

Lagrådsremiss

Ett höjt försörjningskrav för arbetskraftsinvandrare

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 9 juni 2022

Anders Ygeman

Elisabeth Hovmöller
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen lämnas förslag om att en arbetskraftsinvandrare genom sin anställning ska uppnå en god försörjning för att kunna beviljas ett arbetstillstånd. Förslaget syftar till att stärka arbetskraftsinvandrarens ställning på arbetsmarknaden och motverka konkurrens med låga löner.

Lagändringen föreslås träda i kraft den dag som regeringen bestämmer.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	4
3	Ärendet och dess beredning	5
4	Ett höjt försörjningskrav	5
5	Det bör inte införas något krav på viss sysselsättningsgrad	11
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	12
7	Kostnader och andra konsekvenser	13
8	Författningskommentar	17
Bilaga 1	Sammanfattning av aktuella delar i betänkandet Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m. (SOU 2021:88)	18
Bilaga 2	Betänkandets alternativa lagförslag	19
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser (SOU 2021:88)	20

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).

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

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

2 §¹

Arbetstillstånd får ges till en utlänning som har ett anställningsavtal, om
1. anställningen gör det möjligt för honom eller henne att *försörja sig*, och

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

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

Arbetstillstånd får även ges till en utlänning som deltar i ett internationellt utbyte eller om det följer av ett internationellt avtal eller ett avtal med ett annat land.

-
1. Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för överklagande av beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 6 februari 2020 att ge en särskild utredare i uppdrag att bl.a. överväga åtgärder för att motverka utnyttjande av arbetskraftsinvandrare (dir. 2020:8). Den 25 juni 2020 beslutade regeringen tilläggsdirektiv (dir. 2020:69). Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om arbetskraftsinvandring (Ju 2020:5), överlämnade den 2 februari 2021 delbetänkandet Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring (SOU 2021:5). Förslagen i delbetänkandet har tagits om hand i propositionen Skärpta och förbättrade regler om arbetskraftsinvandring (prop. 2021/22:134).

Den 2 november 2021 överlämnade utredningen sitt slutbetänkande Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m. (SOU 2021:88). En sammanfattning av slutbetänkandet och dess lagförslag i nu aktuella delar finns i *bilaga 1* respektive *bilaga 2*. Slutbetänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2021/03785).

I denna lagrådsremiss behandlas förslagen om krav på viss inkomst och anställningsgrad (i fortsättningen benämnt sysselsättningsgrad) i slutbetänkandet. Övriga förslag i slutbetänkandet bereds vidare i Regeringskansliet.

Ett utkast till avsnitt 6 i lagrådsremissen samt tillhörande författningsförslag och författningskommentar till det avsnittet har beretts under hand med Migrationsverket.

4 Ett höjt försörjningskrav

Regeringens förslag: En utlänning ska ha en anställning som möjliggör en god försörjning för att kunna beviljas ett arbetstillstånd.

Utredningens alternativa förslag stämmer i huvudsak överens med regeringens förslag. Utredningens förslag är dock formulerat som att utlänningen ska uppnå goda levnadsvillkor.

Remissinstanserna: *Brottsoffermyndigheten, Företagarna, Lunds universitet* och *Migrationsverket* ställer sig positiva till ett krav på högre inkomst. Både Brottsoffermyndigheten och Företagarna framhåller att en högre inkomstnivå generellt gynnar såväl arbetsgivare och arbetstagare som systemet som helhet. Företagarna föreslår en inkomstnivå runt 70 procent av medianlönen inom respektive bransch. Migrationsverket anser att det visserligen kan finnas ett visst värde i att ett särskilt inkomstkrav införs för arbetstillstånd, men påtalar också att det kan finnas svårigheter med att ha olika begrepp för detta i utlänningslagen. Migrationsverket och *Kammarrätten i Stockholm* efterfrågar ett förtydligande av begreppet goda levnadsvillkor. Kammarrätten i Stockholm ifrågasätter också lämpligheten i att använda sig av detta begrepp i utlänningslagen eftersom det är ett etablerat begrepp inom annan lagstiftning och då främst avser andra förhållanden än rent ekonomiska.

Almega, Gröna näringar, Hotell- och restaurangfacket, LO, LRF, SACO, Svenska transportarbetarförbundet, Svenskt Näringsliv och TCO har invändningar mot förslaget och framhåller att lön i första hand ska ges enligt kollektivavtal, i enlighet med den svenska modellen. TCO påpekar också att det redan i dag ställs krav på kollektivavtalsenliga löner och att arbetskraftsinvandrare därmed redan i dag har rätt till goda villkor. Almega, LRF, SACO och TCO framför därutöver att förslaget inte har förutsättningar att motverka det missbruk som kartlagts i utredningen.

LO och Svenska transportarbetarförbundet anser att det försörjningskrav som gäller i dag bör höjas om inte heltid görs till norm för arbetskraftsinvandrare. LO föreslår en höjning av nivån motsvarande den allmänna löneutvecklingen sedan den nuvarande lagen infördes 2008, dvs. cirka 40 procent. LO framhåller att en betydligt högre lägstanivå skulle kunna bidra till att avskräcka mindre seriösa arbetsgivare från att ta in tredjelandsmedborgare i branscher utan arbetskraftsbrist såsom hotell och restaurang, städning, skogsbruk och handel, där arbetena i stället skulle kunna tas av arbetsökande i Sverige. *Byggföretagen* föreslår att kravet på goda levnadsvillkor endast ska kunna anses uppfyllt om arbetsgivaren också har tecknat kollektivavtal.

Almega, Gröna näringar, LRF och Svenskt Näringsliv anser att förslaget leder till att arbetskraftsinvandrare från tredjeländ kommer att särbehandlas jämfört med övriga arbetstagare på arbetsmarknaden. Almega och Svenskt Näringsliv påtalar även att förslaget riskerar att påverka kompetensförsörjningen negativt. Svenskt Näringsliv ifrågasätter också användningen av begreppet goda levnadsvillkor då andra arbetstagare på arbetsmarknaden som har en lön under den nivån därmed inte skulle anses ha goda levnadsvillkor.

Skälen för regeringens förslag

Nuvarande förutsättningar för arbetstillstånd för arbetskraftsinvandrare

För att ett arbetstillstånd ska kunna beviljas en arbetskraftsinvandrare måste såväl försörjningskravet som övriga villkor i 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen (2005:716), UtlL, vara uppfyllda. Försörjningskravet innebär att inkomsten måste vara av sådan storlek att personen inte behöver försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) för att täcka sina kostnader för bland annat boende och uppehälle (propositionen *Nya regler för arbetskraftsinvandring* [2007/08:147] s. 59). Enligt praxis innebär försörjningskravet också att inkomsten som huvudregel måste uppgå till ett visst schablonmässigt bestämt belopp (MIG 2015:11 och MIG 2018:12).

Migrationsverket har beräknat att lönen, oavsett sysselsättningsgrad, som lägst måste uppgå till 13 000 kronor per månad. Vid beräkningen har Migrationsverket utgått från bl.a. riksnormen för försörjningsstöd, uppgifter från SCB och Konsumentverket samt skattetabeller från Skatteverket. Enligt uppgift till utredningen gjorde Migrationsverket under 2019 en översyn av beloppet men bedömde med hänsyn till hur kravet är formulerat i förarbeten och praxis att det inte fanns skäl att ändra nivån.

Övriga villkor enligt 6 kap. 2 § UtIL består i att lönen, försäkringskyddet och övriga anställningsvillkor inte får vara sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Migrationsöverdomstolen har uttalat att en helhetsbedömning ska göras av samtliga anställningsvillkor och att så länge som villkoren vid en sådan bedömning inte kan anses vara sämre bör de kunna godtas (MIG 2017:24 och MIG 2017:25).

Försörjningskravet för arbetskraftsinvandrare bör höjas

Av utredningens kartläggning framgår att missbruket med systemet för arbetskraftsinvandring bl.a. består i att människor arbetar till en alltför låg lön, långa dagar och ibland utan ledighet. Regeringen ansluter sig till utredningens bedömning att problemen är betydande och mycket allvarliga. Missbruket utgör ett hot mot en sund konkurrens. Företag som följer reglerna får svårare att överleva utan att själva göra avkall på efterlevnaden av reglerna.

När systemet för arbetskraftsinvandring från tredjeland infördes 2008 ansåg den dåvarande regeringen att den omständigheten att en utlänning måste kunna försörja sig inte är ett tillräckligt krav på lönesättningen. Därför infördes även ett lagstadgat krav på att svenska kollektivavtal eller vad som är praxis inom yrket eller branschen ska tjäna som vägledning för de anställningsvillkor som ska gälla för att kunna få ett arbetstillstånd (prop. 2007/08:147 s. 27).

Det nuvarande regelverket har dock, som bl.a. utredningens kartläggning visar, kommit att underlätta för oseriösa arbetsgivare att anlita billig arbetskraft och utnyttja systemet. Regeringen anser att det är särskilt allvarligt att den organiserade brottsligheten till viss del finansieras av de upplägg som utredningen beskriver. Ekobrottsmyndigheten anger också att missbruket av systemet för arbetskraftsinvandring är ett av de enskilt största brottsområdena inom grov ekonomisk brottslighet. Detta är kostnader för det offentliga och för samhället som kan vara svåra att mäta men som på sikt orsakar stor skada. I förlängningen kan det undergräva tilltron till arbetskraftsinvandringssystemet. Enligt regeringen är det också en viktig utgångspunkt att Sverige inte ska konkurrera med låga löner. I linje med det som *Företagarna* påpekar i sitt remissvar anser regeringen att ett stärkt krav på försörjning gynnar såväl arbetsgivare och arbetstagare som systemet som helhet.

Almega, LRF, SACO, Svenskt Näringsliv och *TCO* påpekar att utredningen inte anser att ett inkomstkrav är ändamålsenligt för att motverka den typ av missbruk som utredningens kartläggning visar finns. Regeringen delar emellertid *Brottsoffermyndighetens* uppfattning att ett höjt försörjningskrav ändå medför förbättringar för arbetstagaren, t.ex. genom att göra det lättare att konstatera om någon arbetar under uppenbart orimliga villkor. Regeringen instämmer även i *LO:s* uppfattning att en betydligt högre lägstanivå på försörjningskravet skulle kunna bidra till att avskräcka mindre seriösa arbetsgivare. Även om ett högre försörjningskrav inte ensamt kan stoppa missbruket med systemet av arbetskraftsinvandrare anser regeringen alltså att det är en åtgärd som kommer att stärka arbetskraftsinvandrarens ställning på arbetsmarknaden och dessutom gynna systemet som helhet. Det bör också noteras att

utredningens kartläggning inte omfattade de fall då arbetskraftsinvandrare anställts till lägre löner än vad en svensk arbetstagare skulle få. Ett höjt försörjningskrav skulle enligt regeringen få effekt även i de fallen och därmed också motverka att löner dumpas för arbetskraftsinvandrare. Även *Migrationsverket* anser att det kan finnas ett visst värde i att ett särskilt krav införs för arbetskraftsinvandringsärenden.

Flera remissinstanser både på arbetsgivar- och arbetstagsidan påpekar att kollektivavtalet är en garant för att alla arbetare i Sverige ska få en skälig lön oavsett varifrån de kommer. *Byggföretagen* har fört fram att ett alternativ för att höja inkomstnivåerna skulle kunna vara att enbart bevilja ansökningar för personer som ska arbeta för ett företag som har tecknat kollektivavtal. Regeringen instämmer visserligen i bedömningen att kollektivavtal är en bra garant för goda arbetsvillkor, men det gör inte att problemen försvinner avseende personer som exempelvis kommer hit på deltidstjänster och av den anledningen får låga löner.

Almega, LRF, SACO, Svenskt Näringsliv och TCO framför att ett inkomstkrav är systemfrämmande och strider mot den svenska modellen. Regeringen delar remissinstansernas uppfattning att den svenska modellen ska värnas. Ett försörjningskrav finns emellertid redan i dag. En höjning av försörjningskravet kan därför inte direkt sägas inverka på den fria förhandlingsrätten mellan parterna på arbetsmarknaden. Det handlar i stället om att reglera under vilka förutsättningar det är rimligt och försvarbart att en arbetskraftsinvandrare från tredjeland ska kunna komma till Sverige och arbeta. Det är, som utredningen är inne på, inte tillräckligt att en person som kommer hit från tredjeland för att arbeta inte behöver utnyttja välfärdssystemen eller sociala trygghetssystem. En höjning av försörjningskravet kan därmed bidra till att bevara legitimiteten i systemet för arbetskraftsinvandring och kan inte sägas förändra den svenska modellen i grunden.

Almega, Svenskt Näringsliv och LRF påpekar att ett höjt försörjningskrav kan innebära att arbetskraftsinvandrare särbehandlas i förhållande till andra arbetstagare på arbetsmarknaden. Som anförs ovan finns det emellertid ett försörjningskrav redan i dag. Vidare framgår det av utredningens kartläggning att arbetskraftsinvandrare är utsatta på arbetsmarknaden. Flera av dem kan inte språket, har dålig kunskap om sina rättigheter och är beroende av sin arbetsgivare på det sättet att de riskerar att bli av med arbetet om de uttrycker sig kritiskt eller försöker få någon förändring till stånd. Skyddet för denna särskilt utsatta grupp av arbetstagare stärks genom ett höjt försörjningskrav. Dessutom leder ett höjt försörjningskrav till en sundare konkurrens.

Regeringen anser inte heller att de negativa konsekvenser för kompetensförsörjningen som kan följa av ett höjt försörjningskrav och som Almega och Svenskt Näringsliv framhåller i sina remissvar ska överdrivas. Enligt regeringens uppfattning bör det behov av arbetskraft, som inte kan tillgodoses av utländska arbetstagare till följd av ett höjt försörjningskrav, kunna fyllas av arbetskraft i Sverige. Som LO påpekar skulle en betydligt högre lägstanivå kunna bidra till att avskräcka mindre seriösa arbetsgivare i branscher utan arbetskraftsbrist från att ta in tredjelandsmedborgare på arbeten, som i stället skulle kunna tas av arbetssökande i Sverige. Generellt får också, som även Företagarna påpekar, utgångspunkten vara att de arbetsgivare som har behov av viss

kvalificerad kompetens också kan betala för den. Sammantaget finns det alltså starka skäl att höja det nuvarande försörjningskravet.

Begreppet goda levnadsvillkor är problematiskt

Utredningen föreslår att det ska krävas en anställning som ger goda levnadsvillkor för att ett arbetstillstånd ska kunna beviljas. Enligt utredningen innebär detta begrepp krav på en högre inkomstnivå än socialtjänstlagens skäligen levnadsnivå, vilket alltså skulle innebära en höjning av försörjningskravet i jämförelse med det som gäller i dag. Genom ett nytt begrepp skulle enligt utredningen en annan beräkningsmodell kunna användas, t.ex. kan medelinkomsten för löntagare i Sverige och konsumentprisindex beaktas i beräkningen.

Begreppet goda levnadsvillkor används i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och tar då främst sikte på andra förhållanden än rent ekonomiska. Flera remissinstanser är kritiska till förslaget att använda begreppet goda levnadsvillkor. *Migrationsverket* och *Kammarrätten i Stockholm* anser att begreppet kan ge upphov till tillämpningssvårigheter och att innebörden måste förtydligas. Kammarrätten ifrågasätter också lämpligheten av att använda sig av ett begrepp som redan används i annan lagstiftning med en delvis annan innebörd. *TCO* påpekar i sin tur att det redan enligt den befintliga lagstiftningen krävs anställningsvillkor i nivå med kollektivavtal eller branschpraxis och att en arbetskraftsinvandrare redan enligt gällande bestämmelser därmed alltså har rätt till goda villkor. *Svenskt Näringsliv* anser att resonemanget om att medelinkomsten för svenska löntagare ska utgöra nivån för goda levnadsvillkor innebär att alla de arbetstagare i Sverige som har en inkomst under denna nivå inte kan anses uppnå goda levnadsvillkor.

Regeringen delar i flera avseenden remissinstansernas kritik mot begreppet goda levnadsvillkor. Det är problematiskt att föra in ett begrepp i utlänningslagen som redan är etablerat i annan lagstiftning med en annan betydelse. Som både Kammarrätten i Stockholm och Migrationsverket anför finns det stor risk för tillämpningsproblem, inte minst när praxis och förarbetsuttalanden kring begreppet inom lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade inte kan överföras till den innebörd begreppet bör ha i utlänningslagen. Det är enligt regeringen viktigt att begreppet som väljs för att formulera ett försörjningskrav tar sikte på just de ekonomiska aspekterna.

Sammantaget anser regeringen att goda levnadsvillkor inte är lämpligt att använda för att formulera ett höjt försörjningskrav för arbetskraftsinvandrare. Ett annat begrepp bör därför användas.

En arbetskraftsinvandrare ska ha en lön som möjliggör en god försörjning

Innebörden av det nuvarande försörjningskravet har genom förarbetena preciserats till en lägsta gräns motsvarande nivån för när en person har rätt till försörjningsstöd. Det går alltså inte, som *LO* och *Svenskt Näringsliv* har fört fram, att höja nivån på det nuvarande kravet utan att också ändra lydelsen av 6 kap. 2 § UtL.

Migrationsverket påtalar att tillämpningen kan bli svår om det införs ytterligare nya begrepp och att det är problematiskt om förutsättningarna för att få ett arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtIL skulle komma att skilja sig från exempelvis ett tillstånd för ICT och säsonganställning (se 6 b kap. 1 § och 6 c kap. 2 § UtIL). Regeringen instämmer delvis i synpunkterna men anser likväl att försörjningsnivån för arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtIL behöver höjas jämfört med vad som krävs i dag. Det blir då ofrånkomligen så att olika nivåer på inkomsten kommer gälla för de olika tillstånden.

Regeringen föreslår, i stället för det begrepp som utredningen föreslår, att det bör krävas att en arbetskraftsinvandrare genom anställningen ska uppnå en god försörjning för att kunna beviljas ett arbetstillstånd. Det blir då tydligt att det även fortsatt är arbetstagarens inkomst som avses. Det är vidare av stor vikt att den närmare omfattningen av begreppet god försörjning definieras så precist som möjligt. Inte minst för att förenkla Migrationsverkets handläggning och för att den enskilde lättare ska kunna förutse utfallet i sitt ärende. Liksom utredningen med begreppet goda levnadsvillkor, anser också regeringen att en god försörjning innebär en högre nivå än skälig levnadsnivå. Det ska inte vara tillräckligt att en person inte behöver utnyttja välfärdssystemen eller sociala trygghetssystem för att kunna beviljas ett arbetstillstånd. *LO* har föreslagit att försörjningsnivån ska höjas med minst 40 procent, dvs. i nivå med den allmänna löneutveckling som varit sedan lagens införande 2008. Regeringen ser dock i stället fördelar med att beakta t.ex. konsumentprisindex eller medelinkomsten för löntagare i Sverige, som utredningen är inne på, eller att kunna använda sig av en lönenivå som motsvarar en viss del av medianlönen på svensk arbetsmarknad. Företagarna föreslår en inkomstnivå som ligger i nivå runt 70 procent av medianlönen inom respektive bransch.

Vad som närmare avses med god försörjning är dock en fråga av detaljkaraktär som också kan komma att variera över tid. Den närmare innebörden av kravet bör därför regleras i förordning.

Av bemyndigandet i 6 kap. 9 § UtIL framgår att regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om arbetstillstånd. Regeringen delar utredningens bedömning att detta bemyndigande kan användas för att precisera innebörden av ett höjt försörjningskrav.

Den nya bestämmelsen om möjlighet att avstå från återkallelse blir tillämplig även på det höjda försörjningskravet

Kammarrätten i Stockholm undrar hur ett försörjningskrav kommer att förhålla sig till den nya bestämmelsen om återkallelse av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete i 7 kap. 7 e § UtIL. Den bestämmelsen innebär att ett arbetstillstånd inte behöver återkallas i ringa fall eller om en återkallelse med hänsyn till omständigheterna annars inte framstår som skälig. Möjligheten att avstå från en återkallelse kommer att omfatta även misstag som begåtts när det gäller det höjda försörjningskrav som nu föreslås.

5 Det bör inte införas något krav på viss sysselsättningsgrad

Regeringens bedömning: Ett krav på viss sysselsättningsgrad bör inte införas för arbetstillstånd.

Utredningens bedömning stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna: Det stora flertalet remissinstanser har inte yttrat sig om behovet av att införa ett krav på en sysselsättningsgrad om minst 75 procent av heltid för att ett arbetstillstånd ska kunna beviljas. Av de som har yttrat sig är *Almega*, *Gröna näringar*, *LRF*, *Migrationsverket*, *SACO*, *Svenskt Näringsliv* och *TCO* kritiska. Remissinstanserna anför bl.a. att en sådan reglering inte är ändamålsenlig för att motverka det missbruk som utredningen har kartlagt. *Almega*, *Svenskt Näringsliv* och *LRF* framhåller dessutom att det i Sverige är systemfrämmande att genom lag styra sysselsättningsgraden. *Gröna näringar* och *LRF* anser också att förslaget leder till att arbetskraftsinvandrare från tredjeland kommer att särbehandlas jämfört med övriga arbetstagare på arbetsmarknaden samt vara den arbetskraft på svensk arbetsmarknad som är mest reglerad och kontrollerad. *Migrationsverket* påpekar att det framstår som oklart hur en reglering av sysselsättningsgrad skulle förhålla sig till utredningens förslag om ett höjt inkomstkrav.

Brottsförmyndigheten, *LO* och *Svenska transportarbetarförbundet* är positiva till att införa ett krav på viss grad av anställning och anser dessutom att ett krav på heltidsanställning bör införas. Enligt *LO* och *Svenska transportarbetarförbundet* bör undantag från kravet på heltidsanställning kunna medges för arbetskraftsinvandrare vars arbetsgivare har kollektivavtal som skyddar mot oskäliga anställningsvillkor vid deltidsanställning.

Skälen för regeringens bedömning: Utredningen har kartlagt vilken sysselsättningsgrad som varit vanligast förekommande i sådana ansökningar om arbetstillstånd de senaste tio åren där lönen varit 25 000 kronor i månaden eller mindre. Av kartläggningen framgår att det varit vanligast med en sysselsättningsgrad om 75 procent. Av de som haft en sysselsättningsgrad om 75 procent var en lön mellan 16 000 och 18 999 kronor i månaden det vanligaste. Kartläggningen visar dock att det inte är ett missbruk av deltidsanställningar eller låga löner kopplade till deltidsanställningar, som är det huvudsakliga problemet vid utnyttjande av arbetskraftsinvandrare.

Regeringen, liksom flera remissinstanser, delar utredningens bedömning att det inte bör införas något krav på viss sysselsättningsgrad. Det kan med hänsyn till behovet av kompetensförsörjning finnas fördelar med att behålla möjligheten till deltidsanställningar. Detta särskilt som en deltidsanställning för en arbetskraftsinvandrare inte alltid innebär att utlänningen har en låg lön. Därtill har utredningen påpekat att en reglering av sysselsättningsgraden inte är ändamålsenligt för att motverka missbruket av systemet för arbetskraftsinvandring.

LO och *Svenska transportarbetarförbundet* anser att ett heltidskrav ska införas och att undantag endast ska kunna göras för arbetskraftsinvandrare vars arbetsgivare har kollektivavtal som skyddar mot oskäliga

anställningsvillkor vid deltidsanställning. Enligt regeringen framstår det inte som effektivt att eventuella avvikelser från heltidskravet ska prövas i varje enskilt fall. Särskilt inte med beaktade av vad det skulle innebära för Migrationsverkets handläggningstider och resurser. Det kan också bli svårt för den sökande och för arbetsgivaren att förutse om tillståndet kan komma att beviljas om anställningen inte avser en heltidstjänst. En sådan brist på förutsebarhet kan också få negativa effekter för kompetensförsörjningen.

Enligt regeringen är det mest ändamålsenliga sättet att höja inkomsterna för arbetskraftsinvandrare att ställa ett högre försörjningskrav. Regeringen instämmer alltså i utredningens bedömning att det inte bör införas något krav på viss sysselsättningsgrad för arbetstillstånd. Nackdelarna med att införa ett sådant krav överväger enligt regeringens bedömning de fördelar som finns.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringen ska träda i kraft den dag som regeringen bestämmer.

Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för överklagande av beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

Utredningen lämnar inget förslag om ikraftträdande- och övergångsbestämmelser avseende sitt alternativa förslag om ett höjt inkomstkrav.

Remissinstanserna har inte framfört synpunkter i denna del.

Skälen för regeringens förslag: Förslaget om ett höjt försörjningskrav syftar till att stärka arbetskraftsinvandrares ställning på arbetsmarknaden och motverka konkurrens med låga löner. Förslaget har också betydelse för att Sverige ska vara ett attraktivt land för arbetskraftsinvandring. Det är därför angeläget att lagändringen kan träda i kraft så snart som möjligt. Samtidigt har regeringen bedömt att den närmare preciseringen av det höjda försörjningskravet i 6 kap. 2 § UtL bör göras i förordning. Beredningen av förordningsändringen kan komma att innefatta ytterligare remittering. Det är väsentligt att lagändringen och förordningsändringen träder i kraft samtidigt för att undvika den situationen att det saknas nödvändiga förordningsbestämmelser. Därför bör lagändringen träda i kraft den dag som regeringen bestämmer.

Även *Migrationsverket*, som har fått yttra sig under hand över regeringens förslag till ikraftträdande, framhåller att det är positivt att det beaktas att lag- och förordningsändringarna ska kunna träda i kraft samtidigt.

Huvudregeln inom förvaltningsrätten är att rättstillämparen ska tillämpa den lag som gäller vid tidpunkten för prövningen om inget annat föreskrivs. Denna huvudregel skulle dock kunna leda till att en enskild får sin ansökan om arbetstillstånd prövad av Migrationsverket enligt de äldre bestämmelserna, men vid ett överklagande får sin ansökan prövad mot det

föreslagna höjda försörjningskravet. Den enskilde skulle då, genom sitt överklagande, hamna i en sämre situation. En sådan ordning är inte önskvärd. Om Migrationsverket har tillämpat de äldre bestämmelserna bör därför en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen vid ett överklagande tillämpa samma bestämmelser som Migrationsverket.

Regeringen anser inte att det i övrigt finns behov av övergångsbestämmelser. En ansökan om arbetstillstånd ska därför prövas hos Migrationsverket enligt den föreslagna bestämmelsen från och med den dag då den träder i kraft.

7 Kostnader och andra konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslaget kommer att stärka arbetskraftsinvandrarers ställning på arbetsmarknaden och motverka konkurrens med låga löner. Förslaget föranleder inte några kostnader för enskilda eller för det allmänna.

Förslaget kan få vissa konsekvenser för företagens kompetensförsörjning, men innebär inte annan påverkan på företagens kostnader eller verksamhet.

Förslaget kan leda till att något fler kvinnor inte kommer att kunna få arbetstillstånd och att den överlag ojämn könsfördelningen av arbetstillstånd därför ökar något.

Förslaget får inte några EU-rättsliga eller miljömässiga konsekvenser. Förslaget får inte heller några direkta effekter för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Migrationsverket* framhåller att många av utredningens förslag innebär nya bedömningsgrunder som leder till kostnadsdrivande handläggningsmoment och begränsar möjligheten till digitalisering och automatisering. För att mildra de negativa konsekvenserna kommer ett tillskott på cirka 5 miljoner kronor för 2023 och därefter cirka 2 miljoner per år vara nödvändigt enligt Migrationsverket för att hantera den sammantagna effekten av utredningens förslag.

Regelrådet delar utredningens bedömning att bestämmelser om ett inkomstkrav kommer att påverka företagen. Enligt Regelrådet hade det varit önskvärt med närmare beskrivningar av det inkomstkrav som kan bli aktuellt, men rådet noterar att vissa av de utmaningar som kan uppstå för företagen med anledning av förslaget i denna del har beskrivits och identifierats, liksom att det finns ett bemyndigande att lämna närmare föreskrifter. Med anledning av förslagets karaktär anser Regelrådet därför att beskrivningen kan godtas i detta ärende. Vidare bedömer Regelrådet att beskrivningen av förslagets påverkan på företagens administrativa kostnader är bristfällig, men att beskrivningen av förslagets påverkan på företagets andra kostnader och verksamhet är godtagbar. Sammantaget finner Regelrådet också att en utbliven beskrivning av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning är godtagbar.

Svenskt Näringsliv och *LRF* anser att utredningen inte har bedömt konsekvenserna för företagen på ett tillräckligt genomgripande sätt. Svenskt Näringsliv efterfrågar också en konsekvensbedömning av vad det skulle innebära för företagens kompetensförsörjning, konkurrenskraft och arbetsgivarens arbetsledningsrätt att införa krav på en anställning med en viss inkomst som ska göra det möjligt att uppnå goda levnadsvillkor. Svenskt Näringsliv framhåller det faktum att staten blandar sig i den svenska lönebildningsmodellen, och att det saknas en redogörelse för hur förslaget skulle påverka de svenska kollektivavtalens lönereglering. Flera års väntan på praxis från Migrationsöverdomstolen avseende inkomstnivån skulle också leda till en betydande osäkerhet och ett stort risktagande för både företag och arbetskraftsinvandrare.

Skälen för regeringens bedömning

Konsekvenser för det allmänna

Redan enligt gällande rätt måste det vid en prövning av en ansökan om arbetstillstånd säkerställas att arbetskraftsinvandraren har en viss lön. Det finns också ett försörjningskrav som behöver vara uppfyllt. Regeringen bedömer därför att detta förslag inte innebär nya bedömningsgrunder som skapar fler handläggningsmoment. Avsikten med förslaget är dessutom att försörjningskravet ska preciseras i en förordning. Några genomgripande förändringar eller tidskrävande handläggningsmoment bör det därmed inte vara fråga om för Migrationsverket med anledning av regeringens förslag. Tvärtom bedömer regeringen att handläggningen och tillämpningen kommer att förenklas. Migrationsverket har också påpekat att många av utredningens förslag i sig endast kommer innebära en marginellt ökad kostnad. Detta gäller enligt regeringen särskilt för förslaget om ett höjt försörjningskrav.

För migrationsdomstolarna bedöms förslaget endast ha en marginell påverkan i och med en eventuell initial ökning av antalet mål som rör det höjda försörjningskravet. Som anges ovan är avsikten dessutom att precisera begreppet god försörjning i förordning. Regeringen bedömer inte heller att förslaget kommer innebära kostnader och konsekvenser för det allmänna i övrigt. Någon ytterligare finansiering behövs alltså inte.

Konsekvenser för företag

Regeringen instämmer i utredningens och *Regelrådets* bedömning att ett stärkt försörjningskrav för arbetskraftsinvandrare kan få konsekvenser för företagen. Regeringens förslag skiljer sig något från utredningens genom att en arbetskraftsinvandrare ska ha en anställning som möjliggör en god försörjning i stället för goda levnadsvillkor. Effekten är dock desamma så till vida att den lägsta möjliga lönen för en arbetskraftsinvandrare höjs. Till skillnad från utredningen anser regeringen att begreppet inte ska preciseras genom rättstillämpningen utan i förordning. Den brist på förutsebarhet avseende inkomstnivå som utredningen pekar på och som *Svenskt Näringsliv* också kritiserar gör sig därför inte gällande på samma sätt med regeringens förslag. I stället bör den ordning som nu föreslås medföra en mer transparent och förutsebar tillämpning för såväl privata som offentliga arbetsgivare.

Som utredningen pekar på kan ett höjt försörjningskrav innebära att vissa företag inte längre kan eller vill anställa tredjelandsmedborgare. Om företag inte hittar nödvändig kompetens bland de arbetssökande i Sverige, kan det finnas viss risk att företag inte kan växa eller utvecklas på det sätt det annars skulle. Ett sådant krav skulle alltså kunna få negativa konsekvenser för kompetensförsörjningen, vilket Svenskt Näringsliv också är inne på. En effekt av detta skulle dock kunna bli att arbeten i högre utsträckning kan erbjudas till arbetssökande i Sverige. Generellt måste också utgångspunkten vara att de arbetsgivare som har behov av viss, kvalificerad kompetens som regel också kan betala för den. Förslagen gäller därtill endast den krets av arbetskraftsinvandrare som omfattas av 6 kap. 2 § UtIL. Till exempel kommer säsongarbetare som omfattas av EU:s säsonganställningsdirektiv, arbetstagare med ICT-tillstånd och EU-medborgare inte omfattas av ett stärkt försörjningskrav. Att dessa arbetstagare inte kommer omfattas kan begränsa de eventuella negativa konsekvenserna för kompetensförsörjningen, men framför allt bedömer regeringen att den sunda konkurrensen mellan företag kommer att öka eftersom förslaget bör leda till att konkurrens med låga löner motverkas.

Regeringens bedömning är att ett höjt försörjningskrav i sig inte medför några administrativa kostnader för företagen. Arbetsgivaren behöver enligt gällande rätt redan ange vilken lön som ska gälla för arbetstagaren. Som utredningen konstaterar, vilket Regelrådet inte invänder mot, bedöms förslaget inte heller innebära någon påverkan på företagens andra kostnader eller verksamhet. Bestämmelsens utformning kan inte heller sägas särbehandla små företag.

Svenskt Näringsliv undrar hur förslaget påverkar de svenska kollektivavtalens lönerreglering. Som anges i avsnitt 4 finns redan enligt gällande rätt ett försörjningskrav. En höjning av försörjningskravet kan därför inte direkt sägas inverka på den fria förhandlingsrätten mellan parterna på arbetsmarknaden. Det handlar i stället om att reglera under vilka förutsättningar det är rimligt och försvarbart att en arbetskraftsinvandrare från tredjeland ska kunna komma till Sverige och arbeta. Förslaget syftar till att bevara legitimiteten i systemet för arbetskraftsinvandring och kan inte sägas förändra den svenska modellen i grunden.

Konsekvenser för enskilda

Ett höjt försörjningskrav skulle kunna leda till en viss minskning av antalet arbetskraftsinvandrare som kommer att kunna beviljas arbetstillstånd i Sverige. Den arbetskraftsinvandrare som beviljas ett arbetstillstånd kommer genom förslaget emellertid att löpa mindre risk att hamna i en situation där denne behöver arbeta under oskäliga villkor för att klara sin försörjning. Regeringen bedömer därför att ett höjt försörjningskrav kommer att stärka arbetskraftsinvandrarens ställning på arbetsmarknaden.

Förändringen av försörjningskravet är enligt regeringen särskilt viktigt eftersom arbetskraftsinvandrare enligt utredningens kartläggning är utsatta på arbetsmarknaden på grund av att flera av dem inte kan språket, har dålig kunskap om sina rättigheter och är beroende av sin arbetsgivare på det sättet att de riskerar att bli av med arbetet om de uttrycker sig kritiskt eller

försöker få någon förändring till stånd. Det är således en särskilt utsatt grupp som skyddas genom förslaget.

Förslaget kan också leda till en minskad risk för att arbetskraftsinvandrarrens anhöriga, inklusive barn, lever under utsatta ekonomiska förhållande.

Övriga konsekvenser

Förslaget syftar till att återskapa legitimitet åt systemet med arbetskraftsinvandring genom att stärka arbetskraftsinvandrarrens ställning på arbetsmarknaden och motverka konkurrens med låga löner. Förslaget har också betydelse för att Sverige ska vara ett attraktivt land för arbetskraftsinvandring. Genom att den lägsta försörjningsnivån höjs och arbetskraftsinvandrarrens ställning därmed stärks bör förslaget leda till bättre levnads- och arbetsvillkor för arbetskraftsinvandrare. Detta kan i sin tur ha en positiv effekt för den enskildes möjlighet att integreras i samhället.

Det är betydligt fler män än kvinnor som ansöker om arbetstillstånd i Sverige. När det gäller lönenivåer är fördelningen relativt likartad för kvinnor och män, bortsett från de högsta och de lägsta lönerna. Enligt en kartläggning av den sammanräknade förvärvsinkomsten bland kvinnor och män som invandrade av arbetsmarknadsskäl 2011–2016 och ännu bodde i Sverige 2017, bland dem med en lön mellan 200 000–399 999 kronor per år, var skillnaden enbart någon procent mellan män och kvinnor. Fler kvinnor än män var representerade i det högre spannet av intervallet. Det var cirka fem procent fler kvinnor än män som hade en inkomst mellan 1–199 999 kronor per år (Statistiska Centralbyrån, 2020, *Kockar och it-specialister är de vanligaste arbetskraftsinvandrarerna*). Eftersom det alltså är något fler kvinnor än män i det lägre lönespannet skulle förslaget, som i sig är könsneutralt utformat, kunna få effekten att något fler kvinnor inte kommer att kunna beviljas arbetstillstånd. Det är också totalt sett betydligt fler män som ansöker om arbetstillstånd. En ytterligare konsekvens skulle därför kunna vara att den överlag ojämna könsfördelningen ökar något.

Förslaget bedöms inte få några EU-rättsliga konsekvenser. Det strider inte mot EU-rätten eller några andra internationella konventioner eller avtal som Sverige ska följa. Förslaget bedöms inte heller få effekter på miljön eller direkta effekter för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

8 Författningskommentar

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

6 kap. Arbetstillstånd

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

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

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

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

Arbetstillstånd får även ges till en utlänning som deltar i ett internationellt utbytte eller om det följer av ett internationellt avtal eller ett avtal med ett annat land.

I paragrafen anges de grundläggande förutsättningarna för att arbetstillstånd ska kunna beviljas. Övervägandena finns i avsnitt 4.

Ändringen i *första stycket 1* innebär att en utlänning för att kunna beviljas arbetstillstånd ska ha en anställning som gör det möjligt för honom eller henne att uppnå en god försörjning. Begreppet god försörjning innebär ett högre krav på inkomst än det hittillsvarande kravet på att kunna försörja sig. Detta innebär att inkomsten måste vara av sådan omfattning att han eller hon inte behöver försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) för att täcka sina kostnader för bl.a. boende och uppehälle (se prop. 2007/08:147 s. 59). Inkomstnivån ska alltså ligga över det som krävs för att tillförsäkras en skäligen levnadsnivå enligt socialtjänstlagen. Kravet gäller även fortsatt endast utlänningen själv. Någon ändring i sak är alltså inte avsedd i detta avseende.

Regeringen kan med stöd av bemyndigandet i 9 § meddela mer detaljerade föreskrifter om vad som avses med kravet på god försörjning.

Möjligheten att underlåta en återkallelse av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt 7 kap. 7 e § omfattar även misstag som begås avseende det höjda försörjningskravet.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.
2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för överklagande av beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna behandlas i avsnitt 6.

Andra punkten innebär att det nya höjda försörjningskravet inte ska tillämpas av en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen vid prövning av ett överklagande av ett beslut som Migrationsverket har meddelat med stöd av äldre bestämmelser. Domstolen ska då tillämpa samma regler som Migrationsverket har tillämpat.

Sammanfattning av aktuella delar i betänkandet Ett förbättrat system mot arbetskrafts- exploatering m.m. (SOU 2021:88)

Uppdraget

Den övergripande målsättningen enligt utredningens direktiv var att förbättra den nuvarande regleringen för arbetskraftinvandring samtidigt som dagens system för arbetskraftsinvandring värnas. Av utredningens direktiv framgår också att det är viktigt att det råder goda anställningsvillkor och att systemet för arbetskraftsinvandring inte missbrukas av vissa arbetsgivare. I slutbetänkandet har utredningen bl.a. haft följande uppdrag

- kartlägga hur och i vilken utsträckning regelverket för arbetskraftsinvandring används för organiserat missbruk
- kartlägga i vilken utsträckning deltidsarbetande arbetskraftsinvandrare, särskilt i arbetskraftsintensiva branscher, är utsatta för exploatering
- vid behov lämna författningsförslag eller föreslå andra åtgärder.

Sammanfattning

Med anledning av utredningens uppdrag har utredningen undersökt arbetskraftsinvandrares lönenivåer och anställningsgrad. Enligt den kartläggning som utredningen gjort framgår att det inte är storleken på den redovisade inkomsten som är ett problem utan att missbruket består i att vissa arbetskraftsinvandrare tvingas betala tillbaka delar av lönen till arbetsgivaren. Kartläggningen har vidare visat att inte heller deltidsanställningar eller låga löner kopplade till deltidsanställningar framhålls som det huvudsakliga problemet med det missbruk som kan förekomma. Utredningen har inte heller funnit något stöd för att arbetskraftsinvandrare systematiskt skulle erbjudas deltidsanställningar men tvingas arbeta heltid. Ett höjt inkomstkrav eller en begränsning av anställningsgraden för att beviljas arbetstillstånd är därför inte ändamålsenligt för att motverka det missbruk som utredningen har kartlagt.

För det fall det ändå bedöms finnas ett visst värde i att ställa krav på en något högre lägsta inkomst än vad som gäller idag och ett krav på en viss anställningsgrad för att en tredjelandsmedborgare ska få tillstånd för att komma hit och arbeta lämnar utredningen ett alternativt förslag. Enligt detta förslag föreslås att anställningsgraden regleras på så sätt att det krävs att anställningen, som ligger till grund för arbetstillståndet, motsvarar minst 75 procent av en heltidstjänst samtidigt som inkomstnivån ändras från dagens krav på att kunna försörja sig till att det ska vara möjligt för utlänningen att uppnå goda levnadsvillkor. Regeringen kan utfärda närmare föreskrifter om vad som avses med goda levnadsvillkor.

2 § Arbetstillstånd får ges till en utlänning som erbjudits en anställning, om

3. *anställningen motsvarar minst 75 procent av en heltidstjänst och gör det möjligt för honom eller henne att uppnå goda levnadsvillkor, och*
4. lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen.

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

Arbetstillstånd får även ges till en utlänning som deltar i ett internationellt utbyte eller om det följer av ett internationellt avtal eller ett avtal med ett annat land.

Förteckning över remissinstanser (SOU 2021:88)

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

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

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