anställning utomlands. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* anser att det nya brottet måste omfatta fall där brottet och betalning sker utomlands.

Svea hovrätt efterfrågar förtydliganden om gränsdragningen mot det straffria området. Hovrätten anför bl.a. att förslaget om att ersättningen ska stå i uppenbart missförhållande till motprestationen indirekt kommer att leda till att ersättningar som i och för sig är orimliga men som endast står i missförhållande till motprestationen legitimeras. Hovrätten bedömer vidare att även det nu föreslagna brottet antagligen kommer att vara såväl svårupptäckt som svårutrett och att det kan ifrågasättas hur effektivt den nya regleringen kommer att motverka de problem som utredningen identifierat. Även LO och *Svenska Transportarbetarförbundet* befarar att förslaget blir ett slag i luften om inte kontrollerna också stärks.

Sveriges advokatsamfund anser att det i och för sig finns anledning att kriminalisera handel med anställningserbjudanden där utlännningar utnyttjas men är kritiskt till förslaget och anser att bestämmelsens skyddsobjekt inte har definierats tillräckligt väl. Advokatsamfundet menar vidare att den föreslagna bestämmelsen skulle riskera att kriminalisera legitima verksamheter och därmed även kunna riskera den enskildes rätt till rättsligt biträde. Enligt advokatsamfundet visar utredningen bristande förståelse för det arbete ett ombud många gånger måste lägga ned och risken för straffansvar vid arbete utöver vad utredningen anser som rimligt skulle kunna förhindra advokater från att utföra sina biträdesuppdrag på ett fullödigt sätt. Advokatsamfundet ifrågasätter också vad som avses med

ersättningar av icke monetär natur och att sådana omfattas av den föreslagna bestämmelsen. Advokatsamfundet avstyrker förslaget.

Även *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* avstyrker förslaget. Universitetet anser att det i och för sig är klandervärt att betinga sig ersättning för att erbjuda arbete respektive anställning men anser att förslaget skulle medföra ett stort antal följdproblem. Framför allt skulle det innebära att sådana transaktioner indirekt infogas i rättsordningen, vilket skulle vara negativt för regleringen av arbetsmarknaden. För det fall förslaget genomförs instämmer universitetet i utredningens bedömning att försök, förberedelse och stämpling till det nya brottet inte ska kriminaliseras.

Arbetsdomstolen anser att det i stället för ett straffstadgande borde övervägas om en civilrättslig bestämmelse bör införas för att säkerställa att utlännningen kommer i åtnjutande av de anställningsvillkor som anges i anställningserbjudandet och som särskilt motverkar att arbetsgivaren kräver återbetalning av del av lönen. För det fall förslaget genomförs anser Arbetsdomstolen att det bör tydliggöras att den som tagit emot ersättningen i strid med straffbestämmelsen är återbetalningsskyldig. Även *Solna tingsrätt* ser ett behov av förtydliganden gällande den civilrättsliga delen av förslaget. Vidare anser tingsrätten att det bör övervägas en möjlighet för domstol att sätta ned återbetalningsskyldigheten helt eller delvis. Tingsrätten anser även att det, mot bakgrund av den straffskala som förslås för brottet, bör övervägas att kriminalisera i vart fall försöksstadiet. Också LO anser att kriminaliseringen bör gälla försök till brott, samt därutöver förberedelse och stämpling till och underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott.

Skälen för regeringens förslag

Handel med arbetstillstånd är vanligt förekommande

Av utredningens kartläggning framgår att ett vanligt förekommande förfarande när det gäller utnyttjande av utländsk arbetskraft är att utlännningen på olika sätt får betala för att få ett arbetserbjudande och därmed möjlighet att få ett arbetstillstånd i Sverige. Att få ett anställningserbjudande rapporteras kosta allt ifrån 30 000 kronor och uppåt. Att sedan fullfölja processen till ett arbetstillstånd kan innebära att arbetskraftsinvandringen får betala så mycket som 500 000 kronor. Ibland får arbetstagaren börja med att betala en summa redan i hemlandet och erlagga resterande del vid ankomst till Sverige. Inte sällan konstrueras kostnaden för tillståndet som en skuld till arbetsgivaren som arbetstagaren under sin vistelse ska betala tillbaka. Utlännningen kan även få skuldsätta sig redan i hemlandet gentemot en agent eller förmedlare i utbyte mot en anställning i Sverige. I Sverige får sedan skulden avbetalas t.ex. genom kontant avdrag på lönen och/eller genom att arbetstagaren får utföra olika tjänster och uppdrag åt agenten eller arbetsgivaren. I de fall det finns förmedlare kan dessa också ta en del av den summa som utlännningen fått betala för sitt arbetserbjudande eller tillstånd. Det bedöms vara en lukrativ och relativt riskfri verksamhet och av vad som framkommit i kartläggningen tyder enligt utredningen allt på att förfarandena är väl organiserade och systematiska. Pengarna som arbetskraftsinvandringen betalar för arbetserbjudandet eller arbetstillståndet kan hamna hos den

organiserade brottsligheten och där möjliggöra både penningtvätt och terrorfinansiering (SOU 2021:88 s. 170 och 257–258). Prop. 2025/26:87

Problematiken med denna s.k. handel med arbetserbjudanden eller arbetstillstånd har, utöver utredningens kartläggning, uppmärksammats även i andra sammanhang, bl.a. av Riksrevisionen (Statens insatser mot exploatering av arbetskraft – regelverk, kontroller samt information och stöd till de drabbade granskning, RiR 2020:27 s. 33) och Ekobrottsmyndigheten (Ekobrottsmyndighetens lägesbild om ekonomisk brottslighet i Sverige 2020, s. 15). I den myndighetsgemensamma lägesbilden av den organiserade brottsligheten 2021 beskriver de samverkande myndigheterna bl.a. att det förekommer försäljning av ”paketresor” där arbetstagare köper sina arbetstillstånd av arbetsgivarna. Vål på plats i Sverige tvingas arbetstagarna betala av arbetstillståndet genom att arbetsgivaren behåller stora delar av den utlovade lönen. Också i lägesbilden görs bedömningen att exploateringen av arbetskraft sker under organiserade former och vidare att det ofta finns en koppling till internationella brottsnätverk som är etablerade i Sverige (Polismyndigheten m.fl. (2021) Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2021, s. 12). I delbetänkandet Arbetslivskriminalitet – myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete anför Delegationen mot arbetslivskriminalitet att handel med arbetstillstånd utgör ett sätt att utnyttja arbetstagare som borde vara kriminaliserat i Sverige men som inte är det (SOU 2024:14 s. 198).

Förfarandet som beskrivs av utredningen och andra där utländska arbetstagare på olika sätt får betala eller skuldsätta sig för att komma till Sverige för att arbeta benämns ofta som *handel med arbetserbjudanden* eller *handel med arbetstillstånd*. Sedan den 1 juni 2022 räcker det inte med ett anställningserbjudande för att beviljas arbetstillstånd utan det krävs numera ett anställningsavtal för ett sådant tillstånd (prop. 2021/22:134, bet. 2021/22:SfU22, rskr. 2021/22:238). Inget tyder på att den ändringen har minskat problematiken med att utländska arbetstagare får betala eller skuldsätta sig för att komma till Sverige för att arbeta. Som framgår ovan är det möjligheten att få arbetstillstånd, och därigenom en möjlighet att komma till Sverige, som är det bakomliggande skälet till att personerna betalar eller skuldsätter sig – inte arbetserbjudandet i sig. Eftersom anställningserbjudanden inte längre räcker för att beviljas arbetstillstånd bör begreppet handel med arbetserbjudanden inte användas i denna proposition. När det gäller begreppet handel med arbetstillstånd kan det i och för sig uppfattas som något missvisande med hänsyn till att arbetstillstånd kräver myndighetsbeslut. Det är samtidigt ett välkänt begrepp för det nu aktuella förfarandet, bl.a. bland de aktörer som arbetar mot arbetslivskriminalitet. I denna proposition kommer därför förfarandet fortsättningsvis att benämnas handel med arbetstillstånd.

Det nuvarande straffrättsliga skyddet är inte tillräckligt och bör stärkas

Att utländsk arbetskraft får betala för att komma till Sverige för att arbeta kan redan i dag träffas av vissa straffbestämmelser. Om arbetstagaren vilseleds att betala pengar för att få en anställning som kan leda till ett arbetstillstånd skulle det exempelvis i vissa fall kunna utgöra bedrägeri

enligt 9 kap. 1 § brottsbalken. Det kan även utgöra bedrägeri att kräva ersättning för en anställning som inte existerar när utlänningen väl är på plats i landet. Att kräva ersättning för en anställning eller ett arbetstillstånd skulle också kunna ingå som ett led i ett människoexploaterings- eller människohandelsförfarande (jfr 4 kap. 1 a och 1 b §§ brottsbalken). Det finns emellertid ingen bestämmelse som kriminaliserar själva handeln med arbetstillstånd.

Som framgår av utredningens kartläggning är sådan handel vanligt förekommande i sammanhang när utländsk arbetskraft utnyttjas. Inte sällan ingår förfarandet som ett led i brottslighet som begås i organiserad form eller systematiskt. Företeelsen beskrivs också som ett led inom ramen för en bredare arbetslivskriminalitet. Det är enligt regeringen mycket otillfredsställande att det i dagsläget inte är kriminaliserat att på olika sätt kräva ersättning från en arbetstagare för en anställning för att denne ska kunna få arbetstillstånd. Särskilt stötande är det att den som ägnar sig åt sådan verksamhet ostraffat kan fortsätta med detta även när det kommer till myndigheternas kännedom. *Arbetsdomstolen* anser att det i stället för ett straffstadgande borde övervägas om en civilrättslig bestämmelse bör införas för att säkerställa att utlänningen kommer i åtnjutande av de anställningsvillkor som anges i anställningserbjudandet och som särskilt motverkar att arbetsgivaren kräver återbetalning av del av lönen. Regeringen utesluter inte andra åtgärder än kriminalisering för att minska riskerna för att utländsk arbetskraft utnyttjas. Regeringen bedömer dock att det är angeläget att det också finns en straffrättslig reglering som omfattar själva den s.k. handeln med arbetstillstånd, som kan ingå i ett förfarande där arbetstagare utnyttjas. En straffbestämmelse som kriminaliserar handeln med arbetstillstånd bör därför införas.

Den nya straffbestämmelsens utformning

Regeringen delar utredningens bedömning att brottet bör utformas så att alla förfaranden inom ramen för den s.k. handeln med arbetstillstånd där utländsk arbetskraft riskerar att sättas i skuld till sin arbetsgivare omfattas. Utredningen har föreslagit att bestämmelsen bör omfatta den som erbjuder arbete till en utlänning, anställer en utlänning eller bistår en utlänning med att ansöka om arbetstillstånd och för detta begär, avtalar om eller tar emot ersättning. Vid tidpunkten för utredningens arbete räckte det med ett anställningserbjudande för att kunna beviljas arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtL. Som nämnts gäller dock sedan den 1 juni 2022 att utlänningen måste ha ett anställningsavtal för att ett arbetstillstånd ska kunna beviljas. Eftersom ett anställningserbjudande inte längre är tillräckligt för att beviljas ett arbetstillstånd bör arbetserbjudanden inte omfattas av den nya straffbestämmelsen. Det som kriminaliseras bör därmed vara att begära ersättning, avtala om eller ta emot ersättning för att anställa en utlänning eller bistå en utlänning med att ansöka om arbetstillstånd. Som *Sveriges advokatsamfund* noterar behöver anspråket för biståndet eller tjänsten, såsom utredningens förslag är utformat, inte nödvändigtvis vara riktat mot utlänningen personligen. Enligt regeringens uppfattning bör emellertid straffansvaret vara avgränsat till situationer där en begäran eller ett avtal om ersättning riktas mot utlänningen, liksom när betalning sker av utlänningen eller för utlänningens räkning. Ett

förtydligande med den innebörden bör därför göras i lagtexten. På så sätt tydliggörs att aktörer som arbetar på uppdrag av arbetsgivaren, t.ex. rekryteringsfirmor som tar ut ersättning från arbetsgivaren, faller utanför det straffbara området.

Andra legitima verksamheter såsom t.ex. ombud som mot viss ersättning bistår en utlänning med arbetstillstandsprocessen, bör inte heller träffas av kriminaliseringen. För att säkerställa att tillämpningsområdet inte blir alltför vidsträckt bör, i likhet med vad utredningen föreslår, en särskild förutsättning för straffansvar också vara att ersättningen står i uppenbart missförhållande till motprestationen. Några remissinstanser efterfrågar förtydliganden eller har synpunkter på utformningen av förslaget i denna del, bl.a. *Svea hovrätt* som efterfrågar förtydliganden gällande gränsdragningen mot det straffria området och Sveriges advokatsamfund som befärar att den nya straffbestämmelsen kommer att kriminalisera legitima verksamheter och därmed även kunna riskera den enskildes rätt till rättsligt biträde.

Kravet på att ersättningen ska stå i uppenbart missförhållande till motprestationen utgör ett högt ställt krav. Det räcker således i regel inte att den ersättning som begärs är oskäligen i förhållande till motprestationen, utan det ska vara frågan om en *uppenbart* oskäligen ersättning. Det är enligt regeringen varken lämpligt eller möjligt att, på det sätt som utredningen gör, uttala sig om antalet timmar och vilken taxa ett ombud kan debitera för ett ärende om arbetstillstånd för att det ska vara fråga om en skäligen ersättning. Eftersom ärenden om arbetstillstånd kan vara av olika karaktär måste en individuell bedömning av ersättningen och om den står i uppenbart missförhållande till motprestationen göras utifrån omständigheterna i varje enskilt fall. Var gränsen för vad som utgör en straffbar gärning går i dessa fall bör således vara upp till rättstillämpningen att avgöra. Som *Svea hovrätt* är inne på innebär kravet på att ersättningen ska stå i uppenbart missförhållande till motprestationen att vissa förfaranden där oskäligen eller orimligen ersättning begärs kommer att falla utanför det straffbara området. Det innebär dock enbart att dessa förfaranden inte kommer att omfattas av den nu aktuella straffbestämmelsen, inte att de i sig legitimeras. Avgränsningen bedöms nödvändig för att säkerställa att legitima verksamheter inte omfattas av den föreslagna bestämmelsen. När det gäller ersättning för att anställa en utlänning bör dock utrymmet för att anse att en ersättning *inte* står i uppenbart missförhållande till motprestationen, som *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* är inne på, anses vara mycket begränsat. I de fall en ersättning inte är kopplad till en arbetsinsats för processen att ansöka om arbetstillstånd, utan begärs, avtalas om eller tas emot av utlänningen enbart för själva anställningen bör den exempelvis i regel alltid anses stå i uppenbart missförhållande till motprestationen. En sådan hållning är i linje med vad som gäller t.ex. i fråga om privata arbetsförmedlare i förhållande till arbetssökande. Privata arbetsförmedlare får inte begära, avtala om eller ta emot ersättning från arbetssökande för att anvisa dem arbete (6 § lagen [1993:440] om privat arbetsförmedling). Ett motsvarande förbud gäller också för bemanningsföretag i förhållande till arbetstagare för att placera arbetstagaren hos ett kundföretag eller för att arbetstagaren tar anställning hos ett kundföretag som han eller hon utfört arbete för (10 § lagen [2012:854] om uthyrning av arbetstagare). Med hänsyn till det högt ställda

kravet på att ersättningen ska stå i *uppenbart* missförhållande till motprestationen delar regeringen inte advokatsamfundets farhåga att bestämmelsen riskerar att förhindra advokater från att utföra sina biträdesuppdrag på ett fullödigt sätt eller att den i förlängningen skulle äventyra rätten till rättsligt biträde. Regeringen delar inte heller Lunds universitets farhåga att genomförandet av förslaget skulle vara negativt för regleringen av arbetsmarknaden.

Förslaget omfattar, som påtalats av vissa remissinstanser, inte svenska medborgare. Skälet till att den nya straffbestämmelsen föreslås omfatta situationer då en utlänning på olika sätt får betala för en anställning eller arbetstillstånd är att utredningens kartläggning och andra myndigheters rapporter visar att sådana transaktioner utgör ett vanligt förfarande när utländsk arbetskraft utnyttjas. För det fall svenska medborgare krävs på ersättning för att få en anställning får detta angripas på annat sätt. Som Sveriges advokatsamfund noterar är utredningens förslag, så som det är utformat, vidare inte avgränsat till arbetskraftsinvandrare utan omfattar alla utlänningar. Även om det, som utredningen är inne på, sannolikt primärt är arbetskraftsinvandrare som betalar för att komma till Sverige för att arbeta finns det enligt regeringen inte skäl att avgränsa bestämmelsen enbart till denna grupp. Som framgår av utredningens kartläggning finns det ingen statistik som enbart tar sikte på den gruppen arbetstagare. Utredningen drar slutsatsen att det missbruk som beskrivs inte sällan handlar om arbetskraftsinvandrare som har fått arbetstillstånd i enlighet med 6 kap. UtL. Samtidigt konstaterar utredningen att missbruk och utnyttjande kan förekomma bland utländska arbetstagare som befinner sig här med olika sorters tillstånd eller helt utan tillstånd (SOU 2021:88 s. 165–166). Med hänsyn till detta anser regeringen, till skillnad från advokatsamfundet, att straffbestämmelsen, i enlighet med utredningens förslag, bör omfatta alla utlänningar.

Enligt utredningen bör rekvisitet ”ersättning” tolkas extensivt och omfatta alla former av ersättning, inte bara direkta betalningar i pengar utan även t.ex. löfte om att ingå äktenskap eller olika former av skuldsättning som betalas av genom arbete. Även *Landsorganisationen i Sverige (LO)* anser att förbudet mot handel måste gälla såväl betalning i förskott som återbetalning av utbetald lön under arbetstillståndets gång, liksom t.ex. krav på att arbetskraftsinvandrararen under sin tid i Sverige ska ingå äktenskap med en tredjelandsmedborgare. Regeringen delar utredningens bedömning att begreppet bör tolkas extensivt såvitt gäller olika former av ersättningar som har ett monetärt värde. När det gäller ersättningar av icke monetär natur har dock utredningen, som Sveriges advokatsamfund påpekar, förutom löfte att ingå äktenskap, inte lämnat några exempel på vad som skulle kunna utgöra sådan ersättning. Vad gäller löfte om att ingå äktenskap är det, som advokatsamfundet också påtar, inte heller tydligt vad det straffbara området bör innefatta. Regeringen delar advokatsamfundets uppfattning att det straffbara området riskerar att bli alltför vitt, obestämt och oförutsebart om även löfte att ingå äktenskap, samt andra ersättningar av icke monetär natur, inkluderas. Med ersättning i den nya straffbestämmelsen bör därför endast avses ersättningar som har ett monetärt värde. Det inkluderar direkta betalningar med exempelvis kontanta medel, men även olika former av skuldsättning som betalas av t.ex. genom arbete.

Några remissinstanser, bl.a. Svea hovrätt och *Åklagarmyndigheten*, har påpekat att brottet kommer att vara svårt att leda i bevis utan arbetstagarens medverkan. Svea hovrätt har vidare ifrågasatt vilken effekt införandet av brottet kommer att få för de problem som utredningen har identifierat. Regeringen bedriver, som nämns ovan och i avsnitt 5, ett omfattande arbete mot arbetslivskriminalitet. Det är enligt regeringen angeläget att det finns en straffrättslig reglering som omfattar förfaranden där utländsk arbetskraft utnyttjas genom s.k. handel med arbetstillstånd. Den föreslagna bestämmelsen utgör också en viktig markering att sådan handel inte är accepterad. Att vissa bevisvårigheter kan tänkas uppstå utgör enligt regeringen inte tillräckligt tungt vägande skäl mot en kriminalisering. Tillsammans med andra åtgärder som vidtas på området, exempelvis möjligheten för de samverkande myndigheterna att dela information med varandra och satsningar på arbetsplatsinspektioner samt stöd till de utredande myndigheterna, bedöms vidare möjligheterna att upptäcka brottsligheten öka.

Lunds universitet framför att förslaget måste samordnas med förbuden mot att ta betalt av arbetssökande som gäller för den som bedriver arbetsförmedling respektive bemanningsföretag i 6 § lagen om privat arbetsförmedling samt 10 § lagen om uthyrning av arbetstagare. De bestämmelserna riktar sig mot privata arbetsförmedlare som anvisar en arbetssökande arbete respektive bemanningsföretag som placerar en arbetstagare hos ett kundföretag medan den föreslagna bestämmelsen tar sikte på den som anställer en utlänning eller bistår en utlänning med att ansöka om arbetstillstånd. Bestämmelserna kommer således inte att överlappa varandra och behov av samordning saknas.

Svensk domsrätt

Som framgår av utredningens kartläggning är det inte ovanligt att utlänningen får skuldsätta sig redan i hemlandet i utbyte mot en anställning i Sverige. Åklagarmyndigheten drar slutsatsen att brottet ofta kan komma att både begås och fullbordas i utlandet. *Sveriges Ingenjörer* anser att det är allvarligt att det föreslagna brottet troligen inte omfattar avtalsförbindelser och transaktioner som sker utanför Sverige och LO anser att det nya brottet måste omfatta sådana fall. *Saco* efterfrågar i sin tur ytterligare analys och överväganden gällande arbetskraftsinvandrare som har sin anställning utomlands.

Som Åklagarmyndigheten påpekar har frågan om platsen för brottets fullbordande och konsekvenserna därav inte berörts av utredningen. Svensk domstols behörighet att döma över gärningar finns i 2 kap. brottsbalken. Svensk domstol är behörig att döma över brott som har begåtts i Sverige (2 kap. 1 § första stycket brottsbalken). När det gäller gärningar som har begåtts i utlandet har svensk domstol behörighet i vissa uppräknade fall (2 kap. 3 § brottsbalken). I några av dessa fall är svensk domstol behörig endast om gärningen är straffbar även enligt lagen på gärningsorten, s.k. dubbel straffbarhet (2 kap. 5 § brottsbalken). Det gäller t.ex. i de fall då gärningsmannen är svensk medborgare eller har sin hemvist i Sverige. Om handeln med arbetstillstånd äger rum uteslutande i utlandet kommer svensk domstol sannolikt i många fall sakna behörighet att döma över gärningen. Det framgår emellertid av utredningens

kartläggning att upplägget kring handeln oftast ingår som en del av ett organiserat förfarande, där arbetsgivaren är en del i upplägget. För att svensk domstol ska vara behörig att döma över en gärning räcker det att en del av gärningen har begåtts i Sverige (2 kap. 1 § andra stycket brottsbalken), vilket den ofta bör ha gjort i de fall arbetsgivaren är inblandad. Frågan om svensk domstols behörighet i de fall gärningar begås utomlands får alltså prövas utifrån bestämmelserna om svensk domsrätt i 2 kap. brottsbalken i varje enskilt fall. Motsvarande gäller i de situationer då arbetskraftsinvandringen har sin anställning utomlands.

Brottets placering, brottsbeteckning, gradindelning och straffskalor

Eftersom den nya straffbestämmelsen föreslås begränsas till utländska personer bör den, i likhet med det nya brottet exploatering av utländsk arbetskraft, placeras i utlänningslagen. Som Åklagarmyndigheten noterar innehåller utredningens förslag ingen benämning av brottet. I likhet med *Brottsoffermyndigheten* anser regeringen att bestämmelsen bör kompletteras med en sådan. Frågan är då vilken beteckning brottet bör ges. En grundläggande förutsättning för att en straffbestämmelse ska ha den avhållande verkan som är tänkt är att befolkningen förstår dess innebörd. Det är därför viktigt att allmänheten förstår vad som avses med brottsbeteckningen. Utöver att vara informativ bör den även vara kort och inte förväxlingsbar med andra brottsbeteckningar (prop. 2016/17:131 s. 71 och prop. 2018/19:155 s. 25.). Den nu föreslagna straffbestämmelsen syftar till att komma åt den s.k. handeln med arbetstillstånd som utredningens kartläggning påvisat förekommer. Handel med arbetstillstånd är också, som framgår ovan, ett begrepp som används av berörda myndigheter och aktörer för förfarandet där en utlänning på olika sätt betalar eller skuldsätter sig för att komma till Sverige för att arbeta. Brottet bör därför enligt regeringen benämnas handel med arbetstillstånd.

Frågan är vidare vilken straffskala som bör gälla för brottet. Som utredningen påpekar uppvisar det nya brottet vissa likheter med förmögenhetsbrott, såsom bedrägeri och ocker men även organiserande av människosmuggling som förutsätter ett vinstsyfte. Regeringen anser därför, likt utredningen, att straffskalan bör vara fängelse i högst två år för brott av normalgraden. Regeringen bedömer vidare, precis som utredningen, att brottet bör gradindelas genom att det även införs ett grovt brott. Utredningen föreslår att straffskalan för grovt brott bör sträcka sig från fängelse i lägst sex månader till fängelse i högst fyra år. Brott som grovt bedrägeri och grovt skattebrott har visserligen en straffskala som sträcker sig längre, till fängelse i sex år. I likhet med utredningen anser regeringen dock att ett maximistraff om fyra års fängelse framstår som tillräckligt för att möjliggöra en differentierad straffmätning och ge utrymme för att döma ut en proportionerlig påföljd även i de allvarligaste fallen.

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om brottet avsett en verksamhet som bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning eller inneburit ett särskilt hänsynslöst utnyttjande av utlänningslagen. Ett exempel på när brottet bör bedömas som grovt är när handeln med arbetstillstånd har satts i system och omsätter stora summor pengar eller att handeln inkluderar hot mot utlänningslagen eller dennes familj.

Kriminalisering av försök, förberedelse och stämpling bör, som utvecklas ovan under avsnitt 13.3, normalt förbehållas brott av visst allvar och det måste finnas skäl att anta att kriminaliseringen har någon effekt. Den straffskala som föreslås för det nya brottet handel med arbetstillstånd är, i likhet med det föreslagna brottet exploatering av utländsk arbetskraft, ett uttryck för att det är fråga om ett brott av allvarligt slag vilket talar för en kriminalisering av förstadier till brottet. Även här rör det sig å andra sidan om ett brott där kriminaliseringen typiskt sett är knuten till fullbordan av brottet. Har någon väl anställts under villkor att ersättning ska utgå är brottet redan fullbordat, oavsett om ersättning faktiskt har erlagts eller arbetstillstånd har utfärdats. Mot den bakgrunden anser regeringen, till skillnad från LO och *Solna tingsrätt* men i likhet med Lunds universitet (Juridiska fakulteten) och utredningen, att det saknas skäl att kriminalisera försök, förberedelse och stämpling till brottet. Underlåtenhet att avslöja eller förhindra brottet bör inte heller kriminaliseras.

Eftersom fängelse föreslås ingå i straffskalan även för detta brott kommer reglerna om medverkan till brott i brottsbalken, på motsvarande sätt som för det nya brottet exploatering av utländsk arbetskraft, ge möjlighet att döma flera medverkande för handel med arbetstillstånd, inklusive medhjälpare och anstiftare (23 kap. 4 § brottsbalken).

Konkurrensfrågor

Frågor om konkurrens mellan det nya brottet och andra brott som förfarandet samtidigt skulle kunna innebära bör lösas genom sedvanliga principer för konkurrens. Det innebär normalt sett att när det är fråga om konkurrens mellan det nya brottet och ett annat brott med samma skyddsintresse, som har en lindrigare straffskala, ska domstolen döma för handel med arbetstillstånd. Om ett förfarande leder till konkurrens mellan brott med olika skyddsintressen torde domstolen kunna döma för båda brotten i konkurrens.

Civilrättslig reglering

Den civilrättsliga följden av att ett avtalsvillkor träffats i strid med straffbestämmelsen bör, som utredningen föreslår, vara att avtalsvillkoret är ogiltigt och att mottagaren av en ersättning som står i uppenbart missförhållande till motprestationen ska vara återbetalningsskyldig oavsett om någon lagförs för det nya brottet eller inte. Utredningen föreslår att den nya straffbestämmelsen kompletteras med en civilrättslig reglering som innebär att ett avtalsvillkor om sådan ersättning som avses i straffbestämmelsen ska vara ogiltigt samt att den som har tagit emot en sådan ersättning ska vara skyldig att lämna tillbaka det han eller hon har tagit emot. Regeringen, som konstaterar att en liknande reglering finns i 12 kap. 65 § tredje och fjärde styckena jordabalken avseende otillåten ersättning för att upplåta en bostadslägenhet eller för att överlåta hyresrätten till en sådan lägenhet, instämmer i utredningens förslag. I lagtexten bör dock, i likhet med vad Arbetsdomstolen efterfrågar, förtydligas att återbetalningsskyldigheten avser samma ersättning som i straffbestämmelsen.

För återbetalningsskyldighet bör enbart krävas att de objektiva förutsättningarna för brott är uppfyllda, dvs. att någon exempelvis har tagit emot ersättning från en utlänning för att bistå denne med att ansöka om arbetstillstånd och att ersättningen för detta står i uppenbart missförhållande till motprestationen. Det bör inte krävas att den som begär återbetalning visar att personen som mottagit ersättningen agerat med uppsåt. Solna tingsrätt konstaterar att den som åtalas för brott kan tänkas vara någon annan än den som tar emot eventuell betalning (den sistnämnda kan vara både en fysisk och juridisk person). Tingsrätten anser därför att det finns behov av överväganden kring dels den praktiska domstolsprocessen i denna del, dels bestämmelsens praktiska tillämpning i de fall då åtal inte väcks. Som framgår av utredningens kartläggning är det inte ovanligt att flera aktörer kan vara inblandade i den s.k. handeln med arbetstillstånd. Allmänna principer om gärningsmannaskap och medverkansansvar får då tillämpas. Har ersättning lämnats till en juridisk person blir således frågan om ett konkret gärningsmannaskap eller medverkansansvar med straffprocessens krav på bevisning kan kopplas till en fysisk person. I de fall åtal inte väcks kan en eventuell process om återbetalning av ersättning drivas som en vanlig civilrättslig talan i allmän domstol. Bestämmelserna i rättegångsbalken om tvistemål där förlikning om saken är tillåten kommer därvid att vara tillämpliga. Solna tingsrätt anser vidare att det bör övervägas en möjlighet att sätta ned återbetalningsskyldigheten helt eller delvis mot bakgrund av att viss skälig ersättning kan få tas ut t.ex. för arbete med att ansöka om arbetstillstånd. Regeringen konstaterar att den vanliga rättsföljden när ett avtal är ogiltigt är att parternas prestationer ska gå åter. I de fall som omfattas av den nya regleringen uppfyller agerandet de objektiva förutsättningarna för brott och den avtalade ersättningen står i uppenbart missförhållande till motprestationen. Det framstår därmed inte som rimligt att motparten ens delvis ska vara bunden vid avtalsvillkoret. Någon särskild jämningsmöjlighet bör därför inte införas.

Lunds universitet (Juridiska fakulteten) anser att förslaget måste samordnas med lagen (1970:215) om arbetsgivares kvittningsrätt. Även om regleringarna i teorin skulle kunna komma i konflikt med varandra ser regeringen inte att det kommer att vara ett stort problem i praktiken. Den närmare tillämpningen bör lämpligen oavsett överlåtas till domstolarna att avgöra.

I lagrådsremissen föreslås att de civilrättsliga konsekvenserna ska behandlas i samma paragraf som straffansvaret för handel med arbetstillstånd. *Lagrådet* förordar i stället att de straffrättsliga och civilrättsliga följderna behandlas i två olika paragrafer eftersom det är fråga om rättsverkningar av skilda slag där grundförutsättningarna inte heller är helt sammanfallande (återbetalningsskyldigheten förutsätter inte att någon lagförs eller kan lagföras för brott). Regeringen föreslår att lagtexten utformas i enlighet med Lagrådets förslag.

14 Det bör inte införas särskilt anpassade regler för arbetskraftsinvandrare som är anställda utomlands

Regeringens bedömning

Det behövs inga särskilt anpassade regler för arbetskraftsinvandrare som har sin anställning utomlands.

Utredningens förslag och bedömning (SOU 2024:15)

Förslaget och bedömningen från utredningen överensstämmer inte med regeringens. Utredningen föreslår att särskilt anpassade regler för arbetskraftsinvandrare som har sin anställning utomlands ska införas.

Remissinstanserna

Några remissinstanser, bl.a. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* och *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)*, tillstyrker förslaget. Även *Migrationsverket* välkomnar förslaget och anger att det överensstämmer med Migrationsverkets praxis samt att det kommer att resultera i ett tydligare och mer förutsägbart regelverk. *Teknikföretagen* instämmer i bedömningen att förslaget motsvarar den praktiska ordning som redan i dag tillämpas av Migrationsverket och att författningsregleringen skapar förutsägbarhet.

Flera remissinstanser, däribland *Almega*, *Svenskt Näringsliv* och *Tech Sverige*, avstyrker förslaget och framhåller att mottagaren av en tjänst inte bör tvingas anställa eller ta motsvarande ansvar för den som utför tjänsten samt att förslaget skulle försvåra för aktuella företag att verka i Sverige. Även *Sveriges advokatsamfund* avstyrker förslaget och anger att det riskerar att försvåra för svenska företag att bedriva internationella samarbeten och utbyten. Samfundet efterlyser även en arbetsrättslig analys av förslaget då tjänstemottagaren inte bör åläggas ansvar som kanske inte överensstämmer med det arbetsrättsliga regelverket.

Lunds universitet (Juridiska fakulteten) har flera synpunkter på förslaget och anger bl.a. att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet måste klargöras vad det är för underlag som ska ligga till grund för Migrationsverkets beslut samt att detta bör innehålla sådana villkor som omfattas av parternas avtal och som kan utkrävas i domstol. Fakulteten lyfter också frågan om uppgiftsskyldigheten bör kopplas till kriminalisering. Slutligen ifrågasätts om unionsföreträdet ska tillämpas på utstationerade arbetstagare, bl.a. eftersom ingåendet av anställningsavtal i tredjeland inte har någon koppling till EU:s ambition att skapa en gemensam arbetsmarknad.

Utlänningar som är anställda utomlands men som arbetar i Sverige

Som huvudregel ska alla utlänningar som arbetar i Sverige ha ett arbetstillstånd, oavsett om de är anställda i Sverige eller utomlands (2 kap. 7 § UtIL). En ansökan om arbetstillstånd för en utlänning som ska arbeta i Sverige men som är anställd av en arbetsgivare i ett annat land prövas enligt 6 kap. 2 § först stycket UtIL. Detta innebär att Migrationsverket ska kontrollera om anställningen gör det möjligt för utlänningen att uppnå en god försörjning och att lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Kravet på utannonsering (det s.k. unionsföretädet) i 6 kap. 2 § andra stycket UtIL gäller inte om tjänsten finns kvar i utlandet men däremot om den flyttas till Sverige. Arbetstillståndet ska knytas till en viss arbetsgivare under de första två åren (6 kap. 2 a § UtIL). Sedan den 1 juni 2022 gäller därtill ett krav på att utlänningen har ett anställningsavtal för att få beviljas arbetstillstånd.

I utredningen lyfts att avsaknaden av särskilda regler för kategorin utlänningar som är anställda utomlands men som arbetar i Sverige kan göra att Migrationsverkets handläggning inte blir tillräckligt tydlig eller förutsägbar för den sökande. Migrationsverket har också påtalat att en översyn av regelverket för arbetskraftsinvandrare som har sin grundanställning utomlands eller som skickas hit på ett uppdrag från ett land utanför EU är av yttersta vikt (se Migrationsverkets svar på remiss av SOU 2021:88, diarienummer 1.4.3-2021-22145, s. 3). Utredningen har mot denna bakgrund föreslagit dels att en utlänning som är utstationerad i Sverige av en arbetsgivare som är etablerad i ett annat land utöver ett anställningsavtal ska ha ett underlag med de villkor som gäller för arbetet i Sverige, dels att en sådan utlännings arbetstillstånd ska knytas till filialen, koncernföretaget eller tjänstemottagaren i Sverige i stället för till arbetsgivaren som är etablerad i ett annat land. Utredningen har också föreslagit vissa ändringar på förordningsnivå kopplade till de föreslagna lagändringarna.

Utredningens förslag bör inte genomföras

Efter att utredningen överlämnade sitt betänkande till regeringen har förutsättningarna för att genomföra utredningens förslag om särskilt anpassade regler för arbetskraftsinvandrare som har sin anställning utomlands ändrats. Det pågår för närvarande en översyn av den aktuella lagstiftningen med anledning av genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1233 av den 24 april 2024 om ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium och om en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeland som vistas lagligen i en medlemsstat (omarbetning). Direktivet ska vara genomfört i svensk rätt senast den 21 maj 2026. I artikel 11 i direktivet finns t.ex. bestämmelser som bl.a. innebär att innehavaren av ett arbetstillstånd ska kunna byta arbetsgivare. Direktivet innehåller en möjlighet att kräva att ett byte av arbetsgivare ska anmälas till myndigheterna, men däremot inte att en ny ansökan ställs upp som krav

för ett byte av arbetsgivare. I departementspromemorian Nya regler om ansökningsförfarandet för vissa uppehålls- och arbetstillstånd föreslås därför bl.a. att ett arbetstillstånd inte längre ska knytas till en viss arbetsgivare och avse ett visst slag av arbete (Ds 2025:18). Promemorian har remissbehandlats och bereds i Regeringskansliet. Det bedöms därmed inte lämpligt att i nuläget föreslå nya regler om arbetstillståndets koppling för arbetskraftsinvandrare som har sin anställning utomlands. Utredningens förslag i denna del bör därför inte genomföras inom ramen för det här lagstiftningsarbetet.

Utredningen föreslår även att en utlänning som är utstationerad i Sverige av en arbetsgivare som är etablerad i ett annat land, utöver sitt anställningsavtal, ska ha ett underlag med de villkor som gäller för arbetet i Sverige. Som *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* är inne på kan ordet underlag framstå som otydligt. Regeringens bedömning är dock att det inte är nödvändigt att införa bestämmelsen för att uppnå det eftersträvade målet. En grundläggande förutsättning för att en ansökan om tillstånd att resa in och vistas i Sverige ska kunna beviljas är att utlänningen kan presentera det underlag som behövs. I bestämmelser om villkor för ett uppehålls- eller arbetstillstånd i utlänningslagen specificeras som regel inte vilka särskilda handlingar som ska ges in av sökanden, utan i stället vilka förutsättningar som gäller för att tillstånd ska beviljas. I 6 kap. 2 § första stycket UtL anges bl.a. att arbetstillstånd får ges till en utlänning som har ett anställningsavtal om anställningen gör det möjligt för honom eller henne att uppnå en god försörjning och lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Om de uppgifter som Migrationsverket behöver för att kunna bedöma om villkoren för arbetstillståndet är uppfyllda inte framgår av exempelvis det utländska anställningsavtal som getts in av en utlänning som är utstationerad i Sverige, kommer utlänningen att behöva komplettera med handlingar som visar dessa uppgifter. Detta gäller redan enligt befintlig rätt. Regeringen anser därför inte att utredningens förslag i detta avseende behöver genomföras.

Eftersom regeringen inte går vidare med något av utredningens förslag vad gäller särskilt anpassade regler för arbetskraftsinvandrare som har sin anställning utomlands saknas anledning att särskilt bemöta synpunkterna från remissinstanserna i övrigt i denna del

15 Längre tillståndstider för vissa typer av tillstånd

15.1 Tillståndstiden för säsongarbete bör förlängas

Regeringens förslag

Den sammanlagda tillståndstiden för ett eller flera tillstånd för säsongarbete ska utökas från högst sex till högst nio månader under en tolvmånadersperiod.

Utredningens förslag (SOU 2024:15)

Förslaget från utredningen överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanser, bl.a. *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)*, *Svenskt Näringsliv* och *Tillväxtverket*, är positiva till förslaget eller har inte några invändningar mot det. Även *Gröna arbetsgivare* tillstyrker förslaget och anger att det nuvarande genomförandet av direktivet har lett till att många företag tvingas dubbelrekrytera för att fylla kompetensbehovet över året samt att förslaget kan gynna svensk konkurrenskraft. *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)* anser att förslaget är av stor betydelse för trädgårds- och skogsproduktionen, men att det inte kommer att lösa framför allt animalieproduktionens och växthusodlingens behov av tillgång till arbetskraft året runt.

Hotell- och restaurangfacket avstyrker förslaget och anser att det innebär en allvarlig risk för försämring av anställningstryggheten i besöksnäringen då många anställningar skulle ingå i gruppen säsonganställningar. Även *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)* avstyrker förslaget eftersom det finns en risk att tillstånd för säsongarbete blir en ersättningskanal för vissa yrken som inte når upp till lönekravet för arbetstillstånd. TCO påtalar också att fler kontroll- och skyddsregler bör införas om förslaget genomförs. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* och *Kommunal* menar att förslaget utgör en onödig regeländring eftersom arbetsgivarna redan har förutsättningar att ansöka om förlängning för enstaka anställda.

Skälen för regeringens förslag

Det finns skäl att förlänga tillståndstiden för säsongarbete

De skärpta kraven för att beviljas arbetstillstånd enligt reglerna för arbetskraftsinvandring i 6 kap. 2 § första stycket UtL och införandet av en möjlighet att utesluta yrkesgrupper från att beviljas arbetstillstånd kan göra andra tillståndstyper som finns i svensk rätt mer aktuella. En sådan

tillståndstyp är tillstånd för säsongarbete, som regleras i 6 c kap. UtL. Ett tillstånd för säsongarbete får beviljas en utlänning som har ett anställningsavtal för en tidsbegränsad anställning som säsongarbetare i Sverige med en arbetsgivare som är etablerad här (6 c kap. 1 § UtL). Den sammanlagda tillståndstiden för ett eller flera tillstånd för säsongarbete får inte överstiga sex månader under en tolv månadersperiod (6 c kap. 9 § UtL).

Lagstiftningen i 6 c kap. UtL infördes i och med genomförandet av säsonganställningsdirektivet i svensk rätt. Enligt direktivet ska medlemsstaterna fastställa en maximal vistelseperiod för säsongarbete på mellan fem och nio månader (artikel 14 i säsonganställningsdirektivet). I den departementspromemoria som togs fram vid genomförandet av direktivet föreslogs att tillståndstiden skulle fastställas till högst sex månader under en tolv månadersperiod (Genomförande av säsonganställningsdirektivet [Ds 2017:27] s. 101). Vid remissbehandlingen av förslaget påpekade Migrationsverket, Svenskt Näringsliv och Skogs- och Lantarbetsgivareförbundet att det borde införas en möjlighet att meddela tillstånd med en tillståndstid på upp till nio månader i stället för sex. Trots detta föreslogs i likhet med promemorian att den sammanlagda tillståndstiden skulle bestämmas till högst sex månader under en tolv månadersperiod, men det angavs samtidigt att om det skulle visa sig att flera säsongsbetonade yrken uteslöts på grund av att tillståndstiden var för kort kunde det finnas anledning att överväga en längre tillståndstid (se prop. 2017/18:108 s. 69 och 70).

Längden på en säsong och behovet av antalet anställda inom de gröna näringarna beror bl.a. på var i landet arbetet finns och hur vädret är. Behoven kan variera från år till år och se olika ut i olika delar av Sverige. En genomsnittlig skogsvårdssäsong är t.ex. längre än de sex månader per år som i dag är tillåten tillståndstid för tillstånd för säsongarbete. En förlängd tillståndstid kan bidra till att kompetensförsörjningen inom de gröna näringarna underlättas eftersom samma personal kan behållas under en hel säsong. Som *Gröna arbetsgivare* är inne på kan en längre tillståndstid också gynna Sveriges konkurrenskraft, eftersom andra EU-länder med liknande klimat och geografiska förhållanden som Sverige, t.ex. Finland, tillåter en tillståndstid på upp till nio månader under ett år. Regeringen anser mot denna bakgrund att det finns skäl att förlänga tillståndstiden. Regeringen vill samtidigt understryka att syftet med tillståndet för säsongarbete fortfarande är att det ska användas för tidsbegränsade anställningar. Det behov av tillgång till arbetskraft året runt inom exempelvis animalieproduktion och växthusodling som *LRF* lyfter får därför tillgodoses genom andra typer av tillstånd.

Det finns, som bl.a. *TCO* påpekar, en risk för att tillståndet för säsongarbete används för att kringgå lagstiftningen när de generella reglerna för arbetskraftsinvandring stramas åt. Flera villkor måste dock vara uppfyllda för att tillstånd för säsongarbete ska kunna användas, bl.a. ska utlänningen arbeta inom ett sysselsättningsområde där det förekommer säsongarbete (jfr Migrationsverkets föreskrifter MIGRFS 2018:7). Dessutom kommer tillståndstiden, även efter att den föreslagna förlängningen införts, att vara begränsad. Regeringen anser mot denna bakgrund att risken att tillståndstypen utnyttjas för anställningar för vilken den inte är avsedd för inte blir större av att tillståndstiden förlängs.

Hotell- och restaurangfacket anser att förslaget kan innebära en försämring av anställningstryggheten då många anställningar i besöksnäringen omfattas av reglerna. Den utökade anställningstiden kan visserligen bidra till att tillståndstypen kan användas i större utsträckning än idag för utlänningar som arbetar inom t.ex. hotell- och restaurangverksamhet. En sådan utveckling bör dock snarare bidra till ökad anställningstrygghet, eftersom det finns flera skyddsregler för tillstånd för säsongarbete som inte gäller för arbetstillstånd enligt reglerna för arbetskraftsinvandring. Arbetsgivaren måste t.ex. vara etablerad i Sverige för att ett tillstånd för säsongarbete ska kunna beviljas och det finns särskilda regler som gäller för det fall arbetsgivaren upplåter eller förmedlar en bostad till utlänningen. En längre tillståndstid innebär dessutom för de flesta individer en ökad trygghet. Till skillnad från vad *LO* och *Kommunal* anger har arbetsgivarna inte i dag möjlighet att förlänga tiden för ett tillstånd för säsongarbete utöver föreskrivna sex månader under ett år.

Tillståndstiden bör förlängas till nio månader under en tolv månadersperiod

Som anges ovan får tillståndstiden enligt säsongsanställningsdirektivet uppgå till högst nio månader under en tolv månadersperiod. Regeringen anser i likhet med utredningen att den maximala tillåtna perioden enligt direktivet bör användas. Detta för att möta de behov som vissa branscher med längre säsonger, t.ex. skogsnäringen, har. En längre tillståndstid bör gynna de utlänningar som kommer till Sverige för att arbeta men även arbetsgivarna, som kan behålla samma personal under hela säsongen. Förslaget leder också till att Migrationsverket behöver hantera färre ansökningar, vilket i förlängningen kan bidra till kortare handläggnings-tider.

Av 6 c kap. 10 § UtIL framgår att tillståndstiden för ett tillstånd för säsongarbete får förlängas upp till den tid som framgår av 9 §, där tillståndstiden anges. Hänvisningen innebär att tillståndstiden efter ändringen får förlängas upp till nio månader under en tolv månadersperiod i stället för upp till sex månader.

15.2 Tillståndstiden för EU-blåkort bör förlängas

Regeringens förslag

Tillståndstiden för EU-blåkort ska utökas från högst två år till högst fyra år. Om anställningstiden är kortare än fyra år ska EU-blåkortet minst gälla under anställningstiden med ett tillägg av tre månader.

Utredningens förslag (SOU 2024:15)

Förslaget från utredningen överensstämmer med regeringens.

De flesta remissinstanser, bl.a. *Arbetsgivarverket*, *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)*, *Svenskt Näringsliv* och *Tillväxtverket*, tillstyrker eller har inte några invändningar mot förslaget. Några remissinstanser, bl.a. *Sveriges akademikers centralorganisation (Saco)*, ifrågasätter dock den praktiska betydelsen av en längre tillståndstid eftersom endast ett fåtal EU-blåkort beviljas i Sverige per år. *Migrationsverket* bedömer att förslaget, tillsammans med övriga förslag som genomför det nya blåkortsdirektivet, kommer att påverka EU-blåkortets attraktivitet och leda till ökat intresse för tillståndstypen.

Sveriges Ingenjörer anser att förslaget sannolikt inte kommer att locka fler högkvalificerade att etablera sig i Sverige och att det i stället bör införas en snabb behandling av arbetstillstånd på arbetsplatser där utlänningen omfattas av kollektivavtal. *Sveriges advokatsamfund* avstyrker förslaget i dess nuvarande utformning eftersom det kan leda till att tidpunkten för när en innehavare av EU-blåkort kan ansöka om permanent uppehållstillstånd skjuts upp med flera år.

Skälen för regeringens förslag

Tillståndstid enligt blåkortsdirektivet

Ett EU-blåkort är ett kombinerat uppehålls- och arbetstillstånd för högkvalificerad anställning, som huvudsakligen regleras i 6 a kap. UtL. Tillståndstypen infördes i svensk rätt i och med genomförandet av rådets direktiv 2009/50/EG av den 25 maj 2009 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning. Direktivet ersattes år 2021 av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2021/1883 av den 20 oktober 2021 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning och om upphävande av rådets direktiv 2009/50/EG (det nya blåkortsdirektivet). Den 1 januari 2025 trädde nya regler i kraft med anledning av det nya blåkortsdirektivet (se prop. 2024/25:18).

Sedan EU-blåkortet infördes i svensk rätt år 2013 har tillståndstiden för ett EU-blåkort varit högst två år med möjlighet till förlängning. Enligt det nya blåkortsdirektivet ska ett EU-blåkort ha en standardiserad giltighetstid på minst 24 månader (artikel 9). I propositionen som genomför det nya blåkortsdirektivet görs bedömningen att tillståndstiden ska vara oförändrad men anges samtidigt att det kan finnas anledning att återkomma till frågan längre fram (prop. 2024/25:18 s. 91).

Det bör införas en förlängd tillståndstid för EU-blåkort

Vid utformningen av bestämmelsen om tillståndstid för EU-blåkort har Sverige alltså lagt sig på den lägsta tillåtna nivån enligt det nya blåkortsdirektivet. En längre tillståndstid är dock fördelaktig för både arbetsgivare och de högkvalificerade arbetstagare som träffas av regelverket om EU-blåkort, eftersom det ökar förutsebarheten och minskar den administrativa bördan. Det kan också leda till lägre kostnader för arbetsgivaren om denne vet att den kan behålla sin arbetskraft en längre tid och göra Sverige mer konkurrenskraftigt internationellt. En längre tillståndstid bör också leda till färre förlängningsansökningar att hantera

för Migrationsverket, vilket i sin tur kan leda till kortare handläggningstider.

Genomförandet av det nya blåkortsdirektivet i svensk rätt har lett till flera förbättringar och förenklingar av regelverket för tillståndstypen. Bland annat har lönetröskeln för att beviljas ett EU-blåkort sänkts, möjligheterna att byta från andra typer av uppehållstillstånd till ett EU-blåkort inifrån Sverige har utökats och en utlänning som vill byta till ett annat slag av arbete eller en annan anställning behöver inte längre ansöka om ett nytt EU-blåkort. Som *Migrationsverket* framhåller kan dessa förslag i kombination med den längre tillståndstiden komma att öka attraktiviteten för EU-blåkortet. Till skillnad från *Saco* anser regeringen därmed att en längre tillståndstid kan få en praktisk betydelse. Kortare handläggningstider, som *Sveriges Ingenjörer* förespråkar, kan dessutom bli en följd av såväl den föreslagna förlängda tillståndstiden som de övriga författningsändringar som införts med anledning av det nya blåkortsdirektivet, eftersom de bör leda till att Migrationsverket får färre ansökningar att hantera.

För att beviljas ett EU-blåkort ska den sökande både ha en hög lön och en hög utbildning, alternativt yrkeserfarenhet jämförbar med högre utbildning. Det har inte framkommit att det finns några problem med missbruk av systemet vad gäller den kategori av utlänningar som kan komma i fråga för att beviljas ett EU-blåkort. Det finns dessutom en skyldighet för EU-blåkortsinnehavaren att anmäla till Migrationsverket om anställningen upphör, om han eller hon byter arbetsgivare eller om något förändras som påverkar villkoren för tillståndet (6 a kap. 8 § UtL). Om utlänningen är arbetslös överstigande en viss tidsperiod eller inte fullgör anmälningsskyldigheten finns det en möjlighet att återkalla EU-blåkortet (6 a kap. 12 och 12 a §§ UtL).

Regeringen delar mot denna bakgrund utredningens bedömning att tillståndstiden för EU-blåkort bör förlängas från högst två till högst fyra år. Om anställningstiden är kortare än fyra år ska ett EU-blåkort beviljas för minst anställningstiden med ett tillägg av tre månader, dock maximalt fyra år.

Sveriges advokatsamfund påpekar att förslaget i vissa fall kan skjuta fram tidpunkten då det är möjligt att ansöka om permanent uppehållstillstånd med flera år. Detta bör emellertid vara fråga om undantagssituationer, som kan uppkomma om ett fyraårigt tillstånd på grund av exempelvis anställningens längd eller passets giltighetstid inte kan meddelas. I de allra flesta fall bör förslaget dock endast innebära fördelar för EU-blåkortsinnehavaren, som först kan få ett tillstånd på fyra år och därefter omedelbart kan ansöka om permanent uppehållstillstånd i Sverige. I departementspromemorian Bättre migrationsrättsliga regler för forskare och studenter (Ds 2024:31) föreslås även att bl.a. EU-blåkortsinnehavare ska kunna ansöka om permanent uppehållstillstånd efter tre år och att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för EU-blåkort ska kunna återkallas på utlänningens begäran till förmån för ett permanent uppehållstillstånd. Förslagen har remitterats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

16 Utökade möjligheter att ansöka om uppehållstillstånd inifrån Sverige

16.1 Byte till tillstånd för forskning och studier på forskarnivå inifrån Sverige

Regeringens förslag

En utlänning som har ett uppehållstillstånd för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att bedriva näringsverksamhet efter slutförd forskning eller slutförda studier ska få ansöka om och beviljas ett uppehållstillstånd för forskning eller studier på forskarnivå inifrån landet, om ansökan görs inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet.

Utredningens förslag (SOU 2024:15)

Förslaget från utredningen överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att det även ska krävas att förutsättningarna för det tidigare tillståndet ska ha varit uppfyllda för att det ska vara möjligt att byta tillstånd inifrån landet.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanser, bl.a. *Arbetsgivarverket*, *Migrationsverket*, *Svenskt Näringsliv* och *Uppsala universitet*, är positiva till förslaget eller har inte några invändningar mot det. *Sveriges förenade studentkårer* tillstyrker förslaget och anger att det kan bidra till bättre kontinuitet i karriären, ökad förutsägbarhet samt minskade kostnader för individen och samhället. *Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF)* och *Lunds universitet* är positiva till förslaget men anser att det även borde omfatta en möjlighet att inifrån landet ansöka om och beviljas uppehållstillstånd för studier på grundnivå och avancerad nivå. Även *Chalmers tekniska högskola* är positiva till förslaget men anser att det också borde vara möjligt för högkvalificerade personer som är i Sverige för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna att starta näringsverksamhet att byta till uppehållstillstånd för forskning och doktorandstudier inifrån Sverige.

Försäkringskassan noterar att det inte har gjorts någon analys om eventuella behov av ändringar i socialförsäkringsbalken med anledning av förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Nuvarande regler

En utlänning som har ett uppehållstillstånd för forskning, och som kan visa ett intyg från forskningshuvudmannen om att forskningen har slutförts, kan beviljas ett uppehållstillstånd för en tid av ett år efter slutförd

forskning för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att bedriva näringsverksamhet i Sverige (5 b kap. 7 § UtL). Samma sak gäller en utlänning som har ett uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning, under förutsättning att han eller hon har slutfört en högskoleutbildning och utbildningen avser studier som motsvarar minst två terminer (5 b kap. 8 § UtL). Utlänningen ska i det senare fallet också ha ett examensbevis eller utbildningsbevis som avser den slutförda utbildningen. Dessa tillstånd kan sökas och beviljas inifrån Sverige (5 b kap. 16 § UtL).

I övrigt är huvudregeln för de uppehållstillstånd som regleras i 5 b kap. UtL, bl.a. uppehållstillstånd för forskning och uppehållstillstånd för högre utbildning, att de ska sökas och beviljas före inresan i Sverige (5 b kap. 15 § första stycket UtL). Från huvudregeln finns dock ett antal undantag. En utlänning som har ett uppehållstillstånd för arbete eller för att bedriva näringsverksamhet får t.ex. ansöka om ett uppehållstillstånd för forskning eller för studier på forskarnivå inifrån Sverige, om ansökan görs inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet och förutsättningarna för det tillståndet varit uppfyllda.

Innehavare av de flesta typer av tillstånd som beviljas enligt 5 b kap. UtL, däribland utlänningar som har uppehållstillstånd för att söka arbete eller bedriva näringsverksamhet efter slutförd forskning eller slutförda studier, kan dessutom få en ansökan om uppehållstillstånd för arbete och arbetstillstånd beviljad efter inresan i Sverige (5 kap. 18 § andra stycket 9 och 6 kap. 4 § UtL).

Behovet av ytterligare undantag för byte av tillstånd inifrån landet

En utlänning som har ett uppehållstillstånd för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att bedriva näringsverksamhet efter slutförd forskning eller slutförda studier och som vill ansöka om ett uppehållstillstånd för forskning eller doktorandstudier omfattas av huvudregeln och måste alltså lämna Sverige för att ansöka om ett sådant tillstånd. Som utredningen anger försvårar denna ordning avsevärt för den som vill fortsätta sin forskarbana inom Sverige. När utlänningen tvingas lämna Sverige för att ansöka om uppehållstillstånd kan detta bl.a. leda till ökade kostnader, svårigheter att planera närvaro vid utbildning och forskningsprojekt och att medel för forskning inte kan utnyttjas. Detta kan i sin tur bidra till att forskarna och studenterna lämnar Sverige för att fortsätta sin forskarbana eller påbörja sina doktorandstudier någon annanstans.

Regeringens målsättning är att Sverige ska vara ett attraktivt land för internationell talang och kompetens. Att internationell kompetens som redan är här har möjlighet att stanna kvar i landet är i linje med denna målsättning. Regeringen föreslår därför, i likhet med utredningen, att ytterligare ett undantag från huvudregeln att uppehållstillstånd ska sökas före inresan införs i 5 b kap. 15 § andra stycket UtL. Undantaget bör avse utlänningar som har ett uppehållstillstånd för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att bedriva näringsverksamhet efter slutförd forskning eller slutförda studier och som vill ansöka om uppehållstillstånd för forskning eller för studier på forskarnivå inifrån Sverige. Det bör liksom utredningen har föreslagit förtydligas att ansökan

ska göras inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet. Däremot anser regeringen att det inte är nödvändigt att vid en sådan ansökan kontrollera att förutsättningarna för det tidigare tillståndet har varit uppfyllda. Ett sådant krav kan bidra till förlängda handläggningstider hos Migrationsverket och med tanke på de krav som ska vara uppfyllda för att ett uppehållstillstånd enligt 5 b kap. 7 eller 8 § UtL ska beviljas bedöms risken för missbruk vara liten. Något sådant krav finns exempelvis inte heller i 5 kap. 18 § andra stycket 9 UtL, som bl.a. gäller utlännningar som har ett uppehållstillstånd enligt 5 b kap. 7 eller 8 § UtL och som vill ansöka om ett uppehållstillstånd enligt de allmänna reglerna i utlänningslagen, t.ex. uppehållstillstånd för arbete. Om Migrationsverket under giltighetstiden för uppehållstillståndet för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att bedriva näringsverksamhet efter slutförd forskning eller slutförda studier upptäcker att förutsättningarna för tillståndet inte är uppfyllda finns en möjlighet att återkalla tillståndet (5 b kap. 23 § andra stycket UtL).

Lagrådet noterar att det i 5 b kap. 15 § andra stycket 2 UtL talas om ”forskarutbildning” i stället för, som i punkten 3 och den föreslagna punkten 4, ”studier på forskarnivå” och anger att ett och samma uttryck bör användas i alla punkterna. Regeringen delar Lagrådets uppfattning att samma uttryck bör användas i alla punkterna, men eftersom uttrycket ”forskarutbildning” används på fler ställen i utlänningslagen är regeringens avsikt att ändra detta på samtliga ställen i ett kommande författningsarbete. Det kan i sammanhanget noteras att det redan i dag finns två uttryck för samma sak i den aktuella bestämmelsen och några tolkningssvårigheter har inte framkommit.

Bestämmelserna i 5 b kap. UtL härstammar från Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/801 av den 11 maj 2016 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för forskning, studier, praktik, volontärarbete, deltagande i elevutbytesprogram eller utbildningsprojekt och för au pairarbete (omarbetning), kallat student- och forskardirektivet. Enligt artikel 7.4 och 7.5 i det direktivet ska ansökan om uppehållstillstånd enligt direktivet ges in och prövas antingen när den berörda tredjelandsmedborgaren vistas utanför den medlemsstat som han eller hon vill resa in i eller redan vistas i den medlemsstaten i egenskap av innehavare av ett giltigt uppehållstillstånd eller en visering för längre vistelse. Regeringen bedömer därmed i likhet med utredningen att de föreslagna lagändringarna är förenliga med student- och forskardirektivet.

Som *Försäkringskassan* noterar finns det i utredningen ingen analys av eventuella behov av ändringar i socialförsäkringsbalken med anledning av det aktuella förslaget om byte av tillståndsgrund inifrån Sverige. Regeringen konstaterar att det i det här lagstiftningsärendet saknas beredningsunderlag för att göra ändringar i socialförsäkringsbalken men vill samtidigt framhålla att uppehållstillstånd för forskning omfattas av Migrationsverkets serviceåtagande om beslut inom 30 dagar vid en komplett ansökan. Reglerna i socialförsäkringsbalken är dessutom för närvarande föremål för översyn. I betänkandet Mottagandelagen – En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande (SOU 2024:68) föreslås t.ex. att det inte längre ska krävas att ansökan avser tillstånd på samma grund eller vissa särskilt angivna grunder för att bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken ska kunna

utgå efter att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har löpt ut (s. 521–525). Betänkandet har remitterats och bereds för närvarande i Regeringskansliet. I betänkandet Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper (SOU 2025:53) föreslås vidare en modell för kvalificering till vissa av de bosättningsbaserade förmånerna i socialförsäkringen för personer som flyttar till Sverige från ett land utanför EU/EES. Betänkandet har remitterats och bereds i Regeringskansliet.

Lunds universitet och *SUHF* anser att förslaget också bör omfatta personer som vill bedriva studier på grund- och avancerad nivå inifrån Sverige. Utlänningar som antas till studier på forskarnivå anställs normalt samtidigt som doktorander och studierna leder till licentiat- eller doktorsexamen. Det är således fråga om mycket högkvalificerade individer. Om undantaget utvidgas till att mer generellt gälla studier inom högre utbildning som omfattas av 5 b kap. 3 § UtlL innebär det dock en betydligt vidare bestämmelse som exempelvis kan omfatta yrkesutbildningar på eftergymnasial nivå vid folkhögskola (se t.ex. prop. 2019/20:9 s. 169). En sådan möjlighet öppnar i större utsträckning för missbruk av systemet och framstår dessutom som långt ifrån syftet med tillstånden för att söka arbete i 5 b kap. 7 och 8 §§ UtlL. Regeringen anser därför att en sådan utvidgning av undantagen inte är lämplig.

Även *Chalmers tekniska högskola* föreslår en utvidgning av förslaget. Högskolan anser att det borde vara möjligt för högkvalificerade personer som är i Sverige för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna att starta näringsverksamhet enligt 5 kap. 9 § UtlL att byta till uppehållstillstånd för forskning och doktorandstudier inifrån Sverige. De utlänningar som har tillstånd för att söka arbete enligt 5 b kap. UtlL har varit i Sverige och bedrivit studier eller forskning under en längre period och etablerat sig här. De som har ett tillstånd för att söka arbete enligt 5 kap. 9 § UtlL har däremot endast varit här under en begränsad period om maximalt nio månader och har normalt inte bedrivit forskning eller tagit någon examen i Sverige. Det framstår därför som mindre angeläget för dem att kunna byta till tillstånd för forskning eller studier på forskarnivå inifrån landet. Något sådant förslag lämnas inte heller av utredningen.

Tillstånd för familjemedlemmar

För att inte skapa onödiga hinder för personer som redan är här bör även en medföljande familjemedlem, i en situation då anknytningspersonen byter grund för sitt tillstånd inifrån landet, få göra detta.

Upphållstillstånd för familjemedlemmar till forskare regleras i utlänningslagens 5 b kap. En sådan familjemedlem ska som huvudregel ha ansökt om och beviljats ett uppehållstillstånd före inresan i Sverige (5 b kap. 20 § UtlL). Från huvudregeln undantas bl.a. ansökningar som avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats på grund av anknytning till en utlänning som har ansökt om eller har ett uppehållstillstånd för forskning eller forskning vid rörlighet för längre vistelse eller ett uppehållstillstånd efter slutförd forskning (5 b kap. 20 § andra stycket 1). Denna bestämmelse bör vara tillämplig även för familjemedlemmar till den som beviljas uppehållstillstånd för forskning inifrån landet enligt den föreslagna bestämmelsen (jfr prop. 2019/20:9 s. 184). Några lagändringar bedöms därför inte vara nödvändiga för att

medföljande familjemedlemmar till den som ansöker om och beviljas uppehållstillstånd för forskning ska kunna beviljas uppehållstillstånd inifrån landet.

Prop. 2025/26:87

Det finns redan ett bemyndigande i 5 b kap. 28 § UtL för regeringen att meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en utlänning som har beviljats ett uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning eller för att söka arbete efter slutförd utbildning enligt 5 b kap. 3 § respektive 8 § UtL. Några lagändringar är alltså inte heller nödvändiga för att reglera uppehållstillstånd för en familjemedlem till en utlänning som inifrån landet beviljas ett uppehållstillstånd för studier på forskarnivå.

16.2 Det behövs inga lagändringar för att nyfödda barn ska kunna beviljas tillstånd inifrån landet

Regeringens bedömning

Det behövs inga lagändringar för att barn till forskare, EU-blåkortsinnehavare och ICT-tillståndsinnehavare ska kunna ansöka om och beviljas uppehållstillstånd inifrån landet om barnen har fötts i Sverige.

Utredningens förslag (SOU 2024:15)

Förslaget från utredningen överensstämmer inte med regeringens bedömning. Utredningen föreslår att det ska införas särskilda bestämmelser som innebär att ett barn till en forskare, EU-blåkortsinnehavare eller ICT-tillståndsinnehavare ska kunna få sin ansökan beviljad inifrån landet om barnet har fötts i Sverige.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanser, bl.a. *Chalmers tekniska högskola*, *Svenska institutet*, *Sveriges advokatsamfund* och *Sveriges universitetslärare och forskare (SULF)* är positiva till utredningens förslag eller har inte några invändningar mot det.

Några remissinstanser, bl.a. *Lunds universitet*, *Uppsala universitet* och *Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF)*, förordar att alla familjemedlemmar till forskare får möjlighet att ansöka om och beviljas tillstånd inifrån landet. *Migrationsverket* anser att det bör förtydligas att föräldern till barnet ska ha del av vårdnaden av det.

Skälen för regeringens bedömning

Nuvarande regler

De tillstånd för specifika persongrupper som har sin grund i EU-direktiv regleras i huvudsak i särskilda kapitel i utlänningslagen. Upphållstillstånd för forskning, studier inom högre utbildning m.m. regleras i 5 b kap. UtL, medan de kombinerade uppehålls- och arbetstillstånden EU-blåkort och

ICT-tillstånd regleras i 6 a kap. respektive 6 b kap. samma lag. I dessa kapitel finns också bestämmelser om när en ansökan om tillstånd ska vara gjord.

Av reglerna i 5 b kap. UtIL framgår att forskare, studenter inom högre utbildning, praktikanter, volontärer och au pairer som huvudregel ska ha ansökt om och beviljats tillstånd före inresan i Sverige, utom i vissa fall vid förlängning eller byte mellan tillståndstyper. Även familjemedlemmar till forskare ska som huvudregel ha ansökt om och beviljats ett uppehållstillstånd före inresan i Sverige. Undantag från huvudregeln kan göras under vissa omständigheter, t.ex. vid ansökan om förlängning och om familjemedlemmen har anknytning till en utlänning som tillåts byta grund för tillståndet inifrån Sverige.

En utlänning som har ett EU-blåkort ska också som huvudregel ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i Sverige, även om det finns flera undantag från huvudregeln, bl.a. för utlännings- som söker om förlängning av tillståndstiden. Samma huvudregel gäller för familjemedlemmar till EU-blåkortsinnehavare. Även här finns vissa undantag från huvudregeln. Familjemedlemmarna får t.ex. ge in en ansökan inifrån landet i samma utsträckning som EU-blåkortsinnehavaren får göra det.

En ansökan om ICT-tillstånd ska ha gjorts och beviljats före inresan i EU. Detta gäller dock inte vid ansökan om förlängning av ett ICT-tillstånd eller om det är fråga om en ansökan om ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse. För familjemedlemmar till ICT-tillståndsinnehavare gäller att ansökan som huvudregel ska vara gjord och beviljad före inresan i landet. Huvudregeln gäller dock inte om ansökan avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som har beviljats på grund av anknytning till den som har ett ICT-tillstånd eller ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse utfärdat av Sverige, eller om sökanden har beviljats uppehållstillstånd av en annan EU-stat på grund av anknytning till en utlänning som har ansökt om eller har ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse i Sverige.

Vid ärenden som rör barn ska också i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Av en portalbestämmelse i utlänningslagen framgår även att i fall som rör ett barn ska särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver (1 kap. 10 § UtIL).

Det finns inget behov av ändrade regler

Ett nyfött barn till en forskare, en EU-blåkortsinnehavare eller en ICT-tillståndsinnehavare omfattas inte uttryckligen av någon av de kategorier som enligt bestämmelserna i 5 b kap., 6 a kap. eller 6 b kap. UtIL får ansöka om och beviljas uppehållstillstånd inifrån Sverige. Det har mot denna bakgrund i flera sammanhang uppmärksammats att regleringen kan leda till att barnet tillsammans med en förälder måste lämna Sverige för att ansöka om uppehållstillstånd och vänta på att ansökan ska beviljas, vilket kan ta tid och orsaka olägenheter för dessa familjer. För att göra det mer attraktivt för dessa högkvalificerade personkategorier att komma till Sverige föreslår därför utredningen att det ska införas särskilda undantag i

lag som föreskriver att barn till forskare samt barn till innehavare av EU-blåkort och ICT-tillstånd som har fötts i Sverige ska kunna ansöka om och beviljas uppehållstillstånd inifrån Sverige.

Regeringen delar utredningens ståndpunkt att det är viktigt att nyfödda barn till de högkvalificerade personer som det handlar om ska kunna ansöka om och beviljas uppehållstillstånd inifrån landet. Sedan utredningen överlämnades har dock Migrationsöverdomstolen meddelat en ny vägledande dom som klargör rättsläget på ett sätt som gör att det inte längre framstår som nödvändigt att införa en särskild reglering för att uppnå det eftersträfvade syftet. I rättsfallet MIG 2025:10 konstaterar nämligen Migrationsöverdomstolen att huvudregeln om att en ansökan om uppehållstillstånd inte får beviljas efter inresan i landet inte är tillämplig vid prövning av en ansökan om uppehållstillstånd från ett barn som är fött i Sverige. Detta eftersom barnet inte har passerat in över gränsen för svenskt territorium, vilket är vad som avses med inresa i landet enligt 1 kap. 5 § UtL. Domen avser visserligen tolkningen av huvudregeln om att tillstånd ska sökas och beviljas före inresan i Sverige i den allmänna bestämmelsen i 5 kap. 18 § första stycket UtL. För tillstånd för forskning, EU-blåkort och ICT-tillstånd finns som nämns ovan i stället särskilda bestämmelser i utlänningslagens 5 b kap., 6 a kap. och 6 b kap. om när ansökan ska vara gjord. Dessa bestämmelser är dock formulerade på samma sätt som 5 kap. 18 § första stycket UtL och bör därför också tolkas på samma sätt. Eftersom barn som har fötts i Sverige av forskare, innehavare av EU-blåkort eller innehavare av ICT-tillstånd inte har passerat in över svensk gräns bör huvudregeln om att ansökan om tillstånd ska göras och beviljas före inresan i landet därmed inte heller vara tillämplig i dessa fall. Mot bakgrund av Migrationsöverdomstolens uttalande i MIG 2025:10 har också Migrationsverket i en rättslig kommentar bedömt att bestämmelserna om att ansökan ska ha gjorts och beviljats innan inresa i 5 b kap., 6 a kap. och 6 b kap. UtL inte är tillämpliga på barn som föds i Sverige, fortsatt befinner sig här och inte passerat någon gräns och därmed inte rest in i landet och att en sådan ansökan därför kan prövas i sak utan att barnet först lämnar Sverige (RK/002/2025). Det saknas därför behov av sådana särskilda bestämmelser som utredningen har föreslagit, och i ljuset av MIG 2025:10 skulle ett genomförande av utredningens förslag snarare riskera att göra rättsläget oklart. Regeringen bedömer mot denna bakgrund att det inte behövs några lagändringar för att nyfödda barn till aktuella tillståndsinnehavare ska kunna ansöka om och beviljas uppehållstillstånd inifrån landet.

17 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag

Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juni 2026.

Bestämmelsen i utlänningslagen, om att anställningen ska göra det möjligt för utlänningen att uppnå en god försörjning för att arbetstillstånd enligt reglerna för arbetskraftsinvandring ska få beviljas, ska gälla i sin nuvarande lydelse för ansökningar om förlängning av ett arbetstillstånd som beviljats enligt nu gällande regler, om ansökan om förlängning har registrerats hos Migrationsverket senast den 1 december 2026. Nuvarande bestämmelse om god försörjning ska också gälla vid prövning av överklagande av ett beslut om arbetstillstånd som har meddelats före ikraftträdandet.

De nya nivåerna för den särskilda avgiften ska inte gälla överträdelser som har begåtts före ikraftträdandet.

Regeringens bedömning

Det finns inte något behov av övergångsbestämmelser i övrigt.

Utredningens förslag och bedömning (SOU 2021:88)

Förslaget och bedömningen från utredningen överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår ett tidigare ikraftträdande och en längre tid för övergångsbestämmelsen för ansökningar om förlängning av ett arbetstillstånd som beviljats enligt nu gällande regler.

Remissinstanserna

Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) anser, i fråga om det föreslagna nya brottet exploatering av utländsk arbetskraft, att Högsta domstolens avgörande i ett visst mål bör avvaktas och beaktas innan förslaget bereds vidare. I övrigt yttrar sig ingen remissinstans särskilt i denna del.

Utredningens förslag och bedömning (SOU 2024:15)

Förslaget och bedömningen från utredningen överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår ett tidigare ikraftträdande.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt i denna del. Några remissinstanser, bl.a. *Gröna arbetsgivare*, anser att det är anmärkningsvärt med en så kort tid för ikraftträdande som utredningen föreslår. *Migrationsverket* lyfter att myndigheten behöver förbereda sig i förhållande till de förändrade kraven samt att informationsinsatserna kan bli både tids- och resurskrävande, vilket bör beaktas i samband med datum för ikraftträdande. *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* anger att utredningens förslag inte bör genomföras förrän nationella genomförandeåtgärder med anledning av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1233 av den 24 april 2024 om ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium och om en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeland som vistas lagligen i en medlemsstat (omarbetning) har utretts.

Flera remissinstanser, bl.a. *Kommunal*, lyfter att det är viktigt med övergångsbestämmelser. *Förvaltningsrätten i Göteborg* tillstyrker föreslagna övergångsbestämmelser, medan *Hotell- och restaurangfacket* anser att tidsramen för övergångsbestämmelserna är för kort. *Företagarna* menar att arbetstillstånd som beviljats före det nya lönekravets ikraftträdande bör fortsätta omfattas av det krav som gällde när tillståndet beviljades.

Enligt *Centrum för rättvisa* bör det förtydligas att lönekravet inte får tillämpas retroaktivt till nackdel för enskilda vid förlängningsansökningar vid bedömning av om förutsättningarna har varit uppfyllda under tidigare tillståndsperioder. *Sveriges universitetslärare och forskare (SULF)* anser att förslagen som rör utökade möjligheter att byta tillstånd för vissa grupper inifrån Sverige bör brytas ut och träda i kraft så snart som möjligt.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Ikraftträdande

Som *Migrationsverket* anger behöver myndigheten tid att förbereda sig i förhållande till de förändrade kraven, vilket gäller såväl anpassningar i arbetssätt och datasystem som informationsinsatser. Även företagen behöver få tid på sig att inrätta sig efter de nya reglerna. De bör därför träda i kraft den 1 juni 2026. Målet i Högsta domstolen som *LRF* hänvisar till avseende förslaget om en ny straffbestämmelse mot exploatering av utländsk arbetskraft har avgjorts (NJA 2022 s. 23) och avgörandet har beaktats i lagstiftningsarbetet, se vidare avsnitt 13.3. Att särskilt bryta ut vissa förslag i SOU 2024:15, som bl.a. *SULF* är inne på, riskerar snarare att försena beredningsprocessen av övriga lagförslag. Det föreslås därför att samtliga lagändringar, såväl de som har sin grund i SOU 2024:15 som de som har sin grund i SOU 2021:88, ska träda i kraft den 1 juni 2026. Detta innebär en senare ikraftträdandetidpunkt än vad utredningarna föreslår, vilket gör att såväl Migrationsverket som övriga aktörer har mer tid att förbereda sig. Det nationella genomförandet av direktiv (EU) 2024/1233 har även, i enlighet med *Lunds universitets (Juridiska fakultetens)* önskemål, utretts (Departementspromemorian Nya regler om ansökningsförfarandet för vissa uppehålls- och arbetstillstånd, Ds 2025:18).

Övergångsbestämmelser till förslaget om ett lönekrav som ett villkor för arbetstillstånd

Utredningen om en behovsprövad arbetskraftsinvandring har föreslagit att det nya lönekravet under en övergångsperiod om tolv månader från de nya reglernas ikraftträdande inte ska gälla för förlängningsansökningar av arbetstillstånd som beviljats enligt tidigare regler. Regeringen delar utredningens bedömning att det bör införas någon form av övergångsbestämmelser för det nya lönekravet. Detta leder till att arbetsgivare som redan har arbetskraftsinvandrare anställda och de arbetskraftsinvandrare som arbetar här får möjlighet att anpassa sig till de nya kraven och vidta nödvändiga åtgärder. Det minskar också risken för s.k. kompetensutvisningar. Samtidigt är det viktigt att de nya reglerna får fullt genomslag så snart som möjligt. Regeringen anser mot denna

bakgrund, till skillnad från utredningen, *Hotell- och restaurangfacket* och *Förvaltningsrätten i Göteborg*, att en övergångsperiod om sex månader får anses vara väl avvägd och bör vara tillräckligt lång för att nödvändiga anpassningar och förberedelser ska kunna göras. Särskilt med beaktande av att det sedan den 1 juni 2022 inte längre finns någon tidsbegränsning för hur många gånger ett arbetstillstånd kan förlängas framstår inte en ordning utan tidsbegränsning, som *Företagarna* föreslår, som lämplig. Regeringen anser därför att det nya lönekravet under en övergångsperiod om sex månader från de nya reglernas ikraftträdande inte ska gälla för förlängningsansökningar av arbetstillstånd som beviljats enligt tidigare regler. Övergångsbestämmelserna gäller endast förlängningsansökningar för arbetstillstånd som har beviljats enligt de äldre bestämmelserna. Om en förlängningsansökan däremot gäller ett arbetstillstånd som har beviljats enligt de nya reglerna gäller det nya lönekravet även vid förlängningsansökan.

Såvitt gäller överklaganden är det inte önskvärt att en enskild som fått sin ansökan prövad av Migrationsverket enligt de äldre bestämmelserna vid ett överklagande får sin ansökan prövad mot det föreslagna lönekravet. Äldre föreskrifter föreslås därför gälla för överklagade beslut som har meddelats före ikraftträdandet. Detta gäller både beslut om förstagångsansökningar och ansökningar om förlängning som har prövats enligt de äldre reglerna.

I övrigt finns det inte behov av övergångsbestämmelser utan en ansökan om arbetstillstånd ska prövas av Migrationsverket enligt de föreslagna bestämmelserna från och med den dag de träder i kraft. Detta gäller även om ansökan om arbetstillstånd har kommit in till Migrationsverket före ikraftträdandet. Som *Centrum för rättvisa* påpekar innebär en sådan ordning dock inte att det nya lönekravet ska tillämpas retroaktivt till nackdel för enskilda, på så sätt att det måste ha varit uppfyllt under tillståndsperioderna innan det trädde i kraft. Avgörande för bedömningen är i stället om den enskilde vid en helhetsbedömning har haft en inkomst som levt upp till det försörjnings- eller lönekrav som gällt vid den senaste beslutstidpunkten.

Övergångsbestämmelser till förslaget om höjning av den särskilda avgiften

De nya högre nivåerna för den särskilda avgiften bör inte gälla för överträdelser som har ägt rum före ikraftträdandet. Det bör därför införas en övergångsbestämmelse i enlighet med det.

Övriga lagförslag

Enligt 2 kap. 10 § regeringsformen får ingen dömas till straff eller annan brottspåföljd för en gärning som inte var belagd med brottspåföljd när den begicks och inte heller till en svårare brottspåföljd för gärningen än den som var föreskriven då. Av grunderna för 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken, som anses generellt tillämplig inom straffrätten, följer att de nya straffbestämmelserna inte får tillämpas så att de ges retroaktiv verkan till den tilltalades nackdel. En bestämmelse med samma innebörd finns även i artikel 7 i den europeiska konventionen om skydd mot de för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

(Europakonventionen). Det behövs alltså inte några särskilda övergångsbestämmelser beträffande de föreslagna straffbestämmelserna. Prop. 2025/26:87

Regeringen bedömer att det inte heller finns något behov av övergångsbestämmelser för de övriga lagförslagen. Det innebär att de föreslagna bestämmelserna i enlighet med huvudregeln inom förvaltningsrätten ska tillämpas utan undantag vid prövning som sker från och med den dag de träder i kraft.

18 Konsekvenser

Regeringens bedömning

Förslagen om utökade kontroller av arbetsgivare bedöms leda till ökade kostnader för Migrationsverket. Kostnaderna är finansierade med ökade anslag i enlighet med budgetpropositionen för 2025, där Migrationsverket har tillförts 5 miljoner kronor för 2025 och 2 miljoner kronor för 2026 respektive 2027.

Övriga förslag bör inte leda till mer än marginellt ökade kostnader för berörda myndigheter, som kan hanteras inom myndigheternas befintliga anslag.

Utredningens bedömning (SOU 2021:88)

Bedömningen från utredningen överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen bedömer att de kostnadsökningar som förslagen medför för Migrationsverket ryms inom befintliga anslag.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanser har inte yttrat sig särskilt över bedömningen. *Migrationsverket* anser att de föreslagna åtgärderna är ändamålsenliga och att förväntade effekter av förslagen kan komma att uppnås. Dock förutser myndigheten fler handläggnings- och bedömningsmoment, längre handläggningstider samt lägre produktivitet inledningsvis tillsammans med initiala kostnader för anpassning av bl.a. it-system. Ett tillskott på ca 5 miljoner kronor första året och därefter på ca 2 miljoner kronor per år bedöms kunna mildra de negativa effekterna. Dessa kostnader ryms enligt Migrationsverket inte inom befintlig budgetram.

Jämställdhetsmyndigheten delar utredningens bedömning att förslagen kommer att innebära en stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på den svenska arbetsmarknaden samt att de motverkar missbruk och utnyttjande av utländsk arbetskraft. *Lantbrukarnas riksförbund (LRF)* påtalar att med fler bestämmelser ökar reglernas komplexitet och med den företagens osäkerhet över tillämpningen och oron att göra fel. LRF anser att utredningens analys av konsekvenser för företag inte i tillräcklig grad beaktat arbetsgivarnas behov av kvalificerad information och tillräckligt hög servicenivå för att företagen ska kunna navigera rätt i regelsystemet.

Bedömningen från utredningen överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna

Migrationsverket delar utredningens bedömning att resursbehovet kopplat till arbetsrelaterade ärenden kan förbli oförändrat men framhåller att prognosen är osäker. Myndigheten lyfter bl.a. fram behovet av att anpassa it-systemen, ta fram handlägningsstöd och nya beslutsmallar samt utbildnings- och informationsinsatser. Vidare anges att det nya regelverket innehåller flera bedömningsmoment som kan bli resurskrävande och att produktiviteten kan sjunka de första månaderna efter ikraftträdandet, samtidigt som antalet ansökningar troligen kommer att minska vilket kan frigöra resurser.

Förvaltningsrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Stockholm och Kammarrätten i Stockholm anser att konsekvenserna för rättsväsendet är svårbedömda och att förslagen åtminstone under en övergångsperiod kommer att leda till fler överklaganden och mer arbete. Kammarrätten i Stockholm understryker behovet av att måltillströmningen vid migrationsdomstolarna bevakas. *Förvaltningsrätten i Malmö* framhåller även att målen som rör överklaganden av vägrade förlängningsansökningar är komplexa och resurskrävande och att nekade tillstånd ofta leder till ansökningar om andra typer av tillstånd.

Regelrådet anser att konsekvensutredningen uppfyller kraven om konsekvensutredning vid regelgivning. Flera remissinstanser har dock synpunkter på eller tillägg till utredningens konsekvensanalys för förslaget lönekrav med undantag. Bland annat *Svenskt Näringsliv* menar att vissa effekter av förslagen har beskrivits kortfattat och till viss del underskattats eftersom konsekvensanalysen utgår från statistik om förstagångsansökningar och inte omfattar förlängningsansökningar samt påbörjades kort tid efter att det höjda försörjningskravet trätt i kraft. *Svenskt Näringsliv* efterfrågar också en beskrivning av det höjda försörjningskravets effekter på lönebildningsmodellen. *Gröna arbetsgivare* instämmer i flera avseenden i dessa synpunkter och påpekar bl.a. att de yrkeskategorier som drabbades av det höjda försörjningskravet, exempelvis de gröna näringarna, helt saknas i analysen. *Konjunkturinstitutet* för ett liknande resonemang och menar att den stora förändringen skedde med införandet av kravet på god försörjning och att det nya förslaget är en mindre förändring i termer av påverkan på arbetsmarknad och lönebildning.

Flera remissinstanser, bl.a. *Almega, Arbetsgivarverket, Gröna arbetsgivare, Kommunal, Medlingsinstitutet, Svenskt Näringsliv, Sveriges advokatsamfund* och *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)*, anser att det föreslagna lönekravet innebär ett ingrepp i den svenska arbetsmarknadsmodellen där arbetsmarknadens parter sätter löner och en del av dem efterlyser en mer utförlig konsekvensanalys i detta avseende. Några remissinstanser, bl.a. *Region Västerbotten* och *Tech Sverige*, menar att lönekravet kan verka lönedrivande och påpekar att det är högre än lägsta lönenivå i flera kollektivavtal. *Svenskt Näringsliv* och *Sveriges advokatsamfund* anser att arbetskraft från Sverige och övriga EU kan hamna i en sämre sits än tredjelandsmedborgare i och med förslaget.

Innovations- och kemiindustrierna i Sverige (IKEM) och *Industriarbetsgivarna* anger att löneskillnaderna mellan tredjelandsmedborgare och övriga som kan uppstå riskerar att skapa osämja och skevheter i förhållande till likabehandling på arbetsplatser och därigenom påverka produktiviteten och arbetsmiljön negativt. Enligt TCO kan förslaget även, genom att det utgår från en undre gräns för lönen, bidra till att arbetskraftsinvandrades löner pressas nedåt till medianlönen eller lägsta nivån i aktuellt kollektivavtal om det inte förtydligas att tillämpningen ska utgå från de löner och villkor som motsvarar arbetstagarens befattning, erfarenhet och kompetens. Medlingsinstitutet anger att eftersom gruppen arbetskraftsinvandrare är tämligen liten blir lönekravets faktiska påverkan på lönebildningen antagligen begränsad men i vissa branscher eller delar av Sverige kan konsekvenserna bli större.

Många remissinstanser, bl.a. IKEM, *Industriarbetsgivarna*, *Installatörsföretagen*, Svenskt Näringsliv, TCO, *Teknikföretagen*, *Tillväxtverket* och Region Västerbotten anser att förslaget lönekrav riskerar att påverka kompetensförsörjningen och i vissa fall tillväxten negativt. Särskilt påtalas, bl.a. av *Northvolt* och *Region Norrbotten*, att kompetensförsörjningen i norra Sverige och den gröna omställningen kan påverkas. *Swedish Incubators & Science Parks (SISP)* menar att lönekravet vore förödande för svenska start-ups, där trettio procent av de anställda uppskattas komma från tredjeland och där lönerna ofta är lägre än hos etablerade företag. Även möjligheten till traineeprogram kan kraftigt försvåras enligt *Teknikföretagen*, vilket leder till att Sverige missar att marknadsföra sig för en viktig grupp. Svenskt Näringsliv, som menar att förslaget kan hämma Sveriges konkurrenskraft och välbefinnande-utveckling, efterfrågar en mer ingående analys av lönekravets effekter på regional nivå, eftersom medianlönen varierar i olika delar av Sverige, och av förslagets påverkan på möjligheten att upprätthålla samhällsbärande verksamheter. *Riksbanken* påpekar att invandringen till Sverige påverkas av andra faktorer än förslagen i utredningen, vilket leder till att det totala utbudet av arbetskraft på sikt kan bli mycket lägre än i dag och ha stora effekter på delar av svensk ekonomi, inte minst tillväxtpotentialen. Enligt *Region Skåne* skapar förslagen i sig oro och riskerar att hämma den regionala tillväxten genom uppskjutna investeringar och affärssatsningar.

Svenskt Näringsliv påpekar att lönekravet inte endast påverkar låg- och mellankvalificerad arbetskraft utan även yrkeskategorier med krav på högskolekompetens, i synnerhet unga personer. Även IKEM och *Industriarbetsgivarna* anser att förslaget lönekrav kommer att innebära sämre möjlighet till rekrytering av högkvalificerad arbetskraft då majoriteten av de som har en lön på mellan 80 och 100 procent av medianlönen arbetar inom yrken med krav på högskolekompetens eller fördjupad sådan. Sveriges advokatsamfund påtalar att ingångslönen är betydligt lägre än medianlönen i många branscher även om löneutvecklingen sedan kan vara snabb.

Flera remissinstanser anger att det är svårt att rekrytera personer bland långtidsarbetslösa och nyanlända till många yrken och bl.a. *Företagarna* och *Region Skåne* påtalar att det krävs stärkta arbetsmarknadspolitiska insatser för att inhemska arbetstagare ska kunna ta arbetena. Enligt IKEM och *Industriarbetsgivarna* kan behoven av arbetskraft också vara svåra att

tillgodose med arbetskraft från EU då de yrken som är bristyrken i Sverige ofta är det i många andra EU-länder.

Skatteverket anför bl.a. att flera av förslagen kan förväntas leda till minskat skatteundandragande och en minskning av annan arbetslivs-kriminalitet eftersom arbetskraftsinvandringen ofta sker till yrken där kraven på lön är låga och där svart arbetskraft är vanligt, men att ett krav på högre lön också skulle kunna leda till att arbetsgivare redovisar ett felaktigt belopp i arbetsgivardeklarationen och betalar ut en lägre lön. Några remissinstanser, däribland *Visita*, anser att förslaget lönekrav kan komma att leda till osunda konkurrensförhållanden och att de seriösa företagen i första hand drabbas negativt. Flera företag i bärbranschen, t.ex. *Blåtand AB*, anger att konsekvensanalysen vad gäller effekter på bärnäringsen om bärplockare utesluts från möjligheten till arbetstillstånd är bristfällig och att följderna av förslaget kommer att bli att en god ordning med kollektivavtal försvinner till förmån för skattefri bärplockning med ökad risk för kriminalitet, tältläger och kontanthandel.

Region Norrbotten anser att jämställdheten kommer att påverkas negativt av förslagen och efterlyser en grundlig jämställdhets- och barnrättsanalys. Migrationsverket anser att det är svårt att bedöma konsekvenser för jämställdheten samt anger att konsekvenserna för barn och unga, som inte direkt är analyserade i utredningen, kan vara negativa på kort sikt men positiva på lång sikt. *Diskrimineringsombudsmannen* och *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* anser att lönekravet ytterligare kommer att förstärka könsuppdelningen på den svenska löne marknaden eftersom färre kvinnor kommer att nå upp till lönekravet. *Diskrimineringsombudsmannen* anger också att betänkandet saknar en utredning av konsekvenserna av förslaget att utesluta personliga assistenter från möjligheten att få arbetstillstånd för personer med funktionsnedsättning samt av hur förslagen påverkar religiösa minoriteters möjligheter att utöva sina religioner i Sverige. Sveriges advokatsamfund anser att arbetstagare i offentlig sektor, kvinnor och ungdomar som regelmässigt har lägre löner missgynnas av förslaget. Samfundet påpekar också, i likhet med *Asylrättscentrum*, att när en förälder beviljas permanent uppehållstillstånd kommer vuxna barn utvisas om de inte får ett arbete med en lön som uppgår till lönekravet.

Riksbanken efterlyser en analys om hur stora effekter utredningens förslag som ska främja högkvalificerad arbetskraftsinvandring kan få. *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* anser att det behövs en fördjupad beredning av förslagen som rör främjande av högkvalificerad arbetskraft i förhållande till vilken betydelse det kan ha för ursprungslandet att högt utbildade lämnar det (s.k. brain drain).

Skälen för regeringens bedömning

Ekonomiska konsekvenser för staten

Förslaget om att ett arbetstillstånd endast får ges till en utlänning som har en lön som uppgår till minst 90 procent av medianlönen i Sverige (se avsnitt 6) bör inte innebära något betydande merarbete för Migrationsverket. Redan enligt gällande rätt ställs det upp ett krav på att utlänningen ska ha en lön på minst 80 procent av medianlönen. Att detta krav höjs till 90 procent av medianlönen innebär inte att någon ny

bedömningsgrund införs. Däremot innebär undantagen från lönekravet ett nytt moment som kan bli något mer resurskrävande för myndigheten, särskilt inledningsvis. En annan aspekt som inledningsvis kan leda till längre handläggningstider är om en stor andel av de ansökningar som inkommit till Migrationsverket behöver kompletteras för att utreda om de uppfyller de nya kraven. Effekterna kan dock mildras av föreslagna övergångsbestämmelser (se avsnitt 17). Enligt utredningens förslag på förordningsändringar får Migrationsverket också, med stöd av Arbetsförmedlingen, en ny uppgift som innebär att årligen ta fram förslag till regeringen på yrken som kan undantas från lönekravet. Mot bakgrund av Arbetsförmedlingens roll i framtagandet av underlaget och att Migrationsverket redan i dag tar fram en liknande förteckning (se MIGRFS 2023:7) bedöms dock Migrationsverkets utökade arbete med anledning av den nya uppgiften vara förhållandevis begränsat. Lönekravet bör leda till färre ansökningar om arbetstillstånd och med detta färre ärenden för Migrationsverket att hantera. Samtidigt kan möjligheten att undanta yrken från lönekravet delvis komma att dämpa dessa effekter. Undantagssystemet skulle också kunna bidra till att personer som i dag inte kan beviljas arbetstillstånd på grund av att deras anställning inte gör det möjligt för dem att uppnå god försörjning skulle kunna beviljas tillstånd i framtiden. Lönekravets sammantagna effekter på antalet ärenden är därför svårbedömda och beror till stor del på vilka yrken som kommer att undantas på förordningsnivå.

Förslaget om att vissa yrkesgrupper ska kunna uteslutas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd (se avsnitt 7) bör leda till att Migrationsverket får färre ärenden i utredningskrävande branscher att hantera, vilket bör frigöra resurser. Hur stor minskningen blir beror på vilka yrkesgrupper som utesluts, vilket kommer att regleras på förordningsnivå. Även detta förslag innebär, enligt utredningens förslag på förordningsändring, att Migrationsverket får en ny uppgift, nämligen att ta fram förslag på yrken som ska uteslutas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd. Migrationsverket ska redan i dag motverka missbruk och bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott (5 § förordning [2019:502] med instruktion för Migrationsverket). Även om uppdraget innebär visst merarbete bör det mot denna bakgrund inte bli så betungande att Migrationsverket behöver utökade resurser.

Övriga förslag bedöms i viss utsträckning påverka antalet ansökningar för olika tillstånd i både ökande och minskande riktning, men sammantaget bör effekterna bli små. Ett krav på att ersättningen och lönen för ICT-tillstånd och tillstånd för säsongarbete minst ska uppgå till lägsta månadslön som följer av kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen (se avsnitt 8) bedöms t.ex. leda till något färre antal ansökningar och något ökat antal avslag. Även förslaget om en längre tillståndstid för tillstånd för säsongarbete (se avsnitt 15) bör leda till färre ansökningar, eftersom arbetsgivarna i större utsträckning kan behålla samma personal under hela säsongen. Samma sak bör gälla förslaget om förlängd tillståndstid för EU-blåkort, eftersom förslaget bör leda till att antalet förlängningsansökningar minskar. De utökade möjligheterna att ansöka om uppehållstillstånd inifrån Sverige (se avsnitt 16) kan leda till en viss ökning av antalet ärenden hos Migrationsverket, eftersom det underlättar

för utlänningar som redan befinner sig i landet med ett giltigt tillstånd att t.ex. stanna kvar på en annan grund.

Förslaget om att utlänningen ska ha, eller ha ansökt om, en heltäckande sjukförsäkring för att beviljas arbetstillstånd enligt reglerna för arbetskraftsinvandring (se avsnitt 11) innebär en ny bedömningsgrund för Migrationsverket, vilket kan leda till att ärendena tar längre tid att handlägga. Bedömningen skiljer sig dock inte från den som sedan flera år tillbaka redan gäller vid exempelvis uppehållstillstånd för forskare eller tillstånd för säsongsarbete, varför det redan bör finnas upparbetade rutiner inom myndigheten. Kravet kan emellertid inledningsvis innebära att ytterligare utredningsåtgärder behöver vidtas av Migrationsverket, t.ex. kompletteringsförelägganden.

Allt sammantaget bedöms antalet ansökningar hos Migrationsverket om arbetsrelaterade tillstånd minska, särskilt vad gäller mer utredningskrävande ärenden, vilket bör leda till minskade handläggningstider. I vilken utsträckning antalet ärenden kommer att minska beror dock bl.a. på vilka yrkesgrupper som kommer att uteslutas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd och vilka yrken som kommer att undantas från lönekravet, vilket kan variera över tid. Som *Migrationsverket* anger kan det uppstå vissa behov av att anpassa it-systemen, ta fram handläggningsstöd och nya beslutsmallar samt utbildnings- och informationsinsatser. Resursbehovet kopplat till arbetsrelaterade ärenden med anledning av förslagen i SOU 2024:15 förväntas mot denna bakgrund, i likhet med vad Migrationsverket anger, förbli oförändrat.

I avsnitt 9 föreslås att en bestämmelse införs om att ett arbetstillstånd får vägras för arbete hos en arbetsgivare som har blivit påförd vissa sanktioner eller är misstänkt för eller har dömts för vissa brott. Som utvecklas i nämnt avsnitt kan förslaget tjäna som en tydlig signal om att arbetsgivarens tidigare förehavanden särskilt ska uppmärksammas vid prövningen av om en utlänning ska beviljas arbetstillstånd. Migrationsverket kan redan i dag kontrollera arbetsgivaren mot uppgifter i bl.a. Skatteverkets beskattningsverksamhet. Enligt utredningens (SOU 2021:88) förslag på förordningsändring ska Migrationsverket, vid handläggningen av ansökan om arbetstillstånd, också kunna kontrollera uppgifter om arbetsgivaren i belastningsregistret. Förslagen innebär sammantaget att Migrationsverket ges möjlighet till utökade kontroller av arbetsgivare. Regeringen bedömer, i likhet med Migrationsverket, att utökade kontroller av arbetsgivare kommer att innebära en ökad arbetsbelastning och kostnad för myndigheten som inte ryms inom befintlig budgetram. Regeringen menar dock att det framför allt är i det initiala skedet som kostnader bör uppstå och inte kan hanteras inom ram, t.ex. då systemstöd behöver anpassas och nya handläggningsrutiner tas fram. I budgetpropositionen för 2025 föreslog regeringen att anslaget 1:1 *Migrationsverket* skulle tillföras 5 miljoner kronor för 2025 och 2 miljoner kronor för 2026 respektive 2027 (prop. 2024/25:1 Utgiftsområde 8 s. 30–31). Riksdagen har beslutat att tillföra medel i enlighet med regeringens förslag. Förslagen i propositionen föreslås träda i kraft den 1 juni 2026. Migrationsverket bör dock redan före ikraftträdandet kunna påbörja vissa nödvändiga anpassningar av t.ex. systemstöd. Förslagen bedöms därmed vara fullt finansierade.

Såvitt gäller Arbetsförmedlingen kan förslaget om undantag från lönekravet, beroende på hur detta utformas på förordningsnivå, leda till visst merarbete, särskilt inledningsvis då Arbetsförmedlingen behöver anpassa metodik och processer och ta fram nya rutiner. Liksom utredningen bedömer regeringen dock att kostnaden inte bör bli större än att den kan rymmas inom befintliga anslag.

Som *Förvaltningsrätten i Göteborg*, *Förvaltningsrätten i Malmö*, *Förvaltningsrätten i Stockholm* och *Kammarrätten i Stockholm* är inne på är konsekvenserna för rättsväsendet svårbedömda. Detta eftersom det är svårt att förutsäga i vilken grad ärendetillströmningen hos Migrationsverket kommer att påverkas av bl.a. föreslaget lönekrav med undantag och förslaget om uteslutning av yrkesgrupper från möjligheten till arbetstillstånd. Fler avslagsbeslut leder sannolikt till fler överklaganden, samtidigt som ett färre antal ärenden hos Migrationsverket i förlängningen bör leda till färre mål för domstolarna att hantera.

Höjningen av den särskilda avgiften (se avsnitt 12) bör verka avskräckande och på sikt leda till en viss minskning av sådana mål och ärenden hos Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och de allmänna domstolarna. Den särskilda avgiften tillfaller dessutom staten, varför förslaget om att höja den särskilda avgiften innebär en viss intäktsökning för staten även om antalet ärenden ligger på samma nivå som i dag.

Genom de nya brott som föreslås införas (se avsnitt 13) utökas möjligheterna att lagföra vissa förfaranden, vilket kommer att påverka de rättsvårdande myndigheterna på så sätt att arbetsbördan ökar. Som Utredningen om arbetskraftsinvandring anger kommer det troligen röra sig om en begränsad ökning i antal ärenden (SOU 2021:88 s. 305). Samtidigt bör de nya brotten också ha en viss brottsförebyggande effekt vilket verkar i motsatt riktning. Allt sammantaget bedöms förslagets påverkan på rättsväsendet bli små.

Ekonomiska konsekvenser för kommuner och regioner

Förslagen påverkar inte det kommunala självstyret eller kommunernas och regionernas organisation eller verksamhetsformer.

Kompetensförsörjningen inom kommuner och regioner kan i viss utsträckning påverkas av förslaget om ett lönekrav på 90 procent av medianlönen och förslaget om uteslutning av vissa yrkesgrupper från möjligheten att beviljas arbetstillstånd. Den kan å ena sidan försämras om relevanta yrken utesluts eller om arbetskraftsinvandringarna inom kommunernas och regionernas yrkesgrupper inte når upp till föreslaget lönekrav. Å andra sidan kan kompetensförsörjningen förbättras jämfört med idag, om vissa yrkesgrupper kan undantas från lönekravet. Utredningens (SOU 2024:15) förslag på förordningsnivå om att undanta personer som har examen inom vissa värdyrken medan de arbetar för att få svensk legitimation skulle t.ex., om det genomförs, få positiva effekter på kompetensförsörjningen till dessa yrkeskategorier inom regionerna. I övrigt bedöms förslagen inte ha någon påverkan på kommunerna och regionerna.

I SOU 2024:15 finns beräkningar av hur många arbetskraftsinvandrare och vilka näringsgrenar som kan komma att påverkas av det lönekrav i nivå med medianlönen som föreslås av utredningen. Enligt utredningens beräkningar kommer några tusen arbetskraftsinvandrare beröras av ett lönekrav i nivå med medianlönen jämfört med nuvarande krav på 80 procent av medianlönen. De näringsgrenar som i störst utsträckning kommer att påverkas av lönekravet är enligt utredningen hotell- och restaurangverksamhet, byggverksamhet och utbildning. Den statistik som har använts som underlag för beräkningarna avser till största delen tiden före det att kravet på god försörjning trädde i kraft den 1 november 2023 och omfattar inte heller alla arbetskraftsinvandrare enligt 6 kap. 2 § första stycket UtL. Beräkningarna får därför ses som en ungefärlig uppskattning. Därtill föreslår regeringen ett lägre lönekrav än utredningen.

Antalet arbetsrelaterade ärenden har sedan utredningen överlämnades till regeringen i februari 2024 minskat. År 2024 beviljades 13 427 förstagångsansökningar och 20 696 förlängningsansökningar i arbetsrelaterade ärenden enligt statistik från Migrationsverket (siffrorna inkluderar inte enbart arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtL utan även t.ex. tillstånd för säsongarbete och EU-blåkort). Av beviljade förstagångsansökningar avsåg nära 60 procent, eller 7 788 stycken, högkvalificerade arbetskraftsinvandrare (yrken med krav för fördjupad högskolekompetens, yrken med krav på högskolekompetens eller motsvarande och chefsyrken enligt SSYK 2012).

Några remissinstanser, bl.a. *Svenskt Näringsliv* och *Gröna arbetsgivare*, menar att utredningen har underskattat konsekvenserna av förslagen, bl.a. eftersom utredningens konsekvensanalys inte bygger på statistik som omfattar alla beviljade arbetstillstånd samt utgår från situationen efter att det höjda försörjningskravet trädde i kraft i november 2023. Svenskt Näringsliv anser också att det saknas en beskrivning av konsekvenser för lönebildningsmodellen av det höjda försörjningskravet. Även *Konjunkturinstitutet* påtalar att den stora förändringen i termer av arbetsmarknad och lönebildning skedde med införandet av kravet på god försörjning.

I en konsekvensutredning ska konsekvenserna av det aktuella förslaget jämföras med situationen om ingen åtgärd vidtas (jfr 6 § förordningen [2024:183] om konsekvensutredningar), vilket i detta fall bör innebära situationen efter den 1 november 2023. Situationen före det höjda försörjningskravet trädde i kraft utgör i stället utgångspunkt för konsekvensanalysen i promemorian Ett höjt försörjningskrav för arbetskraftsinvandrare från den 4 maj 2023 och propositionen Ett höjt försörjningskrav för arbetskraftsinvandrare (prop. 2021/22:284). I den senare finns t.ex. efterfrågad analys av förslagets påverkan på de svenska kollektivavtalens lönereglering (prop. 2021/22:284 s. 15). Som remissinstanserna är inne på finns vissa yrkesgrupper som påverkats av det höjda försörjningskravet inte med i utredningens konsekvensanalys, eftersom de inte heller enligt gällande rätt kan beviljas arbetstillstånd. Det förefaller rimligt att utgångspunkten för konsekvensanalysen är situationen efter att det höjda försörjningskravet trädde i kraft, för att analysen ska ge en rättvisande bild av nu aktuella förslags konsekvenser. Regeringen, som

konstaterar att *Regelrådet* anser att konsekvensutredningen uppfyller kraven om konsekvensutredning vid regelgivning, bedömer därför att det inte finns anledning att än en gång beskriva konsekvenserna av den tidigare författningsändringen i detta sammanhang.

Flera remissinstanser, bl.a. *Almega*, *Arbetsgivarverket*, Gröna arbetsgivare, *Kommunal*, *Medlingsinstitutet*, Svenskt Näringsliv, *Sveriges advokatsamfund* och *TCO*, anser att utredningens förslag på ett lönekrav i nivå med medianlönen som ett villkor för arbetstillstånd kommer att påverka den svenska arbetsmarknadsmodellen där arbetsmarknadens parter sätter löner och några av dem efterlyser en mer utförlig konsekvensanalys i det avseendet. Även utredningen lyfter att det inte kan uteslutas att den svenska lönebildningsmodellen påverkas om det införs ett lönekrav för arbetskraftsinvandring som är högre än kollektivavtalade löner eller löner enligt branschpraxis.

Det lönekrav som regeringen nu föreslår uppgår till 90 procent av medianlönen och är alltså lägre än det lönekrav som remissinstanserna kritiserar. Regeringen vill i detta sammanhang också understryka att förslaget lönekrav som ett villkor för arbetstillstånd inte innebär att en ny rättsfigur införs i svensk lagstiftning. Redan 2013 infördes en betydligt högre lönetröskel än den som nu föreslås som krav för EU-blåkort enligt 6 a kap. 1 § UtL. Vidare har ett krav på försörjning vid arbetstillstånd funnits under en lång tid, och det har sedan den 1 november 2023 uppgått till 80 procent av medianlönen. Även om det nu föreslås att kravet ska betecknas lönekrav, får föreslagen höjning anses vara relativt begränsad i sammanhanget. Det stämmer visserligen, som bl.a. *Region Västerbotten* och *Tech Sverige* påpekar, att lönekravet är högre än lägsta lönenivå i flera kollektivavtal, även med beaktande av det lägre lönekrav i förhållande till utredningen som regeringen föreslår. Förslaget handlar dock inte om införande av ett krav på minimilön utan om ett villkor för att få arbetstillstånd. Om lönen inte uppfyller det villkoret ska personen i fråga alltså nekas arbetstillstånd. Lönekravet kan därmed inte anses inverka på den fria förhandlingsrätten mellan parterna på arbetsmarknaden.

Några remissinstanser, bl.a. *IKEM*, *Industriarbetsgivarna*, *Tech Sverige* och *Region Västerbotten*, anger att lönekravet kan verka lönedrivande, medan det enligt *TCO* kan bidra till att lönerna pressas nedåt. Arbetskraftsinvandrare utgör, precis som *Medlingsinstitutet* framhåller, endast en liten andel av den totala arbetskraften i Sverige. Även om arbetsgivare i enstaka fall skulle höja lönen för en arbetskraftsinvandrare som han eller hon har anställd för att den personens lön ska nå upp till lönekravet, bedömer regeringen inte att det leder till att den blir vägledande för hela branschen. Förslaget bör därmed inte heller få sådana negativa effekter på likabehandling och arbetsmiljö som *Industriarbetsgivarna* och *IKEM* befarar, eller leda till att arbetskraft från Sverige och EU generellt skulle särbehandlas negativt, som Svenskt Näringsliv och Sveriges advokatsamfund anser. Till skillnad från *TCO* anser regeringen inte heller att det finns någon risk för att lönekravet eller förslaget om undantag från lönekravet pressar lönerna nedåt. Detta eftersom kravet på att lönen inte får vara sämre än kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen fortfarande kommer att gälla. Arbetsmarknadens parter kommer alltså kunna förhandla och träffa avtal om löner i kollektivavtal fritt och regeringen delar därför inte

bedömningen att lönekravet för arbetstillstånd skulle förändra den svenska modellen i grunden. Mot denna bakgrund anser regeringen inte att lönekravet bör ha någon påverkan på den svenska lönebildningsmodellen.

Konsekvenser för kompetensförsörjningen

Det har från flera håll, bl.a. IKEM, Industriarbetsgivarna, *Installatörsföretagen*, Svenskt Näringsliv, TCO, *Teknikföretagen*, *Tillväxtverket* och Region Västerbotten, påtalats att förslaget lönekrav, och i vissa fall även förslaget om att vissa yrkesgrupper ska kunna uteslutas från möjligheten till arbetstillstånd, riskerar att försvåra kompetensförsörjningen i hela eller delar i Sverige och påverka tillväxten negativt. Svenskt Näringsliv anser att lönekravet mot denna bakgrund kan påverka Sveriges konkurrenskraft och välbefinnande negativt och efterfrågar en mer utförlig analys av lönekravets effekter på kompetensförsörjningen och Sveriges förmåga att upprätthålla samhällsbärande verksamheter.

Förslagen om ett lönekrav som uppgår till 90 procent av medianlönen och att vissa yrkesgrupper ska kunna uteslutas från att beviljas arbetstillstånd kan få negativa effekter för de företag som i dag har anställda arbetskraftsinvandrare som inte kommer att kunna få sina arbetstillstånd förlängda. Förslagen skulle också kunna få en mer allmän negativ påverkan på kompetensförsörjningen inom vissa branscher på så sätt att företag inte längre kan eller vill anställa tredjelandsmedborgare. Om förslagen minskar förutsägbarheten i systemet kan de påverka kompetensförsörjningen på liknande sätt. I längden skulle detta kunna leda till att företagen inte kan växa eller utvecklas på det sätt de annars skulle. Regeringen bedömer dock inte att de negativa konsekvenserna för kompetensförsörjningen och tillväxten kommer att bli så omfattande på systemnivå, särskilt inte mot bakgrund av att det lönekrav som regeringen nu föreslår är lägre än utredningens förslag. Som nämnts utgör arbetskraftsinvandringen en liten del av Sveriges totala arbetskraft och förslaget lönekrav berör varken arbetstagare som är EES-medborgare eller de som har möjlighet att ansöka om något av de övriga arbetsrelaterade tillstånd som finns i svensk rätt, exempelvis EU-blåkort, ICT-tillstånd, tillstånd för säsongarbete eller uppehållstillstånd för forskning. Samma sak gäller förslaget om att vissa yrkesgrupper ska kunna uteslutas från möjligheten till arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtL. De skärpta kraven för ICT-tillstånd, tillstånd för säsongarbete och arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § tredje stycket UtL (internationella utbyten m.m.) bör ha begränsad påverkan men kan i något fall göra det svårare att rekrytera utländsk arbetskraft inom vissa branscher. Det är dock även med dagens regler relativt få utlänningar som innehar dessa typer av tillstånd, varför påverkan på företagen bör bli begränsad.

Det bör i huvudsak vara lågavlönade yrken utan särskilda krav på utbildning som berörs av förslagen och kompetensförsörjningen inom dessa yrken bör i de flesta fall på sikt kunna tillgodoses genom arbetskraft i Sverige. Som bl.a. *Företagarna* och *Region Skåne* påtalar kan det i vissa fall krävas stärkta arbetsmarknadspolitiska insatser för att detta ska bli möjligt. Regeringen har också lanserat ett flertal åtgärder i den riktningen, bl.a. har Arbetsförmedlingen i regleringsbrevet för 2025 fått i uppdrag att

förbättra matchningen och stödja kompetensförsörjningen genom att öka antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning och antalet arbetsplatsförlagda insatser, som på sikt syftar till osubventionerat arbete. Arbetsförmedlingen har också fått förstärkt stöd för att effektivt sammanföra långtidsarbetslösa med arbetsgivare och öka den yrkesmässiga och geografiska rörligheten bland arbetssökande, bl.a. för att möta arbetskraftsbehov som uppstår vid stora företagsetableringar och företagsexpansioner. Dessa åtgärder bör göra det lättare att tillgodose behovet av arbetskraft i norra Sverige, som lyfts av t.ex. *Northvolt* och *Region Norrbotten*, och bör även på sikt bidra till att tillgodose behovet av arbetskraft inom de mellankvalificerade yrkesgrupper som har en lön understigande föreslaget lönekrav. Utredningen bedömer att möjligheten att göra undantag från lönekravet bör förbättra kompetensförsörjningen inom bristyrken i Sverige, jämfört med ett system med enbart ett lönekrav motsvarande medianlönen eller dagens försörjningskrav på 80 procent av medianlönen, men att detta beror på t.ex. undantagens omfattning. Regeringen delar denna bedömning, även om konsekvenserna för kompetensförsörjningen bör bli mer begränsade på grund av det lönekrav som föreslås. Möjligheten att göra undantag från lönekravet bör också lindra problemen för unga och nyutexaminerade att nå upp till lönekravet, som särskilt lyfts av bl.a. Svenskt Näringsliv och Sveriges advokatsamfund, samt för start up-bolag som ofta rekryterar utländsk arbetskraft från svenska universitet, som lyfts av *SISP*. Möjligheten till traineeprogram bör, till skillnad mot vad Teknikföretagen anser, inte påverkas i någon större utsträckning. Detta eftersom praktikanter inom högkvalificerade yrken har möjlighet att ansöka om uppehållstillstånd för praktik med anknytning till högre utbildning enligt 5 b kap. 4 § UtIL, varvid föreslaget lönekrav inte gäller. Mot denna bakgrund, och mot bakgrund av att regeringen föreslår att lönekravet ska uppgå till 90 procent av medianlönen, bör lönekravet inte få sådana negativa effekter på rekrytering av högkvalificerad arbetskraft som bl.a. IKEM och Industriarbetsgivarna befarar. De förslag som är avsedda att främja högkvalificerad arbetskraft, för vilka *Riksbanken* saknar en konsekvensanalys, bör dessutom verka i motsatt riktning vad gäller kompetensförsörjningen för de högkvalificerade utlänningar som träffas av dessa förslag. Förslaget om förlängd tid för EU-blåkort bedöms, tillsammans med övriga ändrade regler om EU-blåkort som trädde i kraft den 1 januari 2025 (se prop. 2024/25:18), vara positiva för företagets möjligheter till kompetensförsörjning och öka deras möjligheter att behålla utländsk arbetskraft. Den längre tillståndstiden gör också systemet mer förutsägbart och förbättrar möjligheten till planering för de arbetsgivare som vill anställa tredjelandsmedborgare. Även de förbättringar som görs för högkvalificerade personer att ansöka om tillstånd inifrån landet bör göra Sverige till ett mer attraktivt land för högkvalificerad arbetskraft. Att antalet ansökningar hos Migrationsverket totalt sett bedöms minska bör också leda till kortare handläggningstider, vilket gynnar den högkvalificerade arbetskraft som ansöker om arbetstillstånd.

Som Svenskt Näringsliv påpekar varierar lönenivåerna i olika delar av Sverige. Enligt statistik från SCB var den genomsnittliga månadslönen i Stockholm t.ex. 44 600 kronor 2023, medan den samma år var

36 700 kronor i mellersta Norrland. Lönekravet kan därför påverka vissa delar av landet mer än andra.

Allt sammantaget bör nämnda förslag inte ha några mer påtagliga effekter för kompetensförsörjningen, och därmed inte heller på Sveriges förmåga att upprätthålla samhällsbärande verksamheter. Regeringen anser mot denna bakgrund inte att Sveriges tillväxt, välbästande eller företags investeringsvilja bör påverkas nämnvärt av förslagen. Regeringen avser att följa upp effekterna av den nya lagstiftningen genom att årligen utvärdera effekten för kompetensförsörjningen och tillväxten. Som såväl Riksbanken som Svenskt Näringsliv är inne på påverkas dock utbudet av arbetskraft av många andra faktorer än just arbetskraftsinvandring, såsom demografiska faktorer. Migrationsområdet är dessutom ett rättsområde i stor förändring, där flera lagändringar är på gång som kan påverka den totala invandringen till Sverige. Även digitaliseringen och teknikutvecklingen kan leda till ökat behov av spetskompetens från andra länder. Samtidigt kan de åtgärder som vidtas för att öka den geografiska rörligheten bland arbetssökande och få fler arbetslösa i arbete leda till ett större utbud av inhemska arbetstagare. Det är därför svårt att göra någon mer exakt uppskattning av arbetskraftsinvandringens betydelse i framtiden.

Övriga konsekvenser för företag

Företagen bedöms inte få några betydande ökade kostnader eller administrativa bördor som följd av förslagen. Kravet på en heltäckande sjukförsäkring kan i vissa fall, om arbetsgivaren tar på sig att ordna en sådan för arbetstagaren, innebära ett extra administrativt moment och en kostnad. Om de nya reglerna med undantag från lönekravet och möjligheten att utesluta vissa yrkesgrupper från att beviljas arbetstillstånd uppfattas minska förutsägbarheten kan det komma att påverka arbetsgivare negativt vid planering av verksamheten och i vissa fall leda till kostnader och administration i form av nyrekryteringar. Detta bör dock vara fråga om undantagsfall. De förlängda tillståndstiderna för EU-blåkort och tillstånd för säsongarbete bedöms samtidigt minska administrationen då företagen i större utsträckning kan behålla samma personal under en längre period.

Bestämmelsernas utformning kan inte sägas särbehandla små företag. Det kan dock bli mer kännbart för ett litet företag om arbetskraftsinvandrare som företaget har anställda inte längre når upp till kraven för arbetstillstånd så att ny arbetskraft med rätt kompetens måste rekryteras. Även det faktum att regelverket i någon mån ökar i komplexitet kan drabba mindre företag i större utsträckning än större företag. Regeringen avser att följa frågan.

Flera företag i bärbranschen, bl.a. *Blåtand AB*, anser att utredningens konsekvensanalys i SOU 2024:15 om effekterna av förslaget att bärplockare ska kunna uteslutas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd är bristfällig. Vilka yrken som ska uteslutas bör dock regleras på förordningsnivå, varför konsekvenserna för specifika yrkesgrupper får hanteras i ett annat sammanhang.

Förslagen om nya straffbestämmelser, om att ett arbetstillstånd får vägras om arbetsgivaren har blivit påförd vissa sanktioner eller är

misstänkt för eller har dömts för vissa brott och om den höjda särskilda avgiften, drabbar inte de företagare som följer gällande regler och krav. Tvärtom bör förslagen leda till en sundare konkurrens på marknaden, vilket gynnar de företag som sköter sig. Förslaget om att arbetstillstånd ska få vägras i vissa uppräknade fall utgör vidare ett förtydligande av vad som redan får beaktas enligt gällande rätt och bör därför inte i sig medföra några nya konsekvenser för företagare.

Den osäkerhet och oro för att göra fel som *LRF* menar att företagare kan känna med anledning av regelverkets ökade komplexitet kan avhjälpas genom tydlig information och hjälp från t.ex. Migrationsverket. För arbetsgivare som rekryterar högkvalificerad arbetskraft och forskare erbjuder Migrationsverket sedan en tid tillbaka extra informationsstöd. Regeringen har även beslutat om en ändring av Migrationsverkets regleringsbrev som innebär att Migrationsverket ska vidta åtgärder för att förbättra sin service till arbetsgivare och underlätta effektiva kontroller av utländska personers rätt att vistas och arbeta i Sverige, i första hand genom digitala lösningar. Uppdraget ska redovisas den 31 mars 2026.

Konsekvenser för brottsligheten

Enligt utredningen är den brottslighet som förekommer i förhållande till systemet med arbetskraftsinvandring främst kopplad till vissa specifika branscher, nämligen personalintensiva sådana med låga krav på utbildning och låga löner. De skärpta kraven för att beviljas arbetstillstånd, bl.a. lönekravet och förslaget om att vissa yrkesgrupper ska kunna uteslutas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd, bör minska invandringen till sådana yrken och branscher vilket i sin tur bör leda till minskat missbruk och minskad arbetslivskriminalitet. Som *Skatteverket* anger åtgärdar de skärpta kraven inte alla problem, t.ex. med arbetsgivare som betalar ut en lägre lön än vad som anges i arbetsgivardeklarationen. Regeringen menar dock att även dessa problem bör minska med förslagen. Om arbetstagare inom vissa riskbranscher, exempelvis städ- eller bärplockningsbranschen, på pappret erbjuds en lön i nivå med lönekravet som ligger långt över kollektivavtalade nivåer, kan detta vara en indikation på att det är fråga om ett skenavtal och medföra att Migrationsverket gör mer noggranna kontroller av arbetsgivaren innan tillstånd beviljas. Förslaget om att Migrationsverket får vägra arbetstillstånd hos arbetsgivare som är misstänkta för eller har dömts för vissa brott eller blivit påförda vissa sanktioner motverkar att de arbetsgivare som tidigare misskött sig kan fortsätta missbruka systemet och utnyttja människor, vilket bör minska brottsligheten. Höjningen av den särskilda avgiften bör också ha viss avskräckande effekt mot att anställa utlänningar utan arbetstillstånd och även de nya brott som föreslås bör verka preventivt mot arbetslivskriminalitet och utnyttjande av arbetskraft. Dessutom vidtar regeringen flera andra åtgärder för att komma till rätta med arbetslivskriminaliteten, t.ex. ökat informationsutbyte mellan myndigheter och etablerande av center mot arbetslivskriminalitet. Förslagen bör därmed sammantaget leda till minskad brottslighet och ett bättre brottsförebyggande arbete.

Visita anser att förslaget om ett lönekrav kommer att leda till osunda konkurrensförhållanden eftersom de seriösa företagen i första hand

kommer att drabbas. Regeringen delar inte denna uppfattning. Förslaget kommer att träffa alla företag som har arbetskraftsinvandrare anställda på samma sätt och problemen med oseriösa arbetsgivare bör som nämns ovan tvärtom minska. Oseriösa arbetsgivare som utnyttjar arbetskraft som saknar rätt att vistas eller arbeta i Sverige, genom att betala lägre löner och underlåta att betala skatter och avgifter, kan erbjuda varor och tjänster till lägre kostnader än de arbetsgivare som följer reglerna. Att problemen med oseriösa arbetsgivare bedöms minska bör därför leda till sundare konkurrens inom de utsatta branscherna.

Konsekvenser för enskilda

De skärpta kraven för arbetstillstånd kommer att leda till att en del av de arbetskraftsinvandrare som arbetar i Sverige inte kommer att få sin ansökan om förlängning av arbetstillstånd beviljad och därmed behöver lämna Sverige, om de inte kan byta till någon annan typ av tillstånd inifrån landet. De nya reglerna innebär även viss minskad förutsägbarhet eftersom de yrken som kan komma att undantas från lönekravet och uteslutas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd kan ändras över tid. Vissa arbetskraftsinvandrare kan alltså komma att få en mer osäker tillvaro, vilket kan upplevas som negativt för dem. Samtidigt kommer de arbetskraftsinvandrare som beviljas ett arbetstillstånd i Sverige löpa mindre risk att hamna i en situation där de behöver arbeta under oskäliga villkor. Förslaget om att Migrationsverket får vägra arbetstillstånd hos arbetsgivare som har blivit påförda vissa sanktioner eller dömts för brott motverkar oseriösa aktörer från att anställa arbetskraftsinvandrare, vilket bör vara till gagn för de utlänningar som vill komma till Sverige för att arbeta. Förbudet mot handel med arbetstillstånd och exploatering av utländsk arbetskraft ger möjlighet att lagföra de som begår sådana brott, vilket medför att de utlänningar som utsätts kan få upprättelse och rätt att få tillbaka den ersättning som betalats för ett arbetstillstånd. Förbudet mot handel med arbetstillstånd kan dessutom förhindra att utlänningar skuldsätter sig för att komma till Sverige för att arbeta och de hamnar då inte i samma beroendeförhållande till arbetsgivaren, vilket kan underlätta upptäckt och lagföring av missförhållanden och brott. De nya brotten liksom höjningen av den särskilda avgiften bör dessutom verka preventivt så att arbetslivskriminaliteten minskar. Enskilda löper då mindre risk att utsättas för exploatering eller andra missförhållanden. Liksom *Jämställdhetsmyndigheten* anser regeringen därför att förslagen kommer att innebära en stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på den svenska arbetsmarknaden. Kravet på sjukförsäkring kan också öka tryggheten under vistelsen i Sverige om arbetskraftsinvandraren skulle råka ut för något som gör att han eller hon behöver sjukvård. För vissa grupper kommer de nya förslagen också innebära ökad förutsägbarhet, t.ex. genom de längre tillståndstiderna för EU-blåkort och tillstånd för säsongarbete. Regeringen bedömer därför att förslagen som helhet kommer att vara positiva för den enskilde.

Artikel 1–42 i barnkonventionen är sedan den 1 januari 2020 svensk lag. Vid ärenden som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa i enlighet med artikel 3. Rättigheterna i konventionen ska ses som en helhet och barnets bästa kan inte frikopplas från övriga rättigheter.

Konsekvenserna för hur barnets rättigheter påverkas ska redovisas och beaktas. Det innebär att i en del ärenden som rör barn kommer en intresseavvägning behöva göras mellan dels barnets bästa, dels motstående intressen. *Region Norrbotten* och Migrationsverket efterfrågar en analys av konsekvenserna för barn av förslagen i SOU 2024:15. Den minskade förutsägbarheten vid förlängningsansökningar som beskrivits ovan kan även innebära en mer osäker tillvaro för barn till arbetskraftsinvandrare. Inledningsvis kan de skärpta kraven också leda till ett ökat antal avslag på förlängningsansökningar och till att fler barn får lämna Sverige tillsammans med sina föräldrar. Samtidigt bör det faktum att förslagen minskar risken för att arbetskraftsinvandrare utnyttjas eller lever under utsatta ekonomiska förhållanden innebära en förbättrad situation även för arbetskraftsinvandrarans anhöriga, vilket bör vara positivt för berörda barn. Som Migrationsverket anger kan konsekvenserna för barn därmed bli negativa på kort sikt men positiva på lång sikt. Förslaget om förlängd tillståndstid för EU-blåkort och utökade möjligheter att byta tillståndsgrund inifrån Sverige bör också bidra till ökad kontinuitet och trygghet för barnen och minskad risk för att familjer splittras. Dessa förslag bör bidra till att barnen till arbetskraftsinvandrare får en bättre och mer stabil situation.

Sveriges advokatsamfund och *Asylrättscentrum* påpekar att när en förälder beviljas permanent uppehållstillstånd kan vuxna barn komma att utvisas om de inte får ett arbete med en lön som uppgår till lönekravet. Regeringen vill understryka att det föreslagna lönekravet inte innebär några nya krav, utan endast att den lön som krävs för att beviljas arbetstillstånd höjs till 90 procent av medianlönen i Sverige, från nuvarande krav på god försörjning vilket motsvarar 80 procent av medianlönen. I betänkandet *Skärpta villkor för anhöriginvandring* (SOU 2025:95) föreslås även en del ändringar i regelverket för anhöriginvandring. Betänkandet remissbehandlas till den 18 december 2025 och kommer därefter att beredas i Regeringskansliet. Eftersom reglerna om anhöriginvandring för närvarande ses över är det inte lämpligt att behandla frågan närmare inom ramen för detta lagstiftningsprojekt.

Övriga konsekvenser

Kvinnor är en underrepresenterad grupp bland arbetskraftsinvandrare. Som bl.a. *Diskrimineringsombudsmannen*, *Region Norrbotten*, Sveriges advokatsamfund och *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* anger kan förslaget lönekrav leda till att ännu färre kvinnor beviljas arbetstillstånd eftersom kvinnor i allmänhet får lägre lön än män och även i större utsträckning arbetar inom yrkesgrupper där lönenivåerna är lägre. Effekterna bör dock inte bli särskilt stora. Enligt en rapport från SCB (*Arbetskraftsinvandrare från tredje land Delrapport i regeringsuppdraget Work in Sweden, Temarapport 2024:5, s. 35*) var andelen kvinnor låg inom alla yrkesgrupper som arbetskraftsinvandrade 2023, oavsett om det handlade om yrken med krav på högskolekompetens eller mer lågkvalificerade yrken (med undantag för yrken inom den lilla yrkesgruppen administration och kundtjänst där könsfördelningen var jämn). Det är mot denna bakgrund rimligt att anta att könsfördelningen blir relativt opåverkad av det nya lönekravet.

Såvitt gäller Diskrimineringsombudsmannens synpunkt att det saknas en konsekvensutredning för personer med funktionsnedsättning om vad det skulle innebära om personliga assistenter utesluts från möjligheten till arbetstillstånd rör detta ett förslag på förordningsändring som får behandlas i annat sammanhang. Det kan dock på ett generellt plan konstateras att de yrken som kan komma att uteslutas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd i sådana fall bör uteslutas just för att det finns ett omfattande missbruk med systemet för arbetskraftsinvandring. Det bör därför sannolikt vara till gagn även för mottagarna av de tjänster som arbetskraftsinvandrarerna utför om arbetslivskriminaliteten och utnyttjandet av arbetskraft i den aktuella yrkesgruppen minskar. Regeringen anser inte att övriga förslag kommer att få några särskilda konsekvenser för personer med funktionsnedsättning eller deras rätt till arbete på lika villkor som för andra (se artikel 27 i CRPD).

Diskrimineringsombudsmannen lyfter också konsekvenserna av förslagen för religiösa minoriteter. Utlänningslagstiftningen innehåller inga uttryckliga regler om uppehållstillstånd för religiös verksamhet. Det innebär att rätten till vistelse vid utövande av religiös verksamhet får bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda ärendet. Det finns alltså flera olika möjligheter att beviljas uppehållstillstånd i detta syfte, bl.a. för arbete eller besök. Anställda inom kyrkor och religiösa organisationer kan t.ex. beviljas arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § tredje stycket UtL. Det försörjningskrav som nu föreslås för denna typ av arbetstillstånd bedöms inte vara så högt att det bör hindra präster och andra religiösa företrädare från att få ett sådant tillstånd.

Lunds universitet (Juridiska fakulteten) anser att frågan om s.k. brain drain i högkvalificerade arbetskraftsinvandrades hemländer bör utredas. Endast en liten del av arbetskraftsinvandringen sker i dag till yrken inom hälsovård och utbildning, där de största bristerna i utvecklingsländer bör finnas. Det saknas skäl att anta att de förslag som syftar till att främja högkvalificerad arbetskraftsinvandring, som förlängd tillståndstid för EU-blåkort och bättre möjligheter att ansöka om tillstånd inifrån Sverige, kommer att medföra ökad rekrytering av arbetskraft i de sektorer där det råder brist på kvalificerad arbetskraft i ursprungsländerna (jfr prop. 2012/13:148 s. 58 och 59 och prop. 2024/25:18 s. 73).

Förslagen bedöms leda till något färre ansökningar om arbetstillstånd, vilket bör innebära ett minskat resande och därmed ha en positiv inverkan på miljön. I övrigt bedöms förslagen inte ha några konsekvenser för miljön.

19 Författningskommentar

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

5 b kap. Uppehållstillstånd för forskning, studier inom högre utbildning, viss praktik, visst volontärarbete och au pair-arbete

När ansökan om uppehållstillstånd ska vara gjord

15 § En utlänning som vill ha ett uppehållstillstånd enligt 1 eller 3–6 §§ ska ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i Sverige. En ansökan får inte bifallas efter inresan.

Första stycket gäller inte om utlänningen

1. ansöker om förlängning av ett uppehållstillstånd enligt 1 eller 3 §,
2. har ett uppehållstillstånd enligt 1, 2 eller 4 § eller ett uppehållstillstånd enligt 3 § och antingen slutfört studier som motsvarar 30 högskolepoäng eller fullföljt en termin vid forskarutbildning och på annan grund ansöker om ett uppehållstillstånd enligt 1, 3 eller 4 §.

3. har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete som har beviljats enligt 5 kap. 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 5 kap. 10 a § eller ett EU-blåkort enligt 6 a kap. 1 §, och ansöker om ett uppehållstillstånd enligt 1 § eller för studier på forskarnivå enligt 3 § inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet och förutsättningarna för det tillståndet varit uppfyllda, *eller*

4. har ett uppehållstillstånd enligt 7 eller 8 § och ansöker om ett uppehållstillstånd enligt 1 § eller för studier på forskarnivå enligt 3 § inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet.

Paragrafen behandlar när en ansökan om vissa slags uppehållstillstånd ska vara gjord. Övervägandena finns i avsnitt 16.1.

I *andra stycket* 4 införs ett nytt undantag från huvudregeln i första stycket om att en ansökan om tillstånd enligt 1 eller 3–6 §§ ska ha beviljats före inresan i Sverige och att en sådan ansökan inte får bifallas efter inresan. Tillägget innebär att en utlänning som har ett uppehållstillstånd för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att bedriva näringsverksamhet efter slutförd forskning eller efter slutförda studier får ansöka om och beviljas ett uppehållstillstånd för forskning eller studier på forskarnivå inifrån landet. Av de tillstånd som kan beviljas enligt 3 § är det alltså bara uppehållstillstånd för studier på forskarnivå som kan beviljas inifrån landet med stöd av denna bestämmelse. Som förutsättning för att utlänningen inifrån landet ska få ansöka om och beviljas uppehållstillstånd gäller, förutom att förutsättningarna för det sökta tillståndet är uppfyllda, att ansökan ges in inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet.

6 kap. Arbetstillstånd

2 § Arbetstillstånd får ges till en utlänning som har ett anställningsavtal, om

1. lönen minst uppgår till 90 procent av medianlönen i Sverige vid tidpunkten för ansökan (lönekravet),

2. lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen, och

3. utlänningen, vid vistelse som kommer att uppgå till högst ett år, har eller har ansökt om en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige.

Arbetstillstånd enligt första stycket får endast ges om rekryteringsförfarandet är förenligt med Sveriges åtaganden inom Europeiska unionen.

Arbetstillstånd får även ges till en utlänning som deltar i ett internationellt utbyte eller om det följer av ett internationellt avtal eller ett avtal med ett annat land. *Ett sådant arbetstillstånd får beviljas endast om utlänningen kan försörja sig, om inte något annat följer av ett internationellt avtal eller ett avtal med ett annat land.*

Paragrafen anger de grundläggande förutsättningarna för att bevilja arbetstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 6, 10 och 11.

Ändringen i *första stycket 1* innebär att det hittillsvarande kravet på en god försörjning ersätts av ett lönekrav som ska vara uppfyllt för att ett arbetstillstånd enligt reglerna för arbetskraftsinvandring ska få beviljas. Det nya kravet innebär att lönen vid prövningstillfället minst ska uppgå till 90 procent av medianlönen i Sverige. Det är den medianlön som är publicerad vid tidpunkten då ansökan ges in till Migrationsverket som ska tillämpas vid beräkningen av lönekravet. Även fortsättningsvis gäller att lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte får vara sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen (*första stycket 2*). Lönekravet i punkt 1 gäller dock oavsett sysselsättningsgrad. Det innebär t.ex. att det för en utlänning som ska arbeta deltid inte räcker med att ha en lön i enlighet med kollektivavtal eller praxis utan dessutom måste den minst uppgå till lönekravet.

Regeringen kan med stöd av bemyndigandet i 10 § meddela föreskrifter om vad som närmare avses med lönekravet. Regeringen får även meddela föreskrifter om undantag från lönekravet (se 9 §).

I *första stycket 3* införs ett nytt villkor för arbetstillstånd som innebär att utlänningen, vid vistelse som kommer att uppgå till högst ett år, ska ha eller ha ansökt om en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige. Begreppet heltäckande sjukförsäkring har samma innebörd som i redan existerande bestämmelser i lagen (se bl.a. 5 kap. 9 § och 5 b kap. 9 §). Det innebär att försäkringen ska täcka kostnaderna för såväl akut som annan sjukvård samt sjukhusvistelse, tandvård och eventuell hemtransport av medicinska skäl (jfr prop. 2019/20:9 s. 175 och prop. 2021/22:134 s. 141).

Genom tillägget i *tredje stycket* införs ett krav på försörjning för att utlänningar som deltar i internationella utbyten eller vars anställningar omfattas av internationella avtal eller avtal med andra länder ska få beviljas arbetstillstånd. Vad som närmare avses med kravet på försörjning meddelas genom föreskrifter. Ett bemyndigande för regeringen att meddela sådana föreskrifter finns i 9 §. Om något annat följer av det internationella eller bilaterala avtal som reglerar utlänningens anställning, t.ex. om det finns ett annat försörjningskrav där, gäller avtalet i stället för det lagreglerade försörjningskravet. En utlänning som beviljas

arbetstillstånd enligt detta stycke omfattas alltså inte av villkoren för arbetstillstånd i första och andra stycket. Prop. 2025/26:87

2 c § Ett arbetstillstånd enligt 2 § första stycket får vägras om arbetsgivaren eller dennes ställföreträdare

1. är skäligen misstänkt för brott enligt 20 kap. i denna lag för vilket svårare straff än böter är föreskrivet eller enligt 4 kap. 1 a eller 1 b § brottsbalken,

2. har dömts för brott enligt 20 kap. i denna lag eller 4 kap. 1 a eller 1 b § brottsbalken,

3. har blivit påförd en särskild avgift enligt 20 kap., eller

4. har blivit påförd en sanktion för att ha lämnat oriktiga uppgifter till ledning för en myndighets beslut om skatt eller avgift och uppgifterna rör redovisning av arbete.

Paragrafen, som är ny, förtydligar att arbetstillstånd enligt 2 § första stycket får vägras vid vissa angivna omständigheter hänförliga till arbetsgivaren eller dennes ställföreträdare. Övervägandena finns i avsnitt 9. Paragrafen utformas enligt *Lagrådets* förslag.

Av *punkt 1 och 2* framgår att arbetstillstånd enligt 2 § första stycket får vägras om arbetsgivaren är skäligen misstänkt för brott enligt 20 kap. för vilket svårare straff än böter är föreskrivet eller har dömts för brott enligt samma kapitel. Detsamma gäller om arbetsgivaren är skäligen misstänkt för eller har dömts för brotten människohandel eller människoexploatering i brottsbalken. Brott mot straffbestämmelserna i 20 kap. kan exempelvis avse människosmuggling, anställning av någon utan erforderliga tillstånd eller något av de nya brotten i 20 kap. 10 och 10 a §§.

Av *punkt 3* följer att arbetstillstånd även får vägras om arbetsgivaren har påförts en särskild avgift enligt regleringen i 20 kap. 12 och 12 a §§.

I *punkt 4* regleras att arbetstillstånd också får vägras för det fall arbetsgivaren har blivit påförd sanktioner på grund av oriktigt eller utelämnat uppgiftslämnande i samband med beskattning beträffande arbete. Sanktioner som avses kan t.ex. vara skattetillägg enligt skatteförfarandelagen (2011:1244) eller påföljd för skattebrott enligt skattebrottslagen (1971:69). Det otillåtna handlandet ska ha avsett uppgifter som rör redovisning av arbete. Det innebär t.ex. att ett skattebrott på grund av felaktigt redovisade uppgifter om mervärdesskatt inte ska beaktas (jfr prop. 2024/25:18 s. 204).

Med arbetsgivare avses såväl enskilda näringsidkare som juridiska personer. I de fall arbetsgivaren är en juridisk person omfattas även den juridiska personens ställföreträdare. En bedömning av vem som är ställföreträdare för den juridiska personen får avgöras i varje enskilt fall utifrån vilken typ av juridisk person det är frågan om.

Att bestämmelsen är fakultativ innebär dels att Migrationsverket får avgöra när en arbetsgivare bör kontrolleras med stöd av bestämmelsen, dels att det inte är obligatoriskt att avslå en ansökan om någon av avslagsgrunderna föreligger. Vid bedömningen av om avslagsgrunden ska tillämpas ska en proportionalitetsbedömning göras. Vid en sådan bedömning ska samtliga omständigheter i det enskilda fallet beaktas, inbegripet arbetstagarens intressen. Omständigheter som kan vara av betydelse vid prövningen är bl.a. vilken tid som har förflutit sedan överträdelsen och överträdelsens allvar. Det bör också beaktas om det har

varit fråga om upprepade förseelser. Är det t.ex. fråga om en mindre allvarlig engångsföreteelse kan det finnas skäl att avstå från att tillämpa avslagsgrunden.

Bemyndiganden

9 § Regeringen får meddela föreskrifter om

1. undantag från lönekravet i 2 § första stycket 1,
 2. att vissa yrkesgrupper inte ska få beviljas arbetstillstånd enligt 2 § första stycket, och
 3. försörjningsförmågan enligt 2 § tredje stycket.
- Regeringen får även i övrigt meddela föreskrifter om arbetstillstånd.

Paragrafen, som utformas enligt *Lagrådets* förslag, innehåller bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter som rör arbetstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 6, 7 och 10.

Enligt *första stycket 1*, som är nytt, får regeringen meddela föreskrifter om undantag från lönekravet i 2 § första stycket 1, dvs. undantag från kravet på att utlänningens lön minst måste uppgå till 90 procent av medianlönen i Sverige vid tidpunkten för ansökan.

Av det nya *första stycket 2* följer att regeringen får meddela föreskrifter om att vissa yrkesgrupper inte ska få beviljas arbetstillstånd. Detta gäller dock endast arbetstillstånd som beviljas enligt reglerna för arbetskraftsinvandring i 2 § första stycket.

Enligt *första stycket 3*, som också är nytt, får regeringen meddela föreskrifter om försörjningsförmågan enligt 2 § tredje stycket, dvs. för utlännningar som deltar i internationella utbyten eller vars anställningar omfattas av internationella avtal eller avtal med andra länder.

Det nuvarande bemyndigandet flyttas till *andra stycket* och ändras endast språkligt.

6 a kap. EU-blåkort

Tillståndstid

5 § Ett EU-blåkort ska gälla för högst *fyra* år med den möjlighet till förlängning som framgår av 6 §. Om anställningstiden är kortare än *fyra* år ska EU-blåkortet minst gälla under anställningstiden med ett tillägg av tre månader.

Att den som haft EU-blåkort under en sammanlagd tid av fyra år kan beviljas permanent uppehållstillstånd framgår av 5 kap. 5 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillståndstiden för ett EU-blåkort. Övervägandena finns i avsnitt 15.2.

Första stycket ändras på så sätt att tillståndstiden för ett EU-blåkort förlängs från högst två till högst fyra år. Om utlänningen har fått en tillsvidareanställning ska ett första EU-blåkort alltså normalt beviljas för fyra år, med möjlighet till förlängning enligt 6 §. Om anställningstiden understiger fyra år ska EU-blåkortet minst gälla under anställningstiden med ett tillägg av tre månader.

Förutsättningar för tillstånd

1 § En utlänning som är anställd av ett företag som är etablerat utanför EES-staterna och Schweiz och som ska tjänstgöra som chef, specialist eller praktikant i mer än 90 dagar i ett företag (värdföretag) som dels är etablerat i Sverige, dels är en enhet som tillhör samma företag eller ett företag inom samma koncern ska, om inte annat följer av tredje stycket eller 3–5 §§, beviljas ett uppehålls- och arbetstillstånd för företagsintern förflyttning av personal (ICT-tillstånd), om

1. utlänningen har varit anställd i företaget under minst tre månader utan uppehåll vid tiden för den företagsinterna förflyttningen,

2. *den ersättning som betalas till utlänningen motsvarar minst den lägsta ersättning som enligt svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen betalas vid heltidsarbete,*

3. ersättningen inte är sämre än vad som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen, och övriga anställningsvillkor inte är sämre än vad som gäller för arbetstagare som är utstationerade i Sverige enligt 5 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare av ett företag som är etablerat inom EES eller Schweiz,

4. utlänningen, vid vistelse som kommer att uppgå till högst ett år, kan visa att han eller hon har, eller har ansökt om, en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige,

5. utlänningen har de yrkeskvalifikationer och den erfarenhet som krävs för uppdraget som chef eller specialist, eller har en sådan examen från ett universitet eller en högskola som krävs för praktiktjänstgöringen,

6. utlänningen efter förflyttningens slut kommer att kunna överflyttas till en enhet i tredjeland som tillhör samma företag eller till ett företag inom samma koncern i tredjeland, och

7. utlänningen inte utgör ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa.

Om den företagsinterna förflyttningen avser ett reglerat yrke ska utlänningen styrka behörigheten att få utöva yrket i Sverige.

Ett ICT-tillstånd ska inte beviljas om

1. utlänningen inte har fullgjort anmälningsskyldigheten enligt 13 §, eller

2. värdföretaget huvudsakligen har inrättats för att underlätta inresa för personer som är föremål för företagsintern förflyttning.

Paragrafen, som utformas enligt *Lagrådets* förslag, anger förutsättningarna för att beviljas ett ICT-tillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 8.

I *första stycket 2* införs ett nytt krav på att den ersättning som sökanden får till följd av sin anställning minst måste motsvara den lägsta ersättning som enligt svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen betalas vid heltidsarbete. Även fortsättningsvis gäller att ersättningen inte får vara sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen (första stycket 3). Det nya kravet på ersättningen gäller dock oavsett sysselsättningsgrad. Det innebär t.ex. att det för en utlänning som ska arbeta deltid inte räcker med att ha en ersättning i enlighet med kollektivavtal eller praxis utan dessutom måste den minst motsvara den lägsta ersättning vid heltidsarbete som följer av det svenska kollektivavtal som är tillämpligt på anställningen eller, om sådant inte finns eller kollektivavtalet inte innehåller någon lägstalön, praxis inom yrket eller branschen.

Första stycket 3 motsvarar nuvarande första stycket 2. Det hittillsvarande kravet på att anställningen ska göra det möjligt för utlänningen att försörja sig tas bort.

2 § En utlänning som har beviljats ett ICT-tillstånd av en annan EU-stat och som ska tjänstgöra som chef, specialist eller praktikant i mer än 90 dagar i ett företag som dels är etablerat i Sverige, dels är en enhet som tillhör samma företag eller ett företag inom samma koncern som det i den andra EU-staten ska, om inte annat följer av 3–5 §§, beviljas ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse, om

1. den ersättning som betalas till utlänningen motsvarar minst den lägsta ersättning som enligt svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen betalas vid heltidsarbete,

2. ersättningen inte är sämre än vad som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen, och övriga anställningsvillkor inte är sämre än vad som gäller för arbetstagare som är utstationerade i Sverige enligt 5 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare av ett företag som är etablerat inom EES eller Schweiz,

3. utlänningen, vid vistelse som kommer att uppgå till högst ett år, kan visa att han eller hon har, eller har ansökt om, en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige, och

4. utlänningen inte utgör ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa.

Om den företagsinterna förflyttningen avser ett reglerat yrke ska utlänningen styrka behörigheten att få utöva yrket i Sverige.

Paragrafen, som utformas enligt *Lagrådets* förslag, anger förutsättningarna för att beviljas ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse. Övervägandena finns i avsnitt 8.

I första stycket 1 införs ett nytt krav på ersättning på motsvarande sätt som 1 § första stycket 2, se kommentaren till den paragrafen.

Första stycket 2 motsvarar nuvarande första stycket 1. Det hittillsvarande kravet på att anställningen ska göra det möjligt för utlänningen att försörja sig tas bort.

6 c kap. Tillstånd för säsongsarbete

Förutsättningar för tillstånd

2 § Ett tillstånd för säsongsarbete ska beviljas om

1. den lön som betalas till utlänningen motsvarar minst den lägsta lön som enligt svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen betalas vid heltidsarbete,

2. lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen,

3. utlänningen kan visa att han eller hon har, eller har ansökt om, en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige,

4. utlänningen kan visa att han eller hon under sin vistelse kommer att ha tillgång till en bostad med lämplig standard, och

5. rekryteringsförfarandet är förenligt med Sveriges åtaganden inom Europeiska unionen.

Om säsongsanställningen avser ett reglerat yrke ska utlänningen styrka behörigheten att få utöva yrket i Sverige.

Ett tillstånd för säsongsarbete ska inte beviljas om

1. det finns risk för att utlänningen inte har för avsikt att lämna Sverige när tillståndstiden har löpt ut, eller

Paragrafen, som utformas enligt *Lagrådets* förslag, innehåller vissa förutsättningar för att beviljas ett tillstånd för säsongarbete. Övervägandena finns i avsnitt 8.

Det hittillsvarande kravet på att anställningen ska göra det möjligt för utlänningen att försörja sig i *första stycket 1* tas bort och ersätts av ett krav på att lönen minst ska motsvara den lägsta lön som enligt svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen betalas vid heltidsarbete. Även fortsättningsvis gäller att lönen inte får vara sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen (*första stycket 2*). Kravet i punkt 1 gäller dock oavsett sysselsättningsgrad. Det innebär t.ex. att det för en utlänning som ska arbeta deltid inte räcker med att ha en lön i enlighet med kollektivavtal eller praxis utan dessutom måste den minst motsvara den lägsta lön vid heltidsarbete som följer av det svenska kollektivavtal som är tillämpligt på anställningen eller, om sådant inte finns eller kollektivavtalet inte innehåller någon lägstalön, praxis inom yrket eller branschen.

Tillståndstid

9 § Ett tillstånd för säsongarbete får inte beviljas för längre tid än anställningstiden och inte för längre tid än utlänningens pass gäller.

Den sammanlagda tillståndstiden för ett eller flera tillstånd för säsongarbete får inte överstiga *nio* månader under en tolv månadersperiod.

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillståndstiden för ett tillstånd för säsongarbete. Övervägandena finns i avsnitt 15.1.

I *andra stycket* ändras den sammanlagda tillståndstiden för ett eller flera tillstånd för säsongarbete. Ändringen innebär att den sammanlagda tillståndstiden får vara högst *nio* månader under en tolv månadersperiod, i stället för den hittillsvarande tillståndstiden om sex månader.

20 kap. Bestämmelser om straff m.m.

10 § Den som, i annat fall än som avses i 4 kap. 1 a eller 1 b § brottsbalken, har en utlänning anställd eller i övrigt har bestämmande inflytande över utlänningens arbetsförhållanden och exploaterar honom eller henne i arbete under uppenbart orimliga villkor, döms för exploatering av utländsk arbetskraft till fängelse i högst två år.

Är brottet grovt döms för grov exploatering av utländsk arbetskraft till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen avsett en verksamhet som bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning eller inneburit ett särskilt hänsynslöst utnyttjande av utlänningen.

I paragrafen, som är ny, föreskrivs straffansvar för den som exploaterar en utlänning i arbetet under uppenbart orimliga villkor. Övervägandena finns i avsnitt 13.3. Paragrafen utformas efter synpunkter från *Lagrådet*.

Enligt *första stycket* krävs för straffansvar att en utlänning, i annat fall än som avses i 4 kap. 1 a eller 1 b § brottsbalken, exploateras i arbete under

uppenbart orimliga villkor. Till skillnad mot vad som gäller för brottet människoexploatering i 4 kap. 1 b § brottsbalken krävs inte att ett otillbörligt medel, såsom tvång, vilseledande eller utnyttjande av offrets situation, används. Detta innebär att det är straffbart att exploatera en utlänning som själv godtar att arbeta under uppenbart orimliga villkor, t.ex. för att få stanna i Sverige eller för att utlänningen anser att arbetssituationen är acceptabel. För att en person ska kunna dömas till ansvar för brottet måste han eller hon ha utlänningen anställd eller i övrigt ha bestämmande inflytande över utlänningens arbetsförhållanden. Några formkrav uppställs inte för ingående av anställningsavtal. Det innebär att oavsett på vilket sätt anställningsavtalet kommit till stånd inträder ett straffansvar för den som exploaterar en utlänning som han eller hon har anställd i arbete under uppenbart orimliga villkor (jfr prop. 2012/13:125 s. 126). Med den som har bestämmande inflytande över utlänningens arbetsförhållanden avses en fysisk person som har den faktiska kontrollen över utlänningens arbetsförhållanden, även om han eller hon inte är den formella arbetsgivaren som anställningsavtalet är ingånget med. Ett exempel kan vara en person som hyr in utlänningen från ett bemanningsföretag och utövar den egentliga arbetsledningen över utlänningen på arbetsplatsen.

Begreppen exploatering och arbete under uppenbart orimliga villkor har samma innebörd som i brottet människoexploatering. Med *exploatering* avses alltid, liksom vid brottet människohandel i 4 kap. 1 a § brottsbalken, ett otillbörligt användande av offret. Exploatering föreligger inte vid varje slags användning av en person utan det krävs att användningen av personen vid en bedömning i det enskilda fallet framstår som otillbörlig (prop. 2017/18:123 s. 59). Vad som är otillbörlig användning – och därmed exploatering – ska bedömas mot bakgrund av straffbestämmelsens syfte. För att det ska vara fråga om exploatering av utländsk arbetskraft krävs att gärningsmannens användning av offret framstår som särskilt klandervärd eftersom den utgör ett angrepp på offrets frihet, frid och mänskliga värdighet. För att exploatering av utländsk arbetskraft ska föreligga måste gärningen alltså ha ett inte obetydligt inslag av integritetskränkning. En helhetsbedömning av situationen måste göras. Relevanta omständigheter att då beakta kan vara vilket gärningsmannens syfte är, hur länge utnyttjandet pågår och hur offret behandlas och bemöts (jfr NJA 2022 s. 23 p. 21–22).

Med *arbete under uppenbart orimliga villkor* avses arbete eller tjänst under villkor – såväl faktiska arbetsförhållanden som andra villkor – som är så dåliga att de vid en objektiv helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet på ett påfallande sätt skiljer sig från vad som kan anses acceptabelt på arbetsmarknaden. Det uppställs därmed ett högt krav för att exploatering i arbete under uppenbart orimliga villkor ska anses föreligga. Exempel på exploatering i arbete under uppenbart orimliga villkor kan vara att en person får arbeta för en synnerligen låg lön eller oavlönat, eller under orimligt långa arbetsdagar. Andra exempel kan vara att den anställda utsätts för oacceptabla säkerhetsrisker i arbetet eller att arbetsgivaren i samband med arbetet tar ut orimligt hög ersättning för en resa till Sverige eller för mat eller boende, som sedan dras av från inarbetad lön. Huruvida det rör sig om arbete under uppenbart orimliga villkor får dock alltid

avgöras efter en objektiv helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet (se prop. 2017/18:123 s. 60, se även NJA 2022 s. 23).

I *andra stycket* regleras grova fall av exploatering av utländsk arbetskraft. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen avsett en verksamhet som bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning eller inneburit ett särskilt hänsynslöst utnyttjande av utlänningen. Ett exempel på när brottet exploatering av utländsk arbetskraft bör bedömas som grovt är att en utlänning arbetar under påtagligt ovärdiga eller farliga förhållanden.

För straffansvar krävs att samtliga gärningsmoment täcks av gärningsmannens uppsåt.

Straffet för exploatering av utländsk arbetskraft är fängelse i högst två år. Straffet för grov exploatering av utländsk arbetskraft är fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

I fråga om konkurrens är brottet uttryckligen subsidiärt till brotten människohandel och människoexploatering. Det innebär att ansvar enligt den här straffbestämmelsen inte ska dömas ut om gärningen är belagd med straff i 4 kap. 1 a eller 1 b § brottsbalken. Om utlänningen som exploateras i arbete under uppenbart orimliga villkor är under 18 år överlappar straffbestämmelsen nästan helt bestämmelsen om människoexploatering i 4 kap. 1 b § andra stycket brottsbalken, med den skillnaden att det i den förevarande slås fast att det är den som anställer en utlänning eller i övrigt har bestämmande inflytande över utlänningens arbetsförhållanden som kan dömas till ansvar för brottet. Om gärningsmannen har en utlänning anställd som är under 18 år kan det således aldrig dömas till ansvar för exploatering av utländsk arbetskraft. De konkurrenssituationer som i övrigt kan uppkomma får lösas med tillämpning av allmänna principer om brottskonkurrens. Det innebär normalt att när det är fråga om konkurrens mellan exploatering av utländsk arbetskraft och ett annat brott med samma skyddsintresse ska domstolen döma för exploatering av utländsk arbetskraft om det andra brottet har en lindrigare straffskala. Om ett förfarande leder till konkurrens mellan brott med olika skyddsintressen torde domstolen kunna döma för båda brotten i konkurrens. En sådan situation kan exempelvis föreligga när någon som saknar arbetstillstånd exploateras i arbete under uppenbart orimliga villkor. I det fallet torde domstolen kunna döma både för brott enligt 5 § och för brott enligt denna paragraf.

10 a § *Den som anställer en utlänning eller bistår en utlänning med att ansöka om arbetstillstånd och för detta begär eller tar emot en ersättning av utlänningen som står i uppenbart missförhållande till motprestationen, döms för handel med arbetstillstånd till fängelse i högst två år. Detsamma gäller den som anställer en utlänning eller bistår en utlänning med att ansöka om arbetstillstånd och för detta träffar avtal med utlänningen om en sådan ersättning.*

Om brottet är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen avsett en verksamhet som bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning eller inneburit ett särskilt hänsynslöst utnyttjande av utlänningen.

Paragrafen, som är ny, reglerar straffansvar för handel med arbetstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 13.4. Paragrafen utformas enligt *Lagrådets* förslag.

Av *första stycket* framgår de grundläggande förutsättningarna för straffansvar. En första förutsättning för straffansvar är att någon begär, avtalar om eller tar emot någon form av ersättning av en utlänning som villkor för att anställa utlänningen eller för att bistå denne med att ansöka om arbetstillstånd. Med ersättning avses all form av ersättning som har ett monetärt värde. Det är inte enbart direkta betalningar med exempelvis kontanta medel som omfattas utan även olika former av skuldsättning som betalas av t.ex. genom arbete. För straffansvar krävs att begäran eller avtalet om ersättning riktas mot utlänningen eller att betalningen görs av utlänningen eller för utlänningens räkning. Därmed faller t.ex. verksamheter där en arbetsgivare betalar en rekryterare för att hitta utländsk arbetskraft utanför det straffbara området.

En ytterligare förutsättning för straffansvar är att den ersättning som begärs, avtalas om eller tas emot står i uppenbart missförhållande till motprestationen. Bestämmelsen ska inte omfatta legitima verksamheter som hjälper arbetskraftsinvandrare med processen att ansöka om arbetstillstånd i Sverige. Att ersättningen ska stå i uppenbart missförhållande till motprestationen är ett högt uppställt krav. Det räcker inte att ersättningen är oskäligen för att den ska falla inom det straffbara området. Om ersättning begärs, avtalas om eller tas emot enbart för själva anställningen bör den i regel alltid anses stå i uppenbart missförhållande till motprestationen.

Brottet är fullbordat så snart som villkoret om ersättning ställts upp. Något krav på att betalning ska ha skett eller att ett arbetstillstånd faktiskt har utfärdats finns alltså inte för att handlandet ska vara straffbelagt. Inte heller krävs det att det funnits en verklig anställning bakom anställningsavtalet. Om arbetsgivaren, först när utlänningen är i Sverige betalar en mycket lägre lön än vad som avtalats, som återkrav på en skuld som tidigare inte varit känd för arbetskraftsinvandraren, fullbordas brottet i vart fall i detta skede eftersom kravet på ersättning framställs då.

Andra stycket innehåller straffskalan för grovt brott och vad som bör beaktas i bedömningen av om brottet ska anses som grovt. Vid bedömningen ska det särskilt beaktas om brottet innefattar en verksamhet som bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning eller inneburit ett särskilt hänsynslöst utnyttjande av utlänningen. Ett exempel på när brottet bör bedömas som grovt är när handeln med arbetstillstånd satts i system och omsätter stora summor pengar eller att handeln inkluderar hot mot utlänningen eller dennes familj.

I subjektivt hänseende krävs uppsåt för att dömas för brottet handel med arbetstillstånd. Straffet är fängelse i högst två år och för grovt brott, fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. I fråga om konkurrens är utgångspunkten att sedvanliga principer för konkurrens ska tillämpas.

De civilrättsliga följderna av brottet regleras i 10 b §.

10 b § *Ett avtalsvillkor om sådan ersättning som avses i 10 a § första stycket är ogiltigt. Den som har tagit emot ersättning enligt 10 a § första stycket är skyldig att lämna tillbaka det han eller hon har tagit emot.*

Paragrafen, som är ny, reglerar de civilrättsliga följderna av handel med arbetstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 13.4. Paragrafen utformas enligt *Lagrådets* förslag.

I paragrafen regleras civilrättsliga följder av att någon begärt, avtalat om eller tagit emot sådan ersättning som avses i 10 a § första stycket. Ett avtalsvillkor om sådan ersättning är ogiltigt och mottagaren av ersättningen är skyldig att betala tillbaka den. Återbetalningsskyldigheten gäller oavsett om någon har lagförts för brott enligt 10 a §. För återbetalningsskyldighet krävs att de objektiva förutsättningarna för brott är uppfyllda. Däremot behöver den som begär återbetalning inte visa att den som mottagit ersättningen agerat med uppsåt. En ersättning som är oskäligen men som inte står i uppenbart missförhållande till motprestationen kan ändå jämkas enligt andra bestämmelser, t.ex. 36 § lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område.

Avgifter

12 § En fysisk eller juridisk person som har en utlänning anställd ska, oavsett om ansvar krävs ut enligt 5 §, betala en särskild avgift, om utlänningen

1. inte har rätt att vistas i Sverige, eller
2. har rätt att vistas här men saknar föreskrivet arbetstillstånd.

Särskild avgift enligt första stycket 1 ska inte betalas av den som har

1. kontrollerat utlänningens rätt att vistas i Sverige,
2. behållit en kopia av eller ett utdrag ur den eller de handlingar som visar att utlänningen har rätt att vistas här, och

3. underrättat den behöriga myndigheten, som anges i en förordning som har utfärdats med stöd av denna lag, om anställningen.

För varje utlänning är avgiften *två gånger* det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde när överträdelsen upphörde. Om överträdelsen har pågått under en längre tid än tre månader, är avgiften för varje utlänning i stället *fyra gånger prisbasbeloppet*. Avgiften får sättas ned helt eller delvis, om särskilda skäl talar för det. Avgiften tillfaller staten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om särskild avgift för den som har en utlänning anställd som inte har rätt att vistas eller arbeta i Sverige. Övervägandena finns i avsnitt 12.

Ändringarna i *tredje stycket* innebär att den särskilda avgiften höjs från ett till två prisbasbelopp för varje utlänning. För de fall då överträdelsen har pågått under en längre tid än tre månader höjs avgiften från två till fyra gånger prisbasbeloppet för varje utlänning. Övriga ändringar är endast språkliga.

12 a § En fysisk eller juridisk person som är uppdragsgivare, eller uppdragsgivare i tidigare led, åt en arbetsgivare som har en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige anställd, ska betala en särskild avgift om

1. uppdragsgivaren, eller en uppdragsgivare i tidigare led, har anlitat arbetsgivaren som underentreprenör för att genomföra ett avtal om entreprenad eller underentreprenad,

2. utlänningen arbetar inom underentreprenaden, och

3. uppdragsgivaren, eller uppdragsgivaren i tidigare led, inte är beställare i huvudentreprenadavtalet.

En uppdragsgivare som har vidtagit rimliga kontrollåtgärder och som inte inser eller har skäligen anledning att anta att arbetsgivaren hade en eller flera utläningar

anställda som saknade rätt att vistas i Sverige, ska inte betala den särskilda avgiften.

En uppdragsgivare i tidigare led ska betala den särskilda avgiften endast om uppdragsgivaren inser eller har skälig anledning att anta att arbetsgivaren hade en eller flera utlänningar anställda som saknade rätt att vistas här och som arbetade inom underentreprenaden.

För varje utlänning är avgiften *två gånger* det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde när överträdelsen upphörde. Om överträdelsen har pågått under en längre tid än tre månader, är avgiften för varje utlänning i stället *fyra gånger prisbasbeloppet*. Avgiften får sättas ned helt eller delvis, om särskilda skäl talar för det. Avgiften tillfaller staten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om särskild avgift för uppdragsgivare i entreprenadförhållanden där en underentreprenör har haft en utlänning anställd som inte har rätt att vistas här. Övervägandena finns i avsnitt 12.

Ändringarna i *fjärde stycket* innebär att den särskilda avgiften för en uppdragsgivare eller uppdragsgivare i tidigare led höjs från ett till två prisbasbelopp för varje utlänning. För de fall då överträdelsen har pågått en längre tid än tre månader höjs avgiften från två till fyra gånger prisbasbeloppet för varje utlänning. Övriga ändringar är endast språkliga.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juni 2026.
2. För ansökningar om förlängning av ett arbetstillstånd, som beviljats före ikraftträdandet, gäller 6 kap. 2 § första stycket 1 i den äldre lydelsen om ansökan om förlängning har registrerats hos Migrationsverket senast den 1 december 2026.
3. För överklagande av beslut som har meddelats före ikraftträdandet gäller 6 kap. 2 § första stycket 1 i den äldre lydelsen.
4. Vid tillämpningen av 20 kap. 12 och 12 a §§ gäller äldre föreskrifter för överträdelser som har ägt rum före ikraftträdandet.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna behandlas i avsnitt 17.

Av *punkt 2* följer att 6 kap. 2 § första stycket 1 ska gälla i den äldre lydelsen för ansökningar om förlängning av ett arbetstillstånd som beviljats enligt de äldre reglerna, om ansökan om förlängning har registrerats hos Migrationsverket senast den 1 december 2026. Om ett beslut överklagas ska även en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen tillämpa den äldre lydelsen av bestämmelsen. Om en förlängningsansökan avser ett arbetstillstånd som har beviljats enligt de nya reglerna gäller däremot det nya lönekravet även vid förlängningsansökan.

Punkt 3 innebär att lönekravet i 6 kap. 2 § första stycket 1 inte ska tillämpas av en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen vid prövning av ett överklagat beslut som Migrationsverket har meddelat med stöd av äldre bestämmelser. Domstolen ska då tillämpa samma regler som Migrationsverket har tillämpat.

Av *punkt 4* följer att de nya nivåerna på den särskilda avgiften enligt 20 kap. 12 och 12 a §§ inte ska tillämpas för överträdelser som har ägt rum före ikraftträdandet. När det gäller överträdelser som pågår när lagen träder i kraft gäller de nya föreskrifterna för den del av överträdelsen som har pågått under tiden efter ikraftträdandet. För att den nya avgiftsnivån vid överträdelser som har pågått längre tid än tre månader ska tillämpas

krävs därför att överträdelsen har pågått under längre tid än tre månader Prop. 2025/26:87
efter det att lagen trätt i kraft.

Sammanfattning av aktuella delar i betänkandet Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m.

Uppdraget

Utredningen om arbetskraftsinvandring lämnade den 2 februari 2021 delbetänkandet Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring (SOU 2021:5) där den övergripande målsättningen var att förbättra den nuvarande regleringen för arbetskraftsinvandring samtidigt som dagens system för arbetskraftsinvandring värnas. Av utredningens direktiv framgår också att det är viktigt att det råder goda anställningsvillkor och att systemet för arbetskraftsinvandring inte missbrukas av vissa arbetsgivare. I detta slutbetänkande har utredningen i huvudsak haft följande uppdrag

- kartlägga hur och i vilken utsträckning regelverket för arbetskraftsinvandring används för organiserat missbruk
- kartlägga i vilken utsträckning deltidsarbetande arbetskraftsinvandrare, särskilt i arbetskraftsintensiva branscher, är utsatta för exploatering
- kartlägga förekomsten av handel med uppehållstillstånd för arbete
- lämna förslag om skärpta straff för arbetsgivare som utnyttjar systemet för arbetskraftsinvandring och om rätt till skadestånd för de arbetstagare som utnyttjas
- överväga att införa ett nytt brott och alternativa åtgärder som kan motverka utnyttjande av arbetstagare, belysa i vilken utsträckning lagen om näringsförbud (2014:836) kan användas i detta avseende samt överväga en möjlighet för arbetskraftsinvandrare att stanna kvar i landet under uppehållstillståndets giltighetstid
- ta ställning till hur marknadsföringen av Sverige som ett land för högkvalificerad arbetskraftsinvandring och företagande kan förbättras
- ta ställning till om det finns ett behov ytterligare myndighetssamverkan vid arbetskraftsinvandring
- överväga om det nuvarande kravet på fyra månaders anställning vid s.k. spårbyte bör förkortas
- vid behov lämna författningsförslag eller föreslå andra åtgärder.

Här följer en sammanfattning av utredningens kartläggning och aktuella delar av utredningens förslag och bedömningar.

Kartläggning

Utifrån den kartläggning som utredningen har gjort framkommer en någorlunda samstämmig bild av de problem som finns med utnyttjandet av utländsk arbetskraft. Även om källorna varierar så är beskrivningen av problemen i stor utsträckning densamma. Generellt och av samtliga aktörer beskrivs det som att ett av huvudproblemen är att de tillstånd och

de handlingar som arbetskraftsinvandrarerna visar upp är äkta men innehåller felaktiga uppgifter. Det kan till exempel handla om anställningserbjudanden med villkor som båda parter är införstådda med inte kommer infrias eller så kommer något arbete inte utföras för den arbetsgivaren överhuvudtaget. Ett vanligt förfarande är att tredjelandsmedborgaren får betala arbetsgivaren för att få ett anställningserbjudande och därmed möjlighet till ett arbetstillstånd i Sverige. Inte sällan konstrueras kostnaden för tillståndet som en skuld till arbetsgivaren som arbetstagaren under sin vistelse ska betala tillbaka. Genom ett sådant upplägg blir lönen i praktiken mycket lägre än den som uppgetts dels till Migrationsverket, dels i anställningsavtalet. När arbetstagaren väl är i landet och har påbörjat sitt arbete rapporteras om att arbetskraftsinvandrare utnyttjas på så sätt att de arbetar till en mycket låg lön, långa dagar och ibland utan ledighet. I de fall arbetsgivaren tillhandahåller och tar betalt för en bostad är dessa boendeförhållande och/eller kostnaderna för dessa oskäligen.

Utredningen har särskilt undersökt branschen personlig assistans. Av rapporterna och av vad som framkommit i samtal med de aktörer som arbetar med branschen kan slutsatsen dras att det finns stora problem även inom denna bransch. Såväl migration på oriktiga grunder som exploatering och människohandel har identifierats kopplat till assistansbranschen. Kännetecknande för utnyttjandet av systemen är även här att lönerna betalas på ett korrekt sätt till assistenten men denne måste sedan betala tillbaka en stor summa till anordnaren eller till brukaren. Av kartläggningen framkommer dock att missbruk av systemet med arbetskraftsinvandring, mer eller mindre, finns inom alla branscher.

Omfattande upplägg förekommer för att dölja hur det ser ut i verkligheten. Dessa upplägg innefattar ofta en hantering av pengar utanför det reguljära banksystemet eller att arbetsgivaren helt enkelt har tagit kontroll över arbetstagarens bankkonton, bank-ID och uppgifter som samordningsnummer. Båda parter kan ibland ha ett intresse av att samverka för att upprätthålla anställningsförhållandet. Arbetsgivaren har en möjlighet att utnyttja den anställda på ett otillbörligt sätt för att få billig arbetskraft, medan den anställda genom anställningsförhållandet kan nå målet att bosätta sig i Sverige och i förlängningen få tillgång till det svenska välfärdssystemet. Arbetsgivare som utnyttjar systemet på ett systematiskt och organiserat sätt har god kännedom om de svenska välfärdssystemen och hur myndigheterna arbetar. Det är inte heller helt ovanligt att sådana arbetsgivare har närmare kontakter med den organiserade brottsligheten.

När det gäller lönenivåer framgår av kartläggningen att det stora flertalet har haft redovisade månadslöner på minst 16 000 kronor. Detta kan tyda på att det inte är de redovisade inkomsterna som är problematiska utan snarare att vissa arbetskraftsinvandrare i praktiken inte får behålla den lön som de redovisar. När det gäller tjänstgöringsgraden kan konstateras att de flesta som söker tillstånd för en deltidsanställning ska arbeta minst 70 procent. Majoriteten av dessa beviljas arbetstillstånd med en tjänstgöringsgrad om 75 procent. Kartläggning har visat att det inte är missbruket av deltidsanställningar eller låga löner, kopplade till deltidsanställningar, som framhålls som det huvudsakliga problemet. Utredningen har inte heller funnit något stöd för att arbetskraftsinvandrare

systematiskt skulle erbjudas deltidsanställningar men tvingas arbeta heltid. Även om det inte kan uteslutas att det förekommer finns det inga belägg för att det är ett omfattande problem.

Ett stort problem är att det är så få av de utsatta arbetskraftsinvandrarerna som rapporterar eller anmäler missförhållandena till myndigheter eller andra aktörer. Eftersom arbetstillståndet också är kopplat till arbetsgivaren så riskerar arbetstagaren att hamna i en beroendeställning gentemot arbetsgivaren och lättare blir utsatt för påtryckningar för att kunna behålla arbetstillståndet och möjligheten att stanna kvar i landet. Arbetskraftsinvandrare som utnyttjas ser sig inte heller alltid som offer för exempelvis människoexploatering eller upplever att de har oskälig lön eller orimliga arbetsvillkor i övrigt. Många gånger har de redan innan ankomsten till Sverige varit införstådda med att villkoren kommer att vara sämre än det som uppgetts för Migrationsverket. När de själva inte ser sig som offer blir det svårt att upptäcka vad de är utsatta för, eftersom de då själva inte medverkar till någon som helst utredning. Av de som ändå ser sig själva som utsatta har många uppgett att de inte vet vart de ska vända sig om de får problem.

Missbruket med systemet för arbetskraftsinvandring utgör ett hot mot den sunda konkurrensen i alla de branscher där detta förekommer. Oavsett vilken bransch det handlar om så snedvrids konkurrensen när systemet utnyttjas. Företag som följer reglerna får svårare att överleva utan att själva göra avkall på efterlevnaden av reglerna. Den organiserade brottsligheten finansieras till viss del av de upplägg som utredningen beskrivit och Ekobrottsmyndigheten anger att missbruket av systemet för arbetskraftsinvandring är ett av de enskilt största brottsområdena inom grov ekonomisk brottslighet. Detta är ett stort problem för samhället i stort och i flera fall utnyttjas också det svenska välfärdssystemet för enskilda individers brottsliga och bedrägliga handlande. I förlängningen kan det undergräva tilltron till det svenska samhällssystemet.

Utredningens uppdrag har varit att kartlägga missbruket av systemet med arbetskraftsinvandring för de personer som omfattas av 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen (2005:716), UtlL. Inga siffror, uppskattningar eller beräkningar har uteslutande rört denna grupp av arbetstagare. Inte heller de rapporter, vittnesmål eller redogörelser utredningen har fått del av kan sägas avse endast denna grupp. I utredningens kartläggning har det kommit fram att missbruket kan gälla personer som utsätts för människoexploatering, arbetar till en allt för låg lön, arbetar långa dagar ibland utan ledighet, får betala tillbaka del av sin lön och fall där arbetstagaren har fått betala arbetsgivaren för att få ett arbetstillstånd. Inte heller har det gått att få fram uppgifter eller statistik grupperade efter dessa olika förfaranden eller förfaranden som enbart innehåller dessa former av utnyttjande. Utredningen avstår därför från att kvantifiera problemets omfattning genom att ange någon siffra eller procentsats. Det konstateras dock att problemen är betydande och mycket allvarliga.

Ett arbetstillstånd får vägras för arbete hos en arbetsgivare som brutit mot väsentliga regler

Det finns enligt dagens regelverk inget som uttryckligen hindrar att en utlänning kan beviljas tillstånd för arbete hos en arbetsgivare som tidigare har utnyttjat arbetskraftsinvandrare eller som t.o.m. dömts för vissa brott mot arbetskraftsinvandrare. Migrationsverket har en möjlighet att inte bevilja arbetstillstånd till den som har ett anställningserbjudande hos en arbetsgivare som tidigare misskött sig genom att regeln i 6 kap. 2 § UtL är fakultativ. Detta förutsätter dock att Migrationsverket har information om arbetsgivarens tidigare förehavanden.

Utredningen föreslår att det ska slås fast i utlänningslagen att ett arbetstillstånd hos en arbetsgivare som blivit påförd vissa sanktioner får vägras. Migrationsverket får därmed möjlighet att kontrollera arbetsgivaren i belastningsregistret och hos Skatteverket. För det fall att arbetsgivaren som står bakom anställningserbjudandet som ligger till grund för ansökan om arbetstillstånd blivit påförd en sanktion som regleras i 20 kap. UtL, dömts för människohandel eller människoexploatering eller blivit påförd en sanktion på grund av oriktigt eller utelämnat uppgiftslämnande i samband med beskattning beträffande arbete får ett arbetstillstånd vägras.

Skärpta straff m.m.

Av utredningens kartläggning framgår att det med nuvarande straffbestämmelser är svårt att ställa en arbetsgivare till ansvar för människoexploatering i arbete eller människohandel för tvångsarbete, eftersom det i regel krävs att offret i fråga medverkar i utredningen för att åklagaren ska ha tillräcklig bevisning för att väcka åtal. När den utnyttjade arbetskraften av olika skäl inte vill medverka leder det till bevissvårigheter. Det föreslås därför att det införs en straffrättslig bestämmelse som gör det möjligt att döma till ansvar enbart utifrån hur utländsk arbetskraft behandlas i arbetet.

Den som exploaterar en utlänning i arbete under uppenbart orimliga villkor kan dömas för exploatering av utländsk arbetskraft till fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Till skillnad mot människoexploatering förutsätter straffbarhet inte att den som begår brottet ska ha utnyttjat arbetstagarens situation eller tvingat eller vilselett arbetstagaren. Detta innebär att brott även kan begås mot utlänningar som godtar att arbeta under uppenbart orimliga villkor, t.ex. för att man vill stanna i Sverige eller själv upplever arbetssituationen som acceptabel.

Vidare har det i utredningens kartläggning kommit fram att ett förfarande som ofta förekommer när arbetskraftsinvandrare blir utnyttjade är att utlänningar på olika sätt får betala för att få ett arbetserbjudande eller arbetstillstånd. Det är enligt utredningen mycket otillfredsställande att det i dagsläget inte är kriminaliserat att i vinstsyfte på olika sätt kräva ersättning för ett erbjudande om arbete för att någon ska kunna få

arbetstillstånd. Särskilt stötande är det att den som ägnar sig åt sådan verksamhet ostraffat kan fortsätta med detta även när det kommer till myndigheternas kännedom.

Utredningen föreslår därför att den som erbjuder arbete till en utlänning, anställer en utlänning eller bistår en utlänning med att ansöka om arbetstillstånd och för detta begär, avtalar om eller tar emot en ersättning som står i uppenbart missförhållande till motprestationen döms till fängelse i högst två år. Om brottet är grovt döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Utredningen bedömer inte att det är nödvändigt att justera andra befintliga brott eller lagen om näringsförbud. Inte heller bedömer utredningen att det bör införas ytterligare en möjlighet för arbetskraftsinvandrare att stanna kvar i landet om villkoren under föregående period inte varit uppfyllda. Fördelarna med en sådan möjlighet överväger inte de nackdelar som finns.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)

dels att 20 kap. 13 § och 23 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fem nya paragrafer, 6 kap. 2 c §, 9 kap. 17 §, 20 kap. 9 a, 9 b och 12 b §§ och närmast före 9 kap. 17 § en ny rubrik med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

2 c §

Ett tillstånd enligt 2 § första stycket får vägras om

1. arbetsgivaren har blivit påförd en sanktion enligt 20 kap. eller dömts för brott enligt 4 kap. 1 a eller 1 b § brottsbalken, eller

2. arbetsgivaren har blivit påförd en sanktion för att ha lämnat oriktiga uppgifter till ledning för en myndighets beslut om skatt eller avgift och uppgifterna rör redovisning av arbete.

20 kap.

9 a §

Den som, i annat fall än som avses i 4 kap. 1 a eller 1 b § brottsbalken, exploaterar en utlänning i arbete under uppenbart orimliga villkor, döms för exploatering av utländsk arbetskraft till fängelse i högst två år.

Är brottet grovt döms för grov exploatering av utländsk arbetskraft till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömande av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning eller inneburit ett särskilt hänsynslöst utnyttjande av utlänningen.

9 b §

Den som erbjuder arbete till en utlänning, anställer en utlänning eller bistår en utlänning med att ansöka om arbetstillstånd och för detta begär, träffar avtal om eller tar emot en ersättning som står i uppenbart missförhållande till motprestationen, döms till fängelse i högst två år.

Om brottet är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömande av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning eller inneburit ett särskilt hänsynslöst utnyttjande av utlänningen.

Ett avtalsvillkor om sådan ersättning som avses i första stycket är ogiltigt. Den som har tagit emot en särskild ersättning är skyldig att lämna tillbaka det han eller hon tagit emot.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

Efter remiss har yttranden över betänkandet Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m. (SOU 2021:88) kommit in från Almega, Ambassaden i Teheran, Arbetsdomstolen, Arbetsförmedlingen, Arbetsgivarverket, Arbetsmiljöverket, Barnombudsmannen, Boverket, Brottsofferjouren, Brottsoffermyndigheten, Business Region Göteborg, Diskrimineringsombudsmannen, Domstolsverket, Företagarna, Försäkringskassan, Förvaltningsrätten i Linköping, Förvaltningsrätten i Malmö (Migrationsdomstolen), Förvaltningsrätten i Stockholm, (Migrationsdomstolen), Göteborgs tingsrätt, Hotell- och restaurangfacket, Hyresgästföreningen, Inspektionen för socialförsäkringen, Inspektionen för vård och omsorg, Justitiekanslern, Jämställdhetsmyndigheten, Kammarrätten i Stockholm (Migrationsöverdomstolen), Landsorganisationen i Sverige, Lantbrukarnas Riksförbund, Lunds universitet, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Regelrådet, Skatteverket, Socialstyrelsen, Solna tingsrätt, Statens servicecenter, Svea hovrätt, Sveriges advokatsamfundet, Svenska institutet, Svenska Transportarbetareförbundet, Svenskt Näringsliv, Sveriges akademikers centralorganisation, Sveriges Ingenjörer, Sveriges Kommuner och Regioner, Säkerhetspolisen, Teknikföretagen, Tillväxtverket, Tjänstemännens Centralorganisation, Universitets- och högskolerådet, Uppsala universitet, Vetenskapsrådet, Vinnova och Åklagarmyndigheten.

Därutöver har yttranden kommit in från Byggföretagen, Delegationen mot arbetslivskriminalitet, Gröna arbetsgivare, Move to Gothenburg, Stockholms stad och Swedsoft.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: Ambassaden i New Dehli, Business Sweden, Civil Rights Defenders, Entreprenörsskapsforum, Fastighetsägarna Sverige, Kommunal, KTH, Riksdagens ombudsmän, Stockholms Handelskammare, Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Sveriges universitets- och högskoleförbund, Swedish Incubators & Science Parks, Sydsvenska Industri- och Handelskammaren och Visita.

Sammanfattning av betänkandet Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. (SOU 2024:15)

Uppdraget

Utredningen om en behovsprövad arbetskraftsinvandring har haft ett uppdrag som innefattar ett flertal olika frågor på arbetskraftsinvandringsområdet. Den övergripande målsättningen har varit dels att skärpa villkoren för arbetskraftsinvandring, dels att främja invandring av högkvalificerad arbetskraft. Huvudsakligen har utredningens uppdrag varit att

- analysera och ta ställning till hur ett regelverk kan utformas som utgår från att arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen (2005:716), UtlL, i normalfallet endast kan beviljas om utlänningen erbjuds en viss lönenivå samt ta ställning till hur ett lägre lönekrav för enskilda yrkesgrupper kan utformas, vilka yrkesgrupper som bör omfattas och hur urvalet av dessa yrkesgrupper kan ändras över tid
- analysera och ta ställning till om vissa kategorier av utländsk arbetskraft helt bör undantas från ett nytt lönekrav eller vad som annars bör gälla, med hänsyn till Sveriges internationella åtaganden
- föreslå hur ett regelverk kan utformas som innebär att vissa yrkesgrupper kan exkluderas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd samt analysera och ta ställning till vilka yrkesgrupper som inledningsvis bör omfattas av en sådan exkludering och hur urvalet av dessa yrkesgrupper kan ändras över tid
- föreslå hur ett regelverk kan utformas som innebär att arbetstillstånd endast kan beviljas en utlänning som har ordnat en heltäckande sjukförsäkring för den första tillståndstiden
- analysera och ta ställning till hur försörjningskravet för ICT-tillstånd och tillstånd för säsongarbete bör höjas
- analysera och ta ställning till åtgärder som främjar den högkvalificerade arbetskraftsinvandringen
- analysera och ta ställning till hur systemet med s.k. spårbyte kan avskaffas
- analysera och ta ställning till om den särskilda avgiften för den som anställer en utlänning som saknar rätt att vistas eller arbeta i Sverige ska höjas och differentieras
- analysera och ta ställning till om utlännings som ska arbeta i Sverige men är anställda utomlands bör omfattas av samma förutsättningar för arbetstillstånd som övriga arbetskraftsinvandrare eller om särskilda regler bör införas
- lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

Här följer en sammanfattning av utredningens förslag.

Utredningen föreslår att det nuvarande kravet på att anställningen ska göra det möjligt för utlänningen att uppnå en god försörjning för att ett arbetstillstånd ska beviljas ska ersättas med ett krav på att utlänningens lön ska uppgå till minst den medianlön för Sverige som senast publicerades av Statistiska centralbyrån, SCB, vid tidpunkten för ansökan. För att inte Sverige ska riskera kompetensbrist föreslås att lönekravet inte ska gälla yrken där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses med arbetskraft i Sverige eller yrken där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses med arbetskraft i en viss del av Sverige. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om undantag från lönekravet. För de yrken som undantas ska i stället gälla att utlänningens lön minst ska uppgå till den lägsta månadslön som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Utredningen lämnar också ett alternativt förslag som innebär att lönen ska uppgå till minst hälften av medianlönen för de yrken som undantas från lönekravet.

För att regeringen ska få underlag för sina beslut om undantagen föreslås att Migrationsverket årligen ska ta fram förslag på yrken som bör undantas till regeringen. Arbetsförmedlingen ska i sin tur bistå Migrationsverket med förslag på yrken där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses av arbetskraft i Sverige eller i en viss del av Sverige. Arbetsförmedlingen ska lämna sammanslutningar av arbetsgivare respektive arbetstagare samt andra berörda aktörer tillfälle att yttra sig.

Utredningen lämnar också ett alternativt förslag på beslutsordning som innebär att Migrationsverket, i samråd med Arbetsförmedlingen, årligen ska besluta om förteckningen över yrken där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses med arbetskraft i Sverige eller i en viss del av Sverige. Arbetsförmedlingen ska också enligt detta förslag lämna sammanslutningar av arbetsgivare respektive arbetstagare samt andra berörda aktörer tillfälle att yttra sig.

Ändrade villkor för ICT-tillstånd och tillstånd för säsongarbete

I dag gäller för att en utlänning ska kunna beviljas ett ICT-tillstånd, ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse eller ett tillstånd för säsongarbete att utlänningen ska kunna försörja sig. Utredningen föreslår att detta krav ska ersättas med ett krav om att utlänningens lön minst ska uppgå till den lägsta månadslön som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen för att tillstånd ska kunna beviljas.

Utredningen lämnar också ett alternativt förslag på att det nuvarande försörjningskravet ska ersättas med ett krav på att utlänningens lön minst ska uppgå till hälften av medianlönen i Sverige. Detta föreslås gälla om det alternativa kravet för yrken som ska undantas från lönekravet införs, för en mer enhetlig lagstiftning.

Genom de skärpta kraven för arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtL kan andra tillståndstyper bli mer aktuella. För att tillståndet för säsongarbete

ska kunna användas för alla typer av säsongarbete och för att arbetsgivaren ska kunna ha kvar samma personal under en hel säsong föreslås en förlängning av tillståndstiden. Utredningens förslag är att den sammanlagda tillståndstiden för ett eller flera tillstånd för säsongarbete ska utökas från högst sex till högst nio månader under en tolv månadersperiod.

Exkludering av yrkesgrupper från möjligheten att beviljas arbetstillstånd

Utredningen föreslår att regeringen enligt ett nytt bemyndigande ska få meddela föreskrifter om att vissa yrken får uteslutas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtL i Sverige och att det i utlänningsförordningen ska tas in en bestämmelse som anger vilka yrken som inte får beviljas arbetstillstånd. De yrken som utredningen inledningsvis föreslår ska uteslutas är personlig assistent och bärplockare. För att urvalet av dessa yrken ska kunna ändras över tid föreslår utredningen att Migrationsverket årligen ska informera regeringen om yrken där missbruket med regelsystemet för arbetskraftsinvandring är så omfattande att yrkena bör uteslutas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd.

En anmälningsskyldighet för arbetsgivare

För att Migrationsverket ska få kännedom om förhållanden som till exempel har betydelse för att inleda ett återkallelseförfarande för ett arbetstillstånd, föreslår utredningen att en ny anmälningsskyldighet för arbetsgivare införs. Denna ska utformas så att en arbetsgivare till en utlänning som beviljats arbetstillstånd, under den tid som utlännings tillstånd gäller hos den arbetsgivaren, ska vara skyldig att anmäla till Migrationsverket om anställningen upphör eller om anställningen aldrig tillträds.

Avskaffande av systemet med s.k. spårbyte

Utredningen föreslår att systemet med s.k. spårbyte ska avskaffas genom att bestämmelsen i 5 kap. 15 a § UtL och andra bestämmelser som hänvisar till denna upphävs. Detta innebär att möjligheten att ansöka om ett uppehållstillstånd för arbete och arbetstillstånd inifrån landet efter ett lagakraftvunnet avslagsbeslut på ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande i princip upphör.

Utredningen föreslår att utlänningen, vid vistelse som kommer att uppgå till högst ett år, ska ha eller ha ansökt om en heltäckande sjukförsäkring. En utlänning som ska vistas och arbeta i Sverige i minst ett år kommer att folkbokföras i Sverige och därmed omfattas av regionernas skyldighet att tillhandahålla även annan än omedelbar hälso- och sjukvård. En sådan utlänning omfattas därför inte av kravet på sjukförsäkring.

Höjning av den särskilda avgiften

Utredningen föreslår att den särskilda avgiften för den som har en utlänning anställd som inte har rätt att vistas eller arbeta i Sverige ska höjas från ett prisbasbelopp till ett och ett halvt prisbasbelopp. För överträdelse som har pågått under längre tid än tre månader ska avgiften höjas från två till tre prisbasbelopp. Samma höjningar ska göras för den som är uppdragsgivare, eller uppdragsgivare i tidigare led, i ett entreprenadförhållande där en underentreprenör har en utlänning anställd som inte har rätt att vistas i Sverige.

Däremot anser utredningen inte att den särskilda avgiften bör differentieras ytterligare, till exempel utifrån ett företags omsättning. Detta bland annat eftersom en sådan differentiering kan bli mer utredningskrävande än dagens system vilket riskerar leda till längre handläggningstider.

Särskilda bestämmelser om arbetskraftsinvandrare som är anställda utomlands och som arbetar i Sverige

Utredningen bedömer att det behövs särskilt anpassade regler för arbetskraftsinvandrare som har sin anställning utomlands. För att underlätta för Migrationsverket att kontrollera att de uppfyller villkoren för arbetstillstånd föreslås att utöver ett anställningsavtal ska en utlänning som är utstationerad i Sverige av en arbetsgivare i annat land ha ett underlag med de villkor som gäller för arbetet i Sverige. Arbetstillståndet ska enligt förslaget knytas till filialen, koncernföretaget eller tjänstemottagaren i Sverige i stället för arbetsgivaren som är etablerad i ett annat land.

Om en arbetsgivare är etablerad i ett annat land och utstationerar utlänningar till Sverige föreslås att det som sägs om arbetsgivare i utlänningsförordningens bestämmelser om kontroll vid vistelse i Sverige också ska gälla i fråga om arbetsgivarens filial, koncernföretag eller tjänstemottagare i Sverige.

Åtgärder för att främja högkvalificerad arbetskraftsinvandring

En del av utredningens uppdrag är att analysera och ta ställning till åtgärder som främjar den högkvalificerade arbetskraftsinvandringen. Utredningen lämnar fem förslag på sådana åtgärder.

En förlängd tillståndstid för EU-blåkort

Utredningen föreslår att tillståndstiden för EU-blåkort ska utökas från högst två till högst fyra år. Om anställningen är kortare än fyra år ska EU-blåkort beviljas för anställningstiden med ett tillägg av tre månader. Giltighetstiden får dock inte vara längre än fyra år.

Detta kan bland annat öka förutsägbarheten och minska administrationen för både arbetsgivare och arbetstagare.

Nyfödda barn till innehavare av vissa EU-relaterade tillstånd ska få ansöka om uppehållstillstånd inifrån Sverige

De särskilda regler som i dag gäller för en familjemedlem till en forskare, EU-blåkortsinnehavare eller ICT-tillståndsinnehavare innebär att denne ska ha ansökt om och beviljats uppehållstillstånd före inresan i Sverige. Dessa personer kan därför behöva lämna Sverige om de får barn under sin vistelse här för att ansöka om uppehållstillstånd för barnet. För att göra det möjligt för ett nyfött barn att ansöka om uppehållstillstånd i Sverige föreslår utredningen att ett undantag införs som innebär att uppehållstillstånd för ett barn som har fötts i Sverige och vars anknytningsperson är förälder till barnet och sammanbor med barnet i Sverige får sökas inifrån landet.

En utökad möjlighet att få ansöka om uppehållstillstånd för forskning och studier på forskarnivå inifrån Sverige

I dag kan en forskare eller student som har ett uppehållstillstånd för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att bedriva näringsverksamhet efter slutförd forskning eller slutförda studier inte ansöka om ett uppehållstillstånd för forskning eller studier på forskarnivå inifrån Sverige. Utredningen föreslår att dessa grupper av utlänningar ska undantas från huvudregeln att ett tillstånd måste sökas och beviljas före inresan i landet. På detta sätt behöver de inte lämna Sverige om de får en tjänst inom forskning eller studier på forskarnivå, vilket bidrar till bättre kontinuitet i deras karriärer, ökad förutsägbarhet och minskade kostnader.

Ett undantag från föreslaget lönekrav för utlänningar som innehar uppehållstillstånd för forskning, studier m.m.

Nyutexaminerade yngre studenter och doktorander har ofta lägre lön när de träder in på arbetsmarknaden än högutbildade personer med mer yrkeserfarenhet. För att underlätta för utlänningar som har uppehållstillstånd för forskning, forskning vid rörlighet för längre vistelse, studier inom högre utbildning, praktik med anknytning till högre utbildning eller uppehållstillstånd efter slutförd forskning eller slutförda studier att få ett arbetstillstånd i Sverige föreslår utredningen att dessa

grupper ska undantas från lönekravet. För att systemet inte ska kunna missbrukas föreslår utredningen att för att en utlänning som har ett uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning ska få undantas ska det krävas att utlänningen har slutfört en högskoleutbildning som avser studier som motsvarar minst två terminer och att utlänningen har ett examensbevis eller utbildningsbevis som avser den slutförda utbildningen.

I stället för lönekravet i nivå med medianlönen föreslås att lönen för att dessa grupper ska kunna beviljas arbetstillstånd minst ska uppgå till den lägsta månadslön som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Om det alternativa förslaget med en lön motsvarande hälften av medianlönen i Sverige införs bör detta gälla även för dessa grupper.

Ett undantag från föreslaget lönekrav för vissa legitimerade yrken inom sjukvården

Legitimationsprocessen inom vårdyrken är utformad så att en utlänning inte direkt får anställning som legitimerad personal utan först behöver uppfylla språkkrav, kunskapsprov och praktisk tjänstgöring för att få svensk legitimation. Under denna tid arbetar exempelvis en läkare inom något annat vårdyrke till en lägre lön, vilket gör att han eller hon kan få svårt att uppfylla kravet på god försörjning eller föreslaget lönekrav. Utredningen föreslår därför att utlänningar som har avlagt examen motsvarande läkarexamen, sjuksköterskeexamen eller tandläkarexamen och som har ett anställningsavtal som ett led i att få svensk legitimation ska undantas från lönekravet. För dessa grupper ska i stället gälla att lönen minst ska uppgå till den lägsta månadslön som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Om det alternativa kravet, som innebär en lön motsvarande hälften av medianlönen, införs för yrken som ska undantas från lönekravet bör samma krav för enhetlighetens skull gälla även för nu aktuella persongrupper.

Utdrag ur betänkandets lagförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)¹

dels att 5 kap. 15 a § ska upphöra att gälla,

dels att 5 kap. 18 §, 5 b kap. 15 och 20 §§, 6 kap. 2 och 2 a §§, 6 a kap. 5 och 11 §§, 6 b kap. 1, 2 och 15 §§, 6 c kap. 2 och 9 §§, 7 kap. 7 f §, 12 kap. 12 a § och 20 kap. 12 och 12 a §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 6 kap. 10 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 b kap.

15 §²

En utlänning som vill ha ett uppehållstillstånd enligt 1 eller 3–6 §§ ska ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i Sverige. En ansökan får inte bifallas efter inresan.

Första stycket gäller inte om utlänningen

1. ansöker om förlängning av ett uppehållstillstånd enligt 1 eller 3 §,

2. har ett uppehållstillstånd enligt 1, 2 eller 4 § eller ett uppehållstillstånd enligt 3 § och antingen slutfört studier som motsvarar 30 högskolepoäng eller fullföljt en termin vid forskarutbildning och på annan grund ansöker om ett uppehållstillstånd enligt 1, 3 eller 4 §, *eller*

3. har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete som har beviljats enligt 5 kap. 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 5 kap. 10 a §, och ansöker om ett uppehållstillstånd enligt 1 § eller för studier på forskarnivå enligt 3 § inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet och förutsättningarna för det tillståndet varit uppfyllda.

2. har ett uppehållstillstånd enligt 1, 2 eller 4 § eller ett uppehållstillstånd enligt 3 § och antingen slutfört studier som motsvarar 30 högskolepoäng eller fullföljt en termin vid forskarutbildning och på annan grund ansöker om ett uppehållstillstånd enligt 1, 3 eller 4 §,

3. har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete som har beviljats enligt 5 kap. 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 5 kap. 10 a §, och ansöker om ett uppehållstillstånd enligt 1 § eller för studier på forskarnivå enligt 3 § inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet och förutsättningarna för det tillståndet varit uppfyllda, *eller*

4. har ett uppehållstillstånd enligt 7 eller 8 § och ansöker om ett uppehållstillstånd enligt 1 § eller för studier på forskarnivå enligt 3 §

¹ Senaste lydelse av 5 kap. 15 a § 2022:303.

² Senaste lydelse 2022:303.

20 §³

En familjemedlem som avses i 19 § ska ha ansökt om och beviljats ett uppehållstillstånd före inresan i Sverige. En ansökan får inte bifallas efter inresan.

Första stycket gäller dock inte om

1. ansökan avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats på grund av anknytning till en utlänning som har ansökt om eller har ett uppehållstillstånd enligt 1, 2 eller 7 §,

2. sökanden har beviljats ett uppehållstillstånd av en annan EU-stat på grund av anknytning till en utlänning som har ansökt om eller har ett uppehållstillstånd enligt 2 §, *eller*

3. ansökan avser ett uppehållstillstånd som familjemedlem till en utlänning som avses i 15 § andra stycket 3, om ansökan ges in inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet som familjemedlem och utlänningen beviljas uppehållstillstånd enligt 1 §.

2. sökanden har beviljats ett uppehållstillstånd av en annan EU-stat på grund av anknytning till en utlänning som har ansökt om eller har ett uppehållstillstånd enligt 2 §,

3. ansökan avser ett uppehållstillstånd som familjemedlem till en utlänning som avses i 15 § andra stycket 3, om ansökan ges in inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet som familjemedlem och utlänningen beviljas uppehållstillstånd enligt 1 §, *eller*

4. ansökan avser uppehållstillstånd för ett barn som har fötts i Sverige och anknytningspersonen är förälder till barnet och sammanbor med barnet i Sverige.

6 kap.

2 §⁴

Arbetsstillstånd får ges till en utlänning som har ett anställningsavtal, om

1. *anställningen gör det möjligt för honom eller henne att uppnå en god försörjning, och*

2. lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen.

Arbetsstillstånd får ges till en utlänning som har ett anställningsavtal, om

1. *lönen uppgår till minst medianlönen för Sverige vid tidpunkten för ansökan (lönekravet),*

2. lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen, *och*

3. *utlänningen, vid vistelse som kommer att uppgå till högst ett år,*

³ Senaste lydelse 2022:303.

⁴ Senaste lydelse 2022:1847.

har eller har ansökt om en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige.

Arbetsstillstånd enligt första stycket får endast ges om rekryteringsförfarandet är förenligt med Sveriges åtaganden inom Europeiska unionen.

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.

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. *Ett arbetsstillstånd enligt detta stycke får beviljas endast om utlänningen kan försörja sig, om inte annat följer av avtal. Bestämmelserna i första och andra stycket gäller inte en sådan utlänning.*

En utlänning som är utstationerad i Sverige av en arbetsgivare som är etablerad i ett annat land ska utöver ett anställningsavtal ha ett underlag med de villkor som gäller för arbetet i Sverige.

2 a §⁵

Ett arbetsstillstånd enligt 2 § första stycket får inte ges för längre tid än två år. Det får heller inte avse längre tid än anställningstiden.

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

För en utlänning som är utstationerad i Sverige av en arbetsgivare som är etablerad i ett annat land ska arbetsstillståndet i stället för vad som anges i andra stycket knytas till arbetsgivarens filial, koncernföretag eller tjänstemottagare i Sverige.

10 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. undantag från lönekravet i 2 § första stycket 1,

2. att vissa yrkesgrupper ska uteslutas från möjligheten att be-

*viljas arbetstillstånd enligt 2 §
första stycket, och
3. försörjningsförmågan enligt
2 § tredje stycket.*

Prop. 2025/26:87
Bilaga 5

6 a kap.

5 §⁶

Ett EU-blåkort ska gälla för högst *två* år med den möjlighet till förlängning som framgår av 6 §. Om anställningstiden är kortare än *två* år ska EU-blåkortet gälla under anställningstiden med ett tillägg av tre månader. Giltighetstiden får dock inte vara längre än *två* år.

Ett EU-blåkort ska gälla för högst *fyra* år med den möjlighet till förlängning som framgår av 6 §. Om anställningstiden är kortare än *fyra* år ska EU-blåkortet gälla under anställningstiden med ett tillägg av tre månader. Giltighetstiden får dock inte vara längre än *fyra* år.

Den sammanlagda tillståndstiden för ett eller flera EU-blåkort får inte överstiga *fyra* år.

Att den som haft EU-blåkort under en sammanlagd tid av *fyra* år kan beviljas permanent uppehållstillstånd framgår av 5 kap. 5 §.

11 §⁷

En familjemedlem som avses i 10 § ska ha ansökt om och beviljats ett uppehållstillstånd före inresan i landet. En ansökan får inte bifallas efter inresan.

Det som föreskrivs i första stycket gäller dock inte om

1. ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats på grund av anknytning till en utlänning som har ett EU-blåkort,

2. sökanden har beviljats uppehållstillstånd av en annan EU-stat på grund av anknytning till en utlänning som avses i 4 § tredje stycket, om ansökan ges in senast en månad efter inresan i Sverige, *eller*

3. familjemedlemmen har återtagits enligt 14 § och den person som familjemedlemmen har anknytning till ansöker om nytt EU-blåkort.

2. sökanden har beviljats uppehållstillstånd av en annan EU-stat på grund av anknytning till en utlänning som avses i 4 § tredje stycket, om ansökan ges in senast en månad efter inresan i Sverige,

3. familjemedlemmen har återtagits enligt 14 § och den person som familjemedlemmen har anknytning till ansöker om nytt EU-blåkort, *eller*

4. ansökan avser uppehållstillstånd för ett barn som har fötts i Sverige och anknytningspersonen är förälder till barnet och sammanbor med barnet i Sverige.

⁶ Senaste lydelse 2013:606.

⁷ Senaste lydelse 2013:606.

6 b kap.

1 §⁸

En utlänning som är anställd av ett företag som är etablerat utanför EES-staterna och Schweiz och som ska tjänstgöra som chef, specialist eller praktikant i mer än 90 dagar i ett företag (värdföretag) som dels är etablerat i Sverige, dels är en enhet som tillhör samma företag eller ett företag inom samma koncern ska, om inte annat följer av tredje stycket eller 3–5 §§, beviljas ett uppehålls- och arbetstillstånd för företagsintern förflyttning av personal (ICT-tillstånd), om

1. utlänningen har varit anställd i företaget under minst tre månader utan uppehåll vid tiden för den företagsinterna förflyttningen,

2. ersättningen inte är sämre än vad som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen, och övriga anställningsvillkor inte är sämre än vad som gäller för arbetstagare som är utstationerade i Sverige enligt 5 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare av ett företag som är etablerat inom EES eller Schweiz,

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

3. *ersättningen minst uppgår till den lägsta månadslön som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen,*

4. utlänningen, vid vistelse som kommer att uppgå till högst ett år, kan visa att han eller hon har, eller har ansökt om, en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige,

5. utlänningen har de yrkeskvalifikationer och den erfarenhet som krävs för uppdraget som chef eller specialist, eller har en sådan examen från ett universitet eller en högskola som krävs för praktiktjänstgöringen,

6. utlänningen efter förflyttningens slut kommer att kunna överflyttas till en enhet i tredjeland som tillhör samma företag eller till ett företag inom samma koncern i tredjeland, och

7. utlänningen inte utgör ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa.

Om den företagsinterna förflyttningen avser ett reglerat yrke ska utlänningen styrka behörigheten att få utöva yrket i Sverige.

Ett ICT-tillstånd ska inte beviljas om

1. utlänningen inte har fullgjort anmälningsskyldigheten enligt 13 §, eller

2. värdföretaget huvudsakligen har inrättats för att underlätta inresa för personer som är föremål för företagsintern förflyttning.

2 §⁹

En utlänning som har beviljats ett ICT-tillstånd av en annan EU-stat och som ska tjänstgöra som chef, specialist eller praktikant i mer än 90 dagar i ett företag som dels är etablerat i Sverige, dels är en enhet som tillhör samma företag eller ett företag inom samma koncern som det i den andra EU-staten ska, om inte annat följer av 3–5 §§, beviljas ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse, om

⁸ Senaste lydelse 2020:598.

⁹ Senaste lydelse 2020:598.

1. ersättningen inte är sämre än vad som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen, och övriga anställningsvillkor inte är sämre än vad som gäller för arbetstagare som är utstationerade i Sverige enligt 5 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare av ett företag som är etablerat inom EES eller Schweiz,

2. *anställningen gör det möjligt för honom eller henne att försörja sig,* 2. *ersättningen minst uppgår till den lägsta månadslön som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen,*

3. utlänningen, vid vistelse som kommer att uppgå till högst ett år, kan visa att han eller hon har, eller har ansökt om, en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige, och

4. utlänningen inte utgör ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa.

Om den företagsinterna förflyttningen avser ett reglerat yrke ska utlänningen styrka behörigheten att få utöva yrket i Sverige.

15 §¹⁰

En familjemedlem som avses i 14 § ska ha ansökt om och beviljats ett uppehållstillstånd före inresan i landet. En ansökan får inte bifallas efter inresan.

Första stycket gäller dock inte om

1. ansökan avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats på grund av anknytning till en utlänning som har ett ICT-tillstånd eller ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse som är utfärdat av Sverige, eller

2. sökanden har beviljats ett uppehållstillstånd av en annan EU-stat på grund av anknytning till en utlänning som har ansökt om eller har ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse i Sverige.

1. ansökan avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats på grund av anknytning till en utlänning som har ett ICT-tillstånd eller ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse som är utfärdat av Sverige,

2. sökanden har beviljats ett uppehållstillstånd av en annan EU-stat på grund av anknytning till en utlänning som har ansökt om eller har ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse i Sverige, eller

3. *ansökan avser uppehållstillstånd för ett barn som har fötts i Sverige och anknytningspersonen är förälder till barnet och sammanbor med barnet i Sverige.*

6 c kap.

2 §¹¹

Ett tillstånd för säsongarbete ska beviljas om

1. *anställningen gör det möjligt för utlänningen att försörja sig,*

1. *lönen minst uppgår till den lägsta månadslön som följer av*

¹⁰ Senaste lydelse 2018:67.

¹¹ Senaste lydelse 2018:319.

2. lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen,

3. utlänningen kan visa att han eller hon har, eller har ansökt om, en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige,

4. utlänningen kan visa att han eller hon under sin vistelse kommer att ha tillgång till en bostad med lämplig standard, och

5. rekryteringsförfarandet är förenligt med Sveriges åtaganden inom Europeiska unionen.

Om säsongsanställningen avser ett reglerat yrke ska utlänningen styrka behörigheten att få utöva yrket i Sverige.

Ett tillstånd för säsongsarbete ska inte beviljas om

1. det finns risk för att utlänningen inte har för avsikt att lämna Sverige när tillståndstiden har löpt ut, eller

2. utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa.

9 §¹²

Ett tillstånd för säsongsarbete får inte beviljas för längre tid än anställningstiden och inte för längre tid än utlänningens pass gäller.

Den sammanlagda tillståndstiden för ett eller flera tillstånd för säsongsarbete får inte överstiga <i>sex</i> månader under en tolv-månadersperiod.	Den sammanlagda tillståndstiden för ett eller flera tillstånd för säsongsarbete får inte överstiga <i>nio</i> månader under en tolv-månadersperiod.
---	---

20 kap.

12 §¹³

En fysisk eller juridisk person som har en utlänning anställd ska, oavsett om ansvar krävs ut enligt 5 §, betala en särskild avgift, om utlänningen

1. inte har rätt att vistas i Sverige, eller

2. har rätt att vistas här men saknar föreskrivet arbetstillstånd.

Särskild avgift enligt första stycket 1 ska inte betalas av den som har

1. kontrollerat utlänningens rätt att vistas i Sverige,

2. behållit en kopia av eller ett utdrag ur den eller de handlingar som visar att utlänningen har rätt att vistas här, och

3. underrättat den behöriga myndigheten, som anges i en förordning som har utfärdats med stöd av denna lag, om anställningen.

För varje utlänning är avgiften <i>det</i> prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde när överträdelsen upphörde. Om överträdelsen har pågått	För varje utlänning är avgiften <i>ett och ett halvt</i> prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde när överträdelsen upphörde. Om över-
--	---

¹² Senaste lydelse 2018:319.

¹³ Senaste lydelse 2018:739.

under en längre tid än tre månader, är avgiften för varje utlänning i stället *två* prisbasbelopp. Avgiften får sättas ned helt eller delvis, om särskilda skäl talar för det. Avgiften tillfaller staten.

trädelserna har pågått under en längre tid än tre månader, är avgiften för varje utlänning i stället *tre* prisbasbelopp. Avgiften får sättas ned helt eller delvis, om särskilda skäl talar för det. Avgiften tillfaller staten.

Prop. 2025/26:87
Bilaga 5

12 a §¹⁴

En fysisk eller juridisk person som är uppdragsgivare, eller uppdragsgivare i tidigare led, åt en arbetsgivare som har en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige anställd, ska betala en särskild avgift om

1. uppdragsgivaren, eller en uppdragsgivare i tidigare led, har anlitat arbetsgivaren som underentreprenör för att genomföra ett avtal om entreprenad eller underentreprenad,

2. utlänningen arbetar inom underentreprenaden, och

3. uppdragsgivaren, eller uppdragsgivaren i tidigare led, inte är beställare i huvudentreprenadavtalet.

En uppdragsgivare som har vidtagit rimliga kontrollåtgärder och som inte inser eller har skälig anledning att anta att arbetsgivaren hade en eller flera utlänningar anställda som saknade rätt att vistas i Sverige, ska inte betala den särskilda avgiften.

En uppdragsgivare i tidigare led ska betala den särskilda avgiften endast om uppdragsgivaren inser eller har skälig anledning att anta att arbetsgivaren hade en eller flera utlänningar anställda som saknade rätt att vistas här och som arbetade inom underentreprenaden.

För varje utlänning är avgiften *det* prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde när överträdelsen upphörde. Om överträdelsen har pågått under en längre tid än tre månader, är avgiften för varje utlänning i stället *två* prisbasbelopp. Avgiften får sättas ned helt eller delvis, om särskilda skäl talar för det. Avgiften tillfaller staten.

För varje utlänning är avgiften *ett och ett halvt* prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde när överträdelsen upphörde. Om överträdelsen har pågått under en längre tid än tre månader, är avgiften för varje utlänning i stället *tre* prisbasbelopp. Avgiften får sättas ned helt eller delvis, om särskilda skäl talar för det. Avgiften tillfaller staten.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juni 2025.

2. För ansökningar om förlängning av ett arbetstillstånd, som beviljats före ikraftträdandet, gäller 6 kap. 2 § första stycket 1 i dess äldre lydelse om ansökan om förlängning har registrerats hos Migrationsverket senast den 1 juni 2026.

3. Äldre föreskrifter av 6 kap. 2 § första stycket 1 och 5 kap. 15 a § gäller fortfarande för överklagande av beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

¹⁴ Senaste lydelse 2018:739.

4. För ett uppehållstillstånd som beviljats en familjemedlem till en utlänning med tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt 5 kap. 15 a § gäller 7 kap. 7 f § i den äldre lydelsen.

5. För en utlänning som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 a § första stycket gäller 12 kap. 12 a § i den äldre lydelsen.

6. Vid tillämpningen av 20 kap. 12 och 12 a §§ gäller äldre föreskrifter för överträdelser som har ägt rum före ikraftträdandet.

Efter remiss har yttranden över betänkandet Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. (SOU 2024:15) kommit in från ABB, Almega, Ambassaden New Delhi, Ambassaden i Washington, Arbetsförmedlingen, Arbetsgivarverket, Arbetsmiljöverket, Bodens kommun, Byggföretagen, Chalmers tekniska högskola, Delegationen mot arbetslivskriminalitet, Diskrimineringsombudsmannen, Ekobrottsmyndigheten, Företagarna, Försäkringskassan, Förvaltningsrätten i Göteborg (migrationsdomstolen), Förvaltningsrätten i Malmö (migrationsdomstolen), Förvaltningsrätten i Stockholm (migrationsdomstolen), Gröna arbetsgivare, Hotell- och restaurangfacket, IKEM, ILO-kommittén, Industrierbetsgivarna, Innovationsföretagen, Justitiekanslern, Kammarrätten i Stockholm (Migrationsöverdomstolen), Kommunal, Konjunkturinstitutet, Landsorganisationen i Sverige, Lantbrukarnas riksförbund, Livsmedelsföretagen, Lunds universitet, Malmö tingsrätt, Medlingsinstitutet, Migrationsverket, Northvolt, Polismyndigheten, Regelrådet, Region Norrbotten, Region Västerbotten, Riksdagens ombudsmän, Skatteverket, Socialstyrelsen, Statistiska centralbyrån, Stockholm katolska stift, Svenska institutet, Svenskt Näringsliv, Sveriges akademikers centralorganisation, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges kristna råd, Sveriges riksbank, Sveriges universitetslärare och forskare, Swedish Incubators & Science Parks, Säkerhetspolisen, Södertörns tingsrätt, Tech Sverige, Teknikföretagen, Tillväxtverket, Tjänstemännens Centralorganisation, Universitets- och högskolerådet, Uppsala universitet, Visita, Västra Götalandsregionen och Åklagarmyndigheten.

Därutöver har yttranden kommit in från Akademikerförbundet SSR, Asylrättscentrum, Blåtand AB, Bonway AB, Centrum för rättvisa, Fackförbundet DIK, Grafiska Företagen, H2 Green Steel AB, Installatörsföretagen, Kött- och Charkuteriföretagen, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Naturvetarna, Olle Svenssons Partiaffär AB, Premo, Region Skåne, Ritjel AB, Schibsted, Seko, Småföretagarnas Riksförbund, Svenska Fåravelsförbundet, Sveriges Arbetsterapeuter, Sveriges förenade studentkårer, Sveriges Grisföretagare, Sveriges Interreligiösa råd, Sveriges Jordägareförbund, Sveriges Mjölkbönder, Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF), Sveriges Ingenjörer, Sveriges Läkarförbund, Taipei Mission in Sweden, Tidningsutgivarna och Trä- och Möbelföretagen.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: Ambassaden Bangkok, Ericsson, Hybrit, Judiska Centralrådet, Mobility Sweden, Pensionsmyndigheten, Skogs-entreprenörerna, Volvo Group, Vårgårda kommun och Åre kommun.

Lagrådsremissens lagförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)¹

dels att nuvarande 6 kap. 9 § ska betecknas 6 kap. 10 §,

dels att 5 b kap. 15 §, 6 kap. 2 §, 6 a kap. 5 §, 6 b kap. 1 och 2 §§, 6 c kap. 2 och 9 §§ och 20 kap. 12 och 12 a §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 6 kap. 2 c och 9 §§ och 20 kap. 10 och 10 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 b kap.

15 §²

En utlänning som vill ha ett uppehållstillstånd enligt 1 eller 3–6 §§ ska ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i Sverige. En ansökan får inte bifallas efter inresan.

Första stycket gäller inte om utlänningen

1. ansöker om förlängning av ett uppehållstillstånd enligt 1 eller 3 §,
2. har ett uppehållstillstånd enligt 1, 2 eller 4 § eller ett uppehållstillstånd enligt 3 § och antingen slutfört studier som motsvarar 30 högskolepoäng eller fullföljt en termin vid forskarutbildning och på annan grund ansöker om ett uppehållstillstånd enligt 1, 3 eller 4 §, *eller*

3. har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete som har beviljats enligt 5 kap. 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 5 kap. 10 a § eller ett EU-blåkort enligt 6 a kap. 1 §, och ansöker om ett uppehållstillstånd enligt 1 § eller för studier på forskarnivå enligt 3 § inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet och förutsättningarna för det tillståndet varit uppfyllda.

2. har ett uppehållstillstånd enligt 1, 2 eller 4 § eller ett uppehållstillstånd enligt 3 § och antingen slutfört studier som motsvarar 30 högskolepoäng eller fullföljt en termin vid forskarutbildning och på annan grund ansöker om ett uppehållstillstånd enligt 1, 3 eller 4 §,

3. har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete som har beviljats enligt 5 kap. 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 5 kap. 10 a § eller ett EU-blåkort enligt 6 a kap. 1 §, och ansöker om ett uppehållstillstånd enligt 1 § eller för studier på forskarnivå enligt 3 § inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet och förutsättningarna för det tillståndet varit uppfyllda, *eller*

4. har ett uppehållstillstånd enligt 7 eller 8 § och ansöker om ett uppehållstillstånd enligt 1 § eller för studier på forskarnivå enligt 3 §

¹ Senaste lydelse av 6 kap. 9 § 2019:462.

² Senaste lydelse 2024:1220.

6 kap.

2 §³

Arbetsstillstånd får ges till en utlänning som har ett anställningsavtal, om

1. anställningen gör det möjligt för honom eller henne att uppnå en god försörjning, och

2. lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen.

1. lönen minst uppgår till 90 procent av medianlönen i Sverige vid tidpunkten för ansökan (lönkravet),

2. lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen, och

3. utlänningen, vid vistelse som kommer att uppgå till högst ett år, har eller har ansökt om en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige.

Arbetsstillstånd enligt första stycket får endast ges om rekryteringsförfarandet är förenligt med Sveriges åtaganden inom Europeiska unionen.

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.

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. *Ett sådant arbetsstillstånd får beviljas endast om utlänningen kan försörja sig, om inte något annat följer av ett internationellt avtal eller ett avtal med ett annat land.*

2 c §

Ett arbetsstillstånd enligt 2 § första stycket får vägras om arbetsgivaren

1. är skäligen misstänkt för brott enligt 20 kap. i denna lag för vilket svårare straff än böter är föreskrivet eller enligt 4 kap. 1 a eller 1 b § brottsbalken,

2. har dömts för brott enligt 20 kap. i denna lag eller 4 kap. 1 a eller 1 b § brottsbalken,

³ Senaste lydelse 2022:1847.

3. har blivit påförd en särskild avgift enligt 20 kap., eller

4. har blivit påförd en sanktion för att ha lämnat oriktiga uppgifter till ledning för en myndighets beslut om skatt eller avgift och uppgifterna rör redovisning av arbete.

9 §

Regeringen får meddela föreskrifter om

1. undantag från lönekravet i 2 § första stycket 1,

2. att vissa yrkesgrupper inte ska få beviljas arbetstillstånd enligt 2 § första stycket, och

3. försörjningsförmågan enligt 2 § tredje stycket.

6 a kap.

5 §⁴

Ett EU-blåkort ska gälla för högst *två* år med den möjlighet till förlängning som framgår av 6 §. Om anställningstiden är kortare än *två* år ska EU-blåkortet minst gälla under anställningstiden med ett tillägg av tre månader.

Ett EU-blåkort ska gälla för högst *fyra* år med den möjlighet till förlängning som framgår av 6 §. Om anställningstiden är kortare än *fyra* år ska EU-blåkortet minst gälla under anställningstiden med ett tillägg av tre månader.

Att den som haft EU-blåkort under en sammanlagd tid av fyra år kan beviljas permanent uppehållstillstånd framgår av 5 kap. 5 §.

6 b kap.

1 §⁵

En utlänning som är anställd av ett företag som är etablerat utanför EES-staterna och Schweiz och som ska tjänstgöra som chef, specialist eller praktikant i mer än 90 dagar i ett företag (värdföretag) som dels är etablerat i Sverige, dels är en enhet som tillhör samma företag eller ett företag inom samma koncern ska, om inte annat följer av tredje stycket eller 3–5 §§, beviljas ett uppehålls- och arbetstillstånd för företagsintern förflyttning av personal (ICT-tillstånd), om

1. utlänningen har varit anställd i företaget under minst tre månader utan uppehåll vid tiden för den företagsinterna förflyttningen,

2. ersättningen inte är sämre än vad som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen, och övriga anställningsvillkor inte är sämre än vad som gäller för arbetstagare som är utstationerade i Sverige

⁴ Senaste lydelse 2024:1220.

⁵ Senaste lydelse 2020:598.

enligt 5 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare av ett företag som är etablerat inom EES eller Schweiz,

Prop. 2025/26:87
Bilaga 7

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

3. *ersättningen oavsett tjänstgöringsgrad minst uppgår till den lägsta månadslön som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen,*

4. utlänningen, vid vistelse som kommer att uppgå till högst ett år, kan visa att han eller hon har, eller har ansökt om, en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige,

5. utlänningen har de yrkeskvalifikationer och den erfarenhet som krävs för uppdraget som chef eller specialist, eller har en sådan examen från ett universitet eller en högskola som krävs för praktiktjänstgöringen,

6. utlänningen efter förflyttningens slut kommer att kunna överflyttas till en enhet i tredjeland som tillhör samma företag eller till ett företag inom samma koncern i tredjeland, och

7. utlänningen inte utgör ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa.

Om den företagsinterna förflyttningen avser ett reglerat yrke ska utlänningen styrka behörigheten att få utöva yrket i Sverige.

Ett ICT-tillstånd ska inte beviljas om

1. utlänningen inte har fullgjort anmälningsskyldigheten enligt 13 §, eller

2. värdföretaget huvudsakligen har inrättats för att underlätta inresa för personer som är föremål för företagsintern förflyttning.

2 §⁶

En utlänning som har beviljats ett ICT-tillstånd av en annan EU-stat och som ska tjänstgöra som chef, specialist eller praktikant i mer än 90 dagar i ett företag som dels är etablerat i Sverige, dels är en enhet som tillhör samma företag eller ett företag inom samma koncern som det i den andra EU-staten ska, om inte annat följer av 3–5 §§, beviljas ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse, om

1. ersättningen inte är sämre än vad som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen, och övriga anställningsvillkor inte är sämre än vad som gäller för arbetstagare som är utstationerade i Sverige enligt 5 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare av ett företag som är etablerat inom EES eller Schweiz,

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

2. *ersättningen oavsett tjänstgöringsgrad minst uppgår till den lägsta månadslön som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen,*

3. utlänningen, vid vistelse som kommer att uppgå till högst ett år, kan visa att han eller hon har, eller har ansökt om, en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige, och

4. utlänningen inte utgör ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa.

⁶ Senaste lydelse 2020:598.

6 c kap.

2 §⁷

Ett tillstånd för säsongarbete ska beviljas om

1. *anställningen gör det möjligt för utlänningen att försörja sig,* 1. *lönen oavsett tjänstgöringsgrad minst uppgår till den lägsta månadslön som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen,*

2. lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen,

3. utlänningen kan visa att han eller hon har, eller har ansökt om, en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige,

4. utlänningen kan visa att han eller hon under sin vistelse kommer att ha tillgång till en bostad med lämplig standard, och

5. rekryteringsförfarandet är förenligt med Sveriges åtaganden inom Europeiska unionen.

Om säsonganställningen avser ett reglerat yrke ska utlänningen styrka behörigheten att få utöva yrket i Sverige.

Ett tillstånd för säsongarbete ska inte beviljas om

1. det finns risk för att utlänningen inte har för avsikt att lämna Sverige när tillståndstiden har löpt ut, eller

2. utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa.

9 §⁸

Ett tillstånd för säsongarbete får inte beviljas för längre tid än anställningstiden och inte för längre tid än utlänningens pass gäller.

Den sammanlagda tillståndstiden för ett eller flera tillstånd för säsongarbete får inte överstiga sex månader under en tolv månaders-period.

Den sammanlagda tillståndstiden för ett eller flera tillstånd för säsongarbete får inte överstiga *nio* månader under en tolv månaders-period.

20 kap.

10 §⁹

Den som, i annat fall än som avses i 4 kap. 1 a eller 1 b § brottsbalken, exploaterar en utlänning i arbete under uppenbart orimliga villkor, döms för exploatering av

⁷ Senaste lydelse 2018:319.

⁸ Senaste lydelse 2018:319.

⁹ Tidigare 20 kap. 10 § upphävd genom 2024:847.

utländsk arbetskraft till fängelse i
högst två år.

Prop. 2025/26:87
Bilaga 7

Är brottet grovt döms för grov
exploatering av utländsk arbets-
kraft till fängelse i lägst sex
månader och högst fyra år. Vid
bedömningen av om brottet är
grovt ska det särskilt beaktas om
gärningen avsett en verksamhet
som bedrivits i större omfattning,
medfört betydande vinning eller
inneburit ett särskilt hänsynslöst
utnyttjande av utlänningen.

10 a §

Den som anställer en utlänning
eller bistår en utlänning med att
ansöka om arbetstillstånd och för
detta begär eller tar emot en
ersättning av utlänningen som står
i uppenbart missförhållande till
motprestationen, döms för handel
med arbetstillstånd till fängelse i
högst två år. Detsamma gäller den
som anställer en utlänning eller
bistår en utlänning med att ansöka
om arbetstillstånd och för detta
träffar avtal med utlänningen om
en sådan ersättning.

Om brottet är grovt, döms till
fängelse i lägst sex månader och
högst fyra år. Vid bedömningen av
om brottet är grovt ska det särskilt
beaktas om gärningen avsett en
verksamhet som bedrivits i större
omfattning, medfört betydande
vinning eller inneburit ett särskilt
hänsynslöst utnyttjande av utlän-
ningen.

Ett avtalsvillkor om sådan
ersättning som avses i första stycket
är ogiltigt. Den som har tagit emot
ersättning enligt första stycket är
skyldig att lämna tillbaka det han
eller hon tagit emot.

En fysisk eller juridisk person som har en utlänning anställd ska, oavsett om ansvar krävs ut enligt 5 §, betala en särskild avgift, om utlänningen

1. inte har rätt att vistas i Sverige, eller
2. har rätt att vistas här men saknar föreskrivet arbetstillstånd.

Särskild avgift enligt första stycket 1 ska inte betalas av den som har

1. kontrollerat utlänningens rätt att vistas i Sverige,
2. behållit en kopia av eller ett utdrag ur den eller de handlingar som visar att utlänningen har rätt att vistas här, och
3. underrättat den behöriga myndigheten, som anges i en förordning som har utfärdats med stöd av denna lag, om anställningen.

För varje utlänning är avgiften det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde när överträdelsen upphörde. Om överträdelsen har pågått under en längre tid än tre månader, är avgiften för varje utlänning i stället *två* prisbasbelopp. Avgiften får sättas ned helt eller delvis, om särskilda skäl talar för det. Avgiften tillfaller staten.

För varje utlänning är avgiften *två gånger* det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde när överträdelsen upphörde. Om överträdelsen har pågått under en längre tid än tre månader, är avgiften för varje utlänning i stället *fyra gånger prisbasbeloppet*. Avgiften får sättas ned helt eller delvis, om särskilda skäl talar för det. Avgiften tillfaller staten.

12 a §¹¹

En fysisk eller juridisk person som är uppdragsgivare, eller uppdragsgivare i tidigare led, åt en arbetsgivare som har en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige anställd, ska betala en särskild avgift om

1. uppdragsgivaren, eller en uppdragsgivare i tidigare led, har anlitat arbetsgivaren som underentreprenör för att genomföra ett avtal om entreprenad eller underentreprenad,
2. utlänningen arbetar inom underentreprenaden, och
3. uppdragsgivaren, eller uppdragsgivaren i tidigare led, inte är beställare i huvudentreprenadavtalet.

En uppdragsgivare som har vidtagit rimliga kontrollåtgärder och som inte inser eller har skälig anledning att anta att arbetsgivaren hade en eller flera utlänningar anställda som saknade rätt att vistas i Sverige, ska inte betala den särskilda avgiften.

En uppdragsgivare i tidigare led ska betala den särskilda avgiften endast om uppdragsgivaren inser eller har skälig anledning att anta att arbetsgivaren hade en eller flera utlänningar anställda som saknade rätt att vistas här och som arbetade inom underentreprenaden.

För varje utlänning är avgiften det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde när överträdelsen upphörde. Om överträdelsen har

För varje utlänning är avgiften *två gånger* det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde när överträdelsen upphörde. Om över-

¹⁰ Senaste lydelse 2018:739.

¹¹ Senaste lydelse 2018:739.

pågått under en längre tid än tre månader, är avgiften för varje utlänning i stället *två* prisbasbelopp. Avgiften får sättas ned helt eller delvis, om särskilda skäl talar för det. Avgiften tillfaller staten.

trädelsen har pågått under en längre tid än tre månader, är avgiften för varje utlänning i stället *fyra gånger prisbasbeloppet*. Avgiften får sättas ned helt eller delvis, om särskilda skäl talar för det. Avgiften tillfaller staten.

Prop. 2025/26:87
Bilaga 7

1. Denna lag träder i kraft den 1 juni 2026.

2. För ansökningar om förlängning av ett arbetstillstånd, som beviljats före ikraftträdandet, gäller 6 kap. 2 § första stycket 1 i den äldre lydelsen om ansökan om förlängning har registrerats hos Migrationsverket senast den 1 december 2026.

3. För överklagande av beslut som har meddelats före ikraftträdandet gäller 6 kap. 2 § första stycket 1 i den äldre lydelsen.

4. Vid tillämpningen av 20 kap. 12 och 12 a §§ gäller äldre föreskrifter för överträdelser som har ägt rum före ikraftträdandet.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2025-11-10

Närvarande: F.d. justitierådet Gudmund Toijer samt justitieråden Marie Jönsson och Jonas Malmberg

Nya regler för arbetskraftsinvandring

Enligt en lagrådsremiss den 16 oktober 2025 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Ulrika Mossberg.

Förslaget föranleder följande yttrande.

Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen

5 b kap. 15 §

I första stycket anges som en huvudregel att en ansökan om uppehållstillstånd ska ha beviljats före inresan i Sverige. Andra stycket innehåller ett antal undantag från detta. Det föreslås nu ett ytterligare undantag genom att en ny punkt 4 förs in i andra stycket. I den nya punkten, liksom i punkten 3, används uttrycket ”studier på forskarnivå”. I samma stycke punkten 2 talas det i stället om ”forskarutbildning”. Vid föredragningen har det upplysts att de båda uttrycken avser samma sak. Enligt Lagrådets uppfattning bör ett och samma uttryck användas i alla punkterna.

6 kap. 2 c §

Enligt paragrafen får arbetstillstånd vägras på grund av vissa omständigheter hänförliga till arbetsgivaren, bland annat om denne har dömts eller är skäligen misstänkt för vissa brott. Det framgår av författningskommentaren att uttrycket arbetsgivare syftar på såväl enskilda näringsidkare som juridiska personer. När arbetsgivaren är en juridisk person ska även ställföreträdare omfattas av bestämmelsen. Detta bör enligt Lagrådets uppfattning uttryckligen framgå av lagtexten, särskilt som juridiska personer inte kan dömas för brott. När det i inledningen till paragrafen talas om arbetsgivaren bör det alltså i stället stå ”arbetsgivaren eller dennes ställföreträdare”. (Jfr 9 kap. 17 §.)

6 kap. 9 § och 10 §

Genom den nuvarande 9 § ges regeringen ett mer allmänt bemyndigande att meddela föreskrifter om arbetstillstånd. Den bestämmelsen föreslås nu flyttad till en ny 10 §. Enligt den föreslagna lydelsen av 9 § ska regeringen få också en mer preciserad föreskriftsrätt som tar sikte på vissa av de grundläggande förutsättningarna för arbetstillstånd.

De båda bemyndigandena bör ses som en helhet. Om de tas in i samma paragraf ger det en mer samlad bild av vad som ligger inom regeringens rätt att meddela föreskrifter om arbetstillstånd. Det tillkommande bemyndigandet bör därför bilda ett nytt första stycke i 9 § medan den nuvarande regeln med en redaktionell ändring får utgöra ett andra stycke. Någon ny 10 § behövs därmed inte.

Lagrådet föreslår att 9 § ges följande lydelse.

Regeringen får meddela föreskrifter om

1. undantag från lönekravet i 2 § första stycket 1,
2. att vissa yrkesgrupper inte ska få beviljas arbetstillstånd enligt 2 § första stycket, och
3. försörjningsförmågan enligt 2 § tredje stycket.

Regeringen får även i övrigt meddela föreskrifter om arbetstillstånd.

6 b kap. 1 §

Paragrafen anger förutsättningarna för att en utlänning ska kunna beviljas ett uppehålls- och arbetstillstånd för företagsintern förflyttning av personal, ett s.k. ICT-tillstånd. En ändring föreslås nu i första stycket punkten 3. Hittills har det krävts att anställningen ska göra det möjligt för utlänningen att försörja sig. Enligt förslaget tas det kravet bort och i stället föreslås ett krav på att den ersättning som sökanden får till följd av sin anställning minst måste uppgå till den lägsta månadslön som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Tanken är att det nya kravet ska avse den ersättning som betalas till utlänningen, oavsett tjänstgöringsgrad. Om utlänningen exempelvis arbetar på deltid, ska det därför inte ske någon proportionering av det krav som enligt 1 § ställs på ersättningens storlek. Även i de fallen måste den faktiskt utgående ersättningen nå upp till den lägsta månadslönen. Vad som då avses är månadslönen vid heltidsarbete. De åsyftade förutsättningarna kommer dock inte till tydligt uttryck i den föreslagna lagtexten.

Punkten 3 bör vidare ses i samband med punkten 2 som också ställer ersättningen i relation till kollektivavtal och branschpraxis, men som därutöver leder till en jämförelse mellan utlänningens övriga anställningsvillkor och vad som gäller för den som arbetar i Sverige enligt bestämmelserna i utstationeringslagen. Enligt Lagrådets mening skulle förhållandet mellan punkterna 2 och 3 blir klarare om ordningsföljden ändrades (jfr ordningsföljden i 6 c kap. 2 § första stycket 1 och 2).

Lagrådet föreslår att lagtexten formuleras på följande sätt.

[...]

2. den ersättning som betalas till utlänningen motsvarar minst den lägsta ersättning som enligt svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen betalas vid heltidsarbete,
3. ersättningen inte är sämre än vad som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen, och övriga anställningsvillkor inte är sämre än vad som gäller för arbetstagare som är utstationerade i Sverige enligt 5 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare av ett företag som är etablerat inom EES eller Schweiz,

6 b kap. 2 §

Paragrafen anger förutsättningarna för ett ICT-tillstånd som avser rörlighet för en längre vistelse. I första stycket punkten 2 föreslås en ändring motsvarande den i 1 § första stycket. Lagrådet hänvisar till vad som har anförts i anslutning till 1 §.

6 c kap. 2 §

I 2 § finns vissa förutsättningar som avser tillstånd för säsongarbete. Det föreslås i remissen att 2 § första stycket 1 ändras på motsvarande sätt som 6 b kap. 1 och 2 §§. Lagrådet hänvisar till vad som anförts i anslutning till de båda andra paragraferna med den skillnaden att denna paragraf ska ta sikte på lön och inte på ersättning.

20 kap. 10 §

I första stycket föreslås ett nytt brott: exploatering av utländsk arbetskraft. För detta brott döms den som ”exploaterar en utlänning i arbete under uppenbart orimliga villkor” till fängelse i högst två år. Om brottet är grovt döms enligt andra stycket för grov exploatering av utländsk arbetskraft till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Brotten är subsidiära till brotten människohandel och människoexploatering (4 kap. 1 a § respektive 1 b § brottsbalken).

Brottet exploatering av utländsk arbetskraft har utformats med utgångspunkt i brottet människoexploatering.

För människoexploatering döms enligt 4 kap. 1 b § första stycket brottsbalken den som genom olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation exploaterar en person i tvångsarbete, arbete under uppenbart orimliga villkor eller tiggeri. Bestämmelsen har kritiserats för att vara oklar och svårtillämpad, både i fråga om vilka handlingar eller underlåtenheter som kan utgöra brott och vad som avses med uppenbart orimliga villkor (se t.ex. Lunds universitets remissyttrande i detta ärende).

Förutsättningarna för straffansvar enligt 4 kap. 1 b § första stycket har i flera avseenden klarlagts genom rättsfallet ”Arbetet i restaurangen” NJA 2022 s. 23. Av rättsfallet kan följande utläsas.

Det som straffbeläggs som människoexploatering är att gärningsmannen använder vissa medel eller metoder som medför – orsakar – att offret används på vissa sätt. Det första ledet i brottsbeskrivningen anger det medel eller den metod som gärningsmannen använder för att utnyttja offret; detta ska utgöras av olaga tvång, av vilseledande eller av utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation. Brottsbeskrivningens avslutande led anger på vilket sätt offret används; detta ska vara tvångsarbete, arbete under uppenbart orimliga villkor eller tiggeri. Det ska finnas ett orsakssamband mellan medlet och det sätt på vilket offret har använts.

I brottsbeskrivningen anges vidare att brottet förutsätter att gärningsmannen ”exploaterar” offret. Enligt ”Arbetet i restaurangen” är detta ett tillkommande villkor för straffbarhet; agerandet måste ha karaktär av exploatering av någon annan. Med exploatering avses då ett otillbörligt användande av offret. Syftet är att motverka angrepp på någon annans frihet, frid och mänskliga värdighet och gärningen ska ha ett inte obetydligt inslag av integritetskränkning. Om gärningsmannens agerande väsentligen begränsas sig till ett mer renodlat ekonomiskt utnyttjande, får frågan om straffansvar bedömas enligt andra bestämmelser.

För att dömas för människoexploatering enligt 4 kap. 1 b § första stycket krävs sammanfattningsvis att gärningsmannen genom vissa typer av ageranden (tvång, vilseledande eller vissa former av utnyttjande) orsakar att offret används för t.ex. arbete under uppenbart orimliga villkor. För att ett sådant agerande ska anses innebära exploatering krävs därutöver att agerandet medför ett inte obetydligt inslag av integritetskränkning.

Enligt 4 kap. 1 b § andra stycket döms den som begår en gärning som avses i första stycket mot en person som inte har fyllt arton år till ansvar för människoexploatering även om det inte förekommit något olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation.

Det föreslagna brottet exploatering av utländsk arbetskraft har utformats med ledning av människoexploatering av personer som är under arton år (4 kap. 1 b § andra stycket), med den skillnaden att gärningen ska rikta sig mot en utlänning – i stället för en person som är under arton år – och att det sätt på vilket offret ska användas begränsas till arbete under uppenbart orimliga villkor – och inte omfattar tvångsarbete eller tiggeri.

Eftersom det vid exploatering av utländsk arbetskraft inte krävs att gärningsmannen använder sådana medel som vid människoexploatering av vuxna (olaga tvång, vilseledande eller vissa former av utnyttjande), får rekvisitetet ”exploaterar” en annan funktion vid exploatering av utländsk arbetskraft än det har vid människoexploatering enligt 4 kap. 1 b § första stycket.

Vid brottet exploatering av utländsk arbetskraft kan rekvisitets innebörd inte vara begränsad till att markera en integritetskränkning. I stället blir rekvisitets primära funktion att beskriva de typer av handlanden eller underlåtenheter som kan medföra straffrättsligt ansvar för exploatering av utländsk arbetskraft.

I detta sammanhang blir därmed rekvisitetet exploaterar påtagligt obestämt som en av grunderna för ett straffrättsligt ansvar.

Det får antas att det måste finnas ett orsakssamband mellan gärningsmannens agerande och den omständigheten att utlänningen arbetar under uppenbart orimliga förhållanden. Det framstår som klart att straffansvar ska kunna utkrävas av den som har ett bestämmande inflytande på de villkor under vilka utlänningen arbetar. Det är inte lika

klart att straffansvaret ska omfatta den som inte helt kontrollerar villkoren, men kan påverka dessa. Man kan även fråga sig om straffansvaret ska avse den som drar fördel av att utlänningen arbetar under uppenbart orimliga förhållanden, t.ex. den som med vetskap om arbetsförhållandena tillgodogör sig utbytet av utlänningens arbete. En annan fråga är om den som genom sitt handlande – utan att kunna bestämma över arbetsvillkoren – möjliggör att en utlänning används i arbete under uppenbart orimliga förhållanden ska kunna dömas för brott. Exempelvis är det oklart om det straffrättsliga ansvaret ska omfatta den som med vetskap om utlänningens arbetsvillkor rekryterar eller transporterar denne.

Som ett exempel på en straffbestämmelse där gärningen fått en mer preciserad utformning kan hänvisas till brottet människohandel avseende personer under arton år (4 kap. 1 a § andra stycket brottsbalken). Enligt den bestämmelsen kan straffansvar avse den som rekryterar, transporterar, överför, inhyser eller tar emot en person som är under arton år i syfte att han eller hon ska exploateras för vissa ändamål.

Sammanfattningsvis finner Lagrådet att förslaget till 20 kap. 10 § måste avgränsas i flera avseenden för att uppfylla nödvändiga krav på bestämdhet och precision i straffbestämmelser. Framför allt är det angeläget med förtydliganden – i såväl lagtext som författningskommentar – av de handlanden eller underlåtenheter som kan aktualisera ett straffrättsligt ansvar och att det bland annat därigenom görs klart vilken form av deltagande som ska omfattas av bestämmelsen. Lagrådet kan därför inte tillstyrka förslaget i dess nuvarande utformning.

20 kap. 10 a §

I första och andra styckena regleras straffansvaret för handel med arbetstillstånd. Tredje stycket i paragrafen handlar om de civilrättsliga följderna av att någon har begärt, avtalat om eller tagit emot ersättning för ett sådant tillstånd. De civilrättsliga konsekvenserna innebär avtalsrättslig ogiltighet och återbetalningsskyldighet.

Det kan visserligen sägas att den civilrättsliga regleringen utgår från de omständigheter som konstituerar ett straffrättsligt ansvar. Emellertid är det fråga om rättsverkningar av skilda slag, och Lagrådet förordar därför att de straffrättsliga och civilrättsliga följderna behandlas i två olika paragrafer. Grundförutsättningarna är inte heller helt sammanfallande. Återbetalningsskyldigheten ska sålunda inte förutsätta att någon lagförs eller kan lagföras för brott. Avsikten är att den som har tagit emot ersättningen ska bli skyldig att betala tillbaka den, även om han eller hon inte har handlat med uppsåt.

Det föreslagna tredje stycket bör därför, med redaktionella ändringar, utgöra en egen paragraf, 10 b §.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar övriga lagförslag utan erinran.

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 december 2025

Närvarande: statsminister Kristersson, ordförande, och statsråden Busch, Svantesson, Edholm, Jonson, Strömmer, Forssmed, Tenje, Forssell, Slottnér, Wykman, Malmer Stenergård, Liljestrand, Bohlin, Carlson, Pourmokhtari, Dousa, Larsson, Britz, Mohamsson, Lann

Föredragande: statsrådet Forssell

Regeringen beslutar proposition Nya regler för arbetskraftsinvandring