

LAGRÅDET

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 säsongsarbete. 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 begränsar 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 rekvisitet "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 rekvisitet 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.