

Timbros Briefing Paper är en serie rapporter som belyser komplexa frågor i ett kortare format. För att läsa detta eller andra av våra briefing papers, besök [www.timbro.se/bp](http://www.timbro.se/bp).

## OM FÖRFATTAREN

Caspian Rehbinder jobbar som researcher på Timbro. Han läser masterprogrammet i statsvetenskap vid Stockholms universitet och har en bakgrund i Centerpartiet där han bland annat varit politiskt sakkunnig i migrationsfrågor.

## KONTAKT

[caspian.rehbinder@timbro.se](mailto:caspian.rehbinder@timbro.se)  
Twitter: @crehbinder  
Telefon: 073 646 05 27

# BRIEFING PAPER #19

5 mars 2019

## Rörlighet i väntan på arbetstillstånd

Caspian Rehbinder

---

### SAMMANFATTNING

- Arbetskraftsinvandrare som ansöker om förlängning av sitt arbetstillstånd har inte rätt att röra sig över gränsen medan de väntar på tillstånd – även om de har rätt att arbeta. Det drabbar dem som behöver resa i tjänsten eller privat, och även utländska studenter som vill stanna och arbeta.
- Bara hälften av alla förlängningar av arbetstillstånd avgörs på den tid lagen kräver. År 2017 nådde handläggningstiderna den högsta nivån någonsin. Trots en nedgång 2018 är de fortfarande på en för hög nivå. Det gör den bristande rörligheten till ett stort problem både för arbetskraftsinvandrarna och för de arbetsgivare som anställer dem.
- Ett nytt uppehållstillstånd borde införas som ger möjlighet till rörlighet till och från Sverige medan ansökan om arbetstillstånd handläggs. Det skulle omfatta både arbetskraftsinvandrare som väntar på förlängning och studenter som vill arbeta kvar efter studierna.

## BAKGRUND

Sedan arbetskraftsinvandringen reformerades 2008 har kompetensförsörjning från andra delar av världen blivit bättre. Även om arbetskraftsinvandringen är mycket större än innan reformen 2008 – både i antal nya förstagångsansökningar och antal förlängningsansökningar – finns olösta problem kvar. Ett sådant är reglerna som förhindrar arbetskraftsinvandrare och studenter från att röra sig över Sveriges landsgränser under tiden de väntar på förlängt arbetstillstånd.

En kvinna som utbildat sig i Sverige sökte arbetstillstånd för sin anställning. På grund av Migrationsverkets långa handläggningstider kunde hon inte lämna landet under semestern för att hälsa på sin familj, och när hon väl fått arbetstillståndet behövde hon arbeta. Handläggningstiderna gjorde att hon inte kunde besöka sin familj (Wolf-Watz 2015).

En man som studerat matematik och artificiell intelligens i Sverige ställdes inför en liknande situation. Efter att han hade avslutat sin utbildning sökte han arbetstillstånd, men handläggningen tog mer än ett år. Under det året drabbades hans mamma av cancer utan att han kunde besöka henne (Wolf-Watz 2015).

Ett företag beskrev sommaren 2016 konsekvensen av de långa handläggningstiderna som att »våra medarbetare nu inte kan göra sina jobb«. Utan att vare sig arbetsgivare eller arbetstagare hade gjort några fel belades de anställda i praktiken med ett förbud mot att utföra de kvalificerade arbetsuppgifter som de var anställda för, men som krävde möjlighet att resa utomlands. I stället fick de utföra enklare uppgifter (Nygren 2016).

En man som var anställd vid ett forskningslaboratorium i Lund ansökte om förlängning av sitt arbetstillstånd helt enligt gällande regler, men fick veta av Migrationsverket att prövningen av förlängning av arbetstillståndet skulle ta minst ett år. Under den tiden skulle han inte kunna resa till andra länder, trots ett arbete som krävde resor i tjänsten (Bubenko 2016).

Doktorander som inte fått sitt arbetstillstånd förlängt i tid har förlorat rätten till uppehållstillstånd på grund av detta, och doktorander kan inte resa utomlands för att delta i konferenser under tiden som ansökan om förlängt uppehållstillstånd behandlas (Ericson & Arrius 2018).

Det här är bara några exempel. De senaste åren har fler ansökningar än någonsin både bifallits och avslagits, förstagångsansökningar såväl som förlängningsansökningar. Samtidigt har handläggningstiderna ökat kraftigt. Bara hälften av alla som ansöker om förlängning av arbetstillstånd får besked inom fyra månader – trots att

det är den gräns utlänningsförordningen sätter för hur lång tid handläggningen får ta.

Att fler söker arbetstillstånd samtidigt som handläggningstiden blir längre innebär att allt fler arbetskraftsinvandrare hamnar mellan stolarna – de har rätt att arbeta i Sverige, men tills de får sitt besked saknar de rätt till inresa i landet. Det innebär att de i praktiken inte heller kan lämna landet.

## GÄLLANDE REGLER FÖR ARBETSTILLSTÅND

En utlänning som inte har permanent uppehållstillstånd, uppehållsrätt (för EU-medborgare) eller är medborgare i ett annat nordiskt land måste som huvudregel ha arbetstillstånd för att få arbeta i Sverige. För att beviljas ett arbetstillstånd behöver man ett arbetserbjudande som gör det möjligt att försörja sig, och där anställningsvillkoren inte är sämre än de villkor som följer av kollektivavtal eller branschpraxis på den svenska arbetsmarknaden. Det framgår av utlänningslagen (6 kap. 2 § UtlL). Arbetstillståndet gäller för en viss tid (6 kap. 1 §), dock högst två år (6 kap. 2 a §), och kan sedan förlängas i högst ytterligare två år utom i särskilda fall. Efter att ha haft arbetstillstånd i fyra år under de senaste sju åren kan en utlänning ansöka om permanent uppehållstillstånd (5 kap. 5 §).

## UNDANTAG FRÅN KRAVET PÅ ARBETSTILLSTÅND

Det finns ett antal undantag från kravet på att ha arbetstillstånd för att få arbeta i Sverige. Undantagen är listade i utlänningsförordningen (5 kap 1–4 §§ UtlF).

Särskilt viktigt i sammanhanget är 3 §, som ger den som ansökt om förlängning av arbetstillstånd innan det gamla tillståndet gått ut rätt att arbeta även om hen inte har fått besked om nytt arbetstillstånd. Den som har haft arbetstillstånd i minst sex månader och ansöker om förlängning behöver inte arbetstillstånd tills frågan har avgjorts eller, om personen utvisas, tills utvisningen vinner laga kraft.

Undantaget från kravet på arbetstillstånd är viktigt, inte minst när handläggningstiderna för arbetstillstånd är långa.

En utlänning som har studerat i Sverige har också undantag från kravet på arbetstillstånd och kan också beviljas ett uppehållstillstånd i upp till sex månader för att söka arbete efter avslutade studier, under vissa förutsättningar (4 kap. 5 a § UtlF). Den som söker arbetstillstånd under studierna eller under de sex månaderna efter avslutade studier, är också undantagen från kravet på arbetstillstånd under tiden ansökan om arbetstillstånd behandlas (5 kap. 2 § 6 p. UtlF), på samma sätt som vid förlängning av arbetstillstånd.

## BEFINTLIGA MÖJLIGHETER TILL INRESA

Även om arbetskraftsinvandrare och utländska studenter har undantag från kravet på arbetstillstånd har de inga undantag från kravet på uppehållstillstånd för inresa i landet. Den som reser in i Sverige måste ha en visering eller ett uppehållstillstånd (2 kap. 3 § UtlL). Den som väntar på beslut om förlängning har alltså rätt att arbeta, genom undantaget från krav på arbetstillstånd, men inget uppehållstillstånd. Detta innebär problem för dem som behöver utföra arbetsuppgifter i andra länder, till exempel på internationella möten, konferenser eller inköpsresor. Det innebär också problem för de som vill göra en privat resa, till exempel för en familjemedlems bröllop eller begravning, eller bara för en semesterresa. Det drabbar alltså både företag och enskilda arbetstagare.

För att kunna resa in i Sverige som tredjelandsmedborgare utan uppehållstillstånd krävs i regel ett visum (3 kap. UtlL). Visum är i all väsentlighet ett kort tillfälligt uppehållstillstånd, med vissa tidsramar och begränsningar, till exempel av antal inresor. Om man ska besöka Sverige under längre tid än 90 dagar kan man ansöka om så kallad D-visering, en nationell visering med längre vistelsetid. Det kan beviljas av Migrationsverket om det finns särskilda skäl. Svenska ambassader och generalkonsulat är också självständiga beslutsmyndigheter för viseringar, men ibland måste ansökan skickas till Migrationsverket för slutgiltigt beslut.

Arbetskraftsinvandrare som väntar på förlängning kan beviljas en sådan visering, vilket förekommer ibland i dag. Särskilda skäl kan till exempel vara att man behöver resa i arbetet, eller att man fortsatt vill arbeta i Sverige men behöver besöka sin familj i hemlandet. För många av dem som drabbas av glappet mellan sina arbetstillstånd skulle det här kunna vara en lösning. Nackdelarna med detta är merarbetet för både enskilda och myndigheten, att en visering inte garanterar rörligheten inom Schengen och att man riskerar att hamna mellan stolarna i de fall viseringen också har långa handläggningstider.

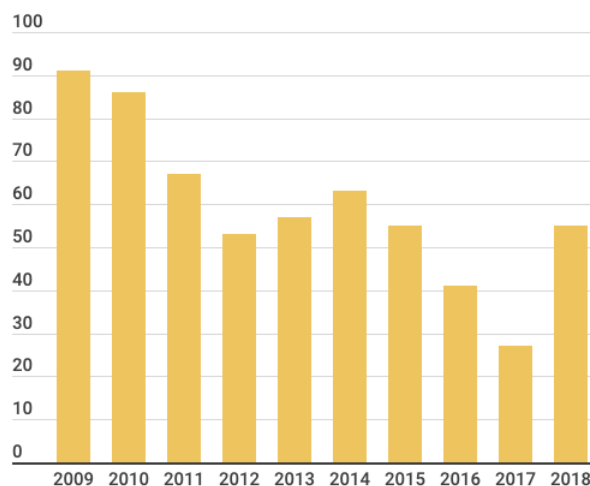
Det finns en informell acceptans hos gränspoliserna att släppa in utlänningar som är i väntan på omprövning av sitt arbetstillstånd. Ett system som fungerar på grund av informella avsteg från gällande rätt är dock inte en hållbar eller önskvärd lösning. Att bara titta på rätten till inresa är inte heller tillräckligt, eftersom man inte kommer åt rörligheten inom Schengen. Det skulle också kunna bli problem med transportöransvaret: även om man skulle bli insläppt av gränspoliserna i Sverige om

man tar sig fram, kanske flygbolaget ändå inte låter en gå ombord på planet på grund av risken att ersätta kostnaderna enligt transportöransvaret (19 kap. 2 §).

## HANDLÄGGNINGSTIDERNÄ

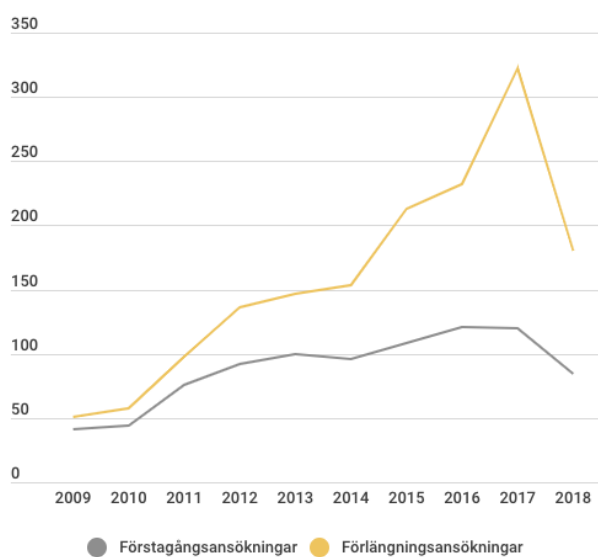
För att hela tillståndsperioden ska kunna bedömas när man ansöker om förlängning av arbetstillstånd prövar Migrationsverket inte förlängningsansökningar som skickas in för tidigt. Det finns ingen formell gräns för när de prövas, men anställda på Migrationsverket har angett cirka tre månader som en ungefärlig gräns. Ansökningar som kommer in för långt innan det tidigare går ut avfärdas omedelbart. Den gränsen matchar utlänningsförordningens tidsramar ganska väl, som säger att »ett ärende om uppehållstillstånd för arbete ska avgöras senast inom fyra månader från det att ansökan lämnades in« (4 kap. 21 b § UtlF). Trots det avgörs bara hälften av alla förlängningsansökningar inom fyra månader (figur 1).

**Figur 1. Andel av förlängningsansökningar som avgörs inom fyra månader.**



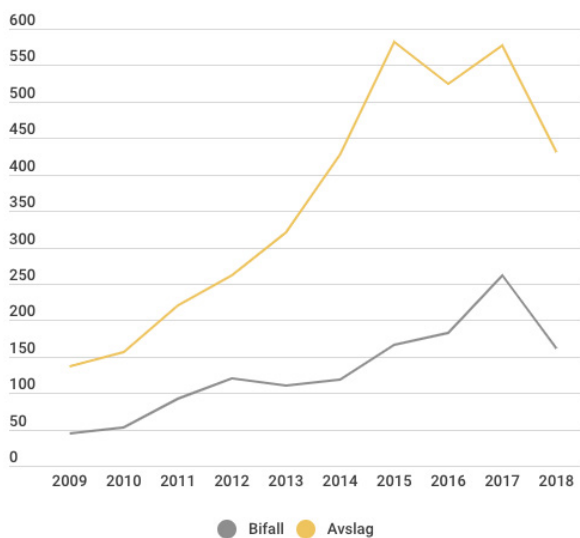
Sedan reformen 2008 har handläggningstiderna ökat kraftigt. År 2009 var den genomsnittliga handläggningstiden för en förstagångsansökan 41 dagar och för en förlängningsansökan 51 dagar. Sedan dess har förstagångsansökningarnas genomsnittliga handläggningstid ökat till 84 dagar för förstagångsansökningar och 180 dagar för förlängningar 2018. Det är en nedgång från toppen på 120 respektive 322 dagar år 2017, men fortfarande mer än utlänningsförordningen säger (figur 2). Trots den kraftiga minskningen från året innan innebär det alltså ett genomsnittligt glapp på tre månader mellan inlämnad ansökan och beslut. Förstagångsansökningar går betydligt snabbare.

Figur 2. Handläggningstid i dagar per kategori.



Bland förlängningsansökningarna är det betydligt längre handläggningstid för de ansökningar som får avslag, men även för bifall var den genomsnittliga handläggningstiden över åtta månader år 2017 och nästan ett halvår 2018 (figur 3).

Figur 3. Handläggningstid i dagar per beslut.



## ETT NYTT UPPEHÅLLSTILLSTÅND

En lösning på problemet är att införa ett uppehållstillstånd för den som väntar på besked om förlängning av arbetstillstånd eller nytt arbetstillstånd efter avslutade studier.

Ett uppehålls- och arbetstillstånd bör beviljas schablonmässigt för den som ansökt om förlängning av arbetstillstånd eller nytt arbetstillstånd efter avslutade studier. Den som beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd omfattas av samma regler om undantag från kravet på arbetstillstånd under tiden man väntar på nytt beslut. På så sätt kommer den som väntar på förlängning inte bara få arbeta, utan också möjlighet att resa in i landet under tiden hen väntar på besked.

Ett delvis liknande förslag lades fram av utredaren Bertil Ahnborg i Ds 2018:7. Utredningen föreslår att en arbetskraftsinvandrare som fått sitt arbetstillstånd återkallat på grund av att arbetsgivaren underlåtit att uppfylla kraven för arbetstillstånd ska kunna få ersättning, och för att kunna driva en eventuell tvist föreslår utredningen att man inför en möjlighet till uppehållstillstånd för den som väckt talan om en sådan ersättning. Utredningen föreslår en ny paragraf i utlänningslagen (Ds 2018:7, s. 60–62). Med utgångspunkt i Ds 2018:7 skulle en ny paragraf i utlänningslagen kunna lyda:

### 5 kap. 10 a §

En utlänning som ansöker om arbetstillstånd och vid ansökan är undantagen kravet på arbetstillstånd enligt 5 kap. 2 § 6 p. eller 5 kap. 3 § utlänningsförordningen får beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i ett år med möjlighet till förlängning.

Om ansökan om arbetstillstånd nekas ska Migrationsverket även återkalla det tillfälliga uppehållstillståndet. Då gäller samma förutsättningar som för återkallelse av arbetstillstånd enligt 7 kap. 7 e §.

Tillståndet ska kunna dras tillbaka om Migrationsverket finner att förutsättningarna för ett förlängt tillstånd inte finns. Återkallelsen bör då följa samma regler som gäller för arbetstillstånd (7 kap. 7 e § UtlL) med bland annat samma tidsfrister för att söka nytt arbete, så att arbetskraftsinvandrare inte missgynnas av reformen jämfört med i dag.

Längden på uppehållstillståndet – ett år – kan verka lång. Men i och med att handläggningstiderna i snitt var 322 dagar år 2017 och vi inte vet hur de kommer utvecklas kommande år, skulle en kortare period innebära en risk för att många ändå skulle behöva förlänga sitt tillstånd. När Migrationsverket avslår eller beviljar själva arbets-

tillståndet kommer också det tillfälliga tillståndet att upphöra.

Utgångspunkten för arbetstillstånd är redan i dag att den som väntar på förlängning av arbetstillstånd ska få arbeta tills hen får besked om förlängning eller avslag, så förslaget ligger i linje med hur arbetskraftsinvandringen är utformad. Den här reformen skulle dock göra att de som arbetar utomlands eller av andra skäl behöver lämna Sverige under prövningstiden inte behöver drabbas av långa handläggningstider och ett ogenomtänkt system.

Det är inte den enda reform som behövs på arbetskraftsinvandringsområdet. Det generella regelverket behöver försvaras (Rehbinder 2018) och ett stort antal brister i systemen behöver åtgärdas för att komma till rätta med problem som kompetensutvisningar och bristande tillämpning av lag (Hultman 2018, Berg & Karlsson 2018). Det är dock en konkret lösning på ett stort problem för många människor. Det finns inga skäl att hindra någon som har rätt att arbeta i Sverige från att fråna att resa hit.

## REFERENSER

Berg, Amelie & Karlsson, Patrik (2018). Vår nästa rekrytering gör vi i Indien: Förslag för bättre fungerande arbetskraftsinvandring. Svenskt Näringsliv.

Bubenko, Anna (2016). Tar tid att få förnyat arbetstillstånd – arbetsgivare oroas. Sveriges Radio, 11 december.

Diversify (2018). Kompetensutvisning: Phase 1. <diversifyfoundation.com>.

Ds 2018:7. Konsekvenser för arbetsgivare vid återkallelse av uppehållstillstånd för arbete. Justitiedepartementet.

Ekenger, Karin (2015). Kartläggning av underliggande orsaker till Migrationsverkets långa handläggningstider avseende arbetstillstånd. Svenskt Näringsliv.

Ericson, Mats & Arrius, Göran (2018). Doktorander skräms bort av stelbent byråkrati. Svenska Dagbladet, 17 mars.

Hultman, Fredrik (2018). Skamfilat rykte. Timbro.

Nygren, Henrik (2016). 13 månader för att få arbetstillstånd. Svenskt Näringsliv, 29 juni.

Rehbinder, Caspian (2018). Ohållbara argument mot arbetskraftsinvandring. Timbro.

Wolf-Watz, Sanna (2015). Jag ville inte behöva säga upp mig för att få åka hem. Breakit, 14 april.

---

# TIMBRO

Kungsgatan 60, Box 3037  
103 61 Stockholm, Sweden

Telefon: +46 8 587 898 00  
E-post: [info@timbro.se](mailto:info@timbro.se)

---