



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

GENERALSEKRETARIAT

Bryssel, den  
SG-Greffe(2019) D/

26. 07. 2019  
011238

REPR. BRYSSEL
2019 -07- 26
Dnr. UM.2019/28495/2/BRYR
Kat: Y.I.5

SVERIGES STÄNDIGA  
REPRESENTATION VID  
EUROPEISKA UNIONEN  
Square de Meeûs, 30  
1000 BRUXELLES  
BELGIQUE

**Formell underrättelse – Överträdelse nummer 2019/4073**

Generalsekretariatet ber er att vidarebefordra den bifogade skrivelsen till utrikesministern.

Generalsekreteraren genom

Robert ANDRECS

Bilaga: C(2019) 4762 final

SE



## EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 25.7.2019

2019/4073

C(2019) 4762 final

Fru Minister,

Kommissionen vill fästa den svenska regeringens uppmärksamhet på frågor som rör Sveriges införlivande av direktiv 2011/98/EU<sup>1</sup>, 2003/86/EG<sup>2</sup>, 2003/109/EG<sup>3</sup>, 2009/50/EG<sup>4</sup>, 2014/36/EU<sup>5</sup> och 2014/66/EU<sup>6</sup> vad gäller underlåtenhet att iaktta tidsfristen för handläggning av ansökningar och konsekvenser av detta, samt underlåtenhet att garantera uppehållstillstånd och likabehandling för tredjelandsmedborgare som avser att stanna en kortare period än tolv månader, i förhållande till Sveriges medborgare.

---

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/98/EU av den 13 december 2011 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 (EUT L 343, 25.12.2011, s. 1).

<sup>2</sup> Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening (EUT L 251, 3.10.2003, s. 12).

<sup>3</sup> Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (EUT L 16, 23.1.2004, s. 44), ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/51/EU av den 11 maj 2011 om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG i syfte att utöka dess räckvidd till att omfatta även personer som beviljats internationellt skydd (EUT L 132, 19.5.2011, s.1).

<sup>4</sup> Rådets direktiv 2009/50/EG av den 25 maj 2009 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning (EUT L 155, 8.6.2009, s. 17).

<sup>5</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/36/EU av den 26 februari 2014 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsonganställning (EUT L 94, 28.3.2014, s. 375).

<sup>6</sup> 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 (EUT L 157, 27.5.2014, s. 1).

Utrikesminister Margot WALLSTRÖM  
Utrikesdepartementet  
Arvfurstens palats  
Gustav Adolfs torg 1  
SE - 103 23 Stockholm

## 1. BAKGRUND

Kommissionen har tagit emot klagomål från ett antal tredjelandsmedborgare som har stött på olika problem kopplade till Sveriges tillämpning av de olika direktiven om laglig migration, närmare bestämt vad gäller följande:

- De tidsfrister som fastställs i EU-direktiven avseende handläggning av och beslut gällande ansökningar om ett första tillstånd eller förlängning av tillstånd iakttas ofta inte av de svenska myndigheterna.
- Tidsfristerna iakttas inte för handläggning av ansökningar och utfärdande av tillstånd till varaktigt bosatta inom EU och deras familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare och som utnyttjar rätten till rörlighet inom EU och flyttar till Sverige från en annan medlemsstat. Trots att de sökande har lämnat in sin ansökan i god tid har de inte fått tillstånden i tid och har därmed inte kunnat utnyttja de rättigheter som grundar sig på sådana tillstånd.
- Tredjelandsmedborgare kan få sin ställning som bosatt återkallad om deras nuvarande tillstånd löper ut innan ett ärende om förlängning av tillståndet avgörs, även om de har lämnat in ansökan om förlängning i god tid så att ärendet ska kunna avgöras innan det föregående tillståndet löper ut i enlighet med tillämpliga tidsfrister.
- .
- Tredjelandsmedborgare som erhåller ett tillstånd i Sverige som är giltigt i mindre än tolv månader ges inte ställning som bosatt i enlighet med folkbokföringslagen, och folkbokförs alltså inte. Detsamma gäller för tredjelandsmedborgare som avser att vistas längre än tolv månader i Sverige men som inte kan bevisa denna avsikt genom till exempel ett anställningsavtal som är giltigt minst tolv månader.
- Att förvägra dem ställning som bosatt innebär en överträdelse av de krav på likabehandling som fastställs i direktiven. Detta gäller till exempel tillträde till vissa grenar av social trygghet (enligt förteckningen i förordning (EG) nr 883/2004) eller tillgång till vissa former av utbildning och yrkesutbildning.

Mot bakgrund av analysen av det rättsliga och praktiska genomförandet av direktiven i Sverige ansåg kommissionens avdelningar att de synpunkter som framförts av klagandena var berättigade. Närmare utredning av den svenska lagen ledde också till att följande närliggande problem identifierades:

- Brist på tydliga tidsfrister för handläggning av ansökningar om arbetstillstånd.
- Brist på klarhet angående rättsläget vad gäller tillämpning av principen om ett enda ansökningsförfaranden för ett kombinerat tillstånd för arbete och bosättning i enlighet med artiklarna 4 och 5 i direktiv 2011/98/EU.
- Den nya mekanismen för prövning i fall där ärendet inte avgjorts inom den tillämpliga tidsfristen (även kallat *administrativ tystnad*), vilken infördes 2018 genom en ändrad förvaltningslag och genom vilken sökande kan begära ett beslut om sin ansökan, är inte tillgänglig för de sökande förrän sex månader efter det att ansökan lämnats in. Det finns inga effektiva rättsmedel under perioden mellan det



att tidsfristerna löper ut efter 90 dagar respektive fyra månader, såsom anges i det relevanta direktivet, och början på de sex månader som fastställs i den svenska lagstiftningen.

Den 9 januari 2019 kontaktade kommissionens avdelningar de svenska myndigheterna via EU Pilot (EUP (2018)9384) och begärde ett klagörande om de angivna punkterna. De svenska myndigheterna svarade genom en skrivelse av den 19 mars 2019.

I samband med EU Pilot (EUP (2014)7218) sökte kommissionen klagöranden från de svenska myndigheterna i ett antal frågor som rörde tillämpningen av direktiven 2003/109/EG och 2003/86/EG, inbegripet konsekvenserna av administrativ tystnad (direktiv 2003/109/EG, artikel 7.2 fjärde stycket) och tidsfristen för handläggning av uppehållstillståndsansökningar i enlighet med artikel 15.1 i direktiv 2003/109/EC. Denna EU Pilot avslutades 2017 med motiveringen att det lagts en proposition om en ny förvaltningslag som skulle lösa problemen med administrativa tystnad och med motiveringen att Migrationsverket var på väg att införa ett förfarande för ökad insyn i handläggningstider. Därför avslutades EU Pilot med förbehållet att "[k]ommissionens avdelningar kan emellertid komma att ompröva sin ståndpunkt mot bakgrund av ny händelseutveckling eller om de får information om nya element".

Kommissionen drar, efter en analys av de svenska myndigheternas svar av den 19 mars 2019, slutsatsen att den svenska lagstiftningen inte uppfyller kraven i ett antal bestämmelser i de ovannämnda direktiven.

## **2. LAGSTIFTNING**

### **2.1. EU-lagstiftning**

#### **2.1.1. Direktiv 2011/98/EU**

##### **2.1.1.1 Tillämpningsområde med avseende på personer**

I artikel 3.1 i direktiv 2011/98/EU anges att det direktivet är tillämpligt på "a) tredjelandsmedborgare som ansöker om att få vistas i en medlemsstat för att arbeta, b) tredjelandsmedborgare som har beviljats inresa till en medlemsstat i andra syften än arbete i enlighet med unionsrätt eller nationell rätt, har tillstånd att arbeta och har ett uppehållstillstånd i enlighet med förordning (EG) nr 1030/2002, och c) tredjelandsmedborgare som har beviljats inresa till en medlemsstat för att arbeta i enlighet med unionsrätt eller nationell rätt."

I artikel 3.2 anges de kategorier av tredjelandsmedborgare som inte omfattas av direktivet. Dessutom medges i artikel 3.3 och 3.4 möjlighet att inte tillämpa de formella kraven i kapitel II (ett enda ansökningsförfarande och ett kombinerat tillstånd) på dem som "antingen beviljats tillstånd att arbeta på en medlemsstats territorium under högst sex månader eller har beviljats inresa till en medlemsstat för studier" och krav på att inte tillämpa dem på dem som "har tillstånd att arbeta på grundval av en visering".

Det följer att kapitel II måste tillämpas fullt ut på "a) tredjelandsmedborgare som ansöker om att få vistas i en medlemsstat för att arbeta," och på "c) tredjelandsmedborgare som har beviljats inresa till en medlemsstat för att arbeta i enlighet med unionsrätt eller nationell rätt" om de har tillstånd att arbeta under längre tid än sex månader, med undantag för dem som arbetar på grundval av en visering. Inga andra begränsningar av



hur förfarandekraven i direktiv 2011/98/EU ska tillämpas med avseende på vistelsens längd är tillåtna.

I artikel 2 d definieras "ett enda ansökningsförfarande" som "ett förfarande som, på grundval av en enda ansökan om tillstånd att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium som inges av en tredjelandsmedborgare eller dennes arbetsgivare, leder till ett beslut om denna ansökan om ett kombinerat tillstånd."

I enlighet med artikel 2 c innebär ett "kombinerat tillstånd" utfärdat i enlighet med direktivet "ett uppehållstillstånd som utfärdas av myndigheterna i en medlemsstat och som ger en tredjelandsmedborgare rätt att lagligen vistas på dess territorium för att arbeta där".

I artikel 11 anges att "[n]är ett kombinerat tillstånd har utfärdats i enlighet med nationell rätt, ska det under sin giltighetstid minst ge innehavaren rätt att a) resa in till och vistas på den medlemsstats territorium som utfärdat det kombinerade tillståndet, under förutsättning att innehavaren uppfyller alla villkor enligt nationell rätt för inresa och vistelse i landet". I direktivet tillåts ingen form av begränsning vad avser utfärdandet av tillstånd som är kopplad till vistelsens längd.

### **2.1.1.2 Förfaranden**

För tredjelandsmedborgare som omfattas av kapitel II i direktiv 2011/98/EU fastställs ett antal processuella rättigheter i direktivet. I artikel 4.1 föreskrivs att "en ansökan om ett kombinerat tillstånd, eller om ändring eller förlängning av ett kombinerat tillstånd ska ges in i ett enda ansökningsförfarande" (artikel 4.1) som ska leda till ett "beslut om att utfärda, ändra eller förlänga det kombinerade tillståndet, om sökanden uppfyller de kriterier som anges i unionsrätten eller nationell rätt" (artikel 4.2) och till utfärdande av ett kombinerat tillstånd med enhetlig utformning i enlighet med förordning (EG) nr 1030/2002 (artikel 6). Ett sådant beslut ska i enlighet med artikel 5.2 första stycket fattas "om den fullständiga ansökan så snart som möjligt, och under alla omständigheter senast fyra månader från den dag då ansökan gavs in".

I artikel 5.2 2 andra och tredje stycket anges följande: "Den tidsfrist som anges i första stycket får i undantagsfall förlängas, om prövningen av ansökan är komplicerad" och "[o]m inget beslut har fattats när tidsfristen i denna punkt löper ut, ska konsekvenserna fastställas i nationell rätt. "

### **2.1.1.3 Likabehandling**

Bestämmelserna om likabehandling i kapitel III i direktiv 2011/98/EU är tillämpliga på "arbetstagare från tredjeland" (som enligt 2 b definieras som "en tredjelandsmedborgare som har beviljats inresa till en medlemsstats territorium, lagligen vistas där och har tillstånd att arbeta som anställd enligt nationell rätt och/eller praxis i den medlemsstaten"), som i enlighet med artikel 3.1 b "har beviljats inresa till en medlemsstat i andra syften än arbete i enlighet med unionsrätt eller nationell rätt, har tillstånd att arbeta och har ett uppehållstillstånd i enlighet med förordning (EG) nr 1030/2002", eller som i enlighet med 3.1 c "har beviljats inresa till en medlemsstat för att arbeta i enlighet med unionsrätt eller nationell rätt".

De kategorier som undantas från tillämpningsområdet för direktivet i enlighet med artikel 3.2 undantas även från kapitel III. Kapitel III är dock tillämpligt på de kategorier av

tredjelandssmedborgare som kan eller måste undantas från kapitel II i enlighet med artikel 3.3 och 3.4.

I Artikel 12.1 i direktiv 2011/98/EU föreskrivs att medlemsstaterna ska säkerställa att de ”åtnjut[er] likabehandling med medborgarna i den medlemsstat där de vistas när det gäller följande:

- a. Arbetsvillkor, inbegripet löne- och uppsägningsvillkor samt villkor som rör hälsa och säkerhet på arbetsplatsen.
- b. Föreningsfrihet och frihet att tillhöra en arbetstagar- eller arbetsgivarorganisation eller någon annan organisation vars medlemmar utövar ett visst yrke, inklusive de förmåner som sådana organisationer tillhandahåller, utan att det påverkar tillämpningen av nationella bestämmelser om allmän ordning och allmän säkerhet.
- c. Utbildning och yrkesutbildning.
- d. Erkännande av examensbevis, utbildningsbevis för teoretiska utbildningar och andra yrkeskvalifikationer i enlighet med relevanta nationella förfaranden.
- e. De grenar av social trygghet som definieras i förordning (EG) nr 883/2004<sup>7</sup>.
- f. Skatteförmåner, förutsatt att arbetstagaren anses ha sin skattemässiga hemvist i den berörda medlemsstaten.
- g. Tillgång till varor och tjänster och leveranser av allmänt tillgängliga varor och tjänster, inbegripet förfaranden för att erhålla bostad enligt nationell rätt, utan att detta påverkar avtalsfriheten i enlighet med unionsrätten och nationell rätt.
- h. rådgivningstjänster som tillhandahålls av arbetsförmedlingar”.

Enligt artikel 12.2 gäller följande:

2. Medlemsstaterna får begränsa rätten till likabehandling genom att göra följande:
  - a) Vad gäller punkt 1 c
    - i) begränsa dess tillämpning till de arbetstagare från tredjeland som har anställning eller har haft anställning och är registrerade som arbetslösa,
    - ii) undanta de arbetstagare från tredjeland som beviljats inresa till deras territorium i enlighet med direktiv 2004/114/EG,
    - iii) undanta stipendier, studiebidrag och studielån eller andra bidrag och lån, iv) fastställa specifika villkor i enlighet med nationell rätt, inbegripet krav på språkkunskaper och betalning av utbildningsavgifter, för tillträde till universitetsutbildning och annan högre utbildning och till yrkesutbildning som inte är direkt kopplad till det specifika arbete som anställningen avser.
  - b) Vad gäller punkt 1 e genom att begränsa de rättigheter för arbetstagare från tredjeland som följer av den punkten, men inte begränsa sådana rättigheter för arbetstagare från tredjeland som är anställda eller har haft en anställning under en minimiperiod på sex månader och är registrerade som arbetslösa.

Medlemsstaterna får dessutom bestämma att punkt 1 e med avseende på familjeförmåner inte ska tillämpas på tredjelandssmedborgare som har fått tillstånd

---

<sup>7</sup> I artikel 3 i förordning (EG) nr 883/2004 fastställs att grenar av social trygghet omfattar ”a) förmåner vid sjukdom, Föräldraförmåner. c) invaliditetsförmåner, d) förmåner vid ålderdom, e) förmåner till efterlevande, Förmåner vid olycksfall i arbetet och arbetssjukdomar. g) dödsfallsersättningar, h) arbetslöshetsförmåner i) förmåner vid förtida pensionering, j) familjeförmåner.”



att arbeta i en medlemsstat för en period på högst sex månader, för tredjelandsmedborgare som har beviljats inresa och vistelse för studier eller för tredjelandsmedborgare som har tillstånd att arbeta på grundval av en visering.

c) Vad gäller punkt 1 f, i fråga om skatteförmåner, begränsa dess tillämpning till fall där den registrerade eller stadigvarande hemvisten för de familjemedlemmar för vilka arbetstagaren från tredjeland ansöker om förmåner ligger inom den berörda medlemsstatens territorium.

d) Vad gäller punkt 1 g

i) begränsa dess tillämpning till de arbetstagare från tredjeland som har anställning,

ii) begränsa tillgången till bostäder.

Om en arbetstagare från tredjeland inte omfattas av någon av de kategorier eller situationer för vilka begränsningar är tillåtna i enlighet med artikel 12.2 kan deras rätt till likabehandling inte på något sätt begränsas, och dessa rättigheter ska tillämpas från och med att uppehållstillståndet börjar gälla, oavsett vistelsens planerade längd.

I synnerhet är tillämpningen av rätten till likabehandling inte begränsad till dem som för närvarande är i sysselsättning, särskilt när det gäller följande:

- Tillgång till social trygghet (artikel 12.1 e): Artikel 12.2 b tillåter medlemsstaterna att begränsa rätten till likabehandling när det gäller social trygghet men inte för dem som ”är anställda eller har haft en anställning under en minimiperiod på sex månader och är registrerade som arbetslösa”. Medlemsstaterna får också besluta att begränsa rätten till familjeförmåner, men endast för ”tredjelandsmedborgare som har fått tillstånd att arbeta i en medlemsstat för en period på högst sex månader, för tredjelandsmedborgare som har beviljats inresa och vistelse för studier eller för tredjelandsmedborgare som har tillstånd att arbeta på grundval av en visering”.
- Tillträde till utbildning och yrkesutbildning (artikel 12.1 c): i enlighet med artikel 12.2 a får medlemsstaterna begränsa tillträdet, men inte för ”arbetstagare från tredjeland som har anställning eller har haft anställning och är registrerade som arbetslösa”.

### **2.1.2. Direktiv 2003/109/EG – Ställning som varaktigt bosatt i EU**

I enlighet med artikel 14.1 i direktiv 2003/109/EG har en varaktigt bosatt i EU rätt att bosätta sig i en annan medlemsstat än den som beviljade ställning som varaktigt bosatt, med ett antal villkor och rättssäkerhetsgarantier.

I artikel 14.2 fastställs att denna rätt är tillämplig på grundval av att personen ska a) bedriva ekonomisk verksamhet som anställd eller egenföretagare, b) studera eller följa en yrkesutbildning, c) för andra syften.

I artikel 15.1 anges att varaktigt bosatta ska ansöka om uppehållstillstånd hos de behöriga myndigheterna i den andra medlemsstaten ”senast tre månader efter inresan”.

Enligt artikel 16.1 tillåts familjemedlemmar att medfölja och förena sig med den varaktigt bosatta personen i den andra medlemsstaten.



I artikel 19.1 fastställs att vad gäller ansökningar om ett uppehållstillstånd i den andra medlemsstaten ska ”de behöriga nationella myndigheterna [] handlägga en ansökan inom fyra månader efter inlämnandet”.

I artikel 20.1 andra stycket anges att ”följderna av att ett beslut inte har fattats vid utgången av den tidsfrist som anges i artikel 19.1 skall regleras i den berörda medlemsstatens nationella lagstiftning”. Samma regel är tillämplig enligt artikel 7.2 fjärde stycket om inget beslut fattas avseende ansökan om att få ställning som varaktigt bosatt i den första medlemsstaten.

I artikel 21 anges att så snart som varaktigt bosatta har fått uppehållstillstånd i den andra medlemsstaten ”skall de i den medlemsstaten åtnjuta likabehandling på de områden, och i enlighet med de villkor, som anges i artikel 11”. I artikel 21.3 anges även att familjemedlemmarna ska åtnjuta de rättigheter som räknas upp i artikel 14 i direktiv 2003/86/EG om familjeåterförening, så snart som de har fått uppehållstillstånd.

### **2.1.3. Direktiv 2003/86/EG – Familjeåterförening**

Direktiv 2003/86/EG ger tredjelandsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat rätt till familjeåterförening och fastställer vissa rättssäkerhetsgarantier.

I artikel 5.4 första stycket fastställs att ”så snart som möjligt och under alla omständigheter senast nio månader efter det att ansökan har lämnats in, skall medlemsstatens behöriga myndigheter skriftligen underrätta den person som har lämnat in ansökan om beslutet”.

I artikel 5.4 tredje stycket fastställs att ”[s]amtliga följder av att ett beslut inte har fattats när tidsfristen i första stycket löper ut skall regleras i den berörda medlemsstatens nationella lagstiftning”.

### **2.1.4. Direktiv 2014/36/EU – Säsongsarbetare**

Direktiv 2014/36/EU fastställer villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning. Dessa regler omfattar vistelser som inte överstiger 90 dagar samt vistelser som omfattar mellan 90 dagar och den maximala varaktighet som fastställs av nationell lagstiftning i enlighet med artikel 14.1 i direktivet, som i Sverige är sex månader. Alla tillstånd som utfärdas enligt detta direktiv utfärdas därför för kortare tid än tolv månader.

Artikel 3 b i direktivet definieras säsongsarbetare som en arbetstagare från tredjeland som bland annat har ”huvudsaklig bosättningsort i ett tredjeland, som vistas lagligt och tillfälligt på en medlemsstats territorium”.

I artikel 18.1 fastställs myndigheternas skyldighet att fatta beslut om en ansökan om tillstånd för säsongsarbete inom 90 dagar efter det att den fullständiga ansökan lämnades in.

I artikel 23.1 i direktivet föreskrivs i en förteckning över områden där säsongsarbetare ska ha rätt till likabehandling i förhållande till med medborgare i medlemsstaten. De

omfattar särskilt ”d) de grenar av social trygghet som definieras i artikel 3 i förordning (EG) nr 883/2004” samt ”g) Utbildning och yrkesutbildning”.

Enlighet med artikel 23.2 finns det möjlighet till vissa begränsningar. När det gäller grenar av social trygghet är detta dock enbart tillåtet i fråga om familjeförmåner och arbetslöshetsförmåner (artikel 23.2 i), medan likabehandling i fråga om yrkesutbildning och utbildning endast kan begränsas om utbildningen inte har en direkt koppling till tredjelandsmedborgarens särskilda arbetsuppgifter, och i fråga om stipendier, studiemedel eller andra bidrag och lån (artikel 23.2 ii).

Rätten till likabehandling ska tillämpas under hela säsongsarbetarens vistelse som, i enlighet med detta direktiv, alltid är kortare än 12 månader, och oavsett om säsongsarbetaren anses vara bosatt eller inte.

### **2.1.5. Direktiv 2014/66/EU –Företagsintern förflyttning av personal.**

Direktiv 2014/66/EU är tillämpligt på tredjelandsmedborgare som vistas utanför medlemsstaternas territorium vid tidpunkten för ansökan eller som har beviljats inresa till en medlemsstats territorium inom ramen för en företagsintern överföring som chef, specialist eller praktikant.

Enligt artikel 1 fastställs i direktivet ”a) villkoren för inresa till och vistelse i mer än 90 dagar på medlemsstaternas territorium samt rättigheter för tredjelandsmedborgare och deras familjemedlemmar inom ramen för företagsintern förflyttning av personal”.

I artikel 3 i definieras ”tillstånd för person som är föremål för företagsintern förflyttning” som ett tillstånd som ”berättigar innehavaren att vistas och arbeta i den första medlemsstatens territorium”. I artikel 3 j definieras ”tillstånd för rörlighet för längre vistelse” som ett tillstånd som ”berättigar innehavaren av ett tillstånd för person som är föremål för företagsintern förflyttning att vistas och arbeta på den andra medlemsstatens territorium på de villkor som fastställs i detta direktiv”.

I artikel 13.2 i direktiv 2014/66/EU fastställs följande: ”Tillståndet för person som är föremål för företagsintern förflyttning ska vara giltigt under minst ett år eller under den tid som förflyttningen till den berörda medlemsstatens territorium avses vara, beroende på vilken tid som är kortast; och får förlängas så att det som längst gäller tre år för chefer eller specialister och ett år för praktikanter.” Ett tillstånd kan därför ha kortare giltighetstid än tolv månader.

I artikel 15.1 fastställs en tidsfrist på 90 dagar för att fatta beslut om ansökan om tillstånd för person som är föremål för företagsintern förflyttning.

I artikel 17 a anges vidare att innehavaren av tillståndet åtminstone ska tillerkännas ”a) [r]ätt till inresa till och vistelse på den första medlemsstatens territorium”.

I artikel 18 fastställs rätten till likabehandling för personer som är föremål för företagsintern förflyttning. Vad gäller anställningsvillkor har de rätt att behandlas på samma sätt som utstationerade arbetstagare (artikel 18.1). Vad gäller andra rättigheter till likabehandling ska de behandlas på samma sätt som medborgarna i den medlemsstat där arbetet utförs (artikel 18.2). Detta inbegriper likabehandling när det gäller ”[b]estämmelser i nationell rätt om de grenar av den sociala tryggheten som anges i artikel 3 i förordning (EG) nr 883/2004” (artikel 18.2 c).



I artikel 18.3 specificeras att "[u]tan att det påverkar tillämpningen av förordning (EU) nr 1231/2010 får medlemsstaterna besluta att punkt 2 c beträffande familjeförmåner inte ska tillämpas för personer som är föremål för företagsintern förflyttning och som har fått tillstånd att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium för en period som inte överstiger nio månader".

## **2.1.6. Direktiv 2009/50/EG – Högkvalificerad anställning (EU-blåkort)**

I direktiv 2009/50/EG fastställs villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning, och för deras familjer, i den första och andra medlemsstaten.

I Artikel 11.1 första stycket anges: "Medlemsstaternas behöriga myndigheter ska fatta beslut när ansökan om ett EU-blåkort är fullständig och, i enlighet med förfarandena i den berörda medlemsstatens nationella lagstiftning, skriftligen underrätta sökanden om beslutet så snart som möjligt och senast 90 dagar efter det att ansökan lämnades in."

I artikel 11.1 andra stycket fastställs vidare att "[f]öljderna av att ett beslut inte har fattats innan den tid som anges i första stycket har löpt ut, ska regleras av den relevanta medlemsstatens nationella lagstiftning".

## **2.2. Svensk lagstiftning**

### **2.2.1. Tidsfrister för beslut om tillståndsansökningar och ett enda ansökningsförfarande**

Tidsfrister för handläggning av ansökningar och beslut stadgas i utlänningsförordningen (UtlF):

- I 4 kap. 21 a § (UtlF) stadgas att ett ärende om familjeåterförening (enligt 5 kap. 3 och 3 a §§ utlänningslagen, UtlL) ska, om det inte föreligger några särskilda omständigheter, avgöras inom nio månader från den dag ansökan lämnades in.
- I 4 kap. 21 b § (uppehållstillstånd<sup>8</sup>) (UtlF) stadgas att ett ärende om ett "uppehållstillstånd för arbete" ska avgöras senast inom fyra månader från det att ansökan lämnades in. Om det finns särskilda skäl eller om ansökan behöver kompletteras får tiden förlängas. Sökanden ska underrättas om förlängningen.
- I 5 a kap. 1 § (UtlF) (EU-blåkort) stadgas handläggningstiden för ansökningar om EU-blåkort enligt följande: "Ett ärende om EU-blåkort enligt 6 a kap. 1 § utlänningslagen (2005:716) ska avgöras senast 90 dagar från det att ansökan lämnades in."
- Enligt 5 b kap. 1 § (UtlF) (om företagsintern förflyttning, ICT) som behandlar handläggningstiden för ansökningar om ICT-tillstånd gäller följande: "Ett ärende om tillstånd enligt 6 b kap. 1, 2 eller 14 § utlänningslagen (2005:716) ska avgöras senast 90 dagar från det att ansökan lämnades in."

---

<sup>8</sup> Den svenska termen "uppehållstillstånd" innebär tillstånd att vistas eller befinna sig på landets territorium. Den svenska översättningen av direktiv 2011/98/EU använder termerna "vistas" och "lagligen vistas", dvs. att lagligt befinna sig i landet.



- I 5 c kap. 1 § (UtlF) (om säsongsarbete), som behandlar handläggningstiden för ansökningar om tillstånd för säsongsarbete, stadgas följande: ”Ett ärende om tillstånd för säsongsarbete<sup>9</sup> enligt 6 c kap. 1 § utlänningslagen (2005:716) ska avgöras senast 90 dagar från det att ansökan lämnades in.”
- I 8 kap.10 a § (UtlF) stadgas att ett ärende om att bevilja ställning som varaktigt bosatt ska avgöras senast inom sex månader från det att ansökan lämnades in.
- I 8 kap.10 b § (UtlF) stadgas att ett ärende om att bevilja uppehållstillstånd till personer som innehar ett EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta i en annan medlemsstat, samt deras familjemedlemmar, ska avgöras inom fyra månader.

Det finns ingen tidsfrist i 5 kap. (UtlF) för att besluta i ett ärende om ett uppehållstillstånd som beviljats i enlighet med 6 kap. i (UtlL).

Svensk lag skiljer mellan å ena sidan uppehållstillstånd (5 kap. UtlL, 4 kap. UtlF) som även tillåter arbete, men som i huvudsak utfärdas av andra skäl som familjeåterförening, rörlighet inom EU för innehavare av EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta från andra medlemsstater och, å andra sidan, arbetstillstånd (6 kap. UtlL, 5 kap. UtlF) som är det huvudsakliga tillstånd som utfärdas för att tillåta någon att arbeta enligt nationell lagstiftning, vid sidan av de tillstånd som utfärdas i enlighet med specifika EU-direktiv och som omfattas av andra kapitel i utlänningslagen<sup>10</sup>.

### **2.2.2. Följder av att ett beslut inte har fattats vid utgången av de rättsligt bindande fristerna (s.k. administrativ tystnad)**

Sverige antog en ny förvaltningslag 2017, som trädde i kraft den 1 juli 2018 (Förvaltningslag (2017:900)). I förarbetena<sup>11</sup> till lagen angavs uttryckligen att det före denna lag inte fanns några effektiva rättsmedel om något beslut inte hade fattats inom fristen och att det inte fanns något effektivt system för tillsyn av att myndigheterna iakttar fastställda handläggningstider. I förarbetena angavs att varken JO:s eller JK:s förfaranden ger tillräckliga processuella rättigheter för den sökande.

Enligt den nya lagen tillämpas nedanstående följder i fall där handläggningen av en ansökan försenas:

- Om en myndighet bedömer att avgörandet i ett ärende som har inletts av en sökande<sup>12</sup> kommer att bli väsentligt försenat, ska myndigheten underrätta sökanden om detta. I en sådan underrättelse ska myndigheten redovisa anledningen till förseningen. (11 § förvaltningslagen).

<sup>9</sup> I Sverige avser ett ”tillstånd för säsongsarbetare” både ett tillstånd som utfärdas till säsongsarbetare som vistas kortare än 90 dagar och det uppehålls- och arbetstillstånd som utfärdas för vistelser längre än 90 dagar.

<sup>10</sup> Tillstånd som utfärdas i enlighet med direktivet om EU-blåkort, 2009/50/EG (6 a kap. utlänningslagen, 5 a kap. utlänningsförordningen), direktivet om företagsintern förflyttning, 2014/66/EU (6 b kap. utlänningslagen, 5 b kap. utlänningsförordningen) och direktiv 2014/36/EU (6 c kap. utlänningslagen, 5 c kap. utlänningsförordningen) fastställs i de respektive kapitlen.

<sup>11</sup> Regeringens proposition 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, kapitel 9, s. 101.

<sup>12</sup> I den svenska lagen hänvisas det till ”enskild part” som betyder antingen en fysisk eller en juridisk person.

- Om ett ärende som har inletts av en sökande inte har avgjorts senast inom sex månader, får sökanden skriftligen begära att myndigheten ska avgöra ärendet. Myndigheten ska inom fyra veckor från den dag då en sådan begäran kom in antingen avgöra ärendet eller i ett särskilt beslut avslå begäran. Ett beslut att avslå en begäran om att ärendet ska avgöras får överklagas till behörig domstol eller förvaltningsmyndighet. Myndighetens prövning får begäras av parten vid ett tillfälle under ärendets handläggning (12 §).

Detta förfarande är tillämpligt för tillstånd som utfärdas enligt EU-rätten, vilka förtecknas i punkt 2.2.1 ovan.

Andra följer av administrativa tystnad i samband med en ansökan om förnyelse av ett arbetstillstånd fastställs i 5 kap. 3 § utlänningsförordningen, där det anges att den som har haft arbetstillstånd och som inom giltighetstiden för tillståndet ansöker om nytt arbetstillstånd inte behöver ha arbetstillstånd för tiden till dess tillståndsfrågan har avgjorts. Inga andra följer förefaller specificeras i den nationella lagstiftningen.

Enligt svensk rättspraxis (Högsta förvaltningsdomstolen, HDF 2016 ref. 43) måste en tredjelandsmedborgare ha ett uppehållstillstånd för att få bosättningsbaserade förmåner. Denna rättspraxis avser specifikt den period då ett beslut ännu inte fattats om förlängning av ett tillstånd och där sökanden inte kunnat bevisa att en ansökan om förlängning av det tillfälliga uppehålls- och arbetstillståndet hade lämnats in innan det gamla tillståndet hade löpt ut.

### 2.2.3. Förvärv av ställning som bosatt

I folkbokföringslagen (1991:481) regleras när en tredjelandsmedborgare ska anses vara bosatt och därmed ska folkbokföras.

- I 3 § första stycket anges följande: ”Den som efter inflyttning anses vara bosatt i Sverige ska folkbokföras. En person anses bosatt<sup>13</sup> här i landet om han eller hon kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvila) 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.”
- I 4 § första stycket anges vidare: ”En utlänning som måste ha uppehållsrätt eller uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige, får folkbokföras endast om detta villkor är uppfyllt eller om det finns synnerliga skäl för att han eller hon ändå ska folkbokföras.”
- I 18 § första stycket första meningen stadgas vidare följande om personnummer: ”För varje folkbokförd person fastställs ett personnummer som identitetsbeteckning.” I 18 a § första stycket stadgas: ”En person som inte är eller har varit folkbokförd får efter begäran från en myndighet eller ett annat

<sup>13</sup> Den svenska term som används är ”bosatt”.



organ som regeringen bestämmer tilldelas ett särskilt nummer (samordningsnummer).”

- I 20 § första stycket stadgas: ”Den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila utom landet under minst ett år ska avregistreras från folkbokföringen som utflyttad om inte annat följer av fjärde stycket eller 14 §. Även den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet ska avregistreras om han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sin egentliga hemvist utom landet.” I andra stycket anges närmare: ”En person anses regelmässigt tillbringa sin dygnsvila utom landet om han eller hon under sin normala livsföring tillbringar dygnsvilan där minst en gång i veckan eller i samma omfattning men med en annan förläggning i tiden.” I tredje stycket stadgas: ”Om en utlänning som måste ha uppehållstillstånd för att få vistas i landet saknar ett sådant tillstånd, ska det särskilt beaktas vid tillämpningen av första och andra styckena.” I fjärde stycket behandlas vistelse utom landet för ledamöter av Europaparlamentet.
- I 20 § regleras när en tredjelandsmedborgare ska avregistreras från folkbokföringen. Det anges i första stycket att personer som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila utom landet under minst ett år ska avregistreras från folkbokföringen som utflyttade.

### **2.3. Rätten till likabehandling**

Bestämmelserna om likabehandling genomförs i den sektorsspecifika lagstiftning som reglerar den relevanta frågan, till exempel arbetsförhållanden, skatter och tillgång till varor och tjänster. Bestämmelserna är neutrala med avseende antingen på nationalitet eller ställning som bosatt, eller är i vissa fall baserade på klausuler om icke-diskriminering. För att åtnjuta vissa av de rättigheter som fastställs i direktiven enligt ovan behöver tredjelandsmedborgare dock ha förvärvat ställning som bosatt.

#### **2.3.1 Tillgång till utbildning och yrkesutbildning**

Ett antal svenska rättsakter som täcker olika former av utbildning, särskilt tillgång till kommunal vuxenutbildning och gymnasieutbildning, har som villkor att man har ställning som bosatt i Sverige, jfr t.ex.:

- I Allmänna bestämmelser om gymnasieskolan (SL 15 kap. 5 §) stadgas följande: ”Bestämmelserna om gymnasieskolan gäller bara för ungdomar som är bosatta i landet. I 29 kap. 2-5 §§ finns ytterligare föreskrifter om bosättning och rätten till utbildning. Lag (2014:530).”
- I bestämmelser om kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå (SL 20 kap.) stadgas i 11 § 1 rörande ”Rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå” följande: ”En vuxen har rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå från och med andra kalenderhalvåret det år då han eller hon fyller 20 år, om han eller hon 1. är bosatt i landet”.
- I bestämmelser om kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå (SL 20 kap.) stadgas i 20 § 1 rörande vem som har ”Rätt att delta i utbildning på gymnasial nivå” följande: ”En vuxen är behörig att delta i utbildning på gymnasial nivå från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 20 år, om han eller hon 1. är bosatt i landet”.



- I bestämmelser om kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (SL 20 kap.) anges i 31 § 1 att ”En person har rätt att delta i utbildning i svenska för invandrare från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 16 år, om han eller hon 1. är bosatt i landet”
- Enligt 29 kap. Övriga bestämmelser (Bosättning) 2 § första och andra styckena SL: ”Med bosatt i landet avses i denna lag den som ska vara folkbokförd här enligt folkbokföringslagen (1991:481). Som bosatt i landet ska vid tillämpningen av denna lag anses även den som inte är folkbokförd här men som [...] 3. har rätt till utbildning eller annan verksamhet enligt denna lag till följd av EU-rätten [...]”.

### 2.3.2 Tillgång till social trygghet

Likabehandling på området social trygghet införlivas genom socialförsäkringsbalken (2010:110), SFB. För att åtnjuta vissa av de förmåner som förtecknas i balken behöver mottagaren ha förvärvat ställning som bosatt i Sverige.

I 5 kap. (Bosättningsbaserade förmåner) (Socialförsäkringsbalken) (SFB) förtecknas de socialförsäkringsförmåner som inte kan beviljas personer som inte kan antas komma att vistas i landet under längre tid än 12 månader, eftersom de inte kan folkbokföras. I 3 § 5 kap. stadgas: ”Den som kommer till Sverige och kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år ska anses vara bosatt här i landet. Detta gäller dock inte om synnerliga skäl talar mot det. En utlänning som enligt 4 § andra stycket folkbokföringslagen (1991:481) inte ska folkbokföras ska inte heller anses vara bosatt här.”

Enligt 9 § 5 kap. SFB om de bosättningsbaserade förmånerna är den som är bosatt i Sverige försäkrad för följande förmåner:

#### Avdelning B Familjeförmåner

1. föräldrapenning på lägstanivå och grundnivå, (11 och 12 kap.)
2. barnbidrag (15 och 16 kap.)
3. underhållsstöd (17-19 kap.)
4. adoptionsbidrag (21 kap.)
5. omvårdnadsbidrag (22 kap.)

#### Avdelning C Förmåner vid sjukdom eller arbetsskada

6. sjukpenning i särskilda fall (28 a kap.)
7. rehabilitering, bidrag till arbetshjälpmedel, särskilt bidrag och rehabiliteringspenning i särskilda fall (29-31 a kap.)
8. sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning (33 och 35-37 kap.)

#### Avdelning D Särskilda förmåner vid funktionshinder

9. merkostnadsersättning (50 kap.)
10. assistansersättning (51 kap.)
11. bilstöd (52 kap.)

#### Avdelning E Förmåner vid ålderdom

12. garantipension (55, 56, 65-67 och 69-71 kap.)
13. särskilt pensionstillägg (73 kap.)
14. äldreförsörjningsstöd (74 kap.)

Avdelning F Förmåner till efterlevande

15. efterlevandestöd (77, 79 och 85 kap.)

16. garantipension till omställningspension (77, 81 och 85 kap.)

### 3. RÄTTSLIG BEDÖMNING

#### 3.1 Underlåtenhet att iaktta handläggningstiderna för ansökningar

I artikel 5.2 första stycket i direktiv 2011/98/EU, artikel 5.4 första stycket i direktiv 2003/86/EG, artiklarna 7.2 första stycket och 19.1 första stycket i direktiv 2003/109/EG och artikel 15.1 i direktiv 2014/66/EU fastställs tidsfrister för antagandet av beslut om ansökningar om första tillstånd, förlängning och nytt tillstånd. Sveriges bristande efterlevnad av tidsfristerna förefaller vara systematisk och av betydande allvarlighetsgrad mot bakgrund av de mycket långa handläggningstiderna.

De uppgifter som lämnats av flera klagande och den information som lagts ut på Migrationsverkets webbplats om väntetiderna för ett visst tillstånd samt de förklaringar om genomsnittliga handläggningstider som de svenska myndigheterna tillhandahållit i sitt svar på EUP (2018)9384 visar att de svenska myndigheterna inte följer de tidsfrister som fastställs i de relevanta direktiven för att fatta beslut om ansökningar.

Av detta framgår att förseningarna i handläggningen av ansökningar kan vara mycket långa, och de sökande kan i vissa fall behöva vänta så länge som två år eller ännu mer innan ett beslut fattas. När det gäller t.ex. ansökningar om ett första tillstånd för familjeåterförening (direktiv 2003/86/EG) är de preliminära handläggningstiderna för ansökningar enligt uppgifterna på Migrationsverkets webbplats betydligt längre än de nio månader som fastställs i direktivet. Detta bekräftas även av de klagomål som mottagits av kommissionen. Konsekvenserna av så långa handläggningstider för godkännande av ansökningar om återförening av föräldrar med ensamkommande barn som vistas i Sverige, eller av makar och barn med en referensperson som redan bor i Sverige, orsakar onödigt lidande för familjer på grund av separationen och därför att hänsyn inte tas till barnets bästa.

Den svenska lagen ger vissa tredjelandsmedborgare rätt att ansöka om tillstånd när de redan befinner sig på landets territorium. Detta gäller exempelvis rörlighet inom EU enligt direktiv 2003/109/EG. Innehavare av ett EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta från en annan medlemsstat har rätt att arbeta och vistas i Sverige under den tid som deras ansökan om ett svenskt tillstånd handläggs. Underlåtenhet att iaktta tidsfristerna för handläggning av sådana ansökningar (fyra månader) leder i praktiken till att åtnjutandet av de rättigheter som följer av tillståndet försenas.

På grundval av de klagomål som mottagits har kommissionen dessutom uppmärksammat på att lagligt bosatta och anställda arbetstagare från tredjeländer, som redan har varit bosatta i mer än 12 månader, kan förlora sitt uppehållstillstånd utan egen förskyllan om myndigheterna skulle underlåta att fatta beslut om att förlänga tillståndet inom de tidsfrister som anges i direktiven. Flera klagande uppgav att de hade förlorat sin rätt till bosättningsbaserade (icke-avgiftsfinansierade) socialförsäkringsförmåner och rätten att återvända till Sverige. I båda fallen hade klagandena anställning och rätt att fortsätta att arbeta.



Farhågorna kring de långa handläggningstiderna har redan tagits upp i de tidigare kontakterna med svenska myndigheter, genom EUP (2014)7218. Mot bakgrund av vad som framgår av klagomål och officiella webbplatser anser kommissionen att problemen kvarstår trots de åtgärder som Sverige vidtagit för att förkorta handläggningstiderna till följd av ovannämnda EU-pilot.

Kommissionen anser följaktligen att de svenska myndigheterna har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter när det gäller att iaktta de tidsfrister som fastställs i de relevanta direktiven för att fatta beslut om ansökningar om första tillstånd samt om förlängningar och nya tillstånd.

### **3.2 Ingen tydlig tidsfrist för att fatta beslut om ett arbetstillstånd och brist på klarhet angående rättsläget vad gäller genomförandet av principen om ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd**

Kravet om att utfärda ett kombinerat tillstånd som omfattar både uppehållstillstånd och arbetstillstånd regleras i svensk lagstiftning av två rättsliga instrument: Utlänningslagen (UtlL) och utlänningsförordningen (UtlF).

Å ena sidan utfärdas ett tillstånd med benämningen ”uppehållstillstånd” i enlighet med 5 kap. utlänningslagen, med tillhörande processuella rättigheter enligt 4 kap. utlänningsförordningen. För tillstånd som utfärdas på grund av arbete i enlighet med dessa bestämmelser anges en tidsfrist på fyra månader.

Å andra sidan utfärdas ett ”arbetstillstånd” i enlighet med 6 kap. utlänningslagen, med tillhörande processuella rättigheter enligt 5 kap. utlänningsförordningen, för vilket ingen tidsfrist för antagande av beslutet anges.

De svenska myndigheterna svarade på EUP (2018)9384 genom att bekräfta att det inte finns någon uttrycklig tidsfrist för utfärdandet av ett arbetstillstånd grundat på 6 kap. utlänningslagen. De svenska myndigheterna uppgav också att i praktiken ges de båda tillstånden tillsammans i ett kombinerat tillstånd och att ett arbetstillstånd utan ett samtidigt uppehållstillstånd blir verkningslöst eftersom en tredjelandsmedborgare inte skulle ha rätt att vistas i Sverige och därmed inte heller kunna arbeta i landet.

Kommissionen anser dock att Sverige genom att behålla två separata tillstånd och tillhörande förfaranden inte på ett korrekt sätt har införlivat artiklarna 2, 4, 5 och 6 i direktiv 2011/98/EU, där ett enda ansökningsförfarande för utfärdande av tillstånd att vistas och arbeta föreskrivs, och att den nuvarande svenska lagstiftningen leder till rättsosäkerhet vad avser de rättssäkerhetsgarantier som gäller för sökanden.

Med tanke på att det i 5 kap. utlänningsförordningen inte fastställs någon tidsfrist för att fatta beslut om ett arbetstillstånd anser kommissionen vidare att Sverige inte heller fullt ut och på ett tydligt sätt har införlivat de tidsfrister som anges i artikel 5.2 första stycket i direktiv 2011/98/EU.



### 3.3 Förvägrad rätt till likabehandling på grund av förvägran/indragning av ställning som bosatt för vissa tredjelandsmedborgare

Direktiven 2011/98/EU, 2014/36/EU och 2014/66/EU är även tillämpliga på tredjelandsmedborgare som avser att vistas/vara bosatta och arbeta i Sverige under kortare tid än 12 månader. Innehavare av tillstånd som utfärdats enligt de direktiven ska ha rätt att både vara bosatta/vistas och arbeta på medlemsstatens territorium. Den svenska folkbokföringslagens definition av bosättning är dock snävare då den kräver minst 12 månaders (baserat på antaglighet) vistelse för att en tredjelandsmedborgare ska beviljas ställning som bosatt.

Statistik som rapporterats till Eurostat i enlighet med artikel 15 i direktiv 2011/98/EU visar att av de 27 357 kombinerade tillstånd som under 2017 utfärdades i Sverige med avseende på arbete hade 4 703 tillstånd utfärdats för en period på 3–5 månader och 5 009 tillstånd för en period på 6–11 månader<sup>14</sup>. Detta visar att ett betydande antal tredjelandsmedborgare arbetar och vistas i Sverige varje år utan att åtnjuta den fullständiga uppsättning rättigheter som de tilldelas enligt direktivet.

Såsom förklaras ovan mottog kommissionen ett klagomål från en lagligt bosatt och anställd tredjelandsarbetare som redan varit bosatt längre än 12 månader och som förlorade sin ställning som bosatt därför att den behöriga myndigheten inte fattade beslut om förlängning av hans tillstånd innan det tidigare tillståndet löpt ut, och till följd av detta förlorade sin rätt till bosättningsbaserade (icke-avgiftsfinansierade) socialförsäkringsförmåner.

De svenska myndigheterna svarade på EUP (2018)9384 med en bekräftelse av att de bosättningsbaserade förmånerna kan dras in om det tidigare tillståndet löper ut innan det nya tillståndet utfärdas, men att det inte görs någon systematisk kontroll av status vad gäller tillståndet. De svenska myndigheterna bekräftade också att endast innehavare av giltiga tillstånd har rätt till bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner. Som en lösning för att undvika negativa konsekvenser när ett tillstånd inte längre är giltigt och ett nytt ännu inte har utfärdats föreslog myndigheterna att tillståndsinnehavaren lämnar in ansökan om förlängning i tillräckligt god tid för att ta hänsyn till långa handläggningstider. Sökande måste då lämna in en ansökan om ett nytt arbetstillstånd om de får en ny arbetsgivare, eller om en förlängning, nio till tolv månader (preliminär handläggningstid enligt Migrationsverkets hemsida) innan det tidigare arbetstillståndet löper ut. Kommissionen anser att denna lösning inte fungerar i praktiken och att en sökande inte kan förutse den faktiska handläggningstiden för den egna ansökan. Kommissionen anser att svaret är otillräckligt för att garantera att rätten till likabehandling för tredjelandsarbetare upprätthålls, och detta gäller även fall där handläggningstiderna är längre än de fastställda tidsfristerna.

I artikel 11 a i direktiv 2011/98/EU anges att innehavaren av ett kombinerat tillstånd ska ha rätt att vistas på den medlemsstats territorium som har utfärdat det kombinerade tillståndet. Dessutom ska tredjelandsarbetare (enligt definitionen i artiklarna 2 b och 3.1 b och c i direktiv 2011/98/EU) garanteras likabehandling med medborgare (artikel 12.1 i direktiv 2011/98/EU) när det gäller en rad rättigheter, särskilt tillgång till social trygghet, utbildning och yrkesutbildning, och tillgång till varor och tjänster, även när de vistas/är bosatta kortare tid än 12 månader (även om vissa begränsade undantag medges avseende

<sup>14</sup> Källa: Eurostat [migr\_ressing] av den 22.5.2019.



familjeförmåner för personer som arbetar kortare tid än sex månader, och likabehandlingen vad gäller tillgången till varor och tjänster kan vara begränsad till dem som har anställning).

Tillstånd som utfärdas för säsongarbete enligt direktiv 2014/36/EU har per definition alltid en kortare giltighetstid än 12 månader. Rätten till likabehandling som fastställs i artikel 23 i det direktivet är tillämplig på säsongarbetare som har kvar sin huvudsakliga boställningsort i ett tredjeland i enlighet med artikel 3 b.

Tillstånd för en person som är föremål för företagsintern förflyttning, som utfärdas i enlighet med direktiv 2014/66/EU, får utfärdas för en giltighetstid på ”minst ett år eller under den tid som förflyttningen till den berörda medlemsstatens territorium avses vara, beroende på vilken tid som är kortast”. I artikel 3 i anges att de utfärdade tillstånden berättigar innehavaren att ”*vistas* och arbeta i den första medlemsstatens territorium”. Utöver detta är, enligt artikel 3 j, tillståndet för rörlighet för längre vistelse ett tillstånd att *vistas* i den andra medlemsstaten. I artikel 17 a upprepas att tillståndet ska tillerkänna innehavaren rätten till vistelse på den första medlemsstatens territorium. Även i artikel 18 fastställs att innehavaren ska behandlas på samma sätt som medborgarna i medlemsstaten och endast när det gäller familjeförmåner kan en kortare varaktighet för vistelsen (kortare än nio månader) begränsa rätten till likabehandling. Inga andra begränsningar vad gäller vistelsens varaktighet är tillämpliga.

De svenska myndigheterna svarade på EUP (2018)9384 genom att bekräfta att tolv månadersregeln, vilken kräver minst 12 månaders (baserat på antaglighet) vistelse för att en tredjelandsmedborgare ska beviljas ställning som bosatt, är tillämplig. De angav också att det är upp till varje medlemsstat att fastställa om och när en person måste anses vara bosatt i landet och registreras i som sådan. De svarade också att likabehandlingen är garanterad eftersom samma regler för att definiera bosättning tillämpas på samma sätt både för svenska och utländska medborgare, och att tredjelandsmedborgare har samma rätt till samma förmåner och tjänster som svenska medborgare.

Det bestrids inte att olika definitioner av ställning som bosatt kan fastställas på nationell nivå för en rad syften som t.ex. beskattning, socialförsäkring eller, vilket är fallet i Sverige, för att få folkbokföras. Eftersom ovannämnda rätt till likabehandling inte säkerställs för arbets-/uppehållstillstånd med en kortare giltighetstid än 12 månader, anser kommissionen att den nuvarande svenska lagstiftningen inte är förenlig med bestämmelserna om likabehandling i EU:s migrationsdirektiv. Tillämpningen av rätten till likabehandling är inte begränsad till det särskilda tillstånd som innehas utan till det faktum att man är en tredjelandsarbetare och beviljas inresa för att arbeta, eller av andra skäl, och får *vistas* lagligen i landet och arbeta.

I sin dom i mål C-477/17 (punkt 41 och 42) fastställde EU-domstolen, rörande tillämpligheten vad gäller samordningsreglerna för socialförsäkring följande: ”Följaktligen är varken den tid som tredjelandsmedborgarna *vistas* i en medlemsstat eller den omständigheten att de behåller varaktigt centrum för sina intressen i ett tredjeland i sig avgörande vid fastställandet av huruvida de ”lagligen *vistas* inom en medlemsstats territorium” i den mening som avses i artikel 1 i förordning nr 1231/2010.” och ”Denna tolkning bekräftas av direktiv 2011/98, i vilket det bland annat föreskrivs en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeland som *vistas* lagligen i en medlemsstat. Såsom framgår av artikel 12.1 e och 12.2 b i det direktivet, jämförd med artikel 2 b och artikel 3.1 b och c, 3.2 i och 3.3 i det direktivet omfattas tredjelandsmedborgare som beviljats arbetstillstånd, även tillfälligt, i en medlemsstat i



princip av likabehandlingsprincipen med avseende på de olika grenarna av social trygghet i den mening som avses i förordning nr 883/2004.”

Dessutom fastställde domstolen i målet Swaddling (C-90/97) att medlemsstater, för att bevilja icke avgiftsfinansierade förmåner, inte kan kräva ”att personen i fråga måste vara stadigvarande bosatt i denna stat [ursprungsstaten], vilket förutom avsikt att bo där förutsätter att vederbörande varit bosatt där under icke obetydlig tid.”.

Av detta följer att den svenska lagen bryter mot de relevanta direktiven genom att kräva att tredjelandsmedborgare ska ha vistats i landet under minst 12 månader för att garanteras likabehandling i förhållande till svenska medborgare.

Kommissionen anser också att utgångspunkten för jämförelse vad gäller likabehandling bör vara situationen för svenska medborgare som är bosatta i Sverige.

Såsom anges i skäl 19 i direktiv 2011/98/EU är avsikten med bestämmelserna om likabehandling i det direktivet, liksom i direktiven 2014/36/EU och 2014/66/EU, att stärka rättigheterna för tredjelandsmedborgare och ”minska skillnaderna i rättigheter mellan unionsmedborgare och tredjelandsmedborgare som arbetar lagligen i en medlemsstat [...] men ännu inte har ställning som varaktigt bosatta”.

Kommissionen anser att medlemsstaternas utrymme att fastställa villkoren för beviljandet av en förmån på området likabehandling begränsas av kravet att dessa villkor ska definieras på ett objektiva och icke-diskriminerande sätt så att de inte undergräver direktivets mål. En nationell politik som består i att införa direkta eller indirekta diskriminerande villkor som gör det omöjligt för tredjelandsmedborgare att ansluta sig till eller bli berättigade till socialförsäkringsförmåner, skulle innebära ett kringgående av direktivet och hindra att det ger ändamålsenlig verkan. Alla sådana diskriminerande villkor skulle följaktligen betraktas som oförenliga med direktivet och i synnerhet med den princip om likabehandling som föreskrivs där.

Det bör noteras att domstolen, på området samordning av sociala trygghetssystem, konsekvent har dragit slutsatsen att medlemsstaterna, även om de själva väljer hur de organiserar sina system för social trygghet, måste följa unionsrätten när de utövar den befogenheten och, i synnerhet, måste respektera principen om likabehandling<sup>15</sup>. I detta sammanhang bör det också erinras om att det faktum att den svenska lagstiftningen gäller oavsett de berörda personernas nationalitet (inbegripet svenska medborgare) inte kan användas för att bestrida det faktum att en sådan lagstiftning kan vara indirekt diskriminerande. Domstolen har tydligt bekräftat detta i sin dom i mål C-281/98 Angonese: ”För att en åtgärd skall anses vara diskriminerande på grund av nationalitet i den mening som avses i bestämmelserna om fri rörlighet för arbetstagare krävs inte att denna åtgärd gynnar alla nationella arbetstagare eller endast missgynnar arbetstagare som är medborgare i andra medlemsstater med uteslutande av nationella arbetstagare.”<sup>16</sup>

Vidare måste det erinras om att ett av målen för unionsrätten på området laglig migration är ”att skapa ett minimum av likvärdiga förutsättningar inom unionen” och att ”erkänna att sådana tredjelandsmedborgare genom sitt arbete och genom sina skattebetalningar

---

<sup>15</sup> Mål C-507/06, Malina Klöppel, [2008] ECLI s. I-943, punkterna 17 och 18 och mål C 332/05, Celozzi [2007] ECLI I-563, punkterna 13 och 23.

<sup>16</sup> Se mål C281/98, Angonese, punkt 41 och mål C-388/01, kommissionen/Italien, punkt 14.

bidrar till unionens ekonomi”<sup>17</sup> – svensk rätt tillåter att människor arbetar kortare perioder än ett år och tvingar alla dem som arbetar minst sex månader att betala skatt för att ha rätt till skatteförmåner. Samtidigt som bidraget från tredjelandsmedborgare i deras egenskap av arbetare och skattebetalare erkänns, motsäger den svenska tolv månadersregeln för ”ställning som bosatt” denna princip, eftersom tredjelandsmedborgare som omfattas av direktiven 2011/98, 2014/36/EU och 2014/66/EU måste betala full skatt i Sverige men inte åtnjuter alla de förmåner som följer av den likabehandling som föreskrivs i dessa direktiv.

Slutligen noterar kommissionen att det yttersta syftet med de ovannämnda direktiven är att ”motverka orättvis konkurrens mellan en medlemsstats egna medborgare och tredjelandsmedborgare till följd av ett eventuellt utnyttjande av de sistnämnda”<sup>18</sup>. För att undvika ett sådant utnyttjande bör likabehandlingen gälla i förhållande till svenska medborgare som redan är bosatta i medlemsstaten, annars kan målet att motverka orättvis konkurrens mellan sådana bosatta medborgare och tredjelandsarbetare inte uppnås.

### 3.4 Följder av administrativ tystnad

I artikel 5.2 tredje stycket i direktiv 2011/98/EU, artiklarna 7.2 fjärde stycket och 20.1 andra stycket i direktiv 2003/109/EG, artikel 5.4 tredje stycket i direktiv 2003/86/EG, artikel 11.1 andra stycket i direktiv 2009/50/EG fastställs att följderna av att ett beslut inte har fattats vid utgången av den rättsligt bindande tidsfristen ska fastställas i nationell rätt.

I svensk rätt finns det två typer av följder av att ett beslut inte har fattats när tidsfristen löper ut:

- Sökanden kan begära prövning genom att begära att ärendet ska avgöras. Sådan prövning får begäras vid ett tillfälle och kan inledas tidigast sex månader efter det att ärendet inletts (12 § förvaltningslagen).
- Sökanden får fortsätta att arbeta, och därmed vistas i landet, om myndigheterna inte har avgjort i tillståndsfrågan inom den tidsfrist som fastställs i lagen (5 kap.3 § utlänningsförordningen).

Vad gäller systemen för prövning hänvisade de svenska myndigheterna i sitt svar på EUP (2018)9384 till två befintliga system: För det första uppgav de svenska myndigheterna att sökanden kan begära att myndigheterna avgör i ett ärende i enlighet med 12 § förvaltningslagen som är i kraft sedan juli 2018. Detta förfarande är inte tillgängligt förrän det har gått sex månader från det att ansökan lämnades in. Såsom anges ovan är enligt vissa av direktiven fristerna för antagande av beslut 90 dagar eller fyra månader, och därför torde detta alternativ inte vara direkt tillgängligt. De svenska myndigheterna bekräftade att detta förfarande inte är tillgängligt för tillståndssökande under perioden mellan 90 dagar och sex månader och perioden mellan fyra och sex månader.

I dessa fall föreslår de svenska myndigheterna att de sökande vänder sig till Riksdagens ombudsmän (JO) eller Justitiekanslern (JK). I detta hänseende bör det noteras att det

---

<sup>17</sup> Jfr på nytt skäl 19 i direktiv 2011/98/EG.

<sup>18</sup> Skäl 19 i direktiv 2011/98/EU.



även i propositionen<sup>19</sup> till den nya förvaltningslagen (FL) som trädde i kraft den 1 juli 2018 tydligt angavs att dessa befintliga instanser inte gav tillräckliga rättssäkerhetsgarantier för sökande i en situation med för långa handläggningstider. I propositionen specificeras tydligt att varken JO eller JK har någon skyldighet att pröva alla klagomål som kommer in, och att JO inte kan ge direktiv om hur ett specifikt ärende ska avgöras, och slutsatsen dras att "[d]en gällande ordningen innebär att någon särskild ordinär tillsyn inte utövas för att se till att myndigheterna fullgör skyldigheten att handlägga förvaltningsärenden snabbt och effektivt."

Det följer av det föregående att den svenska lagen inte föreskriver något effektivt system för att få prövning på processuella grunder efter det att lagstadgade frister som är kortare än sex månader har löpt ut utan att något avgörande lämnats.

Såsom anges ovan innehåller direktiven, vilket uttrycks i skäl 5 i direktiv 2011/98/EU, en uppsättning regler och rättssäkerhetsgarantier som reglerar förfarandet för handläggning av ansökan och har till syfte att säkerställa att förfarandet är "effektivt och genomförbart [...] samt öppet och rättvist, så att de berörda personerna ges adekvat rättssäkerhet". Direktiven säkerställer särskilt rättssäkerhet genom bestämmelser om de tidsfristerna inom vilka myndigheterna ska fatta beslut om ansökan och föreskriver följande: "Om inget beslut har fattats när tidsfristen löper ut [...], ska konsekvenserna/följderna fastställas i nationell rätt."

Kommissionen anser att syftet med dessa bestämmelser inte endast är att erkänna medlemsstaternas eget utrymme att fastställa följderna i fall av administrativ tystnad, utan även att ålägga de nationella myndigheterna skyldigheten att säkerställa rättslig säkerhet och effektiva rättsmedel för sådana fall.

Kommissionen anser följaktligen att Sverige inte har uppfyllt sin skyldighet att ge tillräcklig rättssäkerhet i situationer då inget beslut har fattats när tidsfristen löper ut, och att tillhandahålla ett effektivt rättsmedel i fall av administrativ tystnad, såsom krävs enligt artikel 5.2 tredje stycket i direktiv 2011/98/EU, artiklarna 7.2 fjärde stycket och 20.1 andra stycket i direktiv 2003/109/EG och artikel 5.4 tredje stycket i direktiv 2003/86/EG, samt artikel 11.1 andra stycket i direktiv 2009/50/EG.

#### **IV. Slutsats**

Europeiska kommissionen anser följaktligen att Sverige har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 5.4 första stycket och tredje styckena i direktiv 2003/86/EG, artikel 7.2 första och fjärde styckena, artikel 19.1 första stycket och artikel 20.1 andra stycket i direktiv 2003/109/EG, artikel 11.1 första och andra styckena i direktiv 2009/50/EG, artiklarna 2 c och d, 4.1 och 4.2, 5.2 första och tredje styckena, 6, 11 a, 12.1 c och e i direktiv 2011/98/EU, artikel 23.1 d och g i direktiv 2014/36/EU, artiklarna 15.1 och 18.2 c i direktiv 2014/66/EU.

---

<sup>19</sup> Regeringens proposition 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag. Kapitel 9 om åtgärder mot långsam handläggning, s. 101.

I enlighet med artikel 258 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt uppmanar kommissionen den svenska regeringen att inkomma med sina synpunkter i ärendet inom två månader från mottagandet av denna skrivelse.

Kommissionen förbehåller sig rätten att, efter att ha tagit del av synpunkterna eller om synpunkter inte har kommit in inom utsatt tid, vid behov avge ett motiverat yttrande enligt den artikeln.

Med vänlig hälsning

På kommissionens vägnar

Dimitris AVRAMOPOULOS

Ledamot av kommissionen

