

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2017-10-31

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

Möjlighet att avstå från återkallelse av uppehållstillstånd för arbete

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

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

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Bakgrund

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

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

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

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

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

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

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

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

Beredningskravet

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Närmare om lagförslaget

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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