Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m.

Betänkande av Utredningen om en behovsprövad arbetskraftsinvandring

Stockholm 2024

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2024:15

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-0870-1 (tryck)
ISBN 978-91-525-0871-8 (pdf)
ISSN 0375-250X

Till statsrådet
Maria Malmer Stenergard

Regeringen beslutade den 30 juni 2022 att ge i uppdrag åt en särskild utredare att bland annat analysera och ta ställning till hur ett nytt och effektivt system för arbetsmarknadsprövning kan utformas, analysera och ta ställning till hur systemet med s.k. spårbyte kan avskaffas, analysera och ta ställning till om den särskilda avgiften för den som anställer en utlänning som saknar rätt att vistas eller arbeta i Sverige ska höjas och differentieras samt lämna nödvändiga författningsförslag (dir. 2022:90). Den 16 februari 2023 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv för utredningen som bland annat innebar att utredaren inte längre skulle fullfölja uppdraget att föreslå ett nytt system för arbetsmarknadsprövning, med angränsande frågor. I stället ska utredaren bland annat analysera och ta ställning till hur ett regelverk kan utformas som utgår från att arbetstillstånd endast kan beviljas om utlänningen erbjuds en viss lönenivå och hur ett lägre lönekrav för enskilda yrkesgrupper kan utformas. Utredningen ska också bland annat föreslå hur ett regelverk kan utformas som innebär att vissa yrkesgrupper kan exkluderas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd och analysera och ta ställning till åtgärder som främjar den högkvalificerade arbetskraftsinvandringen samt lämna nödvändiga författningsförslag (dir. 2023:25).

Till särskild utredare förordnades den 30 juni 2022 kammarrättsrådet Ann-Jeanette Eriksson. Som experter förordnades den 31 augusti 2022 ämnesrådet Lina Kager (Näringsdepartementet), kanslirådet Karl Rahm (Justitiedepartementet), ämnesrådet Maria Wikhall (Arbetsmarknadsdepartementet), den rättsliga experten Anna Bartosiewicz (Migrationsverket), arbetsmarknadsexperten Amelie Berg (Svenskt Näringsliv), den kvalificerade handläggaren Sanja Nezirevic (Arbetsförmedlingen) och utredaren Mattias Schulstad (LO). Karl Rahm

entledigades den 25 oktober 2022 och i stället förordnades samma dag rättssakkunniga Karin Nordqvist (Justitiedepartementet). Karin Nordqvist entledigades i sin tur den 24 augusti 2023 och i stället förordnades samma dag kanslirådet Kajsa Kellerborg (Justitiedepartementet). Maria Wikhall entledigades den 7 juni 2023 och i stället förordnades samma dag ämnesrådet Pontus Ringborg (Arbetsmarknadsdepartementet). Som sekreterare anställdes verksjuristen Chatarina Nilsson, som entledigades den 31 juli 2023, och den 17 mars 2023 hovrättsassessorn Ulrika Mossberg.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m.* (SOU 2024:15). Ann-Jeanette Eriksson svarar som utredare ensam för innehållet i betänkandet. Utredningens experter har kontinuerligt getts tillfälle att kommentera texter och lämna synpunkter på förslagen.

Stockholm i februari 2024

Ann-Jeanette Eriksson

/Ulrika Mossberg

Innehåll

Sammanfattning **15**

1 Författningsförslag **23**

1.1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) 23

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare 37

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2022:894) om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare 39

1.4 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97) 41

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. 47

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet 48

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket 49

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen 51

2 Utredningens uppdrag och arbete **53**

2.1 Uppdraget 53

2.2 Utredningens arbete 54

2.3 Disposition 55

3 Gällande regler 57

3.1 Villkor för inresa, vistelse och arbete i Sverige 57
3.1.1 Var en ansökan om uppehållstillstånd ska vara gjord 58
3.1.2 Personer med uppehållsrätt 58
3.1.3 Varaktigt bosatta 59

3.2 Arbetstillstånd 60
3.2.1 Förutsättningar för att bevilja arbetstillstånd 61
3.2.2 Tillståndstiden 62

3.3 Återkallelse av uppehållstillstånd och arbetstillstånd 63

3.4 Utstationering av arbetstagare 64

3.5 EU-reglering 65
3.5.1 EU-blåkort 65
3.5.2 ICT-tillstånd 67
3.5.3 Tillstånd för säsongsarbete 68
3.5.4 Uppehållstillstånd för forskning, studier inom högre utbildning, viss praktik, visst volontärarbete och au pair-arbete 69

4 Internationell utblick 71

4.1 Inledning 71

4.2 Danmark 71
4.2.1 Generella bestämmelser om tillstånd för arbete 71
4.2.2 Andra typer av tillstånd för arbete i Danmark 72
4.2.3 Åtgärder för att främja invandring av högkvalificerad arbetskraft 74

4.3 Finland 75
4.3.1 Generella bestämmelser om tillstånd för arbete 75
4.3.2 Andra typer av uppehållstillstånd för arbete i Finland 76
4.3.3 Åtgärder för att främja invandring av högkvalificerad arbetskraft 77

4.4 Nederländerna ... 78
4.4.1 Generella bestämmelser om tillstånd för arbete ... 78
4.4.2 Andra typer av uppehållstillstånd för arbete ... 79
4.4.3 Andra åtgärder för att främja invandring av högkvalificerad arbetskraft ... 80

4.5 Österrike ... 81
4.5.1 Tillstånd för arbete i Österrike ... 81
4.5.2 Åtgärder för att främja invandring av högkvalificerad arbetskraft ... 82

4.6 Estland ... 83
4.6.1 Generella bestämmelser om tillstånd för arbete ... 83
4.6.2 Andra typer av tillstånd för arbete ... 84
4.6.3 Åtgärder för att främja invandring av högkvalificerad arbetskraft ... 84

4.7 Tyskland ... 85
4.7.1 Regler om tillstånd för arbete ... 85
4.7.2 Åtgärder för att främja invandring av högkvalificerad arbetskraft ... 86

4.8 Kanada ... 88
4.8.1 Regler om tillstånd för arbete ... 88
4.8.2 Åtgärder för att främja invandring av högkvalificerad arbetskraft ... 89

5 En viss lönenivå som utgångspunkt för arbetstillstånd ... 91

5.1 Inledning ... 91

5.2 Rättsläget ... 92
5.2.1 Relevanta bestämmelser i utlänningslagen ... 92
5.2.2 Den svenska arbetsmarknadsmodellen ... 94

5.3 Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering, SOU 2021:88 ... 97

5.4 Lön, inkomst och ersättning ... 97
5.4.1 Vad betyder begreppen? ... 97
5.4.2 Medianlön, genomsnittslön och medianinkomst ... 99

5.5 Arbetskraftsinvandrares yrken och löner 100
5.5.1 Stora yrkesområden och yrkesgrupper 100
5.5.2 Lönestatistik 104
5.5.3 Arbetskraftsinvandrarnas ålder 107

5.6 Yrkesprognoser och kompetensbrist 107
5.6.1 Allmänt om brist på arbetskraft 107
5.6.2 Yrkesprognoser och rekryteringsenkäter 109
5.6.3 Regionala skillnader 110

5.7 Slag av arbete där det råder stor efterfrågan på arbetskraft ... 111

5.8 Arbetskraftsinvandrare inom bristyrken 112

5.9 Överväganden och förslag 116
5.9.1 Ett arbetstillstånd får beviljas om lönen minst uppgår till medianlönen för Sverige 116
5.9.2 Vissa yrken ska undantas från lönekravet 124
5.9.3 Alternativt förslag på lönekrav för undantagna yrken 138
5.9.4 Alternativt förslag på beslutsordning 140
5.9.5 En förlängd tillståndstid för tillstånd för säsongarbete 142

5.10 Undantag på grund av Sveriges internationella åtaganden m.m. 143
5.10.1 Inledning 143
5.10.2 Internationella utbyten 144
5.10.3 Associeringsavtal och internationella handelsavtal 146
5.10.4 Andra grupper som omfattas av 6 kap. 2 § tredje stycket UtlL 149
5.10.5 Personer som ska arbeta i Sverige under en begränsad tid 149
5.10.6 Överväganden och förslag 151

6 Ett höjt försörjningskrav för ICT-tillstånd och tillstånd för säsongsarbete 155

6.1 Bakgrund 155

6.2 Försörjningskravet för ICT-tillstånd och ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse 156

6.3 Försörjningskravet för tillstånd för säsongsarbete 157

6.4 Försörjningskravet i nu aktuella och närliggande direktiv ... 159

6.5 Överväganden och förslag 162
6.5.1 Försörjningskravet ersätts med ett krav på lägsta månadslön i enlighet med kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen 162
6.5.2 Alternativt förslag på försörjningskrav 167

7 Exkludering av yrkesgrupper från möjligheten att beviljas arbetstillstånd m.m. 173

7.1 Inledning 173

7.2 Kartläggning av och åtgärder mot missbruk av systemet för arbetskraftsinvandring 174
7.2.1 SOU 2021:88 174
7.2.2 Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet och Delegationen mot arbetslivskriminalitet 175

7.3 Människohandel och människoexploatering m.m. 176

7.4 Riskgrupper och riskbranscher 181
7.4.1 Grupper på arbetsmarknaden som särskilt riskerar att utsättas för arbetskraftsexploatering .. 181
7.4.2 Branscher där risken för missbruk är särskilt stor ... 182

7.5 Statistiska uppgifter om avslag på ansökan om arbetstillstånd 193

7.6 Exkludering av yrken i andra europeiska länder 195

7.7 Överväganden och förslag 196

7.7.1 Vissa yrkesgrupper ska kunna uteslutas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd 196
7.7.2 En anmälningsskyldighet för arbetsgivare om anställningen upphör eller aldrig tillträds 204

8 Uppdraget att avskaffa systemet med s.k. spårbyte 209

8.1 Allmänt om möjligheten till spårbyte 209
8.1.1 Bakgrund till bestämmelsen 209
8.1.2 Kraven för spårbyte 210
8.1.3 Medföljande familjemedlemmar 211
8.1.4 Förlängning av uppehållstillstånd för arbete som har beviljats med stöd av 5 kap. 15 a § UtlL .. 212
8.1.5 Förlängning av tillståndstiden för arbetstillstånd .. 212

8.2 Riksrevisionens granskning av spårbyte 213
8.2.1 Allmänt om rapporten 213
8.2.2 Spårbyte når rätt målgrupp men systemet kan missbrukas 214
8.2.3 Migrationsverkets rutiner och kontrollverksamhet 215
8.2.4 Regeringens styrning 216

8.3 Vilka och hur många befinner sig i systemet med spårbyte? .. 216
8.3.1 Statistik om spårbytare och deras familjemedlemmar 216

8.4 Överväganden och förslag 222

9 En heltäckande sjukförsäkring som krav för arbetstillstånd 225

9.1 Bakgrund 225

9.2 Andra bestämmelser med krav på sjukförsäkring 226

9.3 Överväganden och förslag 227

10 Höjd och differentierad särskild avgift 229

10.1 Allmänt om den särskilda avgiften i utlänningslagen 229
10.1.1 Arbetsgivares skyldighet att inte ha anställda som saknar rätt att vistas eller arbeta i Sverige 230
10.1.2 Förutsättningarna för särskild avgift 230

10.2 Införande av en särskild avgift och genomförandet av sanktionsdirektivet ... 232
10.2.1 Utvärdering av sanktionsdirektivet ... 233
10.2.2 Höjning av den särskilda avgiften ... 234
10.3 Sanktionsavgifter i vissa andra EU-länder ... 235
10.4 Antalet särskilda avgifter från 2013 och framåt ... 239
10.5 Domar avseende särskild avgift ... 241
10.6 Olika beräkningsgrunder för sanktionsavgifter ... 243
10.7 Överväganden och förslag ... 245

11 Arbetskraftsinvandrare i Sverige som är anställda utomlands ... 251

11.1 Bakgrund och gällande rätt ... 251
11.2 Allmänt om utstationering av arbetstagare ... 252
11.3 Särskilda krav för vissa företag ... 253
11.4 Koncerninterna förflyttningar ... 254
11.5 Överväganden och förslag ... 255

12 Åtgärder för att främja invandring av högkvalificerad arbetskraft ... 259

12.1 Bakgrund och internationell utblick ... 259
12.1.1 Definition av högkvalificerad arbetskraft ... 260
12.2 EU-blåkort ... 262
12.2.1 Sammanfattning av förslagen i Ds 2023:6 ... 263
12.2.2 Möjliga åtgärder för att göra EU-blåkortet mer attraktivt ... 264
12.3 Föreslagna och framtida åtgärder för att främja invandring av högkvalificerad arbetskraft ... 266
12.3.1 Tidigare utredningsuppdrag ... 266
12.3.2 Migrationsverkets uppdrag att främja högkvalificerad arbetskraftsinvandring till Sverige ... 268

12.4 Behov av och förslag på åtgärder som har lyfts av företrädare för arbetsgivare och arbetstagare ... 269

12.5 Överväganden och förslag ... 272
12.5.1 Överväganden om åtgärder inom ramen för 2021 års blåkortsdirektiv ... 272
12.5.2 Förlängd tillståndstid för EU-blåkort ... 274
12.5.3 Nyfödda barn till innehavare av vissa EU-relaterade tillstånd ska få ansöka om uppehållstillstånd inifrån Sverige ... 275
12.5.4 En utökad möjlighet att ansöka om uppehållstillstånd för forskning och studier på forskarnivå inifrån Sverige ... 279
12.5.5 Ett undantag från föreslaget lönekrav för utlänningar som innehar uppehållstillstånd för forskning, studier inom högre utbildning m.m. ... 280
12.5.6 Ett undantag från föreslaget lönekrav för vissa legitimerade yrken inom sjukvården ... 285
12.5.7 Alternativt förslag på lönekrav ... 287

13 Konsekvenser ... 289

13.1 Krav på redovisning av konsekvenserna ... 289

13.2 Problembeskrivning och målsättning ... 290

13.3 Statistik ... 291

13.4 Effekter om inga åtgärder vidtas ... 292
13.4.1 Allmänt om utvecklingen på migrationsområdet ... 293
13.4.2 Uppdraget att skärpa villkoren för arbetskraftsinvandring ... 294
13.4.3 Avskaffande av systemet med spårbyte ... 298
13.4.4 Höjning av den särskilda avgiften ... 299
13.4.5 Utlänningar som är anställda utomlands men som arbetar i Sverige ... 299
13.4.6 Uppdraget att främja högkvalificerad arbetskraftsinvandring ... 300

13.5 Kostnader och andra konsekvenser för offentliga aktörer ... 300
13.5.1 Migrationsverket ... 301
13.5.2 Arbetsförmedlingen ... 305

13.5.3 Rättsväsendet ... 307
13.5.4 Kommuner ... 308
13.5.5 Regioner ... 309

13.6 Finansiering av förslagen ... 310

13.7 Konsekvenser för företag ... 310
13.7.1 Berörda företag ... 310
13.7.2 Påverkan på företagens kostnader och verksamhet ... 319
13.7.3 Påverkan på kompetensförsörjningen ... 320
13.7.4 Påverkan på konkurrensförhållanden ... 326
13.7.5 Särskilt om små företag ... 327

13.8 Det föreslagna lönekravets påverkan på arbetsmarknaden och lönebildningen ... 328

13.9 Förslagens påverkan på enskilda ... 331

13.10 Konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor samt konsekvenser för barn och unga ... 333

13.11 Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen ... 334

13.12 Konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden och förslagens förenlighet med EU-rätten ... 335

13.13 Betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet ... 336

13.14 Bedömning av ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser ... 339

14 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser ... 341

14.1 Ikraftträdande ... 342

14.2 Övergångsbestämmelser ... 342

15 Författningskommentar ... 347

15.1 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) ... 347

15.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare 361

15.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2022:894) om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare 362

Referenser 363

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2022:90 381

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2023:25 393

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen om en behovsprövad arbetskraftsinvandring har haft ett uppdrag som innefattar ett flertal olika frågor på arbetskraftsinvandringsområdet. Den övergripande målsättningen har varit dels att skärpa villkoren för arbetskraftsinvandring, dels att främja invandring av högkvalificerad arbetskraft. Huvudsakligen har utredningens uppdrag varit att

- analysera och ta ställning till hur ett regelverk kan utformas som utgår från att arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen (2005:716), UtlL, i normalfallet endast kan beviljas om utlänningen erbjuds en viss lönenivå samt ta ställning till hur ett lägre lönekrav för enskilda yrkesgrupper kan utformas, vilka yrkesgrupper som bör omfattas och hur urvalet av dessa yrkesgrupper kan ändras över tid
- analysera och ta ställning till om vissa kategorier av utländsk arbetskraft helt bör undantas från ett nytt lönekrav eller vad som annars bör gälla, med hänsyn till Sveriges internationella åtaganden
- föreslå hur ett regelverk kan utformas som innebär att vissa yrkesgrupper kan exkluderas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd samt analysera och ta ställning till vilka yrkesgrupper som inledningsvis bör omfattas av en sådan exkludering och hur urvalet av dessa yrkesgrupper kan ändras över tid
- föreslå hur ett regelverk kan utformas som innebär att arbetstillstånd endast kan beviljas en utlänning som har ordnat en heltäckande sjukförsäkring för den första tillståndstiden
- analysera och ta ställning till hur försörjningskravet för ICT-tillstånd och tillstånd för säsongsarbete bör höjas

- analysera och ta ställning till åtgärder som främjar den högkvalificerade arbetskraftsinvandringen
- analysera och ta ställning till hur systemet med s.k. spårbyte kan avskaffas
- analysera och ta ställning till om den särskilda avgiften för den som anställer en utlänning som saknar rätt att vistas eller arbeta i Sverige ska höjas och differentieras
- analysera och ta ställning till om utlänningar som ska arbeta i Sverige men är anställda utomlands bör omfattas av samma förutsättningar för arbetstillstånd som övriga arbetskraftsinvandrare eller om särskilda regler bör införas
- lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

Här följer en sammanfattning av utredningens förslag.

Ett lönekrav som villkor för arbetstillstånd

Utredningen föreslår att det nuvarande kravet på att anställningen ska göra det möjligt för utlänningen att uppnå en god försörjning för att ett arbetstillstånd ska beviljas ska ersättas med ett krav på att utlänningens lön ska uppgå till minst den medianlön för Sverige som senast publicerades av Statistiska centralbyrån, SCB, vid tidpunkten för ansökan. För att inte Sverige ska riskera kompetensbrist föreslås att lönekravet inte ska gälla yrken där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses med arbetskraft i Sverige eller yrken där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses med arbetskraft i en viss del av Sverige. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om undantag från lönekravet. För de yrken som undantas ska i stället gälla att utlänningens lön minst ska uppgå till den lägsta månadslön som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Utredningen lämnar också ett alternativt förslag som innebär att lönen ska uppgå till minst hälften av medianlönen för de yrken som undantas från lönekravet.

För att regeringen ska få underlag för sina beslut om undantagen föreslås att Migrationsverket årligen ska ta fram förslag på yrken som bör undantas till regeringen. Arbetsförmedlingen ska i sin tur bistå Migrationsverket med förslag på yrken där det bedöms finnas behov

som inte kan tillgodoses av arbetskraft i Sverige eller i en viss del av Sverige. Arbetsförmedlingen ska lämna sammanslutningar av arbetsgivare respektive arbetstagare samt andra berörda aktörer tillfälle att yttra sig.

Utredningen lämnar också ett alternativt förslag på beslutsordning som innebär att Migrationsverket, i samråd med Arbetsförmedlingen, årligen ska besluta om förteckningen över yrken där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses med arbetskraft i Sverige eller i en viss del av Sverige. Arbetsförmedlingen ska också enligt detta förslag lämna sammanslutningar av arbetsgivare respektive arbetstagare samt andra berörda aktörer tillfälle att yttra sig.

Ändrade villkor för ICT-tillstånd och tillstånd för säsongsarbete

I dag gäller för att en utlänning ska kunna beviljas ett ICT-tillstånd, ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse eller ett tillstånd för säsongsarbete att utlänningen ska kunna försörja sig. Utredningen föreslår att detta krav ska ersättas med ett krav om att utlänningens lön minst ska uppgå till den lägsta månadslön som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen för att tillstånd ska kunna beviljas.

Utredningen lämnar också ett alternativt förslag på att det nuvarande försörjningskravet ska ersättas med ett krav på att utlänningens lön minst ska uppgå till hälften av medianlönen i Sverige. Detta föreslås gälla om det alternativa kravet för yrken som ska undantas från lönekravet införs, för en mer enhetlig lagstiftning.

Genom de skärpta kraven för arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL kan andra tillståndstyper bli mer aktuella. För att tillståndet för säsongsarbete ska kunna användas för alla typer av säsongsarbete och för att arbetsgivaren ska kunna ha kvar samma personal under en hel säsong föreslås en förlängning av tillståndstiden. Utredningens förslag är att den sammanlagda tillståndstiden för ett eller flera tillstånd för säsongsarbete ska utökas från högst sex till högst nio månader under en tolvmånadersperiod.

Exkludering av yrkesgrupper från möjligheten att beviljas arbetstillstånd

Utredningen föreslår att regeringen enligt ett nytt bemyndigande ska få meddela föreskrifter om att vissa yrken får uteslutas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL i Sverige och att det i utlänningsförordningen ska tas in en bestämmelse som anger vilka yrken som inte får beviljas arbetstillstånd. De yrken som utredningen inledningsvis föreslår ska uteslutas är personlig assistent och bärplockare. För att urvalet av dessa yrken ska kunna ändras över tid föreslår utredningen att Migrationsverket årligen ska informera regeringen om yrken där missbruket med regelsystemet för arbetskraftsinvandring är så omfattande att yrkena bör uteslutas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd.

En anmälningsskyldighet för arbetsgivare

För att Migrationsverket ska få kännedom om förhållanden som till exempel har betydelse för att inleda ett återkallelseförfarande för ett arbetstillstånd, föreslår utredningen att en ny anmälningsskyldighet för arbetsgivare införs. Denna ska utformas så att en arbetsgivare till en utlänning som beviljats arbetstillstånd, under den tid som utlänningens tillstånd gäller hos den arbetsgivaren, ska vara skyldig att anmäla till Migrationsverket om anställningen upphör eller om anställningen aldrig tillträds.

Avskaffande av systemet med s.k. spårbyte

Utredningen föreslår att systemet med s.k. spårbyte ska avskaffas genom att bestämmelsen i 5 kap. 15 a § UtlL och andra bestämmelser som hänvisar till denna upphävs. Detta innebär att möjligheten att ansöka om ett uppehållstillstånd för arbete och arbetstillstånd inifrån landet efter ett lagakraftvunnet avslagsbeslut på ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande i princip upphör.

En heltäckande sjukförsäkring som ett krav för arbetstillstånd

Utredningen föreslår att utlänningen, vid vistelse som kommer att uppgå till högst ett år, ska ha eller ha ansökt om en heltäckande sjukförsäkring. En utlänning som ska vistas och arbeta i Sverige i minst ett år kommer att folkbokföras i Sverige och därmed omfattas av regionernas skyldighet att tillhandahålla även annan än omedelbar hälso- och sjukvård. En sådan utlänning omfattas därför inte av kravet på sjukförsäkring.

Höjning av den särskilda avgiften

Utredningen föreslår att den särskilda avgiften för den som har en utlänning anställd som inte har rätt att vistas eller arbeta i Sverige ska höjas från ett prisbasbelopp till ett och ett halvt prisbasbelopp. För överträdelse som har pågått under längre tid än tre månader ska avgiften höjas från två till tre prisbasbelopp. Samma höjningar ska göras för den som är uppdragsgivare, eller uppdragsgivare i tidigare led, i ett entreprenadförhållande där en underentreprenör har en utlänning anställd som inte har rätt att vistas i Sverige.

Däremot anser utredningen inte att den särskilda avgiften bör differentieras ytterligare, till exempel utifrån ett företags omsättning. Detta bland annat eftersom en sådan differentiering kan bli mer utredningskrävande än dagens system vilket riskerar leda till längre handläggningstider.

Särskilda bestämmelser om arbetskraftsinvandrare som är anställda utomlands och som arbetar i Sverige

Utredningen bedömer att det behövs särskilt anpassade regler för arbetskraftsinvandrare som har sin anställning utomlands. För att underlätta för Migrationsverket att kontrollera att de uppfyller villkoren för arbetstillstånd föreslås att utöver ett anställningsavtal ska en utlänning som är utstationerad i Sverige av en arbetsgivare i annat land ha ett underlag med de villkor som gäller för arbetet i Sverige. Arbetstillståndet ska enligt förslaget knytas till filialen, koncernföretaget eller tjänstemottagaren i Sverige i stället för arbetsgivaren som är etablerad i ett annat land.

Om en arbetsgivare är etablerad i ett annat land och utstationerar utlänningar till Sverige föreslås att det som sägs om arbetsgivare i utlänningsförordningens bestämmelser om kontroll vid vistelse i Sverige också ska gälla i fråga om arbetsgivarens filial, koncernföretag eller tjänstemottagare i Sverige.

Åtgärder för att främja högkvalificerad arbetskraftsinvandring

En del av utredningens uppdrag är att analysera och ta ställning till åtgärder som främjar den högkvalificerade arbetskraftsinvandringen. Utredningen lämnar fem förslag på sådana åtgärder.

En förlängd tillståndstid för EU-blåkort

Utredningen föreslår att tillståndstiden för EU-blåkort ska utökas från högst två till högst fyra år. Om anställningen är kortare än fyra år ska EU-blåkort beviljas för anställningstiden med ett tillägg av tre månader. Giltighetstiden får dock inte vara längre än fyra år.

Detta kan bland annat öka förutsägbarheten och minska administrationen för både arbetsgivare och arbetstagare.

Nyfödda barn till innehavare av vissa EU-relaterade tillstånd ska få ansöka om uppehållstillstånd inifrån Sverige

De särskilda regler som i dag gäller för en familjemedlem till en forskare, EU-blåkortsinnehavare eller ICT-tillståndsinnehavare innebär att denne ska ha ansökt om och beviljats uppehållstillstånd före inresan i Sverige. Dessa personer kan därför behöva lämna Sverige om de får barn under sin vistelse här för att ansöka om uppehållstillstånd för barnet. För att göra det möjligt för ett nyfött barn att ansöka om uppehållstillstånd i Sverige föreslår utredningen att ett undantag införs som innebär att uppehållstillstånd för ett barn som har fötts i Sverige och vars anknytningsperson är förälder till barnet och sammanbor med barnet i Sverige får sökas inifrån landet.

En utökad möjlighet att få ansöka om uppehållstillstånd för forskning och studier på forskarnivå inifrån Sverige

I dag kan en forskare eller student som har ett uppehållstillstånd för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att bedriva näringsverksamhet efter slutförd forskning eller slutförda studier inte ansöka om ett uppehållstillstånd för forskning eller studier på forskarnivå inifrån Sverige. Utredningen föreslår att dessa grupper av utlänningar ska undantas från huvudregeln att ett tillstånd måste sökas och beviljas före inresan i landet. På detta sätt behöver de inte lämna Sverige om de får en tjänst inom forskning eller studier på forskarnivå, vilket bidrar till bättre kontinuitet i deras karriärer, ökad förutsägbarhet och minskade kostnader.

Ett undantag från föreslaget lönekrav för utlänningar som innehar uppehållstillstånd för forskning, studier m.m.

Nyutexaminerade yngre studenter och doktorander har ofta lägre lön när de träder in på arbetsmarknaden än högutbildade personer med mer yrkeserfarenhet. För att underlätta för utlänningar som har uppehållstillstånd för forskning, forskning vid rörlighet för längre vistelse, studier inom högre utbildning, praktik med anknytning till högre utbildning eller uppehållstillstånd efter slutförd forskning eller slutförda studier att få ett arbetstillstånd i Sverige föreslår utredningen att dessa grupper ska undantas från lönekravet. För att systemet inte ska kunna missbrukas föreslår utredningen att för att en utlänning som har ett uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning ska få undantas ska det krävas att utlänningen har slutfört en högskoleutbildning som avser studier som motsvarar minst två terminer och att utlänningen har ett examensbevis eller utbildningsbevis som avser den slutförda utbildningen.

I stället för lönekravet i nivå med medianlönen föreslås att lönen för att dessa grupper ska kunna beviljas arbetstillstånd minst ska uppgå till den lägsta månadslön som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Om det alternativa förslaget med en lön motsvarande hälften av medianlönen i Sverige införs bör detta gälla även för dessa grupper.

Ett undantag från föreslaget lönekrav för vissa legitimerade yrken inom sjukvården

Legitimationsprocessen inom vårdyrken är utformad så att en utlänning inte direkt får anställning som legitimerad personal utan först behöver uppfylla språkkrav, kunskapsprov och praktisk tjänstgöring för att få svensk legitimation. Under denna tid arbetar exempelvis en läkare inom något annat vårdyrke till en lägre lön, vilket gör att han eller hon kan få svårt att uppfylla kravet på god försörjning eller föreslaget lönekrav. Utredningen föreslår därför att utlänningar som har avlagt examen motsvarande läkarexamen, sjuksköterskeexamen eller tandläkarexamen och som har ett anställningsavtal som ett led i att få svensk legitimation ska undantas från lönekravet. För dessa grupper ska i stället gälla att lönen minst ska uppgå till den lägsta månadslön som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Om det alternativa kravet, som innebär en lön motsvarande hälften av medianlönen, införs för yrken som ska undantas från lönekravet bör samma krav för enhetlighetens skull gälla även för nu aktuella persongrupper.

1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)[1]

dels att 5 kap. 15 a § ska upphöra att gälla,

dels att 5 kap. 18 §, 5 b kap. 15 och 20 §§, 6 kap. 2 och 2 a §§, 6 a kap. 5 och 11 §§, 6 b kap. 1, 2 och 15 §§, 6 c kap. 2 och 9 §§, 7 kap. 7 f §, 12 kap. 12 a § och 20 kap. 12 och 12 a §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 6 kap. 10 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

5 kap.

18 §[2]

En utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige ska ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet. En ansökan om uppehållstillstånd får inte bifallas efter inresan.

Första stycket gäller dock inte om

1. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd här som flykting eller alternativt skyddsbehövande enligt 1 § eller kan beviljas uppehållstillstånd här med stöd av 21 kap. 2, 3 eller 4 §,

2. utlänningen med stöd av 6 § bör beviljas uppehållstillstånd här,

3. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats en utlänning med stöd av 3 eller 3 a §,

4. utlänningen kan beviljas eller har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd här med stöd av 15 §,

[1] Senaste lydelse av 5 kap. 15 a § 2022:303.
[2] Senaste lydelse 2022:303.

5. utlänningen enligt 3 § första stycket 1–4, 3 a § första stycket 1–4 eller andra stycket har stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige och det inte skäligen kan krävas att utlänningen reser till ett annat land för att ge in ansökan där,

6. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd med stöd av 3 § första stycket 5,

7. utlänningen kan beviljas uppehållstillstånd enligt *15 a eller* 15 d §,

8. följande villkor är uppfyllda:

a) utlänningen ansöker om förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, för arbete som har beviljats enligt 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket *eller enligt 15 a §*, eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 10 a §,

b) utlänningen har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete som har beviljats enligt 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket och ansöker om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet enligt 10 a § eller tvärtom inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet och förutsättningarna för det tillståndet varit uppfyllda, eller

c) en ansökan avser ett uppehållstillstånd som familjemedlem till en utlänning som avses i a eller b, om ansökan ges in inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet som familjemedlem och utlänningen beviljas uppehållstillstånd enligt de bestämmelser som anges där,

9. utlänningen har ett uppehållstillstånd enligt 10 § eller 5 b kap. 3 § och antingen slutfört studier som motsvarar 30 högskolepoäng eller fullföljt en termin vid forskarutbildning eller har ett uppehållstillstånd enligt 5 b kap. 1, 2, 4, 7 eller 8 §,

10. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd enligt 2 a eller 2 d §, eller

11. det annars finns synnerliga skäl.

Första stycket gäller inte heller om utlänningen har beviljats en visering för att besöka en arbetsgivare i Sverige eller är undantagen från kravet på visering om han eller hon ansöker om ett uppehållstillstånd för arbete inom ett slag av arbete där det råder stor efterfrågan på arbets-

7. utlänningen kan beviljas uppehållstillstånd enligt 15 d §,

a) utlänningen ansöker om förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete som har beviljats enligt 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket, eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 10 a §,

kraft. En ytterligare förutsättning är att arbetsgivaren skulle förorsakas olägenheter om utlänningen måste resa till ett annat land för att ge in ansökan där eller att det annars finns särskilda skäl.

Första stycket gäller inte heller en utlänning som har beviljats ett uppehållstillstånd enligt 9 §, om ansökan avser ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 10 a § och ges in inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet.

Vid skälighetsbedömningen enligt andra stycket 5 ska konsekvenserna för ett barn av att skiljas från sin förälder särskilt beaktas, om det står klart att uppehållstillstånd skulle ha beviljats om prövningen gjorts före inresan i Sverige.

I fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som ska avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har fått laga kraft gäller föreskrifterna i *15 a och* 20 §§ samt 12 kap. 16 b, 16 c och 18–20 §§.

I fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som ska avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har fått laga kraft gäller föreskrifterna i 20 § samt 12 kap. 16 b, 16 c och 18–20 §§.

I 7 § lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå föreskrivs ytterligare undantag från första stycket under perioden 20 juli 2021–19 januari 2025.

5 b kap.

15 §[3]

En utlänning som vill ha ett uppehållstillstånd enligt 1 eller 3–6 §§ ska ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i Sverige. En ansökan får inte bifallas efter inresan.

Första stycket gäller inte om utlänningen

1. ansöker om förlängning av ett uppehållstillstånd enligt 1 eller 3 §,

2. har ett uppehållstillstånd enligt 1, 2 eller 4 § eller ett uppehållstillstånd enligt 3 § och antingen slutfört studier som motsvarar 30 högskolepoäng eller fullföljt en termin vid forskarutbildning och på annan grund ansöker om ett uppehållstillstånd enligt 1, 3 eller 4 §, *eller*

2. har ett uppehållstillstånd enligt 1, 2 eller 4 § eller ett uppehållstillstånd enligt 3 § och antingen slutfört studier som motsvarar 30 högskolepoäng eller fullföljt en termin vid forskarutbildning och på annan grund ansöker om ett uppehållstillstånd enligt 1, 3 eller 4 §,

[3] Senaste lydelse 2022:303.

3. har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete som har beviljats enligt 5 kap. 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 5 kap. 10 a §, och ansöker om ett uppehållstillstånd enligt 1 § eller för studier på forskarnivå enligt 3 § inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet och förutsättningarna för det tillståndet varit uppfyllda.	3. har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete som har beviljats enligt 5 kap. 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 5 kap. 10 a §, och ansöker om ett uppehållstillstånd enligt 1 § eller för studier på forskarnivå enligt 3 § inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet och förutsättningarna för det tillståndet varit uppfyllda, *eller*
	4. har ett uppehållstillstånd enligt 7 eller 8 § och ansöker om ett uppehållstillstånd enligt 1 § eller för studier på forskarnivå enligt 3 § inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet och förutsättningarna för det tillståndet varit uppfyllda.

20 §[4]

En familjemedlem som avses i 19 § ska ha ansökt om och beviljats ett uppehållstillstånd före inresan i Sverige. En ansökan får inte bifallas efter inresan.

Första stycket gäller dock inte om

1. ansökan avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats på grund av anknytning till en utlänning som har ansökt om eller har ett uppehållstillstånd enligt 1, 2 eller 7 §,

2. sökanden har beviljats ett uppehållstillstånd av en annan EU-stat på grund av anknytning till en utlänning som har ansökt om eller har ett uppehållstillstånd enligt 2 §, *eller*	2. sökanden har beviljats ett uppehållstillstånd av en annan EU-stat på grund av anknytning till en utlänning som har ansökt om eller har ett uppehållstillstånd enligt 2 §,
3. ansökan avser ett uppehållstillstånd som familjemedlem till en utlänning som avses i 15 § andra	3. ansökan avser ett uppehållstillstånd som familjemedlem till en utlänning som avses i 15 § andra

[4] Senaste lydelse 2022:303.

stycket 3, om ansökan ges in inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet som familjemedlem och utlänningen beviljas uppehållstillstånd enligt 1 §.	stycket 3, om ansökan ges in inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet som familjemedlem och utlänningen beviljas uppehållstillstånd enligt 1 §, *eller* *4. ansökan avser uppehållstillstånd för ett barn som har fötts i Sverige och anknytningspersonen är förälder till barnet och sambor med barnet i Sverige.*

6 kap.

2 §[5]

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*	1. *lönen uppgår till minst medianlönen för Sverige vid tidpunkten för ansökan (lönekravet)*,
2. lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen.	2. lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen, *och*
	3. utlänningen, vid vistelse som kommer att uppgå till högst ett år, har eller har ansökt om en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige.

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.	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. *Ett arbetstillstånd enligt detta stycke*

[5] Senaste lydelse 2022:1847.

får beviljas endast om utlänningen kan försörja sig, om inte annat följer av avtal. Bestämmelserna i första och andra stycket gäller inte en sådan utlänning.

En utlänning som är utstationerad i Sverige av en arbetsgivare som är etablerad i ett annat land ska utöver ett anställningsavtal ha ett underlag med de villkor som gäller för arbetet i Sverige.

2 a §[6]

Ett arbetstillstånd enligt 2 § första stycket får inte ges för längre tid än två år. Det får heller inte avse längre tid än anställningstiden.

Ett arbetstillstånd enligt 2 § första stycket ska knytas till en viss arbetsgivare och avse ett visst slag av arbete. Efter en sammanlagd tillståndstid om två år ska tillståndet knytas endast till ett visst slag av arbete.

För en utlänning som är utstationerad i Sverige av en arbetsgivare som är etablerad i ett annat land ska arbetstillståndet i stället för vad som anges i andra stycket knytas till arbetsgivarens filial, koncernföretag eller tjänstemottagare i Sverige.

10 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. undantag från lönekravet i 2 § första stycket 1,

2. att vissa yrkesgrupper ska uteslutas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd enligt 2 § första stycket, och

[6] Senaste lydelse 2022:303.

3. försörjningsförmågan enligt 2 § tredje stycket.

6 a kap.

5 §[7]

Ett EU-blåkort ska gälla för högst *två* år med den möjlighet till förlängning som framgår av 6 §. Om anställningstiden är kortare än *två* år ska EU-blåkortet gälla under anställningstiden med ett tillägg av tre månader. Giltighetstiden får dock inte vara längre än *två* år.

Ett EU-blåkort ska gälla för högst *fyra* år med den möjlighet till förlängning som framgår av 6 §. Om anställningstiden är kortare än *fyra* år ska EU-blåkortet gälla under anställningstiden med ett tillägg av tre månader. Giltighetstiden får dock inte vara längre än *fyra* år.

Den sammanlagda tillståndstiden för ett eller flera EU-blåkort får inte överstiga fyra år.

Att den som haft EU-blåkort under en sammanlagd tid av fyra år kan beviljas permanent uppehållstillstånd framgår av 5 kap. 5 §.

11 §[8]

En familjemedlem som avses i 10 § ska ha ansökt om och beviljats ett uppehållstillstånd före inresan i landet. En ansökan får inte bifallas efter inresan.

Det som föreskrivs i första stycket gäller dock inte om

1. ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats på grund av anknytning till en utlänning som har ett EU-blåkort,

2. sökanden har beviljats uppehållstillstånd av en annan EU-stat på grund av anknytning till en utlänning som avses i 4 § tredje stycket, om ansökan ges in senast en månad efter inresan i Sverige, *eller*

2. sökanden har beviljats uppehållstillstånd av en annan EU-stat på grund av anknytning till en utlänning som avses i 4 § tredje stycket, om ansökan ges in senast en månad efter inresan i Sverige,

3. familjemedlemmen har återtagits enligt 14 § och den person som familjemedlemmen har an-

3. familjemedlemmen har återtagits enligt 14 § och den person som familjemedlemmen har an-

[7] Senaste lydelse 2013:606.
[8] Senaste lydelse 2013:606.

knytning till ansöker om nytt EU-blåkort.

knytning till ansöker om nytt EU-blåkort, *eller*

4. ansökan avser uppehållstillstånd för ett barn som har fötts i Sverige och anknytningspersonen är förälder till barnet och sambor med barnet i Sverige.

6 b kap.

1 §[9]

En utlänning som är anställd av ett företag som är etablerat utanför EES-staterna och Schweiz och som ska tjänstgöra som chef, specialist eller praktikant i mer än 90 dagar i ett företag (värdföretag) som dels är etablerat i Sverige, dels är en enhet som tillhör samma företag eller ett företag inom samma koncern ska, om inte annat följer av tredje stycket eller 3–5 §§, beviljas ett uppehålls- och arbetstillstånd för företagsintern förflyttning av personal (ICT-tillstånd), om

1. utlänningen har varit anställd i företaget under minst tre månader utan uppehåll vid tiden för den företagsinterna förflyttningen,

2. ersättningen inte är sämre än vad som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen, och övriga anställningsvillkor inte är sämre än vad som gäller för arbetstagare som är utstationerade i Sverige enligt 5 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare av ett företag som är etablerat inom EES eller Schweiz,

3. *anställningen gör det möjligt för honom eller henne att försörja sig,*

3. *ersättningen minst uppgår till den lägsta månadslön som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen,*

4. utlänningen, vid vistelse som kommer att uppgå till högst ett år, kan visa att han eller hon har, eller har ansökt om, en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige,

5. utlänningen har de yrkeskvalifikationer och den erfarenhet som krävs för uppdraget som chef eller specialist, eller har en sådan examen från ett universitet eller en högskola som krävs för praktiktjänstgöringen,

[9] Senaste lydelse 2020:598.

6. utlänningen efter förflyttningens slut kommer att kunna överflyttas till en enhet i tredjeland som tillhör samma företag eller till ett företag inom samma koncern i tredjeland, och

7. utlänningen inte utgör ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa.

Om den företagsinterna förflyttningen avser ett reglerat yrke ska utlänningen styrka behörigheten att få utöva yrket i Sverige.

Ett ICT-tillstånd ska inte beviljas om

1. utlänningen inte har fullgjort anmälningsskyldigheten enligt 13 §, eller

2. värdföretaget huvudsakligen har inrättats för att underlätta inresa för personer som är föremål för företagsintern förflyttning.

2 §[10]

En utlänning som har beviljats ett ICT-tillstånd av en annan EU-stat och som ska tjänstgöra som chef, specialist eller praktikant i mer än 90 dagar i ett företag som dels är etablerat i Sverige, dels är en enhet som tillhör samma företag eller ett företag inom samma koncern som det i den andra EU-staten ska, om inte annat följer av 3–5 §§, beviljas ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse, om

1. ersättningen inte är sämre än vad som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen, och övriga anställningsvillkor inte är sämre än vad som gäller för arbetstagare som är utstationerade i Sverige enligt 5 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare av ett företag som är etablerat inom EES eller Schweiz,

2. anställningen gör det möjligt för honom eller henne att försörja sig,	*2. ersättningen minst uppgår till den lägsta månadslön som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen,*

3. utlänningen, vid vistelse som kommer att uppgå till högst ett år, kan visa att han eller hon har, eller har ansökt om, en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige, och

4. utlänningen inte utgör ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa.

Om den företagsinterna förflyttningen avser ett reglerat yrke ska utlänningen styrka behörigheten att få utöva yrket i Sverige.

[10] Senaste lydelse 2020:598.

15 §[11]

En familjemedlem som avses i 14 § ska ha ansökt om och beviljats ett uppehållstillstånd före inresan i landet. En ansökan får inte bifallas efter inresan.

Första stycket gäller dock inte om

1. ansökan avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats på grund av anknytning till en utlänning som har ett ICT-tillstånd eller ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse som är utfärdat av Sverige, *eller*

2. sökanden har beviljats ett uppehållstillstånd av en annan EU-stat på grund av anknytning till en utlänning som har ansökt om eller har ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse i Sverige.

1. ansökan avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats på grund av anknytning till en utlänning som har ett ICT-tillstånd eller ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse som är utfärdat av Sverige,

2. sökanden har beviljats ett uppehållstillstånd av en annan EU-stat på grund av anknytning till en utlänning som har ansökt om eller har ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse i Sverige, *eller*

3. ansökan avser uppehållstillstånd för ett barn som har fötts i Sverige och anknytningspersonen är förälder till barnet och sambor med barnet i Sverige.

6 c kap.

2 §[12]

Ett tillstånd för säsongsarbete ska beviljas om

1. *anställningen gör det möjligt för utlänningen att försörja sig,*

1. *lönen minst uppgår till den lägsta månadslön som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen*,

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

[11] Senaste lydelse 2018:67.
[12] Senaste lydelse 2018:319.

3. utlänningen kan visa att han eller hon har, eller har ansökt om, en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige,

4. utlänningen kan visa att han eller hon under sin vistelse kommer att ha tillgång till en bostad med lämplig standard, och

5. rekryteringsförfarandet är förenligt med Sveriges åtaganden inom Europeiska unionen.

Om säsongsanställningen avser ett reglerat yrke ska utlänningen styrka behörigheten att få utöva yrket i Sverige.

Ett tillstånd för säsongsarbete ska inte beviljas om

1. det finns risk för att utlänningen inte har för avsikt att lämna Sverige när tillståndstiden har löpt ut, eller

2. utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa.

9 §[13]

Ett tillstånd för säsongsarbete får inte beviljas för längre tid än anställningstiden och inte för längre tid än utlänningens pass gäller.

Den sammanlagda tillståndstiden för ett eller flera tillstånd för säsongsarbete får inte överstiga *sex* månader under en tolvmånadersperiod.

Den sammanlagda tillståndstiden för ett eller flera tillstånd för säsongsarbete får inte överstiga *nio* månader under en tolvmånadersperiod.

7 kap.

7 f §[14]

Ett uppehållstillstånd som har beviljats en familjemedlem till en utlänning med tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt 5 kap. 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket *eller enligt 5 kap. 15 a §* eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 5 kap. 10 a § får återkallas, om anknytningen bryts eller utlänningens tillstånd återkallas.

Ett uppehållstillstånd som har beviljats en familjemedlem till en utlänning med tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt 5 kap. 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 5 kap. 10 a § får återkallas, om anknytningen bryts eller utlänningens tillstånd återkallas.

[13] Senaste lydelse 2018:319.
[14] Senaste lydelse 2022:303.

12 kap.

12 a §[15]

Om en utlänning har ansökt om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. *15 a § första stycket eller* 15 d §, får Migrationsverket besluta om inhibition av ett beslut att avvisa eller utvisa utlänningen.

Om en utlänning har ansökt om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 d § får Migrationsverket besluta om inhibition av ett beslut att avvisa eller utvisa utlänningen.

20 kap.

12 §[16]

En fysisk eller juridisk person som har en utlänning anställd ska, oavsett om ansvar krävs ut enligt 5 §, betala en särskild avgift, om utlänningen

1. inte har rätt att vistas i Sverige, eller
2. har rätt att vistas här men saknar föreskrivet arbetstillstånd.

Särskild avgift enligt första stycket 1 ska inte betalas av den som har

1. kontrollerat utlänningens rätt att vistas i Sverige,
2. behållit en kopia av eller ett utdrag ur den eller de handlingar som visar att utlänningen har rätt att vistas här, och
3. underrättat den behöriga myndigheten, som anges i en förordning som har utfärdats med stöd av denna lag, om anställningen.

För varje utlänning är avgiften *det* prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde när överträdelsen upphörde. Om överträdelsen har pågått under en längre tid än tre månader, är avgiften för varje utlänning i stället *två* prisbasbelopp. Avgiften får sättas ned helt eller delvis, om särskilda skäl talar för det. Avgiften tillfaller staten.

För varje utlänning är avgiften *ett och ett halvt* prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde när överträdelsen upphörde. Om överträdelsen har pågått under en längre tid än tre månader, är avgiften för varje utlänning i stället *tre* prisbasbelopp. Avgiften får sättas ned helt eller delvis, om särskilda skäl talar för det. Avgiften tillfaller staten.

[15] Senaste lydelse 2013:646.
[16] Senaste lydelse 2018:739.

12 a §[17]

En fysisk eller juridisk person som är uppdragsgivare, eller uppdragsgivare i tidigare led, åt en arbetsgivare som har en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige anställd, ska betala en särskild avgift om

1. uppdragsgivaren, eller en uppdragsgivare i tidigare led, har anlitat arbetsgivaren som underentreprenör för att genomföra ett avtal om entreprenad eller underentreprenad,
2. utlänningen arbetar inom underentreprenaden, och
3. uppdragsgivaren, eller uppdragsgivaren i tidigare led, inte är beställare i huvudentreprenadavtalet.

En uppdragsgivare som har vidtagit rimliga kontrollåtgärder och som inte inser eller har skälig anledning att anta att arbetsgivaren hade en eller flera utlänningar anställda som saknade rätt att vistas i Sverige, ska inte betala den särskilda avgiften.

En uppdragsgivare i tidigare led ska betala den särskilda avgiften endast om uppdragsgivaren inser eller har skälig anledning att anta att arbetsgivaren hade en eller flera utlänningar anställda som saknade rätt att vistas här och som arbetade inom underentreprenaden.

För varje utlänning är avgiften *det* prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde när överträdelsen upphörde. Om överträdelsen har pågått under en längre tid än tre månader, är avgiften för varje utlänning i stället *två* prisbasbelopp. Avgiften får sättas ned helt eller delvis, om särskilda skäl talar för det. Avgiften tillfaller staten.

För varje utlänning är avgiften *ett och ett halvt* prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde när överträdelsen upphörde. Om överträdelsen har pågått under en längre tid än tre månader, är avgiften för varje utlänning i stället *tre* prisbasbelopp. Avgiften får sättas ned helt eller delvis, om särskilda skäl talar för det. Avgiften tillfaller staten.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juni 2025.
2. För ansökningar om förlängning av ett arbetstillstånd, som beviljats före ikraftträdandet, gäller 6 kap. 2 § första stycket 1 i dess äldre lydelse om ansökan om förlängning har registrerats hos Migrationsverket senast den 1 juni 2026.

[17] Senaste lydelse 2018:739.

3. Äldre föreskrifter av 6 kap. 2 § första stycket 1 och 5 kap. 15 a § gäller fortfarande för överklagande av beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

4. För ett uppehållstillstånd som beviljats en familjemedlem till en utlänning med tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt 5 kap. 15 a § gäller 7 kap. 7 f § i den äldre lydelsen.

5. För en utlänning som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 a § första stycket gäller 12 kap. 12 a § i den äldre lydelsen.

6. Vid tillämpningen av 20 kap. 12 och 12 a §§ gäller äldre föreskrifter för överträdelser som har ägt rum före ikraftträdandet.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §[1]	
Lagen gäller även för nyanlända invandrare som har fyllt 18 men inte 66 år, är folkbokförda i en kommun och har beviljats	
1. uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § första stycket utlänningslagen (2005:716),	
2. uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 a § första stycket 1–4, andra eller tredje stycket utlänningslagen,	
3. uppehållskort efter ansökan enligt 3 a kap. 10 § utlänningslagen,	
4. uppehållstillstånd på grund av stark anknytning enligt 5 kap. 15 a § första stycket 2 utlänningslagen,	
5. uppehållstillstånd som familjemedlem eller anhörig enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 23 § tredje, fjärde eller, när det gäller familjemedlem till en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd för arbete, sjätte stycket utlänningslagen,	*4.* uppehållstillstånd som familjemedlem eller anhörig enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 23 § tredje, fjärde eller, när det gäller familjemedlem till en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd för arbete, sjätte stycket utlänningslagen,
6. uppehållstillstånd som familjemedlem enligt 6 a kap. 10 § utlänningslagen,	*5.* uppehållstillstånd som familjemedlem enligt 6 a kap. 10 § utlänningslagen,
7. uppehållstillstånd som familjemedlem enligt 6 b kap. 14 § utlänningslagen, eller	*6.* uppehållstillstånd som familjemedlem enligt 6 b kap. 14 § utlänningslagen, eller
8. uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd med	*7.* uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd med

[1] Senaste lydelse 2022:893.

stöd av någon av bestämmelserna i 1 a §.	stöd av någon av bestämmelserna i 1 a §.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juni 2025.

2. För en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 a § utlänningslagen (2005:716) gäller 2 § 4 i den äldre lydelsen.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2022:894) om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2022:894) om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare

dels att 2 § i stället för lydelsen enligt den lagen ska ha följande lydelse,

dels att det i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna ska införas en ny punkt, 3, av följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2022:894	*Föreslagen lydelse*
2 §[1]	
Lagen gäller även för nyanlända invandrare som har fyllt 18 år men inte har uppnått riktåldern för pension enligt 2 kap. 10 a–10 d §§ socialförsäkringsbalken, är folkbokförda i en kommun och har beviljats	
1. uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § första stycket utlänningslagen (2005:716),	
2. uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 a § första stycket 1–4, andra eller tredje stycket utlänningslagen,	
3. uppehållskort efter ansökan enligt 3 a kap. 10 § utlänningslagen,	
	4. uppehållstillstånd på grund av stark anknytning enligt 5 kap. 15 a § första stycket 2 utlänningslagen,
5. uppehållstillstånd som familjemedlem eller anhörig enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 23 § tredje, fjärde eller, när det gäller familjemedlem till en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd för arbete, sjätte stycket utlänningslagen,	*4.* uppehållstillstånd som familjemedlem eller anhörig enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 23 § tredje, fjärde eller, när det gäller familjemedlem till en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd för arbete, sjätte stycket utlänningslagen,
6. uppehållstillstånd som familjemedlem enligt 6 a kap. 10 § utlänningslagen,	*5.* uppehållstillstånd som familjemedlem enligt 6 a kap. 10 § utlänningslagen,

[1] Senaste lydelse 2022:894.

7. uppehållstillstånd som familjemedlem enligt 6 b kap. 14 § utlänningslagen, eller	*6.* uppehållstillstånd som familjemedlem enligt 6 b kap. 14 § utlänningslagen, eller
8. uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av någon av bestämmelserna i 1 a §.	*7.* uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av någon av bestämmelserna i 1 a §.

3. För en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 a § utlänningslagen (2005:716) gäller 2 § 4 i den äldre lydelsen.

1.4 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningsförordningen (2006:97)

dels att 4 kap. 4 a och 4 c §§ och 5 kap. 8 a § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas sex nya paragrafer, 5 kap. 5, 6, 6 a och 8 b § och 6 kap. 6 f och 6 g §§ och närmast före 5, 6 och 8 b §§ nya rubriker av följande lydelse,

dels att det ska införas två nya bilagor, bilaga 1 och 2, med följande rubriker.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
4 kap.	
4 a §[1]	
Uppehållstillstånd får beviljas en familjemedlem till en utlänning om familjemedlemmen är make eller sambo till utlänningen eller släkting i rakt nedstigande led till utlänningen eller till hans eller hennes make eller sambo, om släktingen är beroende av någon av dem för sin försörjning eller är under 21 år och utlänningen	
1. med stöd av 5 kap. 10 § utlänningslagen (2005:716) har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen, *eller*	med stöd av 5 kap. 10 § utlänningslagen (2005:716) har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen.
2. med stöd av 5 kap. 15 a § första stycket 1 utlänningslagen har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, i de fall familjemedlemmen inte ansökt om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande.	

Uppehållstillstånd enligt första stycket får beviljas endast om anknytningspersonen kan försörja sig och familjemedlemmen. Detta gäller dock inte vid en prövning av en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd.

[1] Senaste lydelse 2022:306.

Undantag från kravet i andra stycket får medges helt eller delvis, om det finns särskilda skäl.

Uppehållstillstånd enligt första stycket ska beviljas i samma omfattning som för den utlänning som familjemedlemmen har anknytning till.

4 c §[2]

Kravet på att kunna försörja sig och familjemedlemmen i 4 a § och i *5 kap. 15 a § andra stycket och* 6 b kap. 14 § första stycket utlänningslagen (2005:716) är uppfyllt om anknytningspersonen har lön som efter avdrag för preliminär skatt uppgår till förbehållsbeloppet vid utmätning av lön enligt 7 kap. 5 § utsökningsbalken. Beräkningen ska göras med beaktande även av vad som behövs för försörjning av familjemedlemmen. Arbetsrelaterad ersättning som utgår tillfälligt under pågående anställning jämställs med lön. Inkomst från subventionerad anställning, ersättning från arbetslöshetsförsäkring eller aktivitetsstöd får inte beaktas. Inte heller andra ersättningar med anledning av arbetslöshet får beaktas. Kravet är också uppfyllt om anknytningspersonen har inkomster från näringsverksamhet eller en förmögenhet som han eller hon kan försörja sig och familjemedlemmen på.

Kravet på att kunna försörja sig och familjemedlemmen i 4 a § och i 6 b kap. 14 § första stycket utlänningslagen (2005:716) är uppfyllt om anknytningspersonen har lön som efter avdrag för preliminär skatt uppgår till förbehållsbeloppet vid utmätning av lön enligt 7 kap. 5 § utsökningsbalken. Beräkningen ska göras med beaktande även av vad som behövs för försörjning av familjemedlemmen. Arbetsrelaterad ersättning som utgår tillfälligt under pågående anställning jämställs med lön. Inkomst från subventionerad anställning, ersättning från arbetslöshetsförsäkring eller aktivitetsstöd får inte beaktas. Inte heller andra ersättningar med anledning av arbetslöshet får beaktas. Kravet är också uppfyllt om anknytningspersonen har inkomster från näringsverksamhet eller en förmögenhet som han eller hon kan försörja sig och familjemedlemmen på.

[2] Senaste lydelse 2022:306.

5 kap.

Yrkesgrupper som inte får beviljas arbetstillstånd

5 §[3]

Följande yrkesgrupper får inte beviljas arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen (2005:716):

– personliga assistenter (undergrupp 5343 i SSYK 2012)

– bärplockare (undergrupp 9210 i SSYK 2012).

Undantag från lönekravet

6 §[4]

Lönekravet i 6 kap. 2 § första stycket 1 utlänningslagen (2005: 716) gäller inte en utlänning som ansöker om arbetstillstånd för ett yrke där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses med arbetskraft i Sverige, se bilaga 1 till denna förordning. Det gäller inte heller en utlänning som ansöker om arbetstillstånd för ett yrke där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses med arbetskraft i en viss del av Sverige, se bilaga 2 till denna förordning. För dessa yrken gäller i stället att lönen minst ska uppgå till den lägsta månadslön som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen.

[3] Tidigare 5 § upphävd genom 2008:895.
[4] Tidigare 6 § upphävd genom 2008:895.

6 a §

Lönekravet i 6 kap. 2 § första stycket 1 utlänningslagen (2005: 716) gäller inte om följande villkor är uppfyllda:

1. sökanden har ett uppehållstillstånd enligt 5 b kap. 3 § utlänningslagen, har slutfört en högskoleutbildning som avser studier som motsvarar minst två terminer och har ett examensbevis eller utbildningsbevis som avser den slutförda utbildningen,

2. sökanden har ett uppehållstillstånd enligt 5 b kap. 1, 2, 4, 7 eller 8 § utlänningslagen, eller

3. sökanden har avlagt examen motsvarande läkarexamen, sjuksköterskeexamen eller tandläkarexamen och har ett anställningsavtal som ett led i att få legitimation som läkare, sjuksköterska eller tandläkare i Sverige.

Då gäller i stället att lönen minst ska uppgå till den lägsta månadslön som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen.

8 a §[5]

Med *god försörjning* enligt 6 kap. 2 § utlänningslagen (2005: 716) avses *en lön som uppgår till minst 80 procent av* den medianlön som Statistiska centralbyrån publicerar för Sverige.

Med *medianlön* enligt 6 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) avses den medianlön som Statistiska centralbyrån publicerar för Sverige.

Den senast publicerade medianlönen den dag ansökan kom in till Migrationsverket ska gälla vid prövningen.

[5] Senaste lydelse 2023:570.

Försörjningskrav vid arbetstillstånd på grund av internationella avtal m.m.

8 b §

Kravet på att kunna försörja sig i 6 kap. 2 § tredje stycket utlänningslagen (2005:716) är uppfyllt om utlänningen har lön som efter avdrag för preliminär skatt uppgår till förbehållsbeloppet vid utmätning av lön enligt 7 kap. 5 § utsökningsbalken. Beräkningen ska göras med beaktande av vad som behövs för försörjning av utlänningen själv och eventuella familjemedlemmar. Arbetsrelaterad ersättning som utgår tillfälligt under pågående anställning jämställs med lön. Inkomst från subventionerad anställning, ersättning från arbetslöshetsförsäkring eller aktivitetsstöd får inte beaktas. Inte heller andra ersättningar med anledning av arbetslöshet får beaktas. Kravet är också uppfyllt om utlänningen har inkomster från näringsverksamhet eller en förmögenhet som han eller hon kan försörja sig på.

6 kap.

6 f §

En arbetsgivare till en utlänning som beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen (2005:716) ska, under den tid som utlänningens tillstånd gäller hos den arbetsgivaren, skriftligen anmäla till Migra-

tionsverket om anställningen upphör eller om anställningen aldrig tillträds.

6 g §

Om en arbetsgivare är etablerad i ett annat land och utstationerar utlänningar till Sverige gäller det som sägs om arbetsgivare i 6 b–6 f §§ också i fråga om arbetsgivarens filial, koncernföretag eller tjänstemottagare i Sverige.

Bilaga 1 Förteckning över yrken enligt 5 kap. 6 § där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses med arbetskraft i Sverige.

Bilaga 2 Förteckning över yrken enligt 5 kap. 6 § där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses med arbetskraft i en viss del av Sverige.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juni 2025.

2. För överklagande av beslut som har meddelats före ikraftträdandet gäller 4 kap. 4 a och 4 c §§ i den äldre lydelsen.

3. För ansökningar om förlängning av ett arbetstillstånd, som beviljats före ikraftträdandet, gäller 5 kap. 8 a § i dess äldre lydelse om ansökan om förlängning har registrerats hos Migrationsverket senast den 1 juni 2026.

4. För överklagande av beslut som har meddelats före ikraftträdandet gäller 5 kap. 8 a § i den äldre lydelsen.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

Härigenom föreskrivs att 4 § förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. ska upphöra att gälla.[1]

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juni 2025.

2. För utlänningar som fått uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 a § utlänningslagen (2005:716) eller för utlänningar som fått uppehållstillstånd på grund av anknytning till en sådan utlänning gäller 4 § i den äldre lydelsen.

[1] Senaste lydelse 2008:894.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Härigenom föreskrivs att 8 a § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	8 a §[1]
På begäran av Migrationsverket ska uppgifter lämnas ut från beskattningsdatabasen i den utsträckning som behövs för handläggning av ansökningar om eller kontroll av	
1. uppehållstillstånd enligt 5 kap. 5 § första stycket 1, 10 *eller 15 a* § utlänningslagen (2005:716) och arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket samma lag,	1. uppehållstillstånd enligt 5 kap. 5 § första stycket 1 *eller* 10 § utlänningslagen (2005:716) och arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket samma lag,
2. uppehållstillstånd enligt 5 kap. 5 § andra stycket och 10 a § utlänningslagen,	
3. uppehålls- och arbetstillstånd för högkvalificerad anställning (EU-blåkort) enligt 6 a kap. utlänningslagen,	
4. tillstånd för företagsintern förflyttning (ICT-tillstånd) eller ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse enligt 6 b kap. utlänningslagen, eller	
5. tillstånd för säsongsarbete enligt 6 c kap. utlänningslagen.	
De uppgifter som ska lämnas till Migrationsverket med stöd av första stycket är uppgifter som avses i 2 kap. 3 § 1–5 och 11 lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.	

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juni 2025.

2. Vid en begäran från Migrationsverket om att lämna ut uppgifter som behövs för handläggning av ansökningar om eller kontroll av uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 a § utlänningslagen (2005:716) gäller 8 a § i den äldre lydelsen.

[1] Senaste lydelse 2022:307.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket att 4 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
4 §[1]	
Myndigheten ska också	
1. analysera, följa upp och utvärdera de faktorer som har betydelse för myndighetens verksamhet,	
2. föra register och statistik över utlänningar i landet i den utsträckning som behövs för verksamheten,	
3. ansvara för organiserad uttagning och överföring av flyktingar och andra skyddsbehövande samt tillhandahålla information i syfte att förbereda dem som ska vidarebosättas inför etableringen i Sverige,	
4. använda medel från EU-fonder för att finansiera och utveckla den egna verksamheten,	
5. offentliggöra och tillgängliggöra myndighetens aktuella landinformation i den omfattning som är möjlig,	
6. ersätta kommuner, regioner och apotek för vissa kostnader för asylsökande och nyanlända,	
7. jämställdhetsintegrera och utforma verksamheten så att jämställda villkor för kvinnor och män respektive för flickor och pojkar uppnås,	
8. analysera konsekvenserna för barn inför beslut eller andra åtgärder som kan röra barn, *och*	8. analysera konsekvenserna för barn inför beslut eller andra åtgärder som kan röra barn,
9. inom sitt verksamhetsområde främja lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet och könsuttryck.	9. inom sitt verksamhetsområde främja lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet och könsuttryck,
	10. årligen informera regeringen om yrken där missbruket med regelsystemet för arbetskraftsinvand-

[1] Senaste lydelse 2021:1291.

ring är så omfattande att yrkena bör uteslutas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd, och

11. årligen ta fram förslag till regeringen på dels yrken där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses med arbetskraft i Sverige, dels yrken där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses med arbetskraft i en viss del av Sverige.

Denna förordning träder i kraft den 1 juni 2025.

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen att 4 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

4 §[1]

Myndigheten ska löpande ta fram och tillgängliggöra kunskapsunderlag och statistik om arbetsmarknaden och den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Myndigheten ska vidare

1. analysera, följa upp och utvärdera den arbetsmarknadspolitiska verksamheten,

2. göra bedömningar av arbetsmarknadsläget, och

3. bistå myndigheter och andra som bedriver uppföljning och utvärdering inom myndighetens verksamhetsområde.

Myndigheten ska årligen bistå Migrationsverket med att ta fram förslag på dels yrken där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses med arbetskraft i Sverige, dels yrken där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses med arbetskraft i en viss del av Sverige. Myndigheten ska lämna sammanslutningar av arbetsgivare respektive arbetstagare samt andra berörda aktörer tillfälle att yttra sig.

Denna förordning träder i kraft den 1 juni 2025

[1] Senaste lydelse 2022:811.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Utredningens uppdrag framgår av kommittédirektiven dir. 2022:90 och dir. 2023:25 (bilaga 1 och 2). Uppdraget innefattar att skärpa villkoren för arbetskraftsinvandring, bland annat genom att utforma ett regelverk som utgår från att ett arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen (2005:716), UtlL, i normalfallet endast kan beviljas om utlänningen erbjuds en viss lönenivå. Lönenivån ska motsvara medianlönen men den exakta nivån ska utredningen ta ställning till. För att inte Sverige ska riskera kompetensbrist ska utredningen även föreslå hur ett lägre lönekrav för enskilda yrkesgrupper kan utformas, vilka yrkesgrupper som bör omfattas och hur urvalet av dessa yrkesgrupper kan ändras över tid. Utredningen ska vidare föreslå hur ett regelverk kan utformas som innebär att vissa yrkesgrupper kan exkluderas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd och ta ställning till vilka yrkesgrupper som inledningsvis bör omfattas av en sådan exkludering och hur urvalet av dessa yrkesgrupper kan ändras över tid. Därutöver ska utredningen föreslå ett regelverk som innebär att arbetstillstånd endast kan beviljas en utlänning som har ordnat en heltäckande sjukförsäkring för den första tillståndstiden samt ta ställning till hur försörjningskravet för ICT-tillstånd och tillstånd för säsongsarbete kan höjas. Utredningen har också i uppdrag att lämna förslag på åtgärder som kan främja den högkvalificerade arbetskraftsinvandringen. Enligt de delar i ursprungsdirektivet som ska fullföljas ska utredningen analysera och ta ställning till hur systemet med s.k. spårbyte kan avskaffas samt analysera och ta ställning till om den särskilda avgiften för den som anställer en utlänning som saknar rätt att vistas eller arbeta i Sverige ska höjas och differentieras. Slutligen ska utredningen analysera och ta ställning till

om utlänningar som ska arbeta i Sverige men är anställda utomlands bör omfattas av samma förutsättningar för arbetstillstånd som övriga arbetskraftsinvandrare eller om särskilda regler bör införas.

2.2 Utredningens arbete

Utredningen tillsattes i juni 2022. Den 16 februari 2023 beslutades tilläggsdirektiv till utredningen som bland annat innebar att utredningen inte längre skulle fullfölja uppdraget att föreslå ett nytt och effektivt system för arbetsmarknadsprövning, med angränsande frågor.

Utredningsarbetet har bedrivits på sedvanligt sätt och i nära samarbete med expert- och sakkunniggruppen. Därutöver har den särskilda utredaren och utredningens sekreterare haft möten med relevanta myndigheter och då träffat företrädare för Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Ekobrottsmyndigheten och Delegationen mot arbetslivskriminalitet. Utredningen har också inhämtat synpunkter från arbetsmarknadens parter och andra relevanta företrädare på arbetsmarknaden genom möten med representanter för Svenska Byggarbetarförbundet, Unionen, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Sveriges akademikers centralorganisation (Saco), Teknikföretagen, Almega, Gröna arbetsgivare, Visita, Industriarbetsgivarna, Innovations- och kemiindustrierna (IKEM), Byggföretagen, Livsmedelsföretagen, Fastighetsanställdas förbund, Service- och kommunikationsfacket (Seko), IF Metall, Hotell- och restaurangfacket, Svenska Transportarbetareförbundet, Handelsanställdas förbund, Kommunalarbetareförbundet, Fackförbundet för skogs-, trä- och grafisk bransch (GS), Sveriges universitetslärare och forskare (SULF), Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) samt Företagarna. Utredningen har dessutom träffat samarbetsinitiativet Move to Gothenburg, Sveriges kristna råd, Northvolt, H2 Green Steel, Ambea, Schibsted, Premo och Tidningsutgivarna.

Utredningen har hämtat in statistik från Migrationsverket, Polismyndigheten, Statistiska centralbyrån (SCB), Brottsförebyggande rådet och Domstolsverket.

Den del av konsekvensanalysen som avser ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag på ett lönekrav med undantag samt avskaffande av systemet med s.k. spårbyte har gjorts med hjälp av konsulter från Sweco AB.

2.3 Disposition

Utredningens förslag till författningsändringar finns i kapitel 1. I kapitel 3 finns en redogörelse för gällande rätt och i kapitel 4 finns en internationell utblick.

I avsnitt 5–12 presenteras utredningens överväganden och förslag. Konsekvenserna av utredningens förslag behandlas i avsnitt 13. I avsnitt 14 finns utredningens överväganden i fråga om ikraftträdande och övergångsbestämmelser och avsnitt 15 innehåller en kommentar till de författningsförslag som redovisas i avsnitt 1.

3 Gällande regler

3.1 Villkor för inresa, vistelse och arbete i Sverige

För att en utlänning ska få resa in i och vistas i Sverige krävs som huvudregel ett giltigt pass och antingen en Schengenvisering, en nationell visering eller ett uppehållstillstånd, se 2 kap. 1, 3 och 4 §§ UtlL. En utlänning som vistas i Sverige i mer än tre månader ska ha uppehållstånd (2 kap. 5 § UtlL). Kravet på uppehållstillstånd gäller inte för medborgare i de nordiska länderna eller för en utlänning som har uppehållsrätt eller visering för längre tid än tre månader (2 kap. 8 b § UtlL).

Uppehållstillstånd regleras huvudsakligen i 5 kap. UtlL, där flera olika grunder på vilka ett uppehållstillstånd kan beviljas anges. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får till exempel beviljas en utlänning som önskar vistas här i landet för arbete, studier eller besök (5 kap. 10 § UtlL) eller för att bedriva näringsverksamhet (5 kap. 10 a § UtlL). Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för högst nio månader får också beviljas en utlänning som önskar vistas här i landet för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att starta näringsverksamhet. För att beviljas ett sådant uppehållstillstånd krävs att utlänningen har slutfört studier som motsvarar en examen på avancerad nivå, har tillräckliga medel för sitt uppehälle under tillståndstiden och för att täcka kostnaderna för sin återresa samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige (5 kap. 9 § UtlL).

En utlänning som har haft uppehållstillstånd för arbete, uppehållstillstånd för studier som avser utbildning på forskarnivå eller ett av Sverige utfärdat EU-blåkort, ICT-tillstånd eller tillstånd för säsongsarbete i sammanlagt fyra år under de senaste sju åren får beviljas ett permanent uppehållstillstånd (5 kap. 5 § första stycket UtlL). För att ett permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas en utlänning krävs

också som huvudregel att de särskilda kraven om försörjningsförmåga och vandel i 5 kap. 7 § UtlL är uppfyllda.

Om utlänningen ska arbeta i Sverige på grund av en anställning här eller utomlands krävs utöver visering eller uppehållstillstånd för arbete som regel även ett arbetstillstånd (2 kap. 7 § UtlL), vilket behandlas närmare nedan.

3.1.1 Var en ansökan om uppehållstillstånd ska vara gjord

En utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige ska ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet. Från denna huvudregel finns dock flera undantag, se 5 kap. 18–19 §§ UtlL och 4 kap. 17 § utlänningsförordningen (2006:97), UtlF. Det är till exempel möjligt att söka och beviljas ett uppehållstillstånd inifrån landet om utlänningen ansöker om förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete eller om han eller hon ansöker om ett uppehållstillstånd för arbete inom ett slag av arbete där det råder stor efterfrågan på arbetskraft och arbetsgivaren skulle förorsakas olägenheter om utlänningen måste resa till ett annat land för att ge in ansökan där.

En ansökan om uppehållstillstånd får också beviljas efter inresan om utlänningen kan beviljas uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 a § UtlL, s.k. spårbyte. Enligt denna bestämmelse får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas en utlänning vars ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande har avslagits genom ett lagakraftvunnet beslut om utlänningen vistas i Sverige och sedan minst fyra månader har en anställning som avser en tidsperiod om minst ett år från ansökningstillfället. Samma sak gäller för en utlänning som har stark anknytning till en sådan utlänning.

Undantag från huvudregeln får också, enligt 5 kap. 18 § andra stycket 11 UtlL, göras om det finns synnerliga skäl. Denna punkt ska tillämpas restriktivt och endast i undantagsfall (se MIG 2016:18).

3.1.2 Personer med uppehållsrätt

En EES-medborgare är enligt 1 kap. 3 b § UtlL medborgare i en stat som omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Avtalet omfattar medlemsstaterna i EU samt Island,

Norge och Liechtenstein. Ett land utanför EU/EES kommer i den följande framställningen att benämnas tredjeland.

Uppehållsrätten, som regleras i 3 a kap. UtlL, innebär en rätt för EES-medborgare och deras familjemedlemmar att vistas i Sverige i mer än tre månader utan uppehållstillstånd. En utlänning med uppehållsrätt behöver inte arbetstillstånd för att arbeta i Sverige.

En EES-medborgare har bland annat uppehållsrätt om han eller hon är arbetstagare eller egen företagare i Sverige eller om han eller hon har kommit till Sverige för att söka arbete och har en verklig möjlighet att få en anställning här (3 a kap. 3 § 1 och 2 UtlL). En EES-medborgare eller en familjemedlem till en sådan medborgare som har vistats lagligt i Sverige utan avbrott under minst fem år har permanent uppehållsrätt (3 a kap. 6 § UtlL).

3.1.3 Varaktigt bosatta

I 5 a kap. UtlL finns särskilda regler om ställning som varaktigt bosatt i Sverige. Reglerna om varaktigt bosatta i svensk rätt tillkom i samband med genomförandet av rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning. Ställning som varaktigt bosatt innebär att en medborgare från ett land utanför EU får vissa rättigheter som annars bara tillkommer en EU-medborgare. En ansökan från en utlänning om ställning som varaktigt bosatt i Sverige ska beviljas om sökanden de senaste fem åren utan avbrott har vistats i Sverige med uppehållstillstånd eller på annan grund som lagligen bosatt. Ett annat krav är att sökanden fullt ut kan försörja sig och sin familj med egna medel så att grundläggande behov av uppehälle och bostad är tillgodosedda. Permanent uppehållstillstånd ska enligt 5 kap. 2 b § UtlL ges till den som beviljats ställning som varaktigt bosatt i Sverige.

Motsvarande möjlighet att beviljas ställning som varaktigt bosatt finns i övriga EU-stater som omfattas av direktivet. Utlänningar som har ställning som varaktigt bosatta i en annan EU-stat eller som är medborgare i Schweiz ska beviljas uppehållstillstånd i Sverige bland annat om de är arbetstagare som har anställningsbevis eller egna företagare som genom handling kan visa att de är egna företagare (4 kap. 9 § UtlF). Dessa personer är undantagna från kravet på arbetstillstånd enligt 5 kap. 1 § UtlF.

Direktivet om varaktigt bosatta omförhandlas för närvarande, efter att Europeiska kommissionen den 27 april 2022 presenterade ett förslag på ett omarbetat direktiv för varaktigt bosatta.[1]

3.2 Arbetstillstånd

Ett arbetstillstånd ska ges för viss tid och avse ett visst slag av arbete. Tillståndet får förenas med de övriga villkor som behövs (6 kap. 1 § första stycket UtlL). En utlänning som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas arbetstillstånd, om inte skäl hänförliga till syftet med uppehållstillståndet talar häremot (6 kap. 3 § UtlL). Ett exempel på när skäl talar emot att bevilja ett arbetstillstånd är om utlänningen har fått uppehållstillstånd för tillfälligt besök av släktingar, för studier eller på grund av sjukdom.[2]

Den som har permanent uppehållstillstånd behöver inte ha arbetstillstånd. Inte heller medborgare i de nordiska länderna eller EES-medborgare och deras familjemedlemmar som har uppehållsrätt behöver ha ett arbetstillstånd (2 kap. 8 c § och 6 kap. 1 § andra stycket UtlL). Fler undantag från när arbetstillstånd behövs finns i 5 kap. UtlF. Här föreskrivs att utlänningar som är medborgare i Schweiz inte behöver arbetstillstånd. Det finns också ett flertal undantag för utlänningar som är i Sverige för att arbeta under en viss begränsad period, som artister, idrottsmän eller utlänningar som är anställda som vårdare av en person som besöker Sverige för läkarvård eller rekreation (5 kap. 2 § UtlF). Även den som har ansökt om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande kan vara undantagen från skyldigheten att ha arbetstillstånd till dess att utlänningen lämnar landet eller beslutet om att ge honom eller henne uppehållstillstånd har fått laga kraft (5 kap. 4 § UtlF).

Ett arbetstillstånd ska liksom ett uppehållstillstånd som huvudregel sökas och vara beviljat före inresan i landet (6 kap. 4 § UtlL). En ansökan om arbetstillstånd kan dock beviljas även efter inresan i de fall som avses i 5 kap. 18 § andra–fjärde styckena, 18 a och 19 §§ UtlL, vilka bestämmelser tillämpas på motsvarande sätt i fråga om arbetstillstånd som uppehållstillstånd.

[1] Europeiska kommissionen (2022), *Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (omarbetning)*, COM(2022) 650 final.
[2] SOU 2016:91, *Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden*, s. 44.

3.2.1 Förutsättningar för att bevilja arbetstillstånd

Kraven för att beviljas ett arbetstillstånd finns i 6 kap. 2 § UtlL. Bestämmelsen är fakultativ vilket innebär att det inte finns en ovillkorlig rätt att få ett arbetstillstånd även om kraven är uppfyllda. Arbetstillstånd får ges till en utlänning som har ett anställningsavtal, om anställningen gör det möjligt för honom eller henne att uppnå en god försörjning och lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. 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. Kravet på anställningsavtal infördes den 1 juni 2022 och innebär i praktiken att arbetskraftsinvandraren behöver bifoga ett skriftligt anställningsavtal till sin ansökan om arbetstillstånd. Om utlänningen inte kan visa att han eller hon har ett anställningsavtal saknas förutsättningar för att bevilja arbetstillstånd.[3]

Utöver ett anställningsavtal krävs också att kravet på en god försörjning är uppfyllt. Detta krav, som trädde i kraft den 1 november 2023, innebär att utlänningen ska ha en lön på minst 80 procent av den medianlön som Statistiska centralbyrån publicerar för Sverige, vilket innebär 27 360 kronor enligt 2022 års nivå (5 kap. 8 a § UtlF).[4] Innan dess fanns ett krav på att utlänningen skulle kunna försörja sig själv, vilket i praxis ansågs innebära att lönen som minst måste uppgå till 13 000 kronor.[5]

Vidare krävs att det s.k. villkorskravet i 6 kap. 2 § första stycket 2 UtlL är uppfyllt. Det innebär att lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte får vara sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. För att säkerställa detta ska Migrationsverket vid handläggningen av en ansökan om arbetstillstånd ge sammanslutningar av arbetstagare inom det verksamhetsområde som tillståndet avser tillfälle att yttra sig i ärendet. Migrationsverket får dock avgöra ärendet utan att så har skett om arbetsgivaren redan har inhämtat ett sådant yttrande, det annars är obehövligt eller om det finns särskilda skäl (5 kap. 7 a § UtlF). Enligt Migrationsöverdomstolens praxis ska det vid prövningen av om arbetstillstånd

[3] Prop. 2021/22:134, *Skärpta och förbättrade regler om arbetskraftsinvandring,* s. 148.
[4] Prop. 2021/22:284, *Ett höjt försörjningskrav för arbetskraftsinvandrare och* Justitiedepartementet, promemoria (2023), *Ett höjt försörjningskrav för arbetskraftsinvandrare.*
[5] MIG 2015:11 och MIG 2018:12.

kan beviljas göras en helhetsbedömning av samtliga anställningsvillkor och så länge de villkor som erbjuds inte kan anses vara sämre än vad som är brukligt inom yrket eller branschen bör de godtas.[6]

Utöver att försörjnings- och villkorskraven ska vara uppfyllda krävs också att rekryteringsförfarandet är förenligt med Sveriges åtaganden inom Europeiska unionen. Det innebär att det egna landets befolkning, befolkningen i EU/EES och Schweiz ska ha företräde till befintliga arbetstillfällen inom unionen.[7] Detta kallas för principen om unionsföreträde. En rekrytering kan, för att uppfylla principen, inledas av att arbetsgivaren anmäler den lediga anställningen till Arbetsförmedlingen för utannonsering. När en ledig tjänst utannonseras i den svenska platsbanken blir den också synlig i det europeiska internetbaserade nätverket Eures (European Employment Services), varigenom tjänsten görs tillgänglig för medborgare i EU/EES och Schweiz. Enligt praxis är ett rekryteringsförfarande som innebär att en anställning har utannonserats under minst tio dagar förenlig med principen om unionsföreträde.[8] Det finns dock inget som hindrar att arbetsgivaren väljer att vidta andra motsvarande åtgärder för att uppfylla kravet på unionsföreträde.

3.2.2 Tillståndstiden

Ett arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL får inte ges för längre tid än två år. Det får heller inte avse längre tid än anställningstiden och ska knytas till en viss arbetsgivare samt avse ett visst slag av arbete. Efter en sammanlagd tillståndstid om två år ska tillståndet knytas endast till ett visst slag av arbete (6 kap. 2 a § UtlL).

Tillståndstiden för ett arbetstillstånd får enligt 6 kap. 4 a § UtlL förlängas om anställningen uppfyller förutsättningarna för ett arbetstillstånd i 6 kap. 2 § första stycket UtlL. Om ansökan avser en ny anställning ska även unionsföreträdet beaktas.

Vid prövningen om förlängning ska det göras en framåtsyftande helhetsbedömning av samtliga anställningsvillkor i det enskilda fallet. Prövningen kan dock även innefatta en bakåtsyftande bedömning av andra förhållanden. Det beror på att bestämmelsen är fakul-

[6] MIG 2017:24, MIG 2017:25 och MIG 2018:12.
[7] Prop. 2007/08:147, *Nya regler för arbetskraftsinvandring,* s. 59–60 och prop. 2013/14:227, *Åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring,* s. 8.
[8] MIG 2015:6.

tativ och att även omständigheter som talar mot att tillståndstiden förlängs kan beaktas, till exempel om utlänningen begått brott (jfr 5 kap. 17 § första stycket UtlL). Vid den bakåtsyftande bedömningen ska en förlängning av tillståndstiden för arbetstillståndet vägras om någon av de vägransgrunder som räknas upp i 6 kap. 4 a § UtlL andra stycket föreligger. Det innebär bland annat att förlängning av tillståndstiden för ett arbetstillstånd ska vägras om det tidigare tillståndet har förvärvats på ett bedrägligt sätt eller utlänningen vistas i Sverige av andra skäl än de som arbetstillståndet beviljades för.

3.3 Återkallelse av uppehållstillstånd och arbetstillstånd

Bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd och arbetstillstånd finns i 7 kap. UtlL. Dessa tillstånd får till exempel återkallas för en utlänning som medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet har förtigit omständigheter som varit av betydelse för att få tillståndet (7 kap. 1 § UtlL). En nationell visering och ett arbetstillstånd får också återkallas om det finns särskilda skäl för det. Detsamma gäller ett uppehållstillstånd men endast om utlänningen ännu inte har rest in i Sverige (7 kap. 2 § UtlL).

För en utlänning som rest in i landet får ett uppehållstillstånd återkallas bland annat om utlänningen utan arbetstillstånd bedriver verksamhet som kräver ett sådant tillstånd. Återkallelse får också ske om utlänningen har beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL och anställningen upphört, om inte utlänningen inom tre månader har fått en ny anställning som omfattas av arbetstillståndet, eller inom samma tid ansökt om arbetstillstånd med anledning av en ny anställning och ansökan därefter beviljas (7 kap. 3 § första stycket 1 och 2 UtlL).

Utöver de generella bestämmelserna om återkallelse finns det bestämmelser som tar sikte på specifika tillstånd. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete ska till exempel återkallas för en utlänning som har beviljats arbetstillstånd på grund av en anställning enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL om förutsättningarna för arbetstillståndet inte längre är uppfyllda av något annat skäl än att anställningen har upphört. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete ska också återkallas om utlänningen inte inom fyra månader från tillståndets

första giltighetsdag påbörjat arbetet (7 kap. 7 e § första stycket 1 och 2 UtlL). Tillståndet behöver dock inte återkallas i ringa fall eller om en återkallelse med hänsyn till omständigheterna annars inte framstår som skälig. Återkallelse ska också ske om utlänningens anställning har upphört sedan utlänningen underrättats om att en utredning om återkallelse har inletts, men innan beslut om återkallelse fattats (7 kap. 7 e § andra stycket UtlL).

Det finns också en möjlighet att på utlänningens egen begäran återkalla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att starta näringsverksamhet, för arbete eller för att bedriva näringsverksamhet. Utöver att utlänningen ska vara innehavare av ett av de uppräknade uppehållstillstånden, krävs att han eller hon beviljas ett uppehållstillstånd på vissa andra i 7 kap. 7 g § UtlL angivna grunder som kan beviljas efter inresan för att återkallelse ska få ske.

3.4 Utstationering av arbetstagare

Bestämmelser om utstationering av arbetstagare finns i lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare, utstationeringslagen. Med en utstationerad arbetstagare avses enligt 5 § utstationeringslagen, med vissa undantag, varje arbetstagare som vanligen arbetar i ett annat land men som under en begränsad tid utför arbete i Sverige. I 4 § utstationeringslagen anges vilka åtgärder som avses med utstationering. Det kan bland annat vara när en arbetsgivare för egen räkning och under egen ledning sänder arbetstagare till Sverige enligt avtal som arbetsgivaren har ingått med den i Sverige verksamma mottagaren av tjänsterna, när en arbetsgivare sänder arbetstagare till Sverige till en arbetsplats eller till ett företag som tillhör koncernen eller när en arbetsgivare som hyr ut arbetskraft sänder arbetstagare till ett användarföretag som är etablerat i Sverige eller som bedriver verksamhet här. Det ska råda ett anställningsförhållande mellan arbetsgivaren och arbetstagaren under utstationeringstiden.

För en utstationerad arbetstagare ska vissa särskilt angivna bestämmelser i den svenska lagstiftningen gälla. En arbetsgivare ska anmäla en utstationering till Arbetsmiljöverket senast när en utstationerad arbetstagare påbörjar arbete i Sverige (29 § utstationeringslagen). En

sanktionsavgift ska tas ut om en arbetsgivare har överträtt bestämmelserna om anmälningsskyldighet och dokumentation.

Utstationerade tredjelandsmedborgare behöver precis som andra ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd för att få arbeta i Sverige. Om de är bosatta i en annan EES-stat, har rätt att arbeta och vistas i den staten samt är anställda vid ett företag i den staten är de dock undantagna från kravet på arbetstillstånd för tillfälligt arbete i samband med entreprenad eller liknande (5 kap. 2 § första stycket 4 UtlF).

3.5 EU-reglering

För vissa grupper av arbetstagare som kommer från tredjeland finns särskilda regler om kombinerade arbets- och uppehållstillstånd som har sin grund i EU-direktiv. Följande avsnitt innehåller kortfattade redogörelser för gällande bestämmelser om EU-blåkort, ICT-tillstånd och tillstånd för säsongsarbete.

För helhetens skull ges också en beskrivning av bestämmelserna om uppehållstillstånd för studenter och forskare m.fl. som finns i 5 b kap. UtlL. Även dessa bestämmelser har sin grund i ett EU-direktiv.

3.5.1 EU-blåkort

Ett EU-blåkort är ett kombinerat uppehålls- och arbetstillstånd som arbetstagare från tredjeland kan ansöka om i de flesta av EU:s medlemsstater och som ger innehavaren rätt att vistas i landet och arbeta i en högkvalificerad anställning. EU-blåkortet infördes genom rådets direktiv 2009/50/EG av den 25 maj 2009 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning (blåkortsdirektivet). Blåkortsdirektivet är huvudsakligen genomfört i svensk rätt genom bestämmelserna i 6 a kap. UtlL, som gäller parallellt med reglerna om arbetstillstånd i 6 kap. UtlL. En tredjelandsmedborgare kan därför välja att antingen ansöka om EU-blåkort eller om arbetstillstånd enligt 6 kap. UtlL.

En utlänning som vill ha ett EU-blåkort i Sverige ska som huvudregel ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet men det finns flera undantag från denna regel, bland annat vid förlängningsansökningar (6 a kap. 4 § UtlL). Tillståndet gäller högst två år med möjlighet till förlängning. Under de första två åren ska

EU-blåkortet knytas till en viss anställning och avse ett visst slag av arbete. Därefter ska det endast knytas till ett visst slag av arbete (6 a kap. 7 § UtlL).

Ett EU-blåkort kan beviljas en utlänning som erbjudits en högkvalificerad anställning i Sverige med en anställningstid om minst ett år. En anställning ska anses vara högkvalificerad om den förutsätter att utlänningen har relevant och särskild kompetens för den i form av slutförda studier som motsvarar 180 högskolepoäng eller fem års yrkeserfarenhet inom det yrke eller den bransch som anställningen avser (6 a kap. 1 § andra stycket UtlL). Det krävs också att lönen är minst en och en halv gånger den genomsnittliga bruttoårslönen i Sverige (den s.k. lönetröskeln). För närvarande uppgår lönetröskeln för att beviljas EU-blåkort till 57 450 kronor (MIGRFS 2023:8). Föreskrifterna om gällande lönetröskel meddelas av Migrationsverket i samråd med Medlingsinstitutet (5 a kap. 5 § UtlF).

Vidare krävs, liksom vid ansökan om ett nationellt arbetstillstånd, att lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Rekryteringen ska också vara förenlig med principen om unionsföreträde och utlänningen ska ha, eller ha ansökt om, en heltäckande sjukförsäkring som gäller i tre månader från inresan i Sverige (6 a kap. 1 § första stycket 2–4 UtlL).

Ett EU-blåkort ska enligt 6 a kap. 12 § UtlL återkallas under vissa förutsättningar, till exempel om utlänningen vid ansökningstillfället inte uppfyllde kraven för tillståndet. Den som har ett EU-blåkort ska anmäla till Migrationsverket om anställningen upphör eller den avtalade lönen inte längre når upp till den lönetröskel som ligger till grund för EU-blåkortet (6 a kap. 9 § UtlL).

Blåkortsdirektivet har omarbetats och ersatts av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2021/1883 av den 20 oktober 2021 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning och om upphävande av rådets direktiv 2009/50/EG. Direktivet innehåller flera förändringar jämfört med 2009 års blåkortsdirektiv, bland annat ett utvidgat tillämpningsområde och större möjligheter till rörlighet för EU-blåkortsinnehavare mellan EU-länder. I Ds 2023:6 lämnas förslag på genomförande av det nya blåkortsdirektivet i svensk rätt.[9] Förslaget har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

[9] Ds 2023:6, *Genomförande av det nya blåkortsdirektivet.*

3.5.2 ICT-tillstånd

Ett ICT-tillstånd är liksom ett EU-blåkort ett kombinerat uppehålls- och arbetstillstånd som har sin grund i ett direktiv, 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 (ICT-direktivet). Ett ICT-tillstånd kan beviljas en utlänning som är anställd av ett företag som är etablerat utanför EES-staterna och Schweiz och som ska tjänstgöra som chef, specialist eller praktikant i mer än 90 dagar i ett företag som är etablerat i Sverige och som är en enhet som tillhör samma företag eller ett företag inom samma företagskoncern. De svenska bestämmelserna om ICT-tillstånd finns i 6 b kap. UtlL.

Tillståndet ska sökas och beviljas före inresan till EU och gäller för uppdragstiden men längst tre år för chefer och specialister och längst ett år för praktikanter. För att beviljas ett ICT-tillstånd krävs att utlänningen har de yrkeskvalifikationer och den erfarenhet som krävs för uppdraget som chef eller specialist, eller har en sådan examen från ett universitet eller en högskola som krävs för praktiktjänstgöringen. Det krävs också att anställningen gör det möjligt för utlänningen att försörja sig och att ersättningen inte är sämre än vad som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Övriga anställningsvillkor får inte vara sämre än vad som gäller för arbetstagare som är utstationerade i Sverige enligt 5 § utstationeringslagen av ett företag som är etablerat inom EES eller Schweiz. Om vistelsen kommer att uppgå till högst ett år ska utlänningen även ha, eller ha ansökt om, en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige (6 b kap. 1 § UtlL). För en utlänning som har beviljats ICT-tillstånd av en annan EU-stat finns det under vissa förutsättningar möjlighet att ansöka om ett särskilt tillstånd vid tjänstgöring i Sverige, ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse (6 b kap. 2 § UtlL).

En utlänning som uppfyller kraven för att beviljas ett ICT-tillstånd får inte beviljas ett arbetstillstånd enligt reglerna i 6 kap. UtlL (6 kap. 2 b § UtlL).

ICT-tillståndet ska återkallas om de förutsättningar som framgår av 6 b kap. 16 § UtlL inte är uppfyllda, bland annat om tillståndet förvärvats på ett bedrägligt sätt eller om uppehållstillståndskortet har förfalskats eller ändrats. Tillståndet får även återkallas enligt 6 b kap. 17 § UtlL om förutsättningarna för tillståndet inte längre är uppfyllda.

3.5.3 Tillstånd för säsongsarbete

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/36/EU av den 26 februari 2014 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning (säsongsanställningsdirektivet), är huvudsakligen genomfört i svensk rätt genom reglerna i 6 c kap. UtlL.

En utlänning som har erbjudits en tidsbegränsad anställning som säsongsarbetare i Sverige av en arbetsgivare som är etablerad här ska beviljas ett tillstånd för säsongsarbete om vissa förutsättningar i 6 c kap. 2–6 §§ UtlL är uppfyllda. Med en arbetsgivare som är etablerad i Sverige avses i första hand en arbetsgivare som har sitt säte och sin faktiska verksamhet här.[10] Ett tillstånd för säsongsarbete ska beviljas i form av ett arbetstillstånd för säsongsarbete om vistelsen inte överstiger 90 dagar. Vid en vistelse som överstiger 90 dagar ska i stället ett uppehålls- och arbetstillstånd för säsongsarbete beviljas enligt 6 c kap. 1 § andra stycket 2 UtlL. Enligt 6 c kap. 2 § UtlL ska ett tillstånd för säsongsarbete beviljas om anställningen gör det möjligt för utlänningen att försörja sig och lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Vidare krävs det att utlänningen kan visa att han eller hon har, eller har ansökt om, en heltäckande sjukförsäkring, att utlänningen under sin vistelse kommer att ha tillgång till en bostad med lämplig standard samt att unionsföreträdet respekteras vid rekryteringsförfarandet.

Arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL får inte ges till en utlänning som har erbjudits en tidsbegränsad anställning som säsongsarbetare i Sverige av en arbetsgivare som är etablerad här (6 kap. 2 b § tredje stycket UtlL).

Ett tillstånd för säsongsarbete ska inte beviljas om det finns risk för att utlänningen inte har för avsikt att lämna Sverige när tillståndstiden har löpt ut eller om han eller hon utgör ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa (6 c kap. 2 § tredje stycket UtlL). Om det är arbetsgivaren som upplåter eller förmedlar en bostad till utlänningen får ett tillstånd för säsongsarbete endast beviljas under särskilda förutsättningar (6 c kap. 3 § UtlL).

Tillståndet ska som huvudregel ha sökts och beviljats före inresan i EU (6 c kap. 7 § första stycket UtlL). Den sammanlagda tillståndstiden för ett eller flera tillstånd för säsongsarbete får inte överstiga

[10] Prop. 2017/18:108, *Genomförande av säsongsanställningsdirektivet*, s. 116.

sex månader under en tolvmånadersperiod (6 c kap. 9 § UtlL). Ett tillstånd för säsongsarbete får efter ansökan förlängas under förutsättning att det inte överstiger denna tid (6 c kap. 10 § UtlL).

Ett tillstånd för säsongsarbete ska återkallas bland annat om utlänningen har förvärvat tillståndet på ett bedrägligt sätt eller om utlänningen vistats i Sverige av andra skäl än dem som tillståndet beviljades för (6 c kap. 12 § UtlL). Tillståndet får vidare återkallas om vissa brister hos arbetsgivaren har konstaterats, till exempel om arbetsgivaren har blivit påförd en sanktion för att ha haft en utlänning anställd utan nödvändiga tillstånd. En utlänning som får sitt tillstånd för säsongsanställning återkallat på grund av brister hos arbetsgivaren har rätt till ersättning från arbetsgivaren enligt lagen (2018:318) om rätt till ersättning när ett tillstånd för säsongsarbete återkallas.

3.5.4 Uppehållstillstånd för forskning, studier inom högre utbildning, viss praktik, visst volontärarbete och au pair-arbete

I 5 b kap. UtlL finns regler för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i mer än 90 dagar i samband med forskning, studier inom högre utbildning, praktik med anknytning till högre utbildning, volontärarbete inom ramen för Europeisk volontärtjänst och au pair-arbete. Kapitlet innehåller också regler om uppehållstillstånd efter slutförd forskning och efter slutförda studier. Bestämmelserna genomför Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/801 av den 11 maj 2016 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för forskning, studier, praktik, volontärarbete, deltagande i elevutbytesprogram eller utbildningsprojekt och för au pairarbete (student- och forskardirektivet).

För att beviljas ett uppehållstillstånd för något av ovan angivna syften ska utlänningen bland annat visa att han eller hon kommer att ha tillräckliga medel för sitt uppehälle under tillståndstiden och för att täcka kostnaderna för sin återresa samt, vid vistelse som kommer att uppgå till högst ett år, visa att han eller hon har, eller har ansökt om, en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige (5 b kap. 9 § UtlL). I 5 b kap. UtlL finns också särskilda bestämmelser om förlängning, återkallelse och rörlighet för de olika tillståndstyperna.

4 Internationell utblick

4.1 Inledning

I detta avsnitt ges en översiktlig bild av reglerna för arbetskraftsinvandring i vissa andra länder med tyngdpunkt på ett visst lönekrav som villkor för arbetstillstånd och åtgärder som har vidtagits för att främja invandring av högkvalificerad arbetskraft.

De länder som ingår i redogörelsen är Danmark, Finland, Nederländerna, Österrike, Estland, Tyskland och Kanada. De fem förstnämnda har valts ut eftersom de på olika sätt har en viss lönenivå som utgångspunkt för ett tillstånd motsvarande det svenska arbetstillståndet. De är också EU-länder med liknande behov som Sverige och behöver på samma sätt förhålla sig till den EU-rättsliga lagstiftningen. Även Tyskland är ett EU-land och har inkluderats i framställningen främst eftersom många åtgärder vidtagits där under de senaste åren för att underlätta för kvalificerad arbetskraft från tredjeland att arbeta i landet. Kanada har tagits med eftersom landet länge setts som ett föregångsland inom området att attrahera högkvalificerad arbetskraft.

4.2 Danmark

4.2.1 Generella bestämmelser om tillstånd för arbete[1]

År 2022 beviljades 24 580 tredjelandsmedborgare någon typ av arbetstillstånd i Danmark (inklusive forskare).[2] Det finns flera olika typer av arbetstillstånd i Danmark som riktar sig till olika grupper av arbetstagare. En arbetskraftsinvandrare som inte har någon högre utbild-

[1] Utlændingesstyrelsen och Styrelsen for International Rekruttering og Integration, *Ny i Danmark.*
[2] Utlaendingesstyrelsen, Styrelsen for Internationel Rekruttering og Integration och Hjemrejsestyrelsen, *Tal og fakta på utlændingeområdet* 2022, s. 36.

ning eller arbetar inom ett yrke som finns angivet på en specifik lista (se nedan) kan ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd med mer generella villkor som i stället kräver en viss lön (kallat beløbsordningerne). Även asylsökande kan ansöka om ett sådant tillstånd. För att få ett tillstånd måste det erbjudna arbetet ge arbetstagaren en lön på minst 465 000 danska kronor årligen (år 2023). Detta motsvarar cirka 59 130 kronor per månad. I lönen inräknas dock även pensionsavsättningar, vilket är en kostnad om 22,5 procent för arbetare och 11,5 procent för tjänstemän, samt semesterersättning.[3] Lönen och arbetsvillkoren i övrigt måste också överensstämma med danska förhållanden och arbetstiden måste vara minst 30 timmar per vecka.

Sedan den 1 april 2023 finns det även ett tillstånd med ett lägre lönekrav, där det erbjudna arbetet måste ge en lön på minst 375 000 danska kronor per år, inklusive pensionsavsättningar och semesterersättning (motsvarar cirka 47 690 kronor per månad). Förutom kravet på att lönen och arbetsvillkoren måste överensstämma med danska förhållanden ställs ett antal ytterligare villkor upp för detta tillstånd. Till exempel ska den lediga anställningen ha utannonserats på såväl Jobnet som EURES-portalerna och arbetslösheten i Danmark under de tre senaste månaderna före ansökan får inte ha överstigit 3,75 procent i genomsnitt. Den sökande får inte heller ha påförts böter på mer än 3 000 danska kronor enligt den danska strafflagen eller vissa andra särskilt angivna lagar under de senaste två åren före ansökan och veckoarbetstiden måste vara minst 37 timmar.

Handläggningstiden för ett arbetstillstånd i Danmark är cirka en månad (juni 2023). Samma handläggningstid gäller för alla typer av arbetstillstånd.

4.2.2 Andra typer av tillstånd för arbete i Danmark[4]

Utöver de ovan beskrivna generella tillstånden finns ett flertal tillstånd för arbete som riktar sig till specifika branscher eller grupper.

En typ av tillstånd är knutet till särskilda listor (kallade positivlisterna) med yrkesgrupper inom vilka det råder brist på kvalificerad arbetskraft i Danmark. Dessa offentliggörs två gånger om året av det danska migrationsverket, Styrelsen for International Rekruttering og

[3] Svenskt Näringsliv (2022), *Danska regler för utländsk arbetskraft – inget för svensk arbetsmarknad*, s. 7.
[4] Utlaendingesstyrelsen och Styrelsen for International Rekruttering og Integration, *Ny i Danmark.*

Integration. Ett yrke kan sättas upp på listan om den löpande bevakningen av arbetsmarknaden, som bygger på bristyrkesundersökningar av den danska arbetsförmedlingen, visar nationell brist på kvalificerad arbetskraft för yrket i fråga. Ett yrke kan också listas om en arbetslöshetskassa anser att det finns en nationell brist på kvalificerad arbetskraft för yrket i fråga eller om de regionala arbetsmarknadsråden (Arbejdsmarkedsråd) anser att det saknas arbetskraft regionalt. Det finns en lista med yrken för personer med högre utbildning (här återfinns till exempel ingenjörer, kemister, it-konsulter, läkare och sjuksköterskor) och en lista med yrken för personer som har särskild yrkeserfarenhet (på denna lista finns till exempel laboratorieassistenter, rörmokare, medicinska sekreterare, försäljningschefer, murare och snickare).

Det finns inget särskilt lönekrav vid ansökan om tillstånd för arbete inom ett yrke som finns med på någon av listorna, utan det är tillräckligt att lön och övriga villkor överensstämmer med praxis i Danmark. Däremot uppställs vissa andra krav. För att beviljas arbetstillstånd för ett yrke som finns med på listan för personer med högre utbildning krävs minst en kandidatexamen. Såvitt gäller arbete inom yrkena på den andra listan kan inte alla arbetsgivare ta emot arbetstagare i de yrkesgrupper som anges utan det krävs att arbetsgivaren tar emot lärlingar eller praktikanter enligt ett särskilt program (Laereplads-AUB).

Danmark har också särskilda arbetstillstånd för exempelvis forskare, artister, idrottsutövare och för personer som vill starta företag på innovationsområdet. Vidare finns det ett särskilt tillstånd som avser personer som arbetar med djurskötsel och som driftsledare inom danskt jordbruk. För att få ett sådant tillstånd måste lönen minst nå upp till dansk standard inom branschen, vilket för personer som arbetar med djurskötsel innebär att den inklusive pensionsavsättning ska uppgå till minst 30 489 danska kronor per månad.

Varken blåkortsdirektivet, ICT-direktivet eller säsongsanställningsdirektivet är tillämpliga i Danmark.[5] Det finns därför inte några särskilda tillstånd för dessa grupper.

[5] Se blåkortsdirektivet, skäl 29, säsonganställningsdirektivet, skäl 55, och ICT-direktivet, skäl 48.

4.2.3 Åtgärder för att främja invandring av högkvalificerad arbetskraft

I juni 2022 ingick åtta partier en bred parlamentarisk överenskommelse om att stärka den internationella rekryteringen till Danmark. Målet är bland annat att stötta dansk ekonomi i den aktuella konjunktursituationen och avhjälpa bristen på arbetskraft i danska verksamheter. En del av överenskommelsen är det tillstånd med en lönetröskel om 375 000 danska kronor som beskrivs ovan.[6]

I Danmark finns ett snabbspår som kan användas av arbetstagare som uppfyller villkoren för tillstånden med lönekrav, forskare eller studenter. Även utlänningar som är anställda en kortare period än tre månader kan utnyttja snabbspåret. Det är arbetsgivaren som ansöker om uppehålls- och arbetstillstånd genom en fullmakt från arbetstagaren. Förutom en snabbare process och snabbare tillträde till arbetsmarknaden ger snabbspåret arbetskraftsinvandraren frihet att växla mellan att arbeta i Danmark och utomlands utan att han eller hon förlorar sitt tillstånd. För att en arbetsgivare ska kunna utnyttja snabbspåret måste denne ansöka om att bli certifierad hos Styrelsen for Internationel Rekruttering og Integration. För att bli certifierat måste ett företag uppfylla vissa villkor, bland annat ska löner och villkor överensstämma med dansk praxis, företaget måste vara av en viss storlek och får inte under det senaste året ha ålagts högre böter enligt den danska utlänningslagen. Om snabbspåret används kan en arbetstagare som redan har tillstånd att resa in i Danmark få ett provisoriskt arbetstillstånd samma dag som ansökan ges in. Om utlänningen inte har laglig rätt att resa in i Danmark ska det normalt inte ta mer än tio dagar att få ett sådant tillstånd om han eller hon utnyttjar snabbspåret.[7]

Det finns också flera olika initiativ för att marknadsföra Danmark internationellt bland arbetskraftsinvandrare. Ett av de viktigaste är State of Denmark, som är en kampanj som bland annat syftar till att underlätta kontakten mellan danska företag med lediga arbeten och kvalificerad internationell arbetskraft, företrädelsevis inom it och tech-sektorn. State of Denmark är en del av det nationella projektet Talent to Denmark, som är grundat av European Social Fund (ESF) och den danska styrelsen för affärsutveckling.[8] Danmark har dessutom inrättat särskilda nationella center för internationell arbetskraft som samlar alla

[6] Finansministeriet i Danmark (2022), *Regeringen indgår bred aftale om international rekruttering.*
[7] Utlændingestyrelsen och Styrelsen for International Rekruttering og Integration, *Ny i Danmark.*
[8] State of Denmark, *About this campaign and website.*

relevanta myndigheter på en plats. Det finns sex sådana center, som kallas International Citizen Service-center (ICS), i olika danska regioner i dag.[9]

4.3 Finland

4.3.1 Generella bestämmelser om tillstånd för arbete[10]

En utlänning som vill arbeta i Finland behöver normalt ett uppehållstillstånd för arbete. År 2021 beviljades 11 428 personer ett första uppehållstillstånd på grund av arbete.[11] Det finns olika typer av uppehållstillstånd beroende på vilket slags arbete eller företag som är aktuellt. Om det inte finns något specifikt tillstånd för de arbetsuppgifter som arbetstagaren ska utföra kan han eller hon ansöka om ett generellt uppehållstillstånd för arbetstagare (kallat TTOL).

För att beviljas ett uppehållstillstånd för arbetstagare krävs att den sökande har ett arbete, att han eller hon har tillräcklig kompetens för arbetet samt att anställningsvillkoren överensstämmer med gällande regler och tillämpligt kollektivavtal eller, om det inte finns något tillämpligt kollektivavtal, med den praxis som gäller arbetstagare som har motsvarande arbetsuppgifter.[12] Vidare måste utlänningen ha tillräckliga inkomster i Finland under hela den tid som uppehållstillståndet gäller. Detta innebär att lönen måste motsvara minst den lön som fastställs i kollektivavtal eller, om det inte finns något kollektivavtal eller om utlänningen arbetar deltid, vara minst 1 331 euro per månad (2023 års nivå), vilket motsvarar cirka 15 150 kronor. Minimilönen fastställs årligen av det finska Migrationsverket och är kopplad till rätten till dagpenning enligt arbetsvillkoret i den finska lagen om utkomstskydd för arbetslösa (30.12.2002/1290). En del av lönen kan bestå av naturaförmåner, såsom bil- eller bostadsförmån. Uppehållstillstånd för arbetstagare beviljas först efter en arbetsmarknadsprövning. Arbetsgivaren ska utreda möjligheten att inom rimlig tid få sådan arbetskraft från Finland eller EU/EES-området som lämpar sig för det aktuella arbetet.[13]

[9] Life in Denmark, *ICS: International Citizen Service.*
[10] Migrationsverket i Finland, *När du kommer till Finland för att arbeta.*
[11] European Migration Network (2022), *Årlig rapport om migration och asyl – Finland 2021,* s. 24.
[12] Finlands utlänningslag (30.4.2004/301), 71 §.
[13] Migrationsverket i Finland, *Ansökan om uppehållstillstånd för arbetstagare (TTOL).*

Handläggningstiden för en ansökan om uppehållstillstånd för arbetstagare är cirka två månader.[14]

4.3.2 Andra typer av uppehållstillstånd för arbete i Finland[15]

Utöver det generella tillståndet för arbetstagare har Finland ett flertal andra uppehållstillstånd som gäller särskilda persongrupper eller arbeten. Det finns till exempel tillstånd för tillväxtföretagare, specialsakkunniga och säsongsarbetare. Vidare finns EU-blåkort och ICT-tillstånd samt tillstånd för idrottare och tränare, arbete inom kultur eller konst och anställda hos ett religiöst eller ideologiskt samfund.

För att beviljas ett uppehållstillstånd för specialsakkunniga krävs att utlänningen utför arbetsuppgifter som kräver specialkunnande och att lönen motsvarar minst den genomsnittliga bruttolönen för löntagare i Finland (3 473 euro, eller cirka 39 540 kronor, per månad år 2023) exklusive naturaförmåner. Vidare krävs att den sökande har avlagt högskoleexamen eller har erhållit motsvarande kvalifikationer genom någon annan utbildning eller genom att arbeta med sakkunniguppgifter. Vid denna typ av tillstånd görs ingen arbetsmarknadsprövning.

Utlänningar som vill arbeta inom jordbruk och turism under vissa delar av året kan ansöka om uppehållstillstånd för säsongsarbete. Detta regleras i en särskild lag som infördes i samband med genomförandet av säsongsanställningsdirektivet.[16] Tillstånd för säsongsarbete kan beviljas för högst nio månader under en tolvmånadersperiod. Även för denna typ av tillstånd krävs att utlänningen kan försörja sig genom inkomster från sitt arbete under hela den tid som tillståndet för säsongsarbete gäller. Lönen ska motsvara minst den lön som fastställs i det kollektivavtal som tillämpas på anställningsförhållandet eller, om det inte finns något kollektivavtal, vara minst 1 331 euro per månad.

[14] Migrationsverket i Finland, *Behandling av ansökan*.
[15] Migrationsverket i Finland, *När du kommer till Finland för att arbeta*.
[16] Lag om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning (14.12.2017/907).

4.3.3 Åtgärder för att främja invandring av högkvalificerad arbetskraft

Åtgärdsprogrammet Talent Boost sjösattes av Finlands dåvarande regering år 2017 och har utvecklats av efterföljande regering. Från att ursprungligen främst ha fokuserat på internationella experter har det utvecklats till att omfatta arbetskraftsinvandring i stor skala. Målet med programmet är bland annat att göra Finland till en internationellt attraktiv plats för arbete, studier, forskning och investeringar samt främja rekrytering av internationella experter. Några av programmets mål är att påskynda förfaranden för att bevilja arbets- och studiebaserade uppehållstillstånd samt göra Finland mer attraktivt för internationella experter och deras familjer, underlätta deras etablering och få dem att stanna i landet. Programmet syftar till att skapa ett välfungerande och långsiktigt samarbete mellan staten, läroanstalter, företag och andra aktörer. Det finska arbets- och näringsministeriet och undervisnings- och kulturministeriet ansvarar för samordningen och i styrgruppen ingår bland annat representanter för arbets- och näringsbyrån (motsvarande Arbetsförmedlingen), det finska migrationsverket, städer, högskolor och Business Finland.[17]

Utöver Talent Boost innehåller den finska lagstiftningen flera regler som positivt särbehandlar högkvalificerade arbetskraftsinvandrare i tillståndsprocessen. En utlänning som ansöker om eller har beviljats uppehållstillstånd för specialsakkunniga eller tillväxtföretagare, EU-blåkort, ICT-tillstånd för specialister eller chefer, uppehållstillstånd för ledningsuppgifter på högsta nivå eller mellannivå, för studier eller för forskare kan beviljas ett D-visum. En utlänning som ansöker om ett D-visum kan genast resa in i Finland när det har fattats ett positivt beslut om uppehållstillstånd och utlänningen har fått D-viseringsmärket i sitt pass, något som annars dröjer 1–2 veckor. Utlänningar som ansöker om något av de uppräknade tillstånden ovan, med undantag för tillstånden för studier och forskning, kan även utnyttja den s.k. expressfilen. Om ansökan om uppehållstillstånd ges in genom expressfilen ska ett beslut fattas inom två veckor.

Finland har också ett system med certifiering av arbetsgivare. Certifierade arbetsgivare behöver inte lämna uppgifter om sitt företag i varje ansökan och arbetstagarna behöver inte redogöra för anställningsvillkoren i sin tillståndsansökan. Arbetstagare till en certi-

[17] Arbets- och näringsministeriet i Finland, *Åtgärdsprogrammet Talent Boost.*

fierad arbetsgivare kan få ett D-visum trots att han eller hon inte tillhör en grupp som normalt kan få ett sådant visum. För att ansöka om att bli en certifierad arbetsgivare behöver arbetsgivaren uppfylla vissa krav som gäller bland annat företagets ekonomiska resultat och att företaget har uppfyllt sina förpliktelser som arbetsgivare klanderfritt. Företagets anställda ska också ha beviljats minst tio uppehållstillstånd på grund av arbete under de föregående tre åren. Certifiering beviljas första gången för två år och därefter för tre år åt gången.[18]

4.4 Nederländerna

4.4.1 Generella bestämmelser om tillstånd för arbete[19]

En tredjelandsmedborgare som vill arbeta i Nederländerna behöver ett uppehållstillstånd för arbete. För att kunna komma in i Nederländerna och beviljas ett sådant behöver utlänningen oftast först ett tillfälligt visum. År 2021 beviljades 20 769 arbetsrelaterade tillstånd i Nederländerna.[20]

Det mest generella tillståndet för de som inte tillhör någon specifik yrkesgrupp eller har en viss utbildning är ett kombinerat uppehålls- och arbetstillstånd som kallas GVVA. För att en utlänning ska kunna beviljas ett sådant måste den lön som han eller hon får överensstämma med tillämpligt kollektivavtal och arbetsgivaren måste dessutom ordna en bostad för utlänningen. Arbetsgivaren måste även först undersöka om anställningen kan tillsättas med en person från Nederländerna eller EU/EES och i de flesta fall måste arbetsgivaren vara registrerad i det nederländska handelsregistret. Dessutom måste utlänningens lön uppgå till 2 089 euro per månad inklusive semesterersättning enligt 2023 års nivå (cirka 23 660 kronor). För många yrken inom konst och kultur finns särskilda, högre lönetrösklar. Även exempelvis munkar eller nunnor kan ansöka om ett GVVA-tillstånd, men för dessa är kraven som ställs upp något annorlunda.

Vissa yrkesgrupper, till exempel korrespondenter eller anställda vid fartyg eller i gruvor, kan inte ansöka om det kombinerade tillståndet utan får ansöka om ett uppehållstillstånd och ett arbetstillstånd separat.

[18] Migrationsverket i Finland, *Expressfilen* och *Certifierade arbetsgivare*.
[19] Migrationsverket i Nederländerna (Immigratie- en Naturalisatiedienst), *Single Permit: GVVA*.
[20] Eurostat (2023), *First permits by reason*.

Handläggningstiden för de flesta arbetsrelaterade tillstånden är sextio dagar enligt lag.[21]

4.4.2 Andra typer av uppehållstillstånd för arbete[22]

Utöver det generella uppehållstillståndet för arbete finns en rad andra uppehållstillstånd för särskilda grupper. Några exempel är tillstånd för utlänningar som vill starta företag inom innovationsområdet, för utlänningar som tillfälligt arbetar i Nederländerna under internationella handelsavtal, för trainees eller för utlänningar som är anställda av ett företag i EU/EES eller Schweiz och tillfälligt arbetar i Nederländerna. Det finns också tillstånd som har sin grund i EU-direktiv, som ICT-tillstånd, EU-blåkort samt tillstånd för forskare och säsongsanställda.

För högutbildade finns, utöver EU-blåkortet, även ett särskilt nationellt tillstånd för högkvalificerad arbetskraft. För detta tillstånd ställs, till skillnad från för GVVA-tillståndet, inget krav på att arbetsgivaren ska undersöka om anställningen kan tillsättas med arbetskraft från EU/EES eller Nederländerna och det finns inte heller något krav på att bostad ska ordnas av arbetsgivaren. Däremot finns det även här ett lönekrav, vilket år 2023 var 5 008 euro per månad, exklusive semesterersättning, för arbetstagare över 30 år och 3 672 euro per månad för arbetstagare under 30 år. För denna tillståndstyp gäller även att arbetsgivaren måste vara godkänd av migrationsverket i Nederländerna, en s.k. erkänd sponsor. Även för det vanliga kombinerade uppehålls- och arbetstillståndet och tillståndet för säsongsarbete kan arbetsgivaren välja att ansöka om att bli godkänd. Fördelen med att vara godkänd är bland annat att ansökan behandlas snabbare, normalt inom två veckor, och att färre dokument behöver bifogas ansökan. För att bli en godkänd arbetsgivare ställs vissa krav på bland annat kontinuitet och solvens i företaget eller organisationen.

[21] Migrationsverket i Nederländerna, *Decision periods*.
[22] Migrationsverket i Nederländerna, *Residence Permits*.

4.4.3 Andra åtgärder för att främja invandring av högkvalificerad arbetskraft

Utöver det ovan nämnda tillståndet för högutbildad arbetskraft har Nederländerna även vidtagit andra åtgärder för att attrahera högkvalificerad arbetskraft eller förenkla processen.

Högutbildade personer som har avslutat en akademisk utbildning för mindre än tre år sedan kan till exempel ansöka om ett uppehållstillstånd för orienteringsår. Under orienteringsåret har utlänningen fri tillgång till arbetsmarknaden, utan några begränsningar. Det finns olika sätt att kvalificera sig för tillståndet, till exempel kan utlänningen ha en examen på minst kandidatexamensnivå från ett universitet i Nederländerna eller en examen på minst masternivå från ett av världens 200 högst rankade universitet. Även forskare och doktorander kan ansöka om tillståndet. Utlänningen måste kunna försörja sig själv under orienteringsåret men det finns inget särskilt krav på att kunna visa försörjningsförmågan eller något krav på en viss lön. De allmänna reglerna om minimilön och semester måste dock följas.

För att uppmuntra anställning av personer som är berättigade till ett orienteringsår gäller en lägre lönetröskel för dessa när de ska ansöka om ett vanligt uppehållstillstånd för högkvalificerade. Om ansökan om tillstånd ges in under eller omedelbart efter orienteringsåret, eller under en period då en person hade kunnat ansöka om ett tillstånd för orienteringsår, gäller en lönetröskel om 2 631 euro per månad (cirka 29 860 kronor) i stället för den vanliga lönenivån.[23]

Nederländerna har även ett nationellt samordningsprogram för att attrahera högkvalificerad arbetskraft som heter Talent Coalition Netherlands. Programmet leds av den nederländska myndigheten för företagande och klimat och har bland annat lanserat en hemsida, Welcome to NL, för att föra samman högkvalificerad arbetskraft med karriärmöjligheter i Nederländerna.[24] Under programmets tak samordnas också regionala initiativ. Varje region i Nederländerna har sitt eget service- och informationscentrum som arbetar med att hjälpa och attrahera utländsk arbetskraft. Många av dessa har också exempelvis universitet eller företag som samarbetspartners.[25]

[23] Migrationsverket i Nederländerna (Immigratie- en Naturalisatiedienst), *Residence permit for orientation year.*
[24] I Amsterdam, *The welcome to NL platform launches.*
[25] Ministry of Economic Affairs and Climate Policy in Netherlands, *Welcome to Netherlands.*

4.5 Österrike[26]

4.5.1 Tillstånd för arbete i Österrike

År 2021 beviljades 3 935 arbetsrelaterade tillstånd i Österrike.[27] Tredjelandsmedborgare som vill arbeta i Österrike kan ansöka om ett kombinerat uppehålls- och arbetstillstånd, ett s.k. rött-vitt-rött-kort (RWR-Karte). Kortet utfärdas för 24 månader och ger rätt till anställning hos en viss arbetsgivare. Ett sådant tillstånd kan utfärdas för högkvalificerade arbetstagare, kvalificerade arbetstagare i bristyrken, andra nyckelmedarbetare, arbetstagare inom turism, lantbruk och skogsbruk, nyutexaminerade från österrikiska universitet samt egenföretagare. För alla grupper gäller ett försörjningskrav, som sedan den 1 januari 2023 är cirka 1 110 euro för ensamstående och 1 751 euro för par. Vidare krävs en heltäckande sjukförsäkring för de som inte omfattas av sjukvårdssystemet i Österrike. Något generellt tillstånd, som gäller alla yrkesgrupper, finns inte.

Österrike har ett poängsystem som gäller vid ansökan om RWR-Karte, enligt vilket ett visst antal poäng kvalificerar för ett tillstånd. För tillståndet för högkvalificerad arbetskraft ger till exempel kriterier som ett visst antal år i arbetslivserfarenhet, språkkunskaper i tyska eller engelska, att arbetstagaren är under 45 år eller har en doktorsexamen olika antal poäng. För att en utlänning ska kvalificera sig för ett tillstånd för högkvalificerad arbetskraft krävs normalt 70 poäng, men för vissa yrkesgrupper, exempelvis ingenjörer, krävs endast 65 poäng.

För tillståndet för kvalificerad arbetskraft i bristyrken krävs dessutom att det aktuella yrket finns med på en lista över bristyrken som uppdateras varje år av myndigheten för arbete och ekonomi (Arbeits- und Wirschaftsminister). Det finns både en lista med yrken som är bristyrken i hela Österrike och en lista med bristyrken i specifika regioner. För att få ett tillstånd krävs också att lönen är i överrensstämmelse med lag och kollektivavtal.

Det finns vidare ett tillstånd för nyckelmedarbetare, varvid det utöver ett visst antal poäng krävs en minimilön om 2 925 euro per månad (cirka 33 240 kronor). Det görs vid denna typ av tillstånd även en arbetsmarknadsprövning som innebär att den österrikiska arbets-

[26] Austrian Federal Ministry of Labour and Economy, Federal Ministry of Interior and Federal Ministry of Europe, Integration and Foreign Affairs, *Permanent immigration.*
[27] Eurostat (2023), *First permits by reason.*

förmedlingen kontrollerar att ingen person som är kvalificerad för den aktuella anställningen är registrerad som arbetssökande.

För vissa typer av tillstånd, exempelvis EU-blåkort eller tillstånd för arbete inom turism, lantbruk och skogsbruk, gäller inte poängsystemet. För det senare tillståndet gäller i stället att utlänningen måste ha ett bevis på språkkunskaper i tyska och bevis på att han eller hon har varit anställd i minst sju månader under de senaste två åren som säsongsarbetare i samma bransch.

Personer som har haft ett RWR-Karte eller ett EU-blåkort under minst 21 månader under de senaste 24 månaderna kan ansöka om ett s.k. RWR-Karte plus. Detta ger rätt till obegränsad tillgång till arbetsmarknaden och är alltså inte knutet till ett visst arbete.

Utöver RWR-Karte finns det särskilda tillstånd för personer som ska arbeta i Österrike under en begränsad tid och som har sin grund i EU-direktiv, till exempel det ovan nämnda EU-blåkortet, tillstånd för säsongsarbete, tillstånd för utstationering och ICT-tillstånd.

Handläggningstiden för ett RWR-Karte är normalt åtta veckor.[28]

4.5.2 Åtgärder för att främja invandring av högkvalificerad arbetskraft[29]

Som ovan nämnts har Österrike ett särskilt tillstånd för högkvalificerad arbetskraft med lättnader i villkoren för grupper som Österrike vill locka till sig, exempelvis ingenjörer. Österrike har även ett samordningsorgan vars mål är att attrahera internationella företag och kvalificerad arbetskraft samt stödja internationella filmproduktioner. Samordningsorganet kallas Austrian Business Agency (ABA) och ligger under den federala myndigheten för arbete och ekonomi. ABA har lanserat en hemsida, WORK in AUSTRIA, med information för utlänningar som vill arbeta i Österrike. WORK in AUSTRIA arbetar också med att sammanföra företag som letar efter specialister och specialister som vill arbeta i Österrike.

[28] OeAD (Austria's Agency for Education and Internationalisation), *Red-White-Red Card.*
[29] Austrian Business Agency, *Work in Austria.*

4.6 Estland

4.6.1 Generella bestämmelser om tillstånd för arbete[30]

År 2021 beviljades 2 290 arbetsrelaterade tillstånd i Estland.[31] Det finns olika sätt att få ett uppehållstillstånd för arbete i Estland. Om utlänningen inte passar in i någon av grupperna för särskilda tillstånd kan han eller hon ansöka om ett generellt tillstånd. Då krävs att utlänningen har kvalifikationer, utbildning och arbetslivserfarenhet för arbetet. Vidare görs en arbetsmarknadsprövning varvid den estniska arbetslöshetskassan måste ge sitt medgivande till anställningen. Medgivande ges om den lediga anställningen inte kan tillsättas med en medborgare från EU eller Estland och inte heller av någon som redan har uppehållstillstånd i landet för yrket samt om det är motiverat att anställa en tredjelandsmedborgare i den specifika anställningen utifrån situationen på arbetsmarknaden. Lönen måste dessutom uppgå till minst den senaste genomsnittslönen i Estland som publicerats av estländska statistiska centralbyrån, vilket år 2023 var 1 685 euro. Handläggningstiden är normalt två månader.

Vissa yrkesgrupper är undantagna från arbetsmarknadsprövningen och lönekravet. Exempel på sådana yrken är präster, munkar och nunnor inbjudna av religiösa samfund, journalister och artister. Även tredjelandsmedborgare som är utstationerade, som ansöker om tillstånd för anställning i start up-bolag eller som har en examen från ett estniskt universitet undantas från dessa krav. Det krävs dock fortfarande att lönen som erhålls är tillräcklig för att försörja utlänningen. Ett start up-bolag måste dessutom först ansöka om att bli godkänt som ett sådant hos myndigheterna i Estland.

En utlänning som har fått ett arbete i Estland kan ansöka om ett D-visum eller ett tillfälligt uppehållstillstånd för att kunna arbeta innan ett vanligt uppehållstillstånd har beviljats (upp till ett år). För att få arbeta med ett D-visum, som söks från hemlandet, krävs ett anställningskontrakt och att arbetsgivaren har registrerat anställningen hos den estniska gränspolisen. Handläggningstiden för ett D-visum är upp till femton arbetsdagar.[32]

[30] Estonian Police and Border Guard Board, *Residence Permit.*
[31] Eurostat (2023), *First permits by reason.*
[32] Work in Estonia.

4.6.2 Andra typer av tillstånd för arbete[33]

För högkvalificerade arbetstagare finns det särskilda tillstånd. Förutom EU-blåkort finns ett tillstånd för toppspecialister som har särskild erfarenhet inom en viss bransch. För att få tillstånd som toppspecialist ska arbetstagarens lön uppgå till minst en och en halv gånger den genomsnittliga bruttoårslönen i Estland som senast publicerades av den estniska statistiska centralbyrån. För år 2023 innebar det en lönetröskel på 2 528 euro, vilket motsvarar cirka 28 730 kronor. Det är den lönetröskel som gällde när ansökningsprocessen inleddes som gäller under hela processen, även om lönetröskeln senare skulle ändras. Tidigare krävdes den dubbla genomsnittliga årslönen för att ett tillstånd för toppspecialister skulle beviljas, men detta ändrades i maj 2022. Det ställs vidare vissa särskilda krav på arbetsgivaren för att denne ska få anställa specialister, till exempel vad gäller storleken på företaget och hur länge företaget ska ha varit registrerat i Estland.

För vissa yrkesgrupper är lönetröskeln lägre. För yrken som förklarats vara bristyrken av regeringen i Estland räcker det att lönen uppgår till den genomsnittliga bruttoårslönen och vid anställning i tillväxtföretag, som måste uppfylla vissa särskilda kriterier, räcker det sedan 1 januari 2023 att lönen uppgår till 0,8 gånger den genomsnittliga bruttoårslönen. Dessa tillstånd kräver inte att någon arbetsmarknadsprövning görs.

4.6.3 Åtgärder för att främja invandring av högkvalificerad arbetskraft[34]

Estland har satsat mycket på att digitalisera samhället och skapa en bra grund för exempelvis start up-bolag. Den nationella samordningen hanteras av programmet Work in Estonia som har en hemsida där tredjelandsmedborgare kan få svar på frågor om hur det är att bo och arbeta i Estland. Bakom sidan står Estonian Business and Innovation Agency, som är en statlig samordningsorganisation vars uppgift är att främja Estlands ekonomi genom att tillhandahålla tjänster inom bland annat företagande och internationalisering.[35] Service- och informationscentret International House Estonia (IHE) tillhanda-

[33] Estonian Police and Border Guard Board, *Important information for the applicant of the temporary residence permit for employment.*
[34] Work in Estonia.
[35] Enterprise Estonia, *About the organisation.*

håller information, konsultationer och hjälp med myndighetskontakter för både internationell arbetskraft och lokala arbetsgivare. IHE håller dessutom föreläsningar i ämnen som hur man startar företag eller det estniska pensionssystemet liksom events för att bygga nätverk samt språkkurser och aktiviteter för medföljande barn.

Estland har en särskild kvot för hur många invandrare som årligen får uppehållstillstånd. Antalet invandrare får inte överstiga 0,1 procent av den estniska befolkningen under ett år (2023). För att främja it-sektorn undantas anställda hos start up-bolag, ICT-specialister och toppspecialister från den årliga invandringskvoten.

4.7 Tyskland

4.7.1 Regler om tillstånd för arbete[36]

År 2021 beviljades 18 724 arbetsrelaterade tillstånd i Tyskland.[37] Tyskland har flera olika typer av tillstånd för arbete. Lågkvalificerad arbetskraft kan endast tillfälligt få tillstånd att arbeta i landet och det finns begränsade möjligheter att få ett sådant tillstånd. Den största andelen sådan arbetskraft är säsongsarbetskraft i jordbrukssektorn och livsmedelsbranschen. För att en utlänning ska beviljas ett tillstånd för dessa yrken får anställningstiden inte överstiga sex månader under en tolvmånadersperiod och en arbetsmarknadsprövning genomförs innan utlänningen i fråga får anställas.[38]

För personer med universitetsexamen eller yrkesexamen finns det betydligt större möjligheter att få ett arbetstillstånd. År 2020 genomförde Tyskland flera lagändringar som öppnade fler möjligheter för arbetskraft från tredjeland att få tillstånd att arbeta i landet. Inte bara personer med universitetsexamen kan i dag ansöka om ett arbetstillstånd utan även personer som har en tysk yrkesexamen eller som har en utländsk yrkesexamen från en av Tyskland erkänd yrkesutbildning. Det krävs inte längre att en arbetsmarknadsprövning görs innan ansökan beviljas eller att yrket finns med på en särskild lista över bristyrken, vilket var ett tidigare villkor för arbetstillstånd. För kvalificerad arbetskraft finns ingen minimilön men lönen måste mot-

[36] Tysklands federala regering, *Visa & residence.*
[37] Eurostat (2023), *Permits by reason.*
[38] 15 a § i den tyska förordningen om anställning av utlänningar (Beschäftigungsverordnung – BeschV).

svara den lön som en tysk arbetstagare med motsvarande kvalifikationer har.[39]

It-specialister kan under vissa förutsättningar få arbeta i Tyskland trots att de varken har universitetsexamen eller en avslutad yrkesutbildning. För detta krävs bland annat minst tre års yrkeserfarenhet under de senaste sju åren på en nivå jämförbar med akademisk utbildning, tillräckliga kunskaper i tyska och en årslön som uppgår till minst 52 560 euro (år 2023), vilket motsvarar en månadslön om cirka 49 790 kronor.

Högkvalificerade arbetstagare är den enda grupp som kan ansöka om ett permanent uppehållstillstånd redan från början. För att vara högkvalificerad i den tyska uppehållstillståndslagens mening krävs att utlänningens arbete ska vara av särskilt ekonomiskt eller samhälleligt intresse för Tyskland och denna tillståndstyp syftar främst till personer på toppnivå inom forskning eller akademin. EU-blåkortet har en vidare definition av högkvalificerad anställning och har blivit mycket välanvänt i Tyskland.

Tyskland har även ett visum för erkännande av kvalifikationer, som innebär att en person som inte har fått sina kvalifikationer erkända av de tyska myndigheterna kan komma till Tyskland för att gå ett program för att förvärva de teoretiska eller praktiska kunskaper som saknas. Det finns också särskilda visa för de som vill gå en yrkesutbildning i Tyskland, för egenföretagande eller för studier.

4.7.2 Åtgärder för att främja invandring av högkvalificerad arbetskraft

Tyskland har stor brist på kvalificerad arbetskraft och år 2022 uttalade den tyska regeringen att man ville attrahera 400 000 kvalificerade arbetskraftsinvandrare om året.[40] Under de senaste åren har flera lagändringar gjorts för att underlätta för kvalificerade tredjelandsmedborgare att arbeta i Tyskland, bland annat har ovan nämnda uppehållstillstånd för arbetstagare med yrkesexamen införts. Målet är att skapa Europas modernaste lagstiftning på området, och fler lagänd-

[39] Federal Foreign Office in Berlin, Fazit Communication GmbH och Frankfurt-am-Main, *Skilled personnel welcome.*
[40] Reuters, *Germany wants to attract 400 000 skilled workers from abroad every year.*

ringar för att ytterligare attrahera kvalificerad arbetskraft trädde i kraft 2023.[41]

Ett exempel på en lagändring som har genomförts är att en tredjelandsmedborgare i dag kan få ett jobbsökar-visum, som ger honom eller henne rätt att komma till Tyskland under sex månader för att söka jobb. Villkoren för tillståndet är en yrkesexamen som är erkänd i Tyskland, att utlänningen har tillräckliga medel för att försörja sig själv och tillräckliga kunskaper i tyska. Under tiden får utlänningen även arbeta upp till tio timmar per vecka. Om utlänningen hittar ett arbete kan han eller hon stanna i Tyskland för att ansöka om ett arbetstillstånd eller EU-blåkort. Även personer med en erkänd akademisk examen kan få denna typ av visum.[42]

Tyskland har också ett snabbspår för kvalificerad arbetskraft. För att kunna använda snabbspåret behöver arbetsgivaren ha en fullmakt för arbetstagaren. Snabbspåret är utformat som ett avtal mellan arbetsgivaren och det tyska migrationsverket. Migrationsverket ger råd och stöd till arbetsgivaren i processen att få arbetstagarens utländska kvalifikationer erkända och få ett godkännande från arbetsförmedlingen, som granskar om anställningsvillkoren stämmer överens med kollektivavtal eller regionala villkor. Snabbspåret innebär också att det inträder särskilda tidsgränser för inblandade myndigheter. Om förutsättningarna är uppfyllda utfärdas ett förhandsgodkännande varvid arbetstagaren inom tre veckor kommer att få en tid för möte med en tysk utlandsmyndighet för att ansöka om ett visum och ett beslut kommer vanligen inom ytterligare tre veckor.[43]

Ytterligare förslag på lagändringar för kvalificerad arbetskraft har lagts fram. Dessa innebär bland annat att en utländsk yrkesutbildning inte längre behöver godkännas av tyska myndigheter för att en utlänning ska beviljas ett arbetstillstånd. Ett annat förslag innebär att ett poängsystem införs. Poäng ska till exempel ges för yrkeskvalifikationer, arbetslivserfarenhet och kunskaper i tyska och engelska.[44]

[41] Federal Foreign Office in Berlin, Fazit Communication GmbH och Frankfurt-am-Main, *Attractive country for immigration*.
[42] Tysklands federala regering, *Visa och residence*.
[43] Tysklands federala regering, *The fast-track procedure for skilled workers*.
[44] Tysklands federala regering, *Progress requires skilled labour*.

4.8 Kanada

4.8.1 Regler om tillstånd för arbete[45]

År 2021 beviljades 415 817 arbetsrelaterade tillstånd i Kanada.[46] Som utgångspunkt krävs det arbetstillstånd för att få arbeta i Kanada. Det finns flera olika sätt som arbetstillstånd kan sökas på. För alla typer av arbetstillstånd krävs att arbetstagaren kan bevisa att han eller hon kommer att lämna landet när tillståndstiden löper ut samt att han eller hon kan försörja sig själv och sin familj under tiden i Kanada. Vidare får utlänningen inte ha några avsnitt i belastningsregistret och ska vara vid god hälsa. Arbetsgivaren får heller inte vara med på en särskild lista över arbetsgivare i Kanada som har dåliga villkor.

Innan en arbetsgivare anställer utländsk arbetskraft måste han eller hon normalt få ett dokument med ett godkännande (kallat Labour Market Impact Assessment, LMIA) från myndigheten för sysselsättning och social utveckling, som fastslår att det finns behov av tillfällig arbetskraft och att inga kanadensare eller varaktigt bosatta kan göra arbetet. Om arbetstagaren kommer att få högre lön än mediantimlönen i regionen finns ett särskilt spår för högavlönade arbetstagare. Utlänningar som får lön under medianlönen i regionen ansöker i stället om arbetstillstånd i ett spår för lågavlönade arbetstagare. Då finns det fler krav på arbetsgivaren gällande till exempel rättigheter på arbetsplatsen och säkerhet. Det finns också ett tillstånd för lantbruksarbetare. För att få ett sådant tillstånd måste yrket vara med på en särskild lista eller avse vissa specifika yrkeskoder.

För kvalificerade arbetstagare finns ett särskilt snabbspår. Kopplat till detta finns ett poängsystem (Comprehensive Ranking System) som används för att ranka de sökande utifrån exempelvis arbetslivserfarenhet, språkkunskaper och utbildning.

Det finns också öppna arbetstillstånd, det vill säga arbetstillstånd som inte är knutna till ett visst arbete. Dessa kan sökas av till exempel examinerade studenter, flyktingar, familjemedlemmar eller personer som har ansökt om permanent uppehållstillstånd i Kanada. I dessa fall behöver processen med LMIA inte gås igenom.

Även om det i de flesta fall krävs arbetstillstånd finns det även en lång lista med yrkesgrupper som är undantagna från kravet på arbetstillstånd, vilken bland annat inkluderar militärer, affärsresenärer, reli-

[45] Kanadas regering, *Work in Canada.*
[46] Kanadas regering, *2022 Annual Report to Parliament on Immigration.*

giösa ledare, artister, nyhetskorrespondenter och domare. Inte heller personer som avser arbeta i ett särskilt program för säsongsanställda behöver arbetstillstånd.

4.8.2 Åtgärder för att främja invandring av högkvalificerad arbetskraft

Kanada har länge varit ett föregångsland när det gäller att attrahera kvalificerad arbetskraft. Ett exempel är programmet Global Talent Stream som lanserades 2017. Programmet hjälper vissa specifika kanadensiska arbetsgivare att anställa högkvalificerade globala talanger. Det finns en särskild lista med de yrken som omfattas av programmet, vilken innefattar bland annat civilingenjörer och systemvetare. Personer som har använt sig av programmet kan gå genom ett särskilt snabbspår, Global Skills Strategy, vid tillståndsprocessen som innebär att ett tillstånd för arbete kan fås inom två veckor. Det finns även en annan gren av programmet som endast avser mycket specialiserade arbetstagare som ska hjälpa ett företag att växa. För att kvalificera sig till den här kategorin ställs höga krav på såväl arbetsgivare som arbetstagare, bland annat ska det vara fråga om ett företag inom innovationsbranschen, lönen för arbetstagaren ska vara minst 80 000 kanadensiska dollar årligen och arbetstagaren ska ha minst 5 års arbetserfarenhet inom branschen.[47]

Det finns också regionala initiativ. Ett exempel är från Quebecprovinsen, där det regionala investerings- och utvecklingsrådet, Quebec International, med stöd av provinsregering, städer, kommuner och stat leder internationella rekryteringsresor där delegationer av arbetsgivare reser ut i världen för att rekrytera internationella talanger. Quebec International håller också nätverksträffar med exempelvis internationella studenter som studerar i Kanada och arbetar med att ge råd inom innovativt entreprenörskap och digital omställning.[48]

[47] Kanadas regering, *Program requirements for the Global Talent Stream*.
[48] Quebec International.

5 En viss lönenivå som utgångspunkt för arbetstillstånd

5.1 Inledning

Enligt utredningsdirektiven sker en stor del av arbetskraftsinvandringen till Sverige till yrken där såväl kraven på utbildning som lönerna är låga, trots att Sverige främst har behov av kvalificerad och högkvalificerad arbetskraft. Detta är ett av skälen till att en del av utredningsuppdraget är att analysera och ta ställning till hur ett regelverk kan utformas som utgår från att ett arbetstillstånd i normalfallet endast kan beviljas om utlänningen erbjuds en viss lönenivå. Att införa ett lönekrav syftar till att minska missbruket med rekryteringar av arbetskraft från tredje land, att bättre ta tillvara den arbetskraft som redan finns i Sverige samt till att minska antalet ansökningar hos Migrationsverket för att på så sätt uppnå kortare handläggningstider.

Eftersom det kan finnas situationer när den arbetskraft som finns i Sverige inte räcker till för att fylla behoven inom yrken där lönen är lägre än ett uppställt lönekrav, till exempel yrken inom vilka det krävs särskild kompetens, erfarenhet eller skicklighet eller säsongsbundna yrken, ska utredningen också analysera och ta ställning till hur ett lägre lönekrav för enskilda yrkesgrupper kan utformas. Detta för att Sverige inte ska riskera kompetensbrist.[1]

Följande avsnitt innehåller en översiktlig bild av rättsläget, den svenska arbetsmarknadsmodellen och lönebegreppet, statistik avseende bland annat lönenivåer hos arbetskraftsinvandrare samt överväganden och förslag på hur ett regelverk som uppställer ett lönekrav för ett arbetstillstånd kan utformas.

[1] Dir. 2023:25, s. 3–4.

5.2 Rättsläget

5.2.1 Relevanta bestämmelser i utlänningslagen

Villkor för arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL

Som framgår av genomgången av olika länders rättssystem i avsnitt 4 skiljer många länder på olika kategorier av arbetskraftsinvandrare och har flera olika tillstånd för arbete med särskilda krav knutna till sig beroende på exempelvis arbetskraftsinvandrarens utbildning, yrke, arbetsgivare eller typ av anställning. På grund av EU-regler har Sverige infört några uppehålls- och arbetstillstånd som riktar sig till särskilda grupper, nämligen EU-blåkort, ICT-tillstånd och tillstånd för säsongsarbete. I övrigt är systemet för arbetskraftsinvandring i Sverige generellt utformat och gör i princip ingen skillnad på arbetskraftsinvandrare utifrån lönenivå, yrke eller utbildningsnivå.

Enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL får ett arbetstillstånd ges till en utlänning som har ett anställningsavtal om anställningen gör det möjligt för honom eller henne att uppnå en god försörjning och lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Sedan 2008 är det arbetsgivarens behov av rekrytering som är utgångspunkten vid handläggning av ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. Då avskaffades den tidigare ordningen med s.k. myndighetsbaserad arbetsmarknadsprövning, som innebar att Arbetsförmedlingen utförde en prövning av om det fanns arbetssökande i Sverige eller övriga EES och Schweiz som hade kvalifikationer för det aktuella arbetet, det vill säga om det fanns brist på efterfrågad arbetskraft.[2]

Tidigare fanns ett försörjningskrav som innebar att inkomsten från den erbjudna heltids- eller deltidsanställningen skulle vara av sådan storlek att utlänningen inte behövde försörjningsstöd. Enligt Migrationsöverdomstolen innebar det att inkomsten som huvudregel måste uppgå till ett visst bestämt belopp, som av Migrationsverket har beräknats till 13 000 kronor (MIG 2015:11 och MIG 2018:12). Från och med den 1 november 2023 gäller i stället att en arbetskraftsinvandrare genom sin anställning ska uppnå en god försörjning för att kunna beviljas ett arbetstillstånd. Kravet på en god försörjning innebär att lönen ska uppgå till minst 80 procent av den medianlön som Statis-

[2] Prop. 2007/08:147, s. 25–26.

tiska centralbyrån publicerar för Sverige (27 360 kronor med 2022 års lönenivå).

Det finns i övrigt inget krav på en viss lönenivå för att en utlänning ska beviljas arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL. Däremot finns det, som nämns ovan, ett krav på att lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte ska vara sämre än de villkor som följer av tillämpligt svenskt kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Migrationsverket ska pröva om anställningsvillkoren uppfyller de krav som ställs i bestämmelsen och att det inte rör sig om ett skenavtal. För att säkerställa att bestämmelsen uppfylls ska Migrationsverket vid handläggningen av en ansökan ge sammanslutningar av arbetstagare tillfälle att yttra sig i ett enskilt ärende.[3] Arbetstagarorganisationerna kan dock avstå från att yttra sig och även om det finns ett yttrande är Migrationsverket inte bundet av detta utan ska självständigt ta ställning till om kraven för arbetstillstånd är uppfyllda eller inte. Eftersom kollektivavtalen sluts mellan arbetsmarknadens parter och utan lagstiftarens inblandning går det inte att generellt fastslå vilka krav som ställs för att ett arbetstillstånd ska beviljas. Villkoren ser olika ut i olika branscher och ändras också över tid.[4] Om det inte finns något tillämpligt kollektivavtal, eller det kollektivavtal som finns är ett s.k. sifferlöst avtal, utgår Migrationsverket från den lönestatistik som SCB tillhandahåller för att avgöra om lönen är i enlighet med praxis inom yrket eller branschen.

Lönetröskeln för EU-blåkort

På ett område i svensk rätt finns det redan ett lönekrav, nämligen för EU-blåkort. EU-blåkortet är ett kombinerat uppehålls- och arbetstillstånd för högkvalificerad anställning som arbetstagare från tredjeland kan ansöka om i de flesta av EU:s medlemsstater. Blåkortsdirektivet är huvudsakligen genomfört i svensk rätt i 6 a kap. UtlL och bestämmelserna i detta kapitel gäller parallellt med reglerna om arbetskraftsinvandring i 6 kap. UtlL.

Ett EU-blåkort kan beviljas en utlänning som erbjudits en högkvalificerad anställning i Sverige med en anställningstid om minst ett

[3] 5 kap. 7 a § UtlF.
[4] Migrationsverkets rättsliga ställningstagande, *Bedömning av om den lön, inklusive eventuella förmåner, som erbjuds för en anställning är tillräcklig för att uppfylla kravet i 6 kap. 2 § utlänningslagen*, RS/007/2021, s. 4–6.

år. För att utlänningen ska beviljas ett tillstånd krävs det också att lönen är minst en och en halv gånger den genomsnittliga bruttoårslönen i Sverige (den s.k. lönetröskeln). Genom ett bemyndigande i utlänningslagen kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om lönetröskeln. Av utlänningsförordningen framgår att Migrationsverket, efter samråd med Medlingsinstitutet, får meddela föreskrifter om lönetröskeln (5 a kap. 5 § UtlF). För närvarande uppgår lönetröskeln för att beviljas EU-blåkort till 57 450 kronor (MIGRFS 2023:8).

Blåkortsdirektivet har omarbetats och ersatts av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2021/1883 av den 20 oktober 2021 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning och om upphävande av rådets direktiv 2009/50/EG, kallat 2021 års blåkortsdirektiv. Förslag till genomförandet av direktivet i svensk rätt har utretts i Ds 2023:6 som för närvarande bereds i Regeringskansliet.

5.2.2 Den svenska arbetsmarknadsmodellen

En modell som utgår från parternas avtal

Den svenska arbetsmarknadsmodellen innebär att arbetsmarknadens parter, alltså arbetsgivarna eller deras organisationer och arbetstagarna genom sina organisationer, har huvudansvaret för att reglera villkoren på arbetsmarknaden. Lagstiftningen inom det arbetsrättsliga området är inte så detaljerad och det finns därför ett betydande utrymme för arbetsmarknadens parter att reglera villkoren. Arbetsmarknadens parter kan dessutom i stor utsträckning göra avsteg från de grundläggande lagregler som finns på arbetsrättens område genom kollektivavtal. Eftersom löner på den svenska arbetsmarknaden vanligtvis regleras av arbetsmarknadens parter utan statlig inblandning finns inte heller någon lagstiftning om minimilön. Utmärkande för den svenska arbetsmarknadsmodellen är den stora betydelse som kollektivavtal mellan arbetsgivarorganisationer och arbetstagarorganisationer har. Det är dessa som ska tillförsäkra de enskilda arbetstagarna de anställningsvillkor som de i många andra länder får genom

lagstiftning. En förutsättning för att modellen ska fungera är starka och ansvarstagande parter på arbetsmarknaden.[5]

Kollektivavtalens täckningsgrad och den fackliga organisationsgraden i Sverige är en av de högsta inom OECD. I landet omfattas nästan nio av tio anställda av kollektivavtal, en siffra som har varit relativt stabil under en längre tid. Det finns dock vissa branscher där förekomsten av kollektivavtal är låg. Många av dessa branscher har gemensamt att arbetstagarna ofta är födda utomlands. Ett exempel är skönhetsbranschen, där det helt saknas centrala kollektivavtal. Det finns också vissa högavlönade branscher där det inte finns någon tradition av att ha kollektivavtal, som advokatbyråer eller PR- och reklambyråer. Även många nya, snabbväxande företag saknar kollektivavtal. Detta gäller både arbeten som utförs i form av gig-arbeten inom exempelvis budbranschen och företag med högkvalificerade arbeten inom it. I verksamheter som är bundna av kollektivavtal gäller avtalen för alla medarbetare, oavsett om de är fackligt anslutna eller inte.[6] År 2021 var organisationsgraden inom privat sektor, det vill säga andelen arbetstagare som är medlemmar i ett fackförbund, 56 procent för arbetare och 69 procent för tjänstemän.[7]

Den svenska arbetsmarknadsmodellen etablerades redan i början av 1900-talet och både legitimitets- och effektivitetsskäl ligger till grund för den. Legitimiteten för de överenskommelser som träffas anses bli större om de förhandlas fram utan någon inblandning från statens sida. Ett samförstånd mellan parterna skapar stabilitet över tid och det är parterna i avtalet som har bäst kunskap om hur förhållandena ser ut inom det egna avtalsområdet. En fördel med systemet är också att anställningsvillkoren kan varieras mellan olika branscher och yrken utefter dess förutsättningar. Förutsättningarna att hitta smidiga och effektiva lösningar på de problem som diskuteras är större om parterna kan komma överens på egen hand.[8]

Det finns inte någon statlig myndighet som övervakar att den som har ingått ett kollektivavtal också följer avtalets bestämmelser. Även denna uppgift sköter avtalsparterna själva genom att bevaka att motstående sida uppfyller sina förpliktelser enligt avtalet. Den som inte följer ett ingånget kollektivavtal kan av domstol förpliktas full-

[5] SOU 2020:30, *En moderniserad arbetsrätt*, s. 120–121 och prop. 2016/17:107, *Nya utstationeringsregler*, s. 26–27.
[6] Medlingsinstitutet (2022), *Kollektivavtal: Så ser de vita fläckarna ut.*
[7] Kjellberg, Anders (2023), *Kollektivavtalens täckningsgrad och vita fläckar*, Arena idé.
[8] Prop. 2016/17:107, s. 26–27.

göra skyldigheten enligt avtalet och betala skadestånd för kollektivavtalsbrott till motparten. Förekomsten av kollektivavtal är alltså central både för att fastställa anställningsvillkor och för att skapa effektiva sanktioner om villkoren inte följs. Såväl en arbetstagarorganisation som en arbetsgivarorganisation har rätt till förhandling med motparten, till exempel om den ena parten vill få till stånd ett kollektivavtal. Det finns dock inte någon skyldighet att komma överens utan avtalsfrihet råder. Parterna förfogar över vissa påtryckningsmedel och kan till exempel avbryta eller hota med att avbryta de ekonomiska förbindelserna med motparten genom att vidta stridsåtgärder. När avtal mellan arbetsmarknadens parter har ingåtts är det bindande för båda parterna och för deras medlemmar. Därmed gäller fredsplikt, det vill säga det är otillåtet att vidta stridsåtgärder så länge avtalet gäller.[9]

Lägstalöner i kollektivavtal

Som nämns ovan finns det ingen lagreglerad minimilön i Sverige. Minimilönens motsvarighet i Sverige kallas ofta lägstalön och finns i kollektivavtal. Majoriteten av kollektivavtalen innehåller dock ingen specifik lägstalön utan det är främst inom LO-anslutna fackförbund och Unionen som en sådan anges i kollektivavtalen. Det finns en stor variation mellan lägstalönerna i kollektivavtalen och det anges ofta olika löner beroende på arbetstagarens ålder, anställningstid och anställning. I avtal som saknar angivna lägstalöner förekommer det att fackförbunden ensidigt anger rekommenderade ingångslöner för sina medlemmar. I praktiken påverkar lönerna i kollektivavtalen ofta lönenivåerna för alla anställda, även de som inte omfattas av kollektivavtal.[10]

Även om det inte finns någon lagreglerad minimilön får den avtalade lönen inte vara så låg att den kan anses oskälig. Arbetsdomstolen har vid några tillfällen tillämpat bestämmelsen om oskäliga avtalsvillkor i 36 § lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område när den avtalade lönen varit så låg att den ansetts oskälig.[11]

[9] Prop. 2016/17:107, s. 27–28.
[10] Medlingsinstitutet (2020), *Kollektivavtalen och de lägsta lönerna.*
[11] Se till exempel AD 1982 nr 142 och AD 1986 nr 78.

5.3 Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering, SOU 2021:88

I betänkandet *Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m.* (SOU 2021:88) gjordes överväganden om ett höjt inkomstkrav för att beviljas arbetstillstånd. Resonemanget handlade främst om huruvida det så kallade försörjningskravet borde höjas. Utredningen landade i att det inte fanns skäl att förändra det nuvarande regelverket. Kartläggningen visade att det missbruk som rapporterats innebar att arbetskraftsinvandrare kan redovisa en godtagbar lön till olika myndigheter men att de sedan måste betala tillbaka delar av den till arbetsgivaren. Eftersom missbruket inte i första hand bestod i att de redovisade inkomstnivåerna var för låga saknades det enligt utredningen skäl att förändra det nuvarande regelverket och den inkomstnivå som tillämpas.[12]

Utredningen lämnade dock även ett alternativt förslag om ett höjt försörjningskrav, vilket, något modifierat, trädde i kraft den 1 november 2023. Utredningen berörde i samband med detta förslag om det i stället skulle införas någon form av minimilön för arbetskraftsinvandrare. Det bedömdes dock att detta skulle strida mot den svenska modellen eftersom det är en grundläggande princip för denna att det inte finns någon statlig reglering av lönerna utan att dessa bestäms av arbetsmarknadens parter. Vidare tog utredningen upp som ett alternativ att lägsta tillåtna lön skulle vara medianlönen. Mot bakgrund av att detta hade inneburit en mycket stor förändring av det nuvarande systemet för arbetskraftsinvandring och skulle medföra att många branscher inte längre skulle kunna rekrytera utländsk arbetskraft trots att de skulle kunna ha behov av det, samt att det inte var förenligt med den utredningens direktiv som angav att det nuvarande systemet skulle värnas, lämnades dock inte något sådant förslag.[13]

5.4 Lön, inkomst och ersättning

5.4.1 Vad betyder begreppen?

Begreppen lön och inkomst avser olika saker och SCB tar fram såväl löne- som inkomststatistik. Lön är ersättningen man får för utfört arbete och uttrycks för en given tidsenhet, till exempel per månad.

[12] SOU 2021:88, s. 224–225.
[13] SOU 2021:88, s. 225–226.

Månadslönen påverkas inte av frånvaro, deltidstjänstgöring eller övertid. Inkomst är ett vidare begrepp där förutom inkomst av arbete även exempelvis kapitalinkomster, bostadsbidrag, föräldrapenning och studiemedel ingår. Denna påverkas av exempelvis frånvaro, deltidstjänstgöring och övertid. Inkomsten redovisas ofta som årsinkomst.[14]

I EU-rättslig lagstiftning förekommer definitioner av lönebegreppet. I Europarlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/970 av den 10 maj 2023 om stärkt tillämpning av principen om lika lön för kvinnor och män för lika eller likvärdigt arbete genom insyn i lönesättningen och efterlevnadsmekanismer definieras lön som ”den ordinarie grund- eller minimilönen samt all övrig betalning i form av kontanter eller in natura som en arbetstagare får, direkt eller indirekt (lönetillägg eller rörliga ersättningar), av sin arbetsgivare med anledning av sin anställning” (artikel 3.1 a).

I Sverige finns ingen lagreglering som definierar begreppet lön. Med lön brukar dock avses inte bara själva grundlönen utan även vissa tillägg som den som utför arbetet kan ha rätt till, till exempel tillägg för obekväm arbetstid och övertidsersättning. Lönebegreppets närmare innehåll torde kunna variera mellan olika branscher. Vid en tvist mellan en arbetsgivare och en arbetstagare kan det ytterst bli en fråga för rättstillämpningen att avgöra om kraven avser lön.[15]

Migrationsverket redogör i ett rättsligt ställningstagande för vad de räknar in när de ska göra en bedömning av om en viss avtalad lön överensstämmer med de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Först tittar Migrationsverket på den kontanta lönen. Om den kontanta lönen inte är tillräcklig måste det prövas om det finns andra ersättningar eller förmåner som ska räknas som lön och som kan medföra att kravet på lön är uppfyllt. Vid denna bedömning hämtar Migrationsverket ledning från de skatterättsliga reglerna om vad som ska beskattas som lön. Detta innebär att exempelvis regelbundet återkommande förmåner som fri bostad, mat eller resor till och från jobbet kan räknas med i lönen, men däremot inte traktamente som utgår för att täcka merkostnader i tjänsten vid tjänsteresa.[16]

Ett annat begrepp, som används till exempel i 6 b kap. 1 § första stycket 2 UtlL och i 17 § utstationeringslagen, är ersättning. Detta

[14] SCB (2023), *Lön eller inkomst?*
[15] Prop. 2012/13:148, *Genomförande av blåkortsdirektivet*, s. 52–52.
[16] Migrationsverkets rättsliga ställningstagande RS/007/2021, s. 5–6.

begrepp är vidare än lönebegreppet och bör utöver själva lönen kunna inkludera andra element som typiskt sett utgår för inhemska arbetstagare med jämförbar befattning, exempelvis traktamente.[17]

5.4.2 Medianlön, genomsnittslön och medianinkomst

Medlingsinstitutet är ansvarig myndighet för den officiella lönestatistiken i Sverige. I Medlingsinstitutets lönestatistik för månadslöner ingår grundlön plus rörliga lönetillägg samt vissa förmåner. I de fall tjänstgöringsomfattningen inte avser heltid räknas grundlönen och de rörliga lönetilläggen om till heltid. Övertidsersättning ingår inte och inte heller förmåner som vinstutdelning, möjligheter att teckna aktier/optioner i det egna företaget, privat sjukvårdsförsäkring eller liknande.[18]

Genomsnittslönen (eller medellönen) är summan av lönerna i en grupp dividerat med antalet personer i gruppen. Genomsnittslönen i Sverige år 2022 om samtliga sektorer beaktas var 38 300 kronor per månad. Genomsnittslönen skiljer sig dock mycket åt mellan olika grupper. För tjänstemän var genomsnittslönen 47 700 kronor medan den för arbetare var 30 800 kronor.

Medianlönen är den mittersta lönen i en grupp löner som sorterats i storleksordning från den lägsta till den högsta. År 2022 var medianlönen i Sverige, med beaktande av samtliga sektorer, 34 200 kronor. För kvinnor var den 33 000 kronor medan den för män var 35 500 kronor. Medianlönen kan vara ett bra mått att använda om det i en yrkesgrupp finns personer som tjänar väldigt mycket eller lite i förhållande till resten av gruppen, eftersom extrema siffror i ytterkanterna inte påverkar statistiken så att den blir skev.[19] Medianlönen blir dock inte representativ för en heterogen yrkesgrupp, exempelvis om yrkesgruppen både innehåller yrken som kräver högskolekompetens och yrken som inte gör det.

Om man i stället tittar på medianinkomsten är skillnaderna mellan män och kvinnor större, vilket bland annat beror på att kvinnor oftare arbetar deltid eller tar ut en större del av föräldraledigheten. År 2021,

[17] Jfr prop. 2019/20:150, *Mer likabehandling och ett stärkt skydd vid utstationering, s.* 52–53, och prop. 2017/18:34, *Uppehålls- och arbetstillstånd för företagsintern förflyttning – genomförande av ICT-direktivet,* s. 46.
[18] Medlingsinstitutet (2023), *Kvalitetsdeklaration, lönestrukturstatistik, hela ekonomin 2022*, s. 4 och 11.
[19] SCB (2023), *Medianlöner i Sverige.*

som är det senaste året det finns tillgänglig statistik ifrån, hade kvinnor 325 500 kronor i medianinkomst medan män samma år hade 390 400 kronor. Kvinnornas inkomst var alltså 83 procent av männens år 2021, medan kvinnornas medianlön var knappt 93 procent av männens år 2022.[20]

5.5 Arbetskraftsinvandrares yrken och löner

5.5.1 Stora yrkesområden och yrkesgrupper

Utredningen har begärt in statistik från Migrationsverket avseende ansökningar om arbetstillstånd som presenteras nedan. Vid läsningen bör det hållas i åtanke att siffrorna av olika orsaker är fluktuerande. Antalet personer med giltiga arbetstillstånd är till exempel betydligt fler på sommaren på grund av säsongsanställningar. Siffrorna kan också variera beroende på om de avser grunden som tillstånd har sökts på eller grunden de beviljats på och kan även korrigeras i efterhand. I vissa fall saknas uppgifter, vilket kan bero på att pappersansökningar inte har registrerats på samma sätt som digitala ansökningar. Några av tabellerna nedan avser alla arbetsrelaterade tillstånd medan andra endast avser tillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL. Följande uppställningar ska därför ses som ungefärliga snarare än exakta uppgifter.

I Sverige uppehåller sig för närvarande (december 2023) 17 564 utlänningar med giltigt uppehållstillstånd efter förstagångsansökningar där uppehållstillståndsgrunden är 6 kap. 2 § första stycket UtlL, varav 4 342 är kvinnor. Till detta kommer ett stort antal arbetskraftsinvandrare som har giltiga tillstånd efter förlängningsansökningar. Den exakta siffran går dock inte att få fram, eftersom Migrationsverket inte särskiljer giltiga tillstånd efter förlängningsansökningar av tillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL från övriga förlängningar av tillstånd på arbetsmarknadsområdet (totalt finns det drygt 34 000 tillstånd, varav merparten torde grunda sig på tillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL). Under 2022 beviljades 24 247 arbetstillstånd i Sverige, exklusive bifall i överinstans, omprövningar och förlängningar. I dessa siffror inräknas inte anhöriga till arbetstagare, idrottsutövare, artister, au pairer, gästforskare, praktikanter eller egna företagare. Siffrorna inbegriper dock såväl arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL som EU-blåkort, ICT-tillstånd och

[20] SCB (2023), *Inkomster för personer i Sverige.*

tillstånd för säsongsarbete. Det är en ökning från tidigare år. År 2021 beviljades 20 753 arbetstillstånd, år 2020 beviljades 15 231 arbetstillstånd och år 2019 beviljades 21 950 arbetstillstånd. Ökningen av antalet beviljade tillstånd kan ha fler orsaker än att antalet ansökningar om arbetstillstånd har ökat, exempelvis kan Migrationsverkets resurstilldelning ett visst år ha betydelse för hur många inneliggande ansökningar som hinner behandlas. Utöver de 24 247 tillstånden beviljades 12 856 förlängningar av arbetstillstånd år 2022, vilket totalt ger 37 103 tillstånd.

När det gäller inom vilka yrkesområden som arbetstillstånd (förstagångsansökningar) beviljades under 2022 fördelade de sig på följande sätt.

Tabell 5.1 Antal beviljade förstagångsansökningar avseende arbetstillstånd indelat efter yrkesområde och kön, 2022

Yrkesområde	Antal beviljade arbetstillstånd	Varav kvinnor	Varav män
Yrken med krav på kortare utbildning eller introduktion	8 449	1 393	7 056
Yrken med krav på fördjupad högskolekompetens	8 375	2 249	6 126
Yrken med krav på högskolekompetens eller motsvarande	2 610	570	2 040
Service-, omsorgs- och försäljningsyrken	1 166	464	702
Yrken inom byggverksamhet och tillverkning	1 157	43	1 114
Yrken inom lantbruk, trädgård, skogsbruk och fiske	1 001	130	871
Chefsyrken	526	147	379
Yrken inom administration och kundtjänst	469	194	275
Yrken inom maskinell tillverkning och transport m.m.	399	27	372
Övriga	70	12	58
Militära yrken	25	1	24
TOTALT	**24 247**	**5 230**	**19 017**

Källa: Migrationsverket 2023.

Tabellen bygger på den indelning av yrkesområden som görs enligt Standard för svensk yrkesklassificering (SSYK 2012), som är ett system för att gruppera individers yrken eller arbetsuppgifter framtaget av SCB. När det gäller inom vilka yrkesområden som tillstånd beviljades låg yrken med krav på kortare utbildning eller introduktion

högst upp med 8 449 tillstånd. Inom denna kategori ingår exempelvis städning, servering, arbete på snabbmatsrestaurang, bärplockning och tidningsdistribution. Nästan lika vanligt bland arbetskraftsinvandrare i Sverige var yrken med krav på fördjupad högskolekompetens, en kategori som innefattar 8 375 tillstånd. Kategorin innefattar exempelvis civilingenjörsyrken och läkare. På tredje plats kom yrken med krav på högskolekompetens eller motsvarande, en grupp som innefattar exempelvis tekniker, högskoleingenjörer, arbetsledare inom bygg och anläggning samt tandhygienister.[21]

Tabell 5.2 Antal beviljade förlängningsansökningar avseende arbetstillstånd indelat efter yrkesområde och kön, 2022

Yrkesområde	Antal beviljade arbetstillstånd, förlängning	Varav kvinnor	Varav män
Yrken med krav på fördjupad högskolekompetens	6 039	1 646	4 393
Yrken med krav på kortare utbildning eller introduktion	1 875	409	1 466
Yrken med krav på högskolekompetens eller motsvarande	1 414	313	1 101
Service-, omsorgs- och försäljningsyrken	1 238	364	874
Yrken inom byggverksamhet och tillverkning	914	21	893
Chefsyrken	387	107	280
Yrken inom administration och kundtjänst	381	105	276
Yrken inom maskinell tillverkning och transport m.m.	256	246	10
Övriga	221	61	160
Yrken inom lantbruk, trädgård, skogsbruk och fiske	116	15	101
Militära yrken	15	0	15
TOTALT	**12 856**	**3 051**	**9 805**

Källa: Migrationsverket 2023.

Tabellen visar antalet beviljade förlängningsansökningar avseende arbetstillstånd 2022. Det kan konstateras att en stor andel av de beviljade förlängningsansökningarna finns inom mer kvalificerade yrkesområden, som yrken med krav på fördjupad högskolekompetens, yrken med krav på högskolekompetens eller motsvarande samt chefer.

[21] SCB, MIS 2012:1, *SSYK 2012 Standard för svensk yrkesklassificering.*

Såvitt gäller exempelvis yrken inom lantbruk, trädgård, skogsbruk och fiske är det en relativt liten andel av det totala antalet beviljade tillstånd som avser förlängningsansökningar.

Nedan redogörs för vilka yrkesgrupper som beviljades arbetstillstånd 2022.

Tabell 5.3 Antal beviljade förstagångsansökningar avseende arbetstillstånd, största yrkesgrupperna 2022

Yrkesgrupp	Jan–dec 2022
Bärplockare och plantörer m.fl.	6 534
It-arkitekter, systemutvecklare och testledare m.fl.	5 006
Ingenjörer och tekniker	1 694
Civilingenjörsyrken	1 693
Snabbmatspersonal, köks- och restaurangbiträden m.fl.	927
Städare och hemservicepersonal m.fl.	696
Kockar och kallskänkor	572
Skogsarbetare	518
Drift-, support och nätverkstekniker m.fl.	441
Växtodlare inom jordbruk och trädgård	437
Övriga	5 599
TOTALT	**24 117**

Källa: Migrationsverket 2023.

De två största grupperna, bärplockare och plantörer m.fl. samt it-arkitekter, systemutvecklare och testledare m.fl., stod tillsammans för nära hälften av alla beviljade arbetstillstånd i Sverige 2022. Därefter kommer grupperna ingenjörer och tekniker samt civilingenjörsyrken. Att siffrorna skiljer sig något från tabell 5.2 beror på att den tabellen, till skillnad från tabell 5.3, även inkluderar några efterregistreringar.

5.5.2 Lönestatistik

Tabell 5.4 Löner för arbetskraftsinvandrare enligt 6 kap. 2 § 1 st, 2022

Yrkesgrupp	Antal beviljade tillstånd	Medianlön	Andel (%) som har en lön under 34 200 kr	Antal ej inkluderade p.g.a. att löneuppgift saknas
It-arkitekter, systemutvecklare och testledare m.fl.	6 334	46 000	10,4	29
Ingenjörer och tekniker	1 879	41 150	15,6	4
Civilingenjörsyrken	1 939	43 500	7	9
Drift-, support och nätverkstekniker m.fl.	594	31 790	60,4	0
Snabbmatspersonal, köks- och restaurangbiträden m.fl.	377	23 100	100	32
Organisationsutvecklare, utredare och HR-specialister m.fl.	294	52 200	13,6	0
Marknadsförare och informatörer m.fl.	247	45 000	12,1	1
Snickare, murare och anläggningsarbetare	260	32 399	58,8	14
Kockar och kallskänkor	193	25 000	99,4	139
Städare och hemservicepersonal m.fl.	176	21 000	100	28
Läkare	145	48 000	37,2	5
Universitets- och högskolelärare	105	46 000	25,7	5
Installations- och industrielektriker	93	28 343	90,3	3
Lagerpersonal och transportledare m.fl.	74	26 575	90,5	4
Undersköterskor	60	24 500	100	5
Tidningsdistributörer, vaktmästare och övriga servicearbetare	57	18 307	94,7	18
Växtodlare inom jordbruk och trädgård	47	24 500	97,9	1
Skönhets- och kroppsterapeuter	39	25 000	100	4

Tabellen inkluderar ett urval av de största yrkesgrupperna.
Källa: Migrationsverket, 2023.

Siffrorna i tabellen avser förstagångs- och förlängningsansökningar av arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL, som både inkommit och beviljats år 2022. Tabellen inkluderar inte exempelvis EU-blåkort, ICT-tillstånd och tillstånd för säsongsarbete och omfattar heller inte alla yrkesgrupper utan är ett urval av de största. Eftersom Migrationsverket endast registrerar löneuppgifter för ansökningar som getts in elektroniskt finns inte samtliga beviljade ansökningar med i tabellen

utan endast de som har haft lön registrerad. Kolumnen längst till höger visar hur många ansökningar som inte hade någon lön registrerad och som därmed inte finns med i underlaget som tabellen bygger på. I de flesta fall handlar det om några enstaka ansökningar som inte bör påverka resultatet särskilt mycket. För gruppen kockar och kallskänkor är det dock en stor andel av ansökningarna som inte hade löneuppgifter varför resultatet för denna grupp kan vara skevt. Generellt kan sägas att underlaget är bättre, och uppgifterna om lön därmed mer exakta, vid högkvalificerade yrken än lågkvalificerade.

Det kan också noteras att en stor grupp arbetskraftsinvandrare, nämligen de bärplockare som har beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL, saknas i lönetabellen ovan. Anledningen till detta är att Migrationsverket inte kan ta fram uppgifter om lön för denna grupp år 2022. Antalet beviljade arbetstillstånd för bärplockare var 6 267. Enligt SCB:s statistik för gruppen bärplockare och plantörer m.fl. var medianlönen 23 300 kronor år 2022. Siffran avser samtliga bärplockare och plantörer i Sverige men en stor andel av dessa torde vara arbetskraftsinvandrare.[22]

Inte heller skogsarbetare finns med på listan trots att det är ett av de tio vanligaste yrkena vad gäller beviljade arbetstillstånd i Sverige. Anledningen till detta är att nästan samtliga skogsarbetare har ett tillstånd för säsongsarbete enligt 6 c kap. UtlL och tabellen ovan endast inkluderar tillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL.

Totalt ingår 22 893 beviljade arbetstillstånd (förstagångsansökningar och förlängningar, dock inte tillstånd enligt 6 kap. 2 § tredje stycket UtlL) i statistiken. Av dessa finns löneuppgifter för 15 918 arbetstillstånd. Om man till dessa lägger de 6 267 tillstånd som beviljades för bärplockare år 2022 omfattas nästan 97 procent av tillstånden i urvalsgruppen av lönestatistiken (22 185 tillstånd). Om man utgår från att bärplockarna har en lön på 23 300 kronor blir medianlönen 35 048 kronor för alla medräknade tillstånd år 2022. Cirka 47 procent av de inkomna och beviljade ansökningarna det året avsåg anställningar med lägre löner än medianlönen.

[22] SCB, 2023.

Tabell 5.5 Löner för arbetskraftsinvandrare efter yrke och kön, 2022

Yrkesgrupp	Män			Kvinnor		
	Antal beviljade tillstånd	Median-lön	Andel (%) som har en lön under 34 200 kr	Antal beviljade tillstånd	Median-lön	Andel (%) som har en lön under 34 200 kr
It-arkitekter, systemutvecklare och testledare m.fl.	5 009	47 000	9,5	1 325	44 000	13,8
Ingenjörer och tekniker	1 580	41 000	16,0	299	42 452	13,3
Civilingenjörsyrken	1 502	44 000	6,9	437	42 000	7,6
Drift-, support och nätverkstekniker m.fl.	463	32 928	56,8	131	27 000	73,3
Snabbmatspersonal, köks- och restaurangbiträden m.fl.	322	23 200	100,0	55	22 500	100,0
Organisationsutvecklare, utredare och HR-specialister m.fl.	146	51 200	10,3	148	50 000	16,9
Marknadsförare och informatörer m.fl.	116	49 500	6,9	133	42 800	18,0
Snickare, murare och anläggningsarbetare	259	32 399	59,0	1	53 454	0,0
Kockar och kallskänkor	167	25 000	99,4	26	25 000	100,0
Städare och hemservicepersonal m.fl.	77	23 535	100,0	99	18 643	100,0
Läkare	90	41 000	34,4	55	35 400	41,8
Universitets- och högskolelärare	62	46 000	19,4	43	46 000	34,9
Installations- och industrielektriker	93	28 343	90,3	0	-	-
Lagerpersonal och transportledare m.fl.	64	26 521	95,3	10	20 000	60,0
Undersköterskor	8	24 750	100,0	52	24 311	100,0
Tidningsdistributörer, vaktmästare och övriga servicearbetare	55	16 800	96,3	2	35 093	50,0
Växtodlare inom jordbruk och trädgård	39	24 700	97,4	8	23 000	100,0
Skönhets- och kroppsterapeuter	17	25 000	100,0	22	24 724	100,0

Källa: Tabellen inkluderar ett urval av de största yrkesgrupperna. Migrationsverket, 2023.

Tabell 5.5 innehåller könsuppdelad statistik av uppgifterna i tabell 5.4. Inom de flesta yrkesgrupper beviljades färre kvinnor än män arbetstillstånd 2022. Kvinnorna har också i nästan samtliga fall en lägre medianlön än männen.

5.5.3 Arbetskraftsinvandrarnas ålder

Arbetskraftsinvandrarna är förhållandevis unga. Detta har betydelse för lönerna eftersom en yngre arbetstagare som regel har lägre lön än äldre arbetstagare i samma yrke. Som exempel kan nämnas att medelåldern inom yrken med krav på fördjupad högskolekompetens år 2022 var 32 år (31 år hos kvinnor och 33 år hos män) medan medelåldern hos samtliga anställda i Sverige inom det yrkesområdet år 2021 var 43 år. Medelåldern för arbetskraftsinvandrare anställda i yrken med krav på högskolekompetens eller motsvarande var 33 år (31 år för kvinnor och 33 år för män) men 43 år hos samtliga anställda i Sverige inom yrkesområdet. Vad gäller yrken inom lantbruk, trädgård, skogsbruk och fiske var medelåldern hos arbetskraftsinvandrare 34 år (36 år hos kvinnor och 34 år hos män). Hos anställda i Sverige var medelåldern för denna grupp 43 år.[23] Det ska dock noteras att sifforna avseende arbetskraftsinvandrare avser år 2022 medan siffrorna gällande samtliga arbetstagare avser år 2021, eftersom statistik gällande 2022 ännu inte finns tillgänglig för dessa.

5.6 Yrkesprognoser och kompetensbrist

5.6.1 Allmänt om brist på arbetskraft

Det kan finnas situationer när den arbetskraft som redan finns i Sverige inte räcker till för att fylla behoven inom yrken där lönen är lägre än det lönekrav som utredningen har i uppdrag att föreslå och där Sverige riskerar kompetensbrist. En del av utredningens uppdrag är därför att föreslå hur ett lägre lönekrav, eller ett försörjningskrav, för enskilda yrkesgrupper kan utformas och vilka grupper som inledningsvis bör omfattas av detta. Följande avsnitt innehåller mot denna bakgrund en översiktlig bild av vad ett bristyrke är, orsakerna bakom att vissa yrken blir bristyrken och situationen i Sverige i dag.

Allmänt kan sägas att det råder arbetskraftsbrist när efterfrågan på arbetskraft är större än utbudet. Det finns dock ingen absolut gräns för hur pass stor skillnaden mellan utbud och efterfrågan ska vara för att man ska anse att det råder brist på arbetskraft. Att vissa arbetsgivare har rekryteringsproblem behöver inte heller betyda att det finns någon egentlig arbetskraftsbrist inom yrket eller i regionen

[23] Migrationsverket och SCB, 2023.

utan kan bero på andra saker, som motivation, vilja eller benägenhet att flytta inom Sverige hos en person.

Begreppen arbetskrafts- och kompetensförsörjning syftar vanligtvis på hur arbetsgivare inom privat och offentlig verksamhet får tag på arbetskraft med rätt kompetens på rätt plats. Begreppet kompetens avser inte bara utbildning, utan innefattar också till exempel yrkeserfarenheter och personliga egenskaper. Därför kan det kan vara svårt att mäta alla faktorer som omfattas av begreppet när prognoser över bristyrken görs. Det har genomförts flera studier som behandlar brister i matchningen på den svenska arbetsmarknaden, det vill säga hur effektivt utbudet och efterfrågan på arbetskraft möts och i vilken utsträckning de som söker arbete har den utbildning och kompetens som efterfrågas.[24] En av dessa är Arbetsförmedlingens rapport *Sveriges framtida sysselsättning – Vad behövs för att undvika ökad försörjningsbörda?* Av denna framgår att under kommande årtionden väntas Sveriges befolkning över 65 år öka i förhållande till de mest arbetsföra åldrarna, vilket medför ökade påfrestningar för de offentliga finanserna men också för arbetskraftsförsörjningen. Försörjningsbördan, alltså hela befolkningen dividerat med antalet personer som arbetar, beräknas därmed öka. Påfrestningarna riskerar att bli särskilt stora i små och medelstora kommuner. Även de pågående processerna rörande teknologi och digitalisering bedöms ge ett allt större avtryck på arbetsmarknaden till år 2030, vilket innebär att omvandlingstakten i yrkes- och kompetensstrukturen tilltar inom många branscher.[25] Hösten 2022 uppgav fyra av tio arbetsgivare inom det privata näringslivet, i en undersökning som Arbetsförmedlingen genomfört, brist på arbetskraft vid rekrytering under de senaste sex månaderna, vilket är en rekordhög andel. Av de offentliga arbetsgivarna var det sextio procent som i samma undersökning uppgav att de upplevt brist vid rekrytering av personal under det senaste halvåret.[26]

[24] SOU 2015:101, *Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2015, Demografins regionala utmaningar*, s. 117–118.
[25] Arbetsförmedlingen (2019), *Sveriges framtida sysselsättning – Vad behövs för att undvika ökad försörjningsbörda?* s. 4.
[26] Arbetsförmedlingen (2022), A*rbetsmarknadsutsikterna hösten 2022*, s. 20–21.

5.6.2 Yrkesprognoser och rekryteringsenkäter

Arbetsförmedlingen är ansvarig myndighet för att följa utvecklingen på arbetsmarknaden och publicera yrkesprognoser i Sverige. Arbetsförmedlingens yrkesprognoser, så som de har sett ut fram till i dag, bygger på en indelning av yrken enligt SSYK 2012. Mindre yrken (med färre än 3 000 förvärvsarbetande), chefsyrken, militära yrken och heterogena yrkesgrupper exkluderas i prognosen. Bedömningarna görs för nuläget och om tre år. För varje yrke anges sedan om det är god konkurrens (små till medelstora möjligheter att få jobb), liten konkurrens (stora möjligheter att få jobb) eller mycket liten konkurrens (mycket stora möjligheter att få jobb).[27] Prognoserna bygger till största delen på registerstatistik från SCB och Arbetsförmedlingen, men prognoserna har bedömts som osäkra, framför allt på regional nivå, eftersom yrkesinformationen på individnivå i SCB:s register har flera brister. Mot denna bakgrund arbetar Arbetsförmedlingen för närvarande med att utveckla arbetet med bedömningar per yrke och region genom att genomföra digitala enkäter med arbetsgivare som annonserar online. Enkäterna syftar till att följa upp rekryteringsförsök för att sedan bedöma detta tillsammans med indikatorer för bland annat arbetslöshet och rekryteringssituationen per yrke och region. I framtiden kommer i stället för de yrkesprognoser som nu publiceras nulägesbedömningar, nationella och regionala, tas fram och publiceras jämte prognoser för hur efterfrågan på arbetskraft antas utvecklas på ett par års sikt.[28]

Även SCB gör regelbundet prognoser för utsikterna på arbetsmarknaden vilket inkluderar prognoser över tillgången till och efterfrågan på arbetskraft. Exempelvis publiceras varje höst arbetskraftsbarometern som visar arbetsmarknadsläget och utsikterna på ett respektive tre års sikt för cirka 70 utbildningsgrupper, främst kopplade till högskoleutbildningar. Resultatet bygger på enkätsvar från ett urval av arbetsgivare.[29]

Svenskt Näringsliv genomför återkommande en rekryteringsenkät bland sina medlemsföretag som också kan ge vägledning inom vilka yrken det finns svårigheter att rekrytera arbetskraft, vilket i princip bör sammanfalla med kompetensbrist. Syftet är att kartlägga företagens kompetensbehov, rekryteringsmönster och deras uppfattning om till-

[27] Arbetsförmedlingen, *Hitta yrkesprognoser.*
[28] Information från Arbetsförmedlingen, december 2023.
[29] SCB (2023), *Arbetskraftsbarometern.*

gången på kompetent arbetskraft. Av den senaste enkäten framgår att Plåt & Ventföretagen, Installatörsföretagen, Måleriföretagen och Maskinentreprenörerna är de som haft allra svårast att rekrytera men svårigheter finns i alla branscher.[30]

5.6.3 Regionala skillnader

Bristen på arbetskraft varierar över landet och arbetsgivarna efterfrågar inte heller samma kompetenser i alla delar av Sverige. I Stockholm är exempelvis företag inom juridik, ekonomi, vetenskap, teknik, information och kommunikation överrepresenterade medan företag inom energi och miljö, byggindustri, försvar, jordbruk, skogsbruk samt fiske är överrepresenterade i Norrbotten.[31] På grund av tillgången på råvaror (malm, vind, vatten och skog) satsar många företag nu på ny teknik för klimatomställning och infrastruktur i norra Sverige. Detta ger effekter på hela arbetsmarknaden där, och förutom arbeten inom de aktuella företagen behöver service, skola och äldreomsorg utökas.[32]

En faktor som också påverkar den regionala kompetensbristen är viljan hos befolkningen i Sverige att flytta till de delar av landet där det finns lediga arbeten. Arbetsförmedlingen fick 2023 i uppdrag att stärka och utveckla sitt arbete för att bidra till en förbättrad och mer effektiv kompetensförsörjning för arbetsgivare som är i behov av att rekrytera arbetskraft, vilket bland annat innefattar att vidta åtgärder i syfte att förbättra den yrkesmässiga och geografiska rörligheten bland arbetssökande.[33] Uppdraget redovisades till Regeringskansliet den 13 oktober 2023 med rapporten *Kompetensförsörjning, arbetsgivarkontakter och arbetsinriktade insatser.* I denna rapport redogörs bland annat för hur Arbetsförmedlingen bedriver utvecklingsarbete med att utveckla verktyg och testa nya arbetssätt i syfte att främja den yrkesmässiga och geografiska rörligheten på arbetsmarknaden.[34]

Det finns mindre statistik att tillgå om den regionala arbetsmarknaden än den som gäller hela landet. Det finns dock sedan några år tillbaka en databas med statistik från SCB med regionala matchnings-

[30] Svenskt Näringsliv (2022), *Växande rekryteringshinder ett allt större problem – Rekryteringsenkäten 2021/2022*, s. 12.
[31] Reglab och Tillväxtverket (2018), *Regionala matchningsindikatorer: fördjupad analys*, s. 11
[32] Arbetsförmedlingen, *Jobba i norra Sverige.*
[33] Arbetsmarknadsdepartementet (2022), *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Arbetsförmedlingen*, s. 3–4.
[34] Arbetsförmedlingen (2023), *Kompetensförsörjning, arbetsgivarkontakter och arbetsinriktade insatser – Återrapport 13 oktober 2023*, s. 8.

indikatorer som ska underlätta regionala analyser av kompetensförsörjningen inom områdena efterfrågan av arbetskraft, arbetskraftsutbud, matchning och regionala förutsättningar. Matchningsgraden visar andelen anställda som arbetar i yrken som stämmer väl överens med deras utbildning.[35] SCB har också på uppdrag av Sveriges regioner tagit fram regionala utbildnings- och arbetsmarknadsprognoser för vissa grupper på lång sikt. I en publicerad rapport sammanfattas bedömningarna för år 2035. Materialet utgår inte från yrkesgrupper utan från gymnasiala utbildningsgrupper. Det visar inom vilka utbildningsgrupper efterfrågan beräknas överstiga tillgången år 2035. Mest utbredd bedöms bristen år 2035 bli på personer med vård- och omsorgsutbildning samt industri-teknisk utbildning. För dessa två utbildningsgrupper finns det risk för brist i samtliga län. För vissa utbildningsgrupper, som restaurang- och livsmedelsutbildning samt utbildning inom VVS, drift, underhåll och energiteknik bedöms arbetsmarknadsläget i stället variera mellan landets län. Prognoserna är dock gjorda på relativt lång sikt.[36]

Arbetsförmedlingens yrkesprognoser innehåller i de flesta fall en karta som visar i vilka regioner det finns mycket större möjligheter till jobb inom ett visst yrke än i andra regioner. Kartan utgår från så kallade funktionella analysregioner (FA-regioner), det vill säga en indelning av Sverige i regioner inom vilka människor kan bo och arbeta utan att behöva göra alltför tidsödande resor som i huvudsak baseras på arbetspendling. Kartorna är dock inte kompletta då det inte finns information om alla regioner. Några regelbundna och heltäckande regionalt uppdelade prognoser över vilka yrken som det bedöms finnas mycket stora möjligheter till arbete inom på sätt som finns för hela landet finns inte. Som nämns ovan är dock detta något som Arbetsförmedlingen arbetar med och i framtiden kommer regionala nulägesbedömningar att publiceras.

5.7 Slag av arbete där det råder stor efterfrågan på arbetskraft

Inom utlänningslagstiftningen finns redan i dag en förteckning med yrken där det råder stor efterfrågan på arbetskraft. Enligt 5 kap. 18 § tredje stycket UtlL får ett uppehållstillstånd för arbete beviljas en ut-

[35] Reglab och Tillväxtverket (2018), *Regionala matchningsindikatorer: fördjupad analys.*
[36] SCB (2022), *Sammanfattning av regionala utbildnings- och arbetsmarknadsprognoser, med sikte på år 2035.*

länning inifrån Sverige om det beviljas inom ett slag av arbete där det råder stor efterfrågan på arbetskraft, under förutsättning att arbetsgivaren skulle förorsakas olägenheter om utlänningen måste resa till ett annat land för att ge in ansökan där eller att det annars finns särskilda skäl. Enligt 5 kap. 12 § UtlF ska Migrationsverket besluta om en förteckning över slag av arbeten inom vilka det finns en stor efterfrågan på arbetskraft. Förteckningen ska upprättas i samråd med Arbetsförmedlingen, som ska lämna sammanslutningar av arbetsgivare respektive arbetstagare tillfälle att yttra sig.

Den senaste förteckningen publicerades den 28 augusti 2023 (MIGRFS 2023:7) och innehåller 41 yrken. Underlaget till förteckningen tas fram av Arbetsförmedlingen och har hittills byggt på myndighetens yrkesprognoser (se ovan) men kan ändras något efter att arbetsmarknadens parter har yttrat sig. Som anges i avsnitt 5.6.2 arbetar Arbetsförmedlingen för närvarande med en metodförändring, bland annat för att bättre kunna skilja på yrken med rekryteringsproblem (och samtidigt hög inhemsk arbetslöshet) och yrken med mer uttalad brist. När Arbetsförmedlingen har genomfört sitt metodbyte vad gäller framtagande av prognoser kommer förteckningen i stället bygga på nulägesbedömningar som görs med hjälp av Arbetsförmedlingens enkätundersökning.

Förteckningen är inte uttömmande utan är till för att förenkla Migrationsverkets handläggning. Migrationsverket kan alltså besluta om ett uppehållstillstånd för arbete inifrån landet även för ett yrke som inte finns med på listan, om det framkommer att det är ett slag av arbete där det råder stor efterfrågan på arbetskraft.

5.8 Arbetskraftsinvandrare inom bristyrken

För att få en bild av vilka yrken som skulle kunna komma att undantas från lönekravet har utredningen gjort en genomgång av de yrken som identifierats som yrken där konkurrensen om jobben är mycket liten eller liten av Arbetsförmedlingen. I tabellen nedan har endast tagits med yrken där fler än tjugo arbetskraftsinvandrare har giltiga arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL.

Yrkesgrupperna bygger på indelningen i SSYK 2012 men grupperas enligt Arbetsförmedlingens modell, vilket betyder att i vissa särskilt angivna fall ingår flera yrken under en samlingsbeteckning. I tabellen

har yrken där konkurrensen om jobben är mycket liten (efterfrågan på arbetskraft i yrket är betydligt större än utbudet) och yrken där konkurrensen om jobben är liten (efterfrågan på arbetskraft i yrket är större än utbudet) både år 2023 och 2026 tagits med. Listan bygger således på den metod för att ta fram yrkesprognoser som Arbetsförmedlingen hittills har tillämpat och kan ändras i framtiden på grund av det metodbyte som Arbetsförmedlingen för närvarande genomför.

Uppgifterna om antalet anställda i Sverige och medianlönen i Sverige kommer från SCB. Eftersom uppdaterade siffror för år 2022 ännu inte finns över antalet anställda i Sverige avser den kolumnen år 2021. Siffrorna om antalet giltiga arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL kommer från Migrationsverket och är inhämtade i december 2023. De inkluderar endast tillstånd efter förstagångsansökningar.

Tabell 5.6 Yrken där konkurrensen om jobben är liten alternativt mycket liten såväl 2023 som 2026 enligt Arbetsförmedlingens prognoser

Yrke	Anställda i Sverige 2021	Medianlön 2022	Utlänningar med giltiga tillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL (dec 2023)
Pizzabagare m.fl.	3 815	–	220
Städare	75 603	25 300	478
Maskinoperatörer inom tillverkning (flera yrkesgrupper)	107 734	25 800–34 500	87
Trädgårdsanläggare m.fl.	15 425	28 000	70
Undersköterskor (hemtjänst, hemsjukvård, äldreboende, mottagning, vård- och specialistavdelning)	177 092	28 200–30 900	64
Kockar, köksmästare och souschefer	42 530	28 900–35 200	619
Fastighetsskötare	41 721	29 600	45
Lackerare och industrimålare	5 069	31 600	32
Motorfordonsmekaniker och fordonsreparatörer	32 350	32 000	94
Målare	14 330	34 700	144
Betongarbetare	9 854	34 800	62
Supporttekniker inom IT	17 877	35 000	290
Installations- och serviceelektriker	34 661	36 100	40
Drifttekniker inom IT	10 913	36 300	74
Träarbetare och snickare	49 028	36 500	83
Läkare utan specialistutbildning (AT-läkare, ST-läkare, övriga läkare)	19 774	36 500–51 200	69
Anläggningsarbetare	18 684	36 600	97
Murare m.fl.	8 326	36 600	101
Grundskollärare	112 497	38 200	145

Yrke	Anställda i Sverige 2021	Medianlön 2022	Utlänningar med giltiga tillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL (dec 2023)
Jurister (advokater, domare, affärs- och företagsjurister m.fl.)	23 944	39 300–69 100	25
Ingenjörer och tekniker inom maskinteknik	19 964	39 900	492
Ingenjörer och tekniker inom industri, logistik och produktionsplanering	8 362	40 100	107
Systemadministratörer	4 196	42 000	44
Civilingenjörsyrken inom logistik och produktionsplanering	6 610	43 200	92
Designer och utvecklare inom spel och digitala medier	3 729	43 300	105
Nätverks- och systemtekniker	10 448	43 300	52
Personal- och HR-specialister	23 412	43 500	83
Systemtestare och testledare	6 730	44 200	248
Revisorer m.fl.	13 185	44 100	141
Ingenjörer och tekniker inom bygg och anläggning	27 898	44 000	60
Ingenjörer och tekniker inom elektroteknik	32 067	44 500	437
Civilingenjörsyrken inom maskinteknik	18 023	46 000	627
Civilingenjörsyrken inom bygg och anläggning	14 509	47 000	100
Systemförvaltare	6 450	47 000	74
Civilingenjörsyrken inom elektroteknik	31 908	48 900	629
Mjukvaru- och systemutvecklare	90 826	49 100	3 884
Controllers	20 174	49 500	129

Källa: Migrationsverket och SCB.

Utifrån tabellen kan konstateras att bland de bristyrken som har löner som ligger under medianlönen i Sverige 2022 finns undersköterskor, städare och flera yrken kopplade till restaurangbranschen. Runt medianlönen finns många yrken inom området bygg och anläggning.

Bland bristyrkena med teknisk inriktning finns stora grupper arbetskraftsinvandrare. Civilingenjörsyrkena har dock i allmänhet så höga löner att arbetskraftsinvandrarna inom dessa inte påverkas av ett lönekrav runt medianlönen. Däremot har ingenjörer och tekniker inom maskinteknik, som också är en stor yrkesgrupp bland arbetskraftsinvandrare, en något lägre lön som kan hamna under en eventuell lönetröskel.

Yrkesgrupper som inte fångas upp av Arbetsförmedlingens prognoser

Arbetsförmedlingens prognoser fångar inte upp alla yrken. Mindre yrken, heterogena yrkesgrupper och yrken med stor variation i kompetenskrav för yrket har till exempel uteslutits från prognoserna. Att en yrkesgrupp är liten (med under 3 000 förvärvsarbetande) behöver dock inte betyda att det inte finns en stor kompetensbrist inom yrket. Det har till exempel påtalats för utredningen att katolska och ortodoxa kyrkor i Sverige är beroende av präster från utlandet för att kunna bedriva sin verksamhet även om arbetskraftsinvandrarna till antalet inte är så många inom denna grupp.[37]

Det kan dessutom finnas andra anledningar till att prognoserna blir missvisande, till exempel för att arbetsgivarna väljer att inte annonsera genom Arbetsförmedlingen trots att de saknar arbetskraft. I möten som utredningen har haft har det dessutom påtalats från flera håll att nya yrken, som till exempel efterfrågas av de stora industrisatsningarna i norr, är svåra att klassificera enligt SSYK 2012 och att de därför inte fångas upp av yrkesprognoserna.

Säsongsanställda

För säsongsbundna yrken fungerar det inte att göra yrkesprognoser på samma sätt som för övriga yrken eftersom behov av arbetskraft endast finns under en del av året. För många säsongsbundna yrken kan arbetstagaren dessutom ansöka om ett särskilt tillstånd för säsongsarbete och behöver därför inte ansöka om ett tillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL. Tillståndet för säsongsarbete tillkom vid genomförandet av säsongsanställningsdirektivet i svensk rätt och regleras i 6 c kap. UtlL. Något lönekrav finns inte för denna typ av tillstånd. Migrationsverket har i uppgift att besluta om en förteckning över de sysselsättningsområden inom vilka det förekommer säsongsarbete (5 c kap. 8 § UtlF). Sådana områden är bland annat jordbruk, skogsbruk samt hotell- och restaurangverksamhet (MIGRFS 2018:7).

Arbetskraftsinvandringen till säsongsrelaterade yrken är i dag stor och många företag i skogs- och bärbranschen är beroende av arbetskraft från tredjeland. I en rapport från Svenskt Näringsliv beskrivs

[37] Samtal med representanter för Sveriges kristna råd och Romersk-katolska kyrkan den 31 maj 2023.

till exempel att företagen drabbades hårt när många tredjelandsmedborgare under pandemin 2020 stoppades från att resa in i Sverige.[38]

Totalt beviljades 1 248 tillstånd för säsongsarbete enligt 6 c kap. UtlL år 2022 (förstagångsansökningar). Av dessa avsåg 492 skogsarbetare, 341 växtodlare inom jordbruk och trädgård samt 252 bärplockare och plantörer m.fl. Samma år beviljades 6 267 arbetstillstånd för bärplockare och plantörer m.fl., fem tillstånd för skogsarbetare och 48 tillstånd för växtodlare inom jordbruk och trädgård enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL.[39] Anledningen till att framför allt bärplockare inte har beviljats ett tillstånd för säsongsarbete enligt 6 c kap. UtlL är att detta tillstånd förutsätter att utlänningen har en anställning hos en arbetsgivare som är etablerad i Sverige. En mycket stor del av bärplockarna kommer från Thailand och är anställda av thailändska bemanningsföretag varför de i stället har ansökt om och beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL.[40] Om ett lönekrav införs kommer alltså denna grupp att omfattas.

5.9 Överväganden och förslag

5.9.1 Ett arbetstillstånd får beviljas om lönen minst uppgår till medianlönen för Sverige

Förslag: För att ett arbetstillstånd ska kunna beviljas ska utlänningens lön uppgå till minst medianlönen för Sverige vid tidpunkten för ansökan (lönekravet). Med medianlön avses den medianlön som Statistiska centralbyrån publicerar för Sverige.

Det ska inte längre krävas att anställningen gör det möjligt för utlänningen att uppnå en god försörjning.

[38] Svenskt Näringsliv (2020), *När pandemin satte stopp för arbetskraftsinvandringen.*
[39] Migrationsverket, 2022.
[40] European Migration Network och Migrationsverket (2020), *Attracting and Protecting Seasonal Workers from third Countries in the EU – National Report Sweden.*

Skälen för utredningens förslag

Lönen bör uppgå till minst medianlönen

Utredningen har i uppgift att utforma ett regelverk som utgår från att arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL i normalfallet endast kan beviljas om utlänningen erbjuds en viss lönenivå (hädanefter lönekrav). Lönekravet ska utformas så att det kan följa löneutvecklingen över tid.

Enligt utredningsdirektiven ska lönenivån motsvara medianlönen även om utredningen har frihet att bestämma den exakta nivån. Det ligger därför nära till hands att knyta det nya lönekravet till medianlönen i Sverige. Medlingsinstitutet är ansvarig myndighet för lönestrukturstatistiken i Sverige. På uppdrag av Medlingsinstitutet publicerar SCB varje år uppgifter om medianlönen i Sverige. Genom att använda medianlönen som utgångspunkt för lönekravet kommer lönenivån naturligt följa löneutvecklingen över tid. Om lönekravet knyts till någon annan parameter, som utvecklingen av konsumentprisindex (KPI) eller det prisbasbelopp som varje år räknas fram på grundval av ändringarna i det allmänna prisläget enligt bestämmelserna i socialförsäkringsbalken, kommer det att krävas en mer komplicerad beräkning för att hamna i nivå med medianlönen. Medianlönen är dessutom beräknad utifrån lönenivåerna i Sverige och följer därmed utvecklingen på arbetsmarknaden vilket gör det mer ändamålsenligt att knyta ett lönekrav till den. Att använda medianlönen i stället för, som exempelvis vid EU-blåkort, genomsnittslönen, har dessutom fördelen att den inte påverkas av att det finns enstaka personer i underlaget som tjänar väldigt mycket eller väldigt lite. Medianinkomsten är normalt lägre än medianlönen och kan ligga närmare vad arbetstagare faktiskt tjänar, eftersom den tar hänsyn till exempelvis deltidsanställningar. Å andra sidan redovisas den på årsbasis och är inte på samma sätt knuten till lönen då även exempelvis kapitalinkomster och bostadsbidrag beaktas. Medianinkomsten är därför mindre lämplig som utgångpunkt när ett lönekrav ska utformas. Den lönenivå som ska krävas för att få ett arbetstillstånd bör därför kopplas till medianlönen i Sverige.

Frågan är om lönekravet bör ligga exakt på medianlönen eller om det bör utgöra en viss andel av medianlönen eller överstiga denna. Medianlönen i Sverige år 2022 var 34 200 kronor per månad. Detta belopp är högre än de flesta lönekrav som finns för generella tillstånd utan särskilda krav på utbildning i de jämförbara länder som har tagits

med i den internationella utblicken i avsnitt 4. Ett undantag är Danmark, där regeringen dock nyligen har infört ett lägre lönekrav och vars lönekrav också innefattar pensionsavsättningar och semesterersättning (se avsnitt 4.2) varför det inte är jämförbart med det som ingår i det svenska begreppet medianlön. Nära hälften av de arbetskraftsinvandrare som beviljades arbetstillstånd i Sverige år 2022 hade en lön som understeg medianlönen. Det framstår därför inte som lämpligt att sätta lönekravet högre än medianlönen.

Det finns förhållanden som talar för ett lägre lönekrav än medianlönen. En stor andel av dagens arbetskraftsinvandrare kommer inte att nå upp till ett lönekrav motsvarande medianlönen. Det finns redan i dag kompetensbrist i Sverige inom vissa yrken som riskerar att förvärras om färre arbetskraftsinvandrare kan komma hit, särskilt i delar av Sverige där det har varit svårt att rekrytera inhemsk arbetskraft. Medianlönen är dessutom lägre för yngre anställda än för äldre och medelåldern för arbetskraftsinvandrare är lägre än för anställda i Sverige. Medelåldern för arbetskraftsinvandrare inom yrken med krav på fördjupad högskolekompetens är exempelvis elva år lägre än medelåldern hos anställda i Sverige inom denna grupp. Inom flera av de yrkesgrupper som Sverige vill attrahera, exempelvis systemvetare och vissa ingenjörer, finns det många arbetskraftsinvandrare som har en lön som understiger 34 200 kronor per månad. Vad gäller gruppen drift-, support- och nätverkstekniker kommer exempelvis över hälften att ha en lön som understiger ett lönekrav motsvarande medianlönen. Medianlönen för kvinnor är 33 000 kronor vilket gör att färre av dem kommer att nå upp till lönekravet. Å andra sidan ska lönekravet enligt uppdraget sättas i närheten av medianlönen varför det inte kan bli fråga om några större avsteg från denna. Dessutom finns det sedan den 1 november 2023 ett krav på god försörjning för att beviljas arbetstillstånd som innebär att lönen ska uppgå till minst 80 procent av medianlönen. Lönekravet bör överstiga detta med viss marginal för att införandet av ett nytt regelverk ska vara befogat och för att vara i enlighet med direktiven. Att sätta lönekravet på 90 eller 95 procent av medianlönen skulle inte få någon större effekt i fråga om eventuell brist på arbetskraft. Vad gäller yrkesgrupper där den arbetskraft som redan finns i Sverige inte räcker för att tillgodose behoven föreslås dessutom att dessa ska undantas från lönekravet, se nedan. Många av de övriga yrkesgrupper som har en lön lägre än medianlönen, som bärplockare, städare eller kökspersonal, har löner som betydligt under-

stiger medianlönen varför ett något lägre lönekrav än medianlönen inte skulle ha någon betydelse för dessa grupper.

Lönebegreppet för det föreslagna lönekravet bör tolkas på samma sätt som redan sker av befintligt krav på att lönen inte får vara sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Detta innefattar alltså kontant lön, men även vissa andra återkommande ersättningar eller förmåner. Detta innebär ett något vidare lönebegrepp än det som används som underlag vid uträkningen av medianlönen, se vidare avsnitt 5.4.1, vilket kan göra det något lättare att nå upp till lönekravet än om exempelvis endast den kontanta lönen hade inräknats.

Allt sammantaget är utredningens förslag att ett arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL ska få beviljas om en utlänning har en lön som uppgår till minst medianlönen för Sverige. Kravet gäller även vid förlängning av ansökan om arbetstillstånd i enlighet med hänvisningen i 6 kap. 4 a § UtlL. För att undvika kompetensbrist bör det införas en möjlighet att undanta vissa yrkesgrupper från lönekravet, vilket närmare redogörs för nedan.

Differentiering av lönekravet på grund av kön eller ålder

Utredningen har övervägt om det bör införas differentierade lönekrav för kvinnor och män, eftersom medianlönen för kvinnor är lägre än den för män. Det finns emellertid en poäng med att eftersträva ett så enkelt och okomplicerat system som möjligt, särskilt som det föreslås att det ska vara möjligt att undanta yrkesgrupper från lönekravet. Att förhålla sig till två olika lönekrav vid bestämmandet av vilka grupper som ska undantas från lönekravet på medianlönen skulle försvåra bedömningen av vilka grupper som bör undantas. Det kan också konstateras att det inte i något annat land som redovisas i avsnitt 4 finns olika lönekrav för män och kvinnor. Utredningen har därför landat i att inte föreslå olika lönekrav för män och kvinnor.

En differentiering som däremot förekommer i andra länder är ett lägre lönekrav för yngre arbetstagare. Av samma skäl som anges ovan, det vill säga att eftersträva ett så enkelt system med så få undantag som möjligt, har utredningen dock landat i att inte heller föreslå ett sådant system för de generella reglerna om arbetstillstånd. Att sänka lönekravet från medianlönen för alla på grund av att arbetskrafts-

invandrare generellt är yngre än svenska arbetstagare är en lösning som inte överensstämmer med utredningens direktiv. Frågan kommer dock beröras ytterligare i avsnittet som behandlar uppdraget att främja invandring av högkvalificerad arbetskraft där ett undantag från lönekravet för bland annat vissa nyutexaminerade studenter och forskare föreslås (se avsnitt 12.5.5).

Utformningen av lönekravet

Lönetröskeln för EU-blåkort fastställs varje år i Migrationsverkets föreskrifter. I samband med genomförandet av 2009 års blåkortsdirektiv infördes ett bemyndigande i 6 a kap. UtlL som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om lönetröskeln samt en bestämmelse i utlänningsförordningen om att Migrationsverket, efter samråd med Medlingsinstitutet, får meddela föreskrifter om lönetröskeln.

Kravet på en god försörjning definieras i stället direkt i utlänningsförordningen som ”en lön som uppgår till minst 80 procent av den medianlön som Statistiska centralbyrån publicerar för Sverige” (5 kap. 8 a § UtlF). I den konstruktion som valdes vid genomförande av denna bestämmelse meddelar Migrationsverket alltså inga föreskrifter.

Det är viktigt att det är tydligt vilket lönekrav som ska tillämpas vid varje tidpunkt, särskilt som det föreslås att prövningen ska göras mot den medianlön som gällde vid tidpunkten för ansökan (se nedan). Samtidigt är det inte lämpligt att ange ett belopp som kommer att ändras årligen i lag eller förordning. Utredningen har därför övervägt att genomföra det nya lönekravet på samma sätt som lönetröskeln för EU-blåkort, det vill säga genom bemyndigande i lag och förordning. Det vore i sådana fall lämpligt att Migrationsverket, såsom ansvarig myndighet för att handlägga ansökningar om arbetstillstånd, får i uppgift att varje år utfärda föreskrifter om lönekravet i samråd med Medlingsinstitutet eller SCB. Fördelen med detta system är att det är tydligt vilket lönekrav som gäller vid varje enskild tidpunkt. Det har inte heller framkommit att det har varit några problem med det vad gäller EU-blåkortet. Det som talar emot ett sådant system är att det innebär ytterligare en årlig administrativ uppgift för Migrationsverket. Migrationsverket måste dessutom höra både Arbetsförmedlingen, Polismyndigheten och Regeringskansliet (Utrikesdeparte-

mentet) innan föreskrifter meddelas (se 8 kap. 13 § 2 UtlF). Från det att SCB publicerar uppgifter om en ny medianlön kan det därför gå flera veckor eller till och med flera månader innan de nya föreskrifterna har trätt i kraft. Detta skulle kunna bidra till otydlighet om vilken medianlön som egentligen ska tillämpas.

Utredningen har därför landat i att i stället, på liknande sätt som vid kravet på god försörjning, definiera begreppet medianlön i 6 kap. 2 § UtlL i en bestämmelse i utlänningsförordningen (jfr 5 kap. 8 a § UtlF). SCB publicerar på uppdrag av Medlingsinstitutet, som är ansvarig myndighet för den officiella lönestatistiken i Sverige, varje år uppgifter om en medianlön utifrån tillgänglig lönestatistik. Uppgiften finns tillgänglig på SCB:s och Medlingsinstitutets hemsidor och är enkel att hitta för alla aktörer. Utredningen förordar därför en sådan lösning. Det är den senast publicerade medianlönen när ansökan om arbetstillstånd kommer in till Migrationsverket som bör tillämpas.

Det ska inte längre krävas att anställningen gör det möjligt för utlänningen att uppnå en god försörjning

Arbetstillstånd får enligt nuvarande regler ges till en utlänning som har ett anställningsavtal om anställningen gör det möjligt för honom eller henne att uppnå en god försörjning. Enligt det nya lönekrav som föreslås ovan ska utlänningen ha en lön som uppgår till medianlönen för att beviljas arbetstillstånd. Med detta lönekrav kommer kravet på en god försörjning alltid att vara uppfyllt. Det är därför onödigt att ha både ett lönekrav och ett försörjningskrav. Det kan också noteras att något försörjningskrav inte finns för EU-blåkort. Det föreslås därför att kravet på en god försörjning ska tas bort för de arbetstillstånd som omfattas huvudregeln i 6 kap. 2 § första stycket UtlL.

Förhållandet till övriga villkor för arbetstillstånd i 6 kap. 2 § UtlL

I 6 kap. 2 § första stycket 2 UtlL finns ett krav på att lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte får vara sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen för att ett arbetstillstånd ska få beviljas. Detta bör även fortsättningsvis gälla och kravet bör tillämpas på samma sätt som i dag. Lönekravets syfte är inte att fastställa löner eller harmo-

nisera dessa utan det ska utgöra en undre gräns. Även om lönen för en arbetskraftsinvandrare inte får understiga medianlönen får den vara högre än denna och det är alltså inte tillräckligt att lönen uppgår till medianlönen inom ett yrke där lönen enligt kollektivavtal eller praxis inom branschen är högre.

Även kravet i 6 kap. 2 § andra stycket UtlL på att arbetstillstånd endast får ges om rekryteringsförfarandet är förenligt med Sveriges åtaganden inom Europeiska unionen bör kvarstå oförändrat.

Hur prövningen ska göras

Eftersom handläggningstiderna hos Migrationsverket kan variera kan det få till följd att en ny medianlön har publicerats och lönekravet har ändrats när ansökan ska handläggas. För att det ska bli förutsebart både för den enskilde och arbetsgivaren vilken lön som är den lägsta godtagbara bör det vara det lönekrav som gällde vid ansökningstidpunkten som tillämpas vid prövningen. En risk med ett sådant förfarande är att arbetstagare väljer att ge in sin ansökan om arbetstillstånd tidigare än nödvändigt för att ett lägre lönekrav ska tillämpas. En utlänning måste dock påbörja arbetet inom fyra månader från tillståndets första giltighetsdag (jfr 7 kap. 7 e § första stycket 2 UtlL) vilket begränsar utrymmet för ett sådant agerande. Fördelarna med ett sådant förfarande är heller inte så stora, då medianlönen endast har ökat med cirka tusen kronor per år de senaste åren. Dessutom har Migrationsverket ett krav på att pröva ansökningar skyndsamt, varför exempelvis ansökningar om förlängning som kommer in till myndigheten lång tid innan det tidigare tillståndet går ut avvisas av myndigheten. Det bör därför vara det lönekrav som gäller vid ansökningstidpunkten som tillämpas vid prövningen. Lönekravet ska vara uppfyllt oavsett sysselsättningsgrad, vilket betyder att samma lönekrav gäller även för en arbetstagare som har en lägre sysselsättningsgrad än heltid.

Vid förlängningsansökningar bör lönekravet som gäller vid ansökan om förlängning tillämpas på motsvarande sätt. Följden av detta kommer ofta bli att ett högre lönekrav ska vara uppfyllt vid prövningen av förlängningsansökan, vilket kan leda till avslag på ansökan om utlänningens lön inte har höjts i motsvarande mån. Med hänsyn till att det sedan 2022 inte finns någon begränsning i tiden för hur många gånger ett arbetstillstånd kan förlängas är en annan ordning inte rimlig.

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete för en utlänning som har beviljats arbetstillstånd ska enligt 7 kap. 7 e § UtlL återkallas om förutsättningarna för arbetstillståndet enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL av något annat skäl än att anställningen har upphört inte längre är uppfyllda. Denna bestämmelse blir tillämplig även på villkoret om en viss lön. Om utlänningens lön sänks så att lönekravet inte längre är uppfyllt kan detta alltså vara ett skäl att återkalla uppehållstillståndet för arbete. Att lönekravet har höjts under den första tillståndstiden, och att lönekravet därmed inte vid varje tillfälle under tillståndsperioden har varit uppfyllt, bör däremot inte leda till återkallelse av tillståndet eller avslag på förlängningsansökan. Inte heller det faktum att arbetstillståndsinnehavaren nyttjar förmåner och andra rättigheter för en arbetstagare som kan påverka den faktiska löneutbetalningen, såsom sjukskrivning, tjänstledighet eller föräldraledighet, bör innebära att lönekravet inte ska ses som uppfyllt.[41] Migrationsöverdomstolen har gällande villkoren för arbetstillstånd i 6 kap. 2 § första stycket UtlL uttalat att en helhetsbedömning av om förutsättningarna för tillstånd varit uppfyllda under tidigare tillståndsperioder får göras när en utlänning exempelvis ansöker om permanent uppehållstillstånd. Samma sak bör gälla frågan om lönekravet har varit uppfyllt vid en bakåtsyftande bedömning.[42] Inom vissa yrken har arbetstagarna fluktuerande löneinkomster, till exempel en garantilön med rörliga tillägg för uppdrag. Att ett sådant upplägg har lett till en lägre lön någon eller några månader under tillståndsperioden bör inte vara avgörande för om utlänningen ska beviljas förlängning av arbetstillståndet så länge lönen som helhet har varit i överensstämmelse med eller högre än vad som angavs i ansökan. Utgångspunkten för Migrationsverkets prövning är om anställningen framöver bedöms uppfylla kraven för arbetstillstånd, även om en djupare kontroll bör göras om det framkommit något i underlaget som indikerar att det tidigare tillståndet skulle ha återkallats.[43] Det går dock inte att ange exakt vilka avsteg som får göras från lönekravet utan detta blir en fråga för rättstillämpningen.

Av 7 kap. 7 e § sista stycket UtlL framgår även att tillståndet inte behöver återkallas i ringa fall eller om en återkallelse med hänsyn till omständigheterna annars inte framstår som skälig. Denna reglering blir tillämplig också på mindre avvikelser från lönekravet, till exempel

[41] Jfr exempelvis prop. 2012/13:148, s. 141.
[42] Se t ex MIG 2017:24, MIG 2017:25 och MIG 2018:12.
[43] Se mer om bedömningen i prop. 2021/22:134, s. 54–56 och 64–65.

om lönen har understigit lönekravet med ett mindre belopp eller en kortare tid, eller om det lämnas en ursäktlig eller rimlig förklaring till varför det har blivit fel samtidigt som det framstår som klart att förutsättningarna för arbetstillstånd kommer att vara uppfyllda framöver.[44]

5.9.2 Vissa yrken ska undantas från lönekravet

Förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om undantag från lönekravet.

Lönekravet ska inte gälla utlänningar som ansöker om arbetstillstånd för ett yrke där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses med arbetskraft i Sverige. Det ska inte heller gälla utlänningar som ansöker om arbetstillstånd för ett yrke där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses med arbetskraft i en viss del av Sverige. Då ska i stället lönen minst uppgå till den lägsta månadslön som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Bestämmelser om detta ska tas in i utlänningsförordningen. De yrken som är undantagna från lönekravet ska anges bilagor till i förordningen.

Migrationsverket ska årligen ta fram förslag till regeringen på dels yrken där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses med arbetskraft i Sverige, dels yrken där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses med arbetskraft i en viss del av Sverige.

Arbetsförmedlingen ska årligen bistå Migrationsverket med att ta fram förslag på dels yrken där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses med arbetskraft i Sverige, dels yrken där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses med arbetskraft i en viss del av Sverige. Arbetsförmedlingen ska lämna sammanslutningar av arbetsgivare respektive arbetstagare samt andra berörda aktörer tillfälle att yttra sig.

Migrationsverkets och Arbetsförmedlingens uppgifter ska tas in i instruktionen för respektive myndighet.

[44] Jfr prop. 2021/22:134, s. 153–154.

Skälen för utredningens förslag

Utgångspunkter

Om det införs ett krav på att en utlänning ska ha en lön motsvarande medianlönen för att beviljas arbetstillstånd kommer flera yrkesgrupper i praktiken att uteslutas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd i Sverige. Cirka hälften av dagens arbetskraftsinvandrare når inte upp till det föreslagna lönekravet. En del av dessa arbetstagare är sådana som det finns behov av eftersom den arbetskraft som redan finns i Sverige inte räcker till för att tillgodose behoven inom de yrken de arbetar inom. För att Sverige inte ska riskera kompetensbrist bör det därför vara möjligt att undanta vissa yrkesgrupper från det föreslagna lönekravet.

Urvalet av yrkesgrupper som bör undantas

Regeringen ska kunna föreskriva om undantag från lönekravet

Enligt utredningens direktiv ska regeringen kunna föreskriva om ett lägre lönekrav för vissa yrkesgrupper. Ett bemyndigande bör därför införas i 6 kap. UtlL som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från lönekravet. Undantaget bör avse utlänningar som ansöker om arbetstillstånd för yrken där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses med arbetskraft i Sverige eller som inte kan tillgodoses med arbetskraft i en viss del av Sverige (mer om detta nedan). En förteckning över yrken som undantas från lönekravet bör tas in i utlänningsförordningen. Eftersom det kommer att handla om ett flertal yrken är det lämpligt att förteckningen med yrken placeras i en eller flera bilagor till förordningen.

Migrationsverket bör med underlag från Arbetsförmedlingen ta fram förslag på yrken som ska undantas från lönekravet till regeringen

En möjlighet är att använda Migrationsverkets befintliga föreskrifter om förteckning över slag av arbeten inom vilka det finns stor efterfrågan på arbetskraft som underlag även i syfte att bestämma vilka yrken som ska undantas från lönekravet. Denna förteckning är kopplad

till bestämmelsen i 5 kap. 18 § tredje stycket UtlL, som behandlar en kategori utlänningar som får undantas från huvudregeln att en utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige ska ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet. Bestämmelsen tillkom i samband med arbetskraftsinvandringsreformen 2008. Bakgrunden var att regeringen ansåg att ett undantagslöst upprätthållande av kravet att uppehållstillstånd alltid skulle beviljas innan utlänningen kom till Sverige i vissa fall skulle kunna få orimliga konsekvenser för såväl utlänningen som arbetsgivaren.[45] Bestämmelsen gäller bara en utlänning som beviljats visering för att träffa en arbetsgivare i Sverige eller som är undantagen från kravet på visering, och en ytterligare förutsättning är att arbetsgivaren skulle förorsakas olägenheter om utlänningen måste resa till ett annat land för att ge in ansökan där eller att det annars finns särskilda skäl. Syftet med denna bestämmelse är alltså ett annat än den som nu ska utformas med undantag från lönekravet. På den aktuella förteckningen (MIGRFS 2023:7) finns yrken där lönen normalt ligger långt över medianlönen i Sverige, exempelvis specialistläkare. Dessa yrkesgrupper är visserligen bristyrken, men det framstår inte som ändamålsenligt att de är med på en förteckning över yrken som ska undantas från lönekravet. Dessutom tar förteckningen inte hänsyn till regionala skillnader i efterfrågan och utbud av arbetskraft, vilket enligt utredningsdirektiven ska beaktas. Utredningen anser därför att den befintliga förteckningen över slag av arbeten inom vilka det finns en stor efterfrågan på arbetskraft inte bör användas i nu aktuellt syfte. I stället bör en ny förteckning utformas med stöd av myndigheter eller andra aktörer som har god kunskap om bristyrken och kompetensförsörjning samt arbetskraftsinvandring.

Migrationsverket är förvaltningsmyndighet för frågor som rör bland annat uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Migrationsverket bör därför vara ansvarig för att ta fram förslag på yrken som ska undantas från lönekravet till regeringen.

I Migrationsverkets uppdrag ingår inte att utforma yrkesprognoser eller att kartlägga vilka yrken som utgör bristyrken, varför det är nödvändigt att en aktör med kunskap om arbetsmarknaden bidrar med underlag rörande detta. Den myndighet som ligger närmast till hands i denna del är Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen är förvaltningsmyndighet för arbetsmarknadspolitiska frågor och har bland annat i uppgift att stödja kompetensförsörjningen på arbetsmark-

[45] Prop. 2007/08:147, s. 52.

naden genom att bygga upp och sprida kunskap om arbetsgivarnas nuvarande och förväntade kompetensbehov.[46] Arbetsförmedlingen har regelbundet publicerat yrkesprognoser för framtidsutsikterna i olika yrken och håller för närvarande på att utveckla detta arbete så att myndigheten i framtiden kan publicera nationella och regionala nulägesbedömningar jämte prognoser för hur efterfrågan på arbetskraft antas utvecklas på ett par års sikt. Det är dessutom Arbetsförmedlingen som tar fram förslag på yrken till Migrationsverket när det gäller förteckningen över slag av arbeten inom vilka det finns stor efterfrågan på arbetskraft till följd av bestämmelsen i 5 kap. 18 § tredje stycket UtlL. Utredningen anser därför att det är lämpligt att Arbetsförmedlingen ges i uppdrag att ta fram förslag på yrken där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses med arbetskraft i Sverige eller i en viss del av Sverige. Underlaget bör lämnas till Migrationsverket som utifrån underlaget gör en bedömning av vilka yrken som bör undantas från lönekravet utifrån situationen på arbetskraftsinvandringsområdet. Längre ned i detta avsnitt finns en genomgång av vilka aspekter myndigheterna bör beakta när de tar fram förslag på yrken.

Arbetsförmedlingen bör ge sammanslutningar av arbetstagare respektive arbetsgivare samt andra berörda aktörer tillfälle att yttra sig

I utredningens direktiv nämns arbetsmarknadens parter som exempel på aktörer som kan vara med och ta fram ett beslutsunderlag. Arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer som utredningen har talat med har dock samstämmigt uttryckt att underlaget bör tas fram av en myndighet, vilket även utredningen anser är mest lämpligt. Däremot kan det av olika anledningar finnas yrken som inte fångas upp av Arbetsförmedlingen, till exempel inom små eller heterogena yrkesgrupper. Arbetsförmedlingens bedömningar bygger på Arbetsförmedlingens och SCB:s registerstatistik och information från platsannonser, vilket inte nödvändigtvis ger en rättvisande bild eftersom flera arbetsgivare av olika skäl väljer att inte annonsera hos Arbetsförmedlingen. Utredningen anser därför att Arbetsförmedlingen bör lämna arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer tillfälle att yttra sig vid framtagandet av underlaget. Även andra aktörer som kan ha relevanta synpunkter bör ges möjlighet att yttra sig. Det är Arbetsförmedlingen som gör

[46] Se 1 och 3 §§ i förordning (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

bedömningen om vilka andra aktörer än sammanslutningar av arbetstagare respektive arbetsgivare som bör ges tillfälle att yttra sig.

Detta innebär att olika aktörer på arbetsmarknadsområdet får möjlighet att ta upp yrken som inte finns med i Arbetsförmedlingens förslag men där svårigheter kan finnas med att hitta kompetens i Sverige. Det är därefter Arbetsförmedlingens uppgift att utifrån det som framkommer i samrådet göra bedömningen om ytterligare yrken ska läggas till eller tas bort från underlaget.

Yrkena bör anges enligt yrkesklassificeringen i SSYK 2012, eller, om denna uppdateras, senaste aktuella standarden för svensk yrkesklassificering. Utredningen har blivit uppmärksammad på att det kan finnas nya typer av yrken, exempelvis inom batteritillverkning, som inte är klassificerade enligt SSYK 2012. Redan i dag krävs dock att arbetsgivaren anger SSYK-kod för arbetskraftsinvandrarens yrke när ansökan om arbetstillstånd ges in till Migrationsverket.[47] Enklast och tydligast blir därför om även förteckningen utgår ifrån dessa beteckningar. Vad gäller nya yrken pågår det dessutom ett arbete inom JobTech Development, som är Arbetsförmedlingens satsning på en hållbar och gemensam infrastruktur för digitala matchningstjänster, för att samla, strukturera och tillgängliggöra exempelvis begrepp för nya yrken och strukturera yrkesbenämningarna enligt SSYK 2012.[48] Yrkena i SSYK 2012 är uppdelade på fyra nivåer: yrkesområde, huvudgrupp, yrkesgrupp och undergrupp. Arbetsförmedlingen bör ange vilken nivå som är lämplig att använda för att inte en alltför stor eller snäv grupp ska omfattas.

Regionala skillnader i efterfrågan och utbud av arbetskraft

En särskild fråga är hur regionala skillnader i utbud och efterfrågan av arbetskraft ska fångas upp. Detta är en viktig aspekt, eftersom bristyrkena ser olika ut i olika delar av Sverige. Exempelvis har flera företag som utredningen talat med framfört att det kommer att bli stor brist på arbetskraft i samband med industrisatsningar i norr de närmaste åren. Behovet av arbetskraft där avser inte bara kvalificerad personal som ska arbeta inom industrierna, utan även personer som behövs

[47] Migrationsverket (2023), *När du ska anställa någon från ett land utanför EU.*
[48] JobTech Development, *Yrkesbenämningar, kompetensbegrepp och kopplingen mellan yrken och kompetenser* samt *Utvecklingsprojekt för att testa olika möjligheter till en sammanhållen begreppsstruktur inom utbildnings- och arbetsmarknadsområdet.*

för att bygga upp verksamheterna och arbeta i servicen runt omkring, exempelvis byggarbetare, restaurangpersonal och sjukvårdspersonal. Att ta fram en förteckning över regionala bristyrken är dock förenat med vissa svårigheter. En regional brist kan uppstå för att potentiella arbetstagare som finns i Sverige är obenägna att flytta inom landet. Arbetsförmedlingen har mot denna bakgrund under 2023 haft i uppdrag att förbättra den geografiska rörligheten bland arbetssökande utifrån kompetensförsörjningsbehov hos arbetsgivare.[49] Regional efterfrågan kan också påverkas av att en viss utbildning startas eller läggs ned inom länet eller liknande åtgärder som är svåra att förutse.

Även om det är viktigt att de regionala behoven fångas upp kan det vara förenat med vissa svårigheter att ta fram en bra ordning för att identifiera regionala brister. Det finns ingen självklar aktör som har en heltäckande bild över området, då arbetet med regional kompetensförsörjning till stor del bedrivs av regionerna själva. Det finns regionala kompetensplattformar och regionala kompetensråd, men dessa är olika utformade i regionerna. Att låta alla 21 regioner, som på olika sätt arbetar med regional kompetensförsörjning, yttra sig om sina behov över yrken som inte kan fyllas av arbetskraft i regionen kan bli en administrativ börda för såväl regionerna som den aktör som ska ta emot yttrandena. Det finns också en risk att svaren saknar enhetlighet och att uppgiften tolkas på olika sätt. Det är därför mer ändamålsenligt att en myndighet hanterar även denna uppgift.

En myndighet som arbetar med detta område är Tillväxtverket, som har i uppdrag att stötta det regionala arbetet med kompetensförsörjning i Sverige. Tillväxtverket har dock ingen samlad bild av regionala skillnader i utbud och efterfrågan utan har tillfälligt stöttat regionerna och SCB i deras arbete med regional matchning. En annan myndighet som har viss information om detta är Arbetsförmedlingen, som dessutom för närvarande håller på att utveckla en metod för att ta fram regionala nulägesbedömningar. Mot denna bakgrund är det enligt utredningen Arbetsförmedlingen som är mest lämpad att ta fram ett förslag på regionala bristyrken. I det underlag som ska lämnas till Migrationsverket bör det därför även tas upp yrken som är bristyrken i en viss del av Sverige. Detta geografiska område kan bestå av ett län men även av ett större eller mindre område. Arbetsförmedlingen bör ha frihet att ange området så att det anpassas till behovet

[49] Arbetsmarknadsdepartementet (2022), *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Arbetsförmedlingen*, *s.* 3.

och till den data som Arbetsförmedlingen förfogar över. Ett liknande system finns i Österrike, där det både finns en lista över yrken som är bristyrken i hela Österrike och en lista med bristyrken i specifika regioner (se avsnitt 4). I Österrike är det myndigheten för arbete och ekonomi som uppdaterar listan.

Ett anställningsavtal ska, enligt 6 c § lagen (1982:80) om anställningsskydd, bland annat innehålla uppgifter om den arbetsplats där den anställde ska arbeta. Migrationsverket bör alltså enkelt vid ansökan om arbetstillstånd för ett regionalt bristyrke kunna kontrollera att arbetsplatsen ligger i den del av Sverige som är aktuell.

I dag knyts ett arbetstillstånd till en viss arbetsgivare och ett visst slag av arbete under de första två åren, därefter endast till ett visst slag av arbete. En arbetsgivare kan ha flera olika arbetsplatser i landet vilka det enligt dagens regler är möjligt för arbetskraftsinvandraren att byta mellan. Detta innebär att en utlänning som beviljas arbetstillstånd för ett yrke där det råder brist på kompetens i en viss del av Sverige i praktiken skulle kunna arbeta för samma arbetsgivare i en annan del av landet. Att begränsa arbetstillståndet geografiskt skulle kunna motverka detta. Samtidigt framstår det som mindre lämpligt att inskränka utlänningens frihet att förflytta sig inom Sverige bara för att han eller hon är anställd hos en arbetsgivare i ett visst område. Enligt utredningen måste utgångspunkten vara att om det råder brist på kompetens i en viss del av landet så finns det inte skäl att låta en arbetskraftsinvandrare arbeta på en annan plats. Normalt kommer utlänningen därför arbeta i området där det finns ett behov som inte bedöms kunna tillgodoses av befintlig arbetskraft och det finns inte skäl att begränsa arbetstillstånd i bristyrken geografiskt på så sätt att utlänningen endast får arbeta i en viss del av landet. Om det är så att en arbetsgivare missbrukar detta, och låter arbetstagare regelmässigt arbeta i andra delar av landet än den där deras arbetsplats är belägen enligt anställningsavtalet och där det aktuella yrket är ett bristyrke, bör detta kunna beaktas av Migrationsverket vid bedömning av arbetsgivarens seriositet vid efterföljande ansökningar.

Vid förlängningsansökan bör det krävas det att det aktuella yrket fortfarande är ett bristyrke i den delen av Sverige, alternativt har blivit ett bristyrke i hela landet, för att ansökan ska kunna beviljas om inte lönen når upp till lönekravet.

Bestämmelsens omfattning och utformning

Alla yrken där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses med arbetskraft i Sverige eller i en viss del av Sverige kommer inte att undantas från lönekravet. Som anges ovan finns det små och heterogena yrkesgrupper som är svåra att fånga upp. Det kan också finnas situationer där det är omöjligt för en enskild arbetsgivare att hitta arbetskraft till en viss anställning, även om yrket i fråga inte är ett sådant yrke som är undantaget från lönekravet. Det kan vara fråga om nyckelmedarbetare med mycket specifik kompetens. Det kan också vara fråga om yrkesgrupper inom helt nya områden, som batteritillverkning och algframställning.

Utredningen har därför övervägt om det bör införas någon form av ventil som gör möjligt att medge undantag från lönekravet även för yrken som inte är bristyrken. En sådan ordning kräver kriterier som täcker in enskilda arbetsgivares behov för även väldigt små och specifika yrkesgrupper och som samtidigt blir så snäva att det inte blir ett generellt undantag. Det blir i sådana fall snarare fråga om en generell behovsprövning där varje enskilt fall måste prövas för sig, i likhet med det system som gällde före 2008. Utredningen har därför valt att inte föreslå någon form av ventil.

Uppdraget till Migrationsverket och Arbetsförmedlingen innebär att myndigheterna ska ta fram förslag på yrken till regeringen som fattar beslut. Migrationsverket och Arbetsförmedlingen bör därför ges i uppdrag att ta fram förslag på bristyrken. Detta kan göras i regleringsbrev eller i förordningen med instruktion till respektive myndighet. Eftersom det är fråga om en uppgift som ska göras återkommande lämnar utredningen förslag på hur en sådan bestämmelse kan utformas i instruktionen för respektive myndighet. Arbetsförmedlingen får enligt instruktionen i uppgift att ta fram förslag på yrken där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses med arbetskraft i Sverige eller i en viss del av Sverige till Migrationsverket som i sin tur är ansvarig för att ge in förslag på yrken som ska undantas från lönekravet till regeringen.

Underlaget från Migrationsverket bör ges in till regeringen årligen

De yrken där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses med arbetskraft i Sverige eller i en viss del av Sverige kommer att variera över tid. Urvalet kommer bland annat att bero på företagsetableringar, tillgången på utbildningar och hur populära yrkena är att utbilda sig till. Det är därför viktigt att förteckningen blir dynamisk och kan ändras över tid. Samtidigt kommer det att ta viss tid att ta fram ett underlag, särskilt som även arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer samt andra berörda aktörer föreslås yttra sig över det. Det är dessutom svårt för både arbetstagare och arbetsgivare att hålla sig uppdaterade om vilka yrken som är undantagna från lönekravet om de ändras ofta. De yrken som finns med på Migrationsverkets föreskrifter om förteckning över slag av arbeten inom vilka det finns stor efterfrågan på arbetskraft har till exempel varierat relativt mycket över tid. Denna förteckning har dessutom ibland uppdaterats så ofta som två gånger om året. Att ändra för ofta riskerar att bli administrativt betungande och leda till rättsosäkerhet både för myndigheter, arbetsgivare och arbetstagare. Utredningen anser därför att Migrationsverket årligen bör ta fram förslag på yrken till regeringen som efter behov får ändra i förordningen. Detta leder också till att Arbetsförmedlingen årligen bör bistå Migrationsverket med underlag.

Yrken som ska undantas från lönekravet

Utredningens uppdrag innebär att utforma ett system för undantagen från lönekravet som gör att urvalet av yrkesgrupper kan ändras över tid. Samtidigt ingår i uppdraget enligt utredningsdirektiven att ange vilka yrkesgrupper som inledningsvis bör undantas från lönekravet.

Som anges ovan föreslås att Migrationsverket och Arbetsförmedlingen ska ta fram förslag på yrken som arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer och andra berörda aktörer ska få yttra sig över och som regeringen sedan fattar beslut om. Utredningen anser inte att det är lämpligt, eller möjligt, att föregå det föreslagna förfarandet och själv utforma en förteckning med yrken som ska gälla inledningsvis. Det framstår heller inte som ändamålsenligt att ta fram ett förslag som kan komma att vara inaktuellt innan en ny reglering träder i kraft, vilket enligt utredningens förslag kommer att ske först i juni 2025. Något förslag på yrken som inledningsvis ska omfattas av ett lägre

lönekrav lämnas därför inte. Av den genomgång av yrkesgrupper som har gjorts i avsnitt 5.8 kan man dock få en bild av vilka yrken som skulle kunna vara bristyrken. En möjlig lösning för att bestämmelserna ska komma på plats så fort som möjligt är att regeringen innan bestämmelserna ska träda i kraft ger Arbetsförmedlingen och Migrationsverket i uppdrag att ta fram förslag på yrken som ska undantas från lönekravet.

I detta avsnitt ges mer detaljerade kriterier för vad Arbetsförmedlingen och Migrationsverket bör ha i åtanke för att identifiera yrken där behovet inte kan tillgodoses av arbetskraft i Sverige eller i en viss del av Sverige.

Arbetsförmedlingen bör först och främst beakta om är fråga om ett bristyrke och att lägsta månadslön enligt kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen understiger lönekravet. Vid bedömningen av om ett yrke är ett bristyrke bör Arbetsförmedlingen även kunna beakta om arbetet utgör samhällsviktig verksamhet. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har sammanställt en lista med viktiga samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.[50]

Säsongsbundna yrken bör övervägas i en särskild ordning då de sällan tas upp i bedömningar över befintliga eller framtida bristyrken. De flesta av dessa finns inom de gröna näringarna (jordbruk, skogsbruk och bärplockning). De har ofta löner som understiger medianlönen och på grund av arbetets tillfälliga karaktär är det svårt att täcka behovet med inhemsk arbetskraft. En stor andel av skogsarbetarna och växtodlarna inom jordbruk och trädgård har dock i dag tillstånd för säsongsarbete vilket bör vara möjligt även fortsättningsvis. För att tillståndet för säsongsarbete ska motsvara de behov som finns bland de arbetsgivare som verkar inom säsongsbundna yrken, och bidra till att dessa yrken inte ska behöva undantas från lönekravet, föreslår utredningen att tillståndstiden för tillstånd för säsongsarbete ska förlängas från maximalt sex till nio månader under en tolvmånadersperiod (se avsnitt 5.9.5 nedan).

De kriterier som anges ovan är sådana som Arbetsförmedlingen bör beakta vid bedömningen av vilka yrken som är sådana att behovet av arbetskraft inte kan tillgodoses i Sverige eller i en viss del av Sverige. När Migrationsverket mottar förslagen på yrken ska denna

[50] Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023), *Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap*, MSB 1844.

myndighet sedan uppdatera listan utifrån migrationsrättsliga aspekter. Migrationsverket kan exempelvis beakta att yrken som utgör bristyrken men där de anställda löper särskilt stor risk för arbetskraftsexploatering inte bör undantas från lönekravet. Yrken där missbruket av systemet av arbetskraftsinvandring är omfattande kan dessutom komma att exkluderas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd (se avsnitt 7), varför det inte framstår som rimligt att dessa också ska undantas från lönekravet. En avvägning får dock göras i varje enskilt fall av hur stor bristen inom yrket är jämfört med hur stort missbruket är. Migrationsverket bör även kontrollera och ta bort förslag på yrken där det är ett krav att vara svensk medborgare för att få arbeta inom yrket. En annan aspekt som Migrationsverket kan ta hänsyn till är om det förekommer arbetskraftsinvandring till det aktuella yrket.

Ett krav på lön motsvarande minst lägsta månadslön som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen

En fråga som utredningen har att ta ställning till är vilka krav som bör ställas för arbetstillstånd för de utlänningar som undantas från lönekravet. De bristyrken som undantas kan vara av vitt skilda slag och kan omfatta såväl högkvalificerade yrken med löner som ligger nära lönekravet som lågavlönade säsongsbetonade yrken. Att bestämma en viss lönenivå som ska fungera för alla yrkesgrupper är inte helt enkelt då en för hög lönenivå kommer utesluta många av yrkena medan en låg lönenivå inte kommer att ha avsedd effekt för de mer högavlönade yrkena.

Ett alternativ till ett lönekrav är att införa någon form av försörjningskrav. En fördel med detta är att det under lång tid har funnits ett försörjningskrav i svensk rätt och det även fortsättningsvis kommer att finnas för exempelvis familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare. På så sätt för man inte in något nytt element i regelverket. Det finns dock även nackdelar. Om kravet på en god försörjning i stället tillämpas för de yrken som ska undantas från lönekravet innebär det en lön på minst 80 procent av medianlönen i Sverige, vilket blir 27 360 kronor om man räknar på 2022 års medianlönenivå. En stor del av arbetskraftsinvandrarna inom bristyrken, särskilt säsongsbetonade sådana, har normalt en lägre lön än så. Utredningen har därför valt att inte föreslå ett krav på en god försörjning.

Enligt det tidigare försörjningskrav som fanns i 6 kap. 2 § UtlL, som innebar att utlänningen skulle kunna försörja sig själv, behövde utlänningen ha en inkomst på minst 13 000 kronor i månaden för att kravet skulle anses uppfyllt. Detta är långt under lönenivåerna i kollektivavtal och praxis inom de flesta yrken. Om arbetstagaren ska arbeta deltid behöver lönen endast motsvara en viss andel av den lön för heltid som gäller enligt kollektivavtal eller praxis. Vid deltidsarbete kontrolleras inte den faktiska tjänstgöringsgraden på annat sätt än via uppgifter på anställningsavtalet på förhand och eventuella uppgifter på lönebeskedet i efterhand. Det är alltså svårt att upptäcka om arbetstagaren arbetar heltid till den deltidslön som angetts på anställningsavtalet. Att detta är ett problem har påtalats av flera av de arbetstagarorganisationer som utredningen har talat med och har även påpekats av Riksrevisionen.[51]

Utredningen föreslår därför att det i stället för ett försörjningskrav ska införas ett krav på att lönen för de arbetskraftsinvandrare som undantas minst ska uppgå till den lägsta månadslön som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Detta ska gälla i kombination med befintlig bestämmelse om att lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte ska vara sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Förslaget innebär att den lönenivå som krävs anpassas efter lönenivåerna inom den aktuella yrkesgruppen i varje enskilt fall och på ett naturligt sätt följer löneutvecklingen över tid. På så sätt har även lönespannet inom en och samma yrkesgrupp beaktats, vilket särskilt anges i utredningsdirektiven.[52]

Förslaget innebär inte ett krav på en heltidstjänst men däremot att lönen motsvarar lägsta lön för en heltidsanställning. Att införa ett krav på viss sysselsättningsgrad för arbetskraftsinvandrare har tidigare utretts varvid utredaren kom fram till att skälen mot en sådan reglering övervägde skälen för den. Bland annat påtalades att utredningens kartläggning visade att missbruket av systemet med arbetskraftsinvandring inte i någon större utsträckning innebar att deltidsanställningar utnyttjades på ett otillbörligt sätt och att en reglering av deltidsanställningar möjligen inte heller var förenlig med utredningens direktiv.[53] I förevarande fall handlar det dock inte om någon

[51] Riksrevisionen, *Ett välfungerande system för arbetskraftsinvandring?* Granskningsrapport Rir 2016:32, s. 102.
[52] Dir 2023:25, s. 4.
[53] SOU 2021:88, s. 228–229.

generell reglering som ska gälla samtliga arbetskraftsinvandrare utan endast en reglering för vissa specifikt angivna yrken som inte kan fyllas av arbetskraft i Sverige. Det framstår därför som rimligt att de personer som anställs inom bristyrken har en relativt hög sysselsättningsgrad. Utredningen föreslår inte ett krav på en hundraprocentig sysselsättningsgrad utan att lönen minst ska motsvara en heltidslön. I praktiken kan kravet dock ofta komma att innebära att utlänningen anställs med en sysselsättningsgrad på hundra procent eller strax därunder.

I vissa fall har en arbetstagare rätt att arbeta deltid med följd att inkomsterna blir lägre, exempelvis för vård av barn enligt föräldraledighetslagen (1995:584) eller för att studera enligt lagen (1974:981) om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning. Inkomsterna kan också bli lägre på grund av sjukskrivning eller graviditet och föräldraledighet. Att lönen av sådana anledningar är lägre än en heltidslön bör inte betyda att villkoret inte är uppfyllt.

Hur prövningen bör göras

Eftersom förslagen på yrken bör tas fram och ges in till regeringen årligen kan det medföra att ett yrke som funnits på förteckningen vid ansökningstillfället inte längre är ett bristyrke när ansökan om arbetstillstånd ska prövas. Samma sak kan ske vid förlängning av ansökan om arbetstillstånd.

Det framstår inte som ändamålsenligt för arbetsgivaren och arbetstagaren att beviljande av ansökan ska bero på Migrationsverkets handläggningstider, som de senaste åren har varierat betydligt. Utredningen menar därför att det rimligaste är att det är den förteckning som gäller vid ansökningstillfället som ska tillämpas. Detta innebär vid en ansökan om förlängning att denna ska prövas mot den förteckning som gällde vid tillfället för förlängningsansökan. Vid tidpunkten för förlängningsansökan kan detta leda till att yrket som utlänningen tidigare har beviljats arbetstillstånd för inte längre är ett bristyrke. I sådana fall blir följden att ansökan om förlängning inte kan beviljas, under förutsättning att lönen understiger lönekravet. Ordningen leder till en minskad förutsägbarhet för arbetstagaren och arbetsgivaren, vilket i förlängningen kan leda till att Sverige blir ett mindre attraktivt land för arbetskraftsinvandring. Det är dock inte rimligt att förteckningen vid

tidpunkten för förstagångsansökan ska gälla även vid prövningen av en förlängningsansökan, särskilt som det numera inte finns någon begränsning av hur många gånger tillståndstiden för ett arbetstillstånd kan förlängas. Det är heller inte troligt att merparten av yrkena byts ut från förteckningen från ett år till ett annat, utan de flesta bör vara konstanta i vart fall över några år. Utredningen föreslår därför att det är den förteckning som gäller vid ansökan om tillstånd respektive ansökan om förlängning av tillstånd som ska tillämpas vid prövningen. Denna ordning stämmer också bäst överens med den som föreslås gälla för lönekravet, vilket skapar ett enhetligt system som blir enklare att tillämpa.

Sammanfattning

Utredningen föreslår sammanfattningsvis att en utlänning ska ha en lön som uppgår till minst medianlönen i Sverige vid tidpunkten för ansökan för att få beviljas ett arbetstillstånd. Regeringen ska få meddela föreskrifter med undantag från lönekravet. Undantaget föreslås innebära att lönekravet inte gäller en utlänning som ansöker om arbetstillstånd för ett yrke där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses med arbetskraft i Sverige eller för ett yrke där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses med arbetskraft i en viss del av Sverige. Då gäller enligt förslaget i stället att lönen minst ska uppgå till den lägsta månadslön som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen.

För att regeringen ska få underlag till vilka yrken som ska undantas från lönekravet bör Migrationsverket få i uppgift att årligen ta fram förslag på sådana yrken till regeringen. Endast yrken där det är relevant med ett undantag från lönekravet bör ingå i förteckningen. För att Migrationsverket ska få kunskap om vilka yrken där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses med arbetskraft i Sverige eller i en viss del av Sverige bör Arbetsförmedlingen få i uppgift att ta fram ett underlag till Migrationsverket. Vid framtagandet av underlaget bör Arbetsförmedlingen ta hänsyn till hur stor efterfrågan på arbetskraft inom yrket är, yrkesgruppens lönenivå och om det utgör samhällsviktig verksamhet. Arbetsförmedlingen ska även lämna sammanslutningar av arbetsgivare respektive arbetstagare samt andra relevanta aktörer tillfälle att yttra sig.

5.9.3 Alternativt förslag på lönekrav för undantagna yrken

Alternativt förslag: För ett yrke där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses med arbetskraft i Sverige ska i stället för lönekravet gälla att utlänningens lön minst ska uppgå till hälften av medianlönen för Sverige vid tidpunkten för ansökan. Detsamma gäller ett yrke där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses med arbetskraft i en viss del av Sverige.

Skälen för det alternativa förslaget

Utredningen föreslår ovan ett krav på lägsta månadslön enligt kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen för yrken som ska undantas från lönekravet. Detta förslag har fördelen att nivån anpassas till det aktuella yrket och att det inte påverkar den svenska arbetsmarknadsmodellen eftersom det är arbetsmarknadens parter som bestämmer lönenivån. Det finns dock även nackdelar med ett sådant förslag. Ett är att det kan bli otydligt vad som gäller eftersom det inte anges någon exakt nivå i lag eller förordning. För Migrationsverket kan det innebära merarbete att utreda vad som står i tillämpligt kollektivavtal eller vad som gäller i branschen. Det ska dock hållas i åtanke att Migrationsverket redan i dag behöver ha dessa uppgifter för att kunna göra bedömningen av om lönen och övriga villkor är minst lika bra som de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen (6 kap. 2 § första stycket 2 UtlL), varför uppgiften inte bör bli alltför betungande. Ett annat problem är att lägsta månadslön enligt kollektivavtal, som ofta utgår från en ung person utan yrkeserfarenhet, kan vara betydligt lägre än den lön som är rimlig att ge till en utlänning som är äldre och har yrkeserfarenhet.

Utredningen har mot denna bakgrund övervägt att i stället ställa upp ett försörjningskrav eller ett lägre lönekrav för dessa grupper. Kravet får inte ställas för högt, eftersom vissa yrkesgrupper inom bristyrken då inte kommer att kunna nå upp till det. Samtidigt bör kravet vara högre än det krav på försörjning som fram till den 1 november 2023 gällde för att få arbetstillstånd. Kravet bör också vara sådant att det följer med löneutvecklingen i Sverige utan att det behöver genomföras återkommande författningsändringar. Ett krav som är utformat på samma sätt som försörjningskravet för familjemedlemmar, och som

utgår från det s.k. normalbeloppet vid löneutmätning, följer visserligen med löneutvecklingen och knyter an till ett befintligt krav i utlänningslagstiftningen, men riskerar att endast hamna marginellt över det tidigare försörjningskravet på 13 000 kronor (beroende på utlänningens boendekostnad).

En lämpligare ordning är att i stället införa ett krav på att lönen ska uppgå till en viss andel av medianlönen. Ett sådant krav har fördelen att det kopplas samman med lönekravet i 6 kap. 2 § första stycket 1 UtlL. Kravet på en god försörjning som utgör 80 procent av medianlönen, eller för närvarande 27 360 kronor, är som ovan nämnts ett för högt ställt krav för att lönenivåerna i många yrken ska nå upp till det. Ett lönekrav på hälften av medianlönen skulle enligt 2022 års siffror ligga på 17 100 kronor. I förhållande till de flesta yrken är det här ett lågt satt krav. Det finns därför viss risk för att det kan användas av personer som försöker kringgå huvudregeln med ett lönekrav på en nivå runt medianlönen. Med tanke på att de lägsta kollektivavtalade lönerna ligger runt 17 000 kronor eller strax därunder[54] framstår det dock som mindre lämpligt att sätta en högre nivå eftersom denna riskerar att ligga över den generella lönenivån inom bristyrken så att dessa i praktiken utesluts från möjligheten att beviljas arbetstillstånd. Utredningen lämnar mot denna bakgrund ett alternativt förslag på att lönen inom bristyrken ska uppgå till hälften av medianlönen för Sverige för att arbetstillstånd ska beviljas. Liksom enligt huvudregeln bör det lönekrav som gäller vid tidpunkten för ansökan gälla.

Även övriga villkor i 6 kap. 2 § UtlL ska vara uppfyllda för att tillstånd ska beviljas, exempelvis kravet på att lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen.

Förslag till ändring i utlänningsförordningen

5 kap. 6 §

Lönekravet i 6 kap. 2 § första stycket 1 utlänningslagen (2005:716) gäller inte en utlänning som ansöker om arbetstillstånd för ett yrke där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses med arbetskraft i Sverige, se bilaga 1 till denna förordning. Det gäller inte heller en utlänning som ansöker om arbetstillstånd för ett yrke där det bedöms finnas behov som inte

[54] Jfr Medlingsinstitutet (2022), *Urval av överenskommelse om lägsta löner i avtal.*

kan tillgodoses med arbetskraft i en viss del av Sverige, se bilaga 2 till denna förordning. För dessa yrken gäller i stället att lönen minst ska uppgå till hälften av medianlönen för Sverige vid tidpunkten för ansökan.

5 kap. 8 a §

Med *medianlön* enligt 6 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) *och 5 kap. 6 §* avses den medianlön som Statistiska centralbyrån publicerar för Sverige.

Den senast publicerade medianlönen den dag ansökan kom in till Migrationsverket ska gälla vid prövningen.

5.9.4 Alternativt förslag på beslutsordning

Alternativt förslag: Migrationsverket ska, i samråd med Arbetsförmedlingen, årligen besluta om en förteckning över dels yrken där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses med arbetskraft i Sverige, dels yrken där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses med arbetskraft i en viss del av Sverige. Arbetsförmedlingen ska lämna sammanslutningar av arbetsgivare respektive arbetstagare samt andra berörda aktörer tillfälle att yttra sig.

Skälen för det alternativa förslaget

Enligt utredningens direktiv är det regeringen som ska kunna föreskriva om ett lägre lönekrav för vissa yrkesgrupper. En lösning som stämmer bättre överens med utlänningslagstiftningen i övrigt är att bemyndiga en myndighet med ansvar för området att meddela föreskrifter över de yrken som bör undantas från lönekravet. Myndigheten kan därmed regelbundet utfärda nya, uppdaterade föreskrifter vilket borde medföra en kortare handläggningstid än om ett regeringsbeslut ska fattas varje gång förteckningen ska ändras. Utredningen lämnar mot denna bakgrund ett alternativt förslag i enlighet med beskriven ordning.

Migrationsverket är förvaltningsmyndighet för frågor som rör bland annat uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Migrationsverket bör därför enligt detta alternativ vara ansvarig myndighet för att besluta om föreskrifterna. Eftersom Arbetsförmedlingen är förvaltningsmyndighet för arbetsmarknadspolitiska frågor och ska stödja kompetensförsörjningen på arbetsmarknaden genom att bygga upp kunskap

om arbetsgivarnas nuvarande och förväntade kompetensbehov, bör Arbetsförmedlingen ta fram ett underlag till Migrationsverket inför beslut. Av samma skäl som ovan föreslås att Arbetsförmedlingen ska ge sammanslutningar av arbetsgivare respektive arbetstagare samt andra berörda aktörer tillfälle att yttra sig. Migrationsverket bör således årligen, i samråd med Arbetsförmedlingen, besluta om en förteckning över yrken där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses med arbetskraft i Sverige eller i en viss del av Sverige. Detta görs lämpligen i form av föreskrifter.

Bilagorna till utlänningsförordningen med förteckningar över yrken bör inte införas om detta förslag genomförs och hänvisningarna till bilagorna bör därför tas bort från den föreslagna 5 kap. 6 § UtlF. Inte heller de föreslagna ändringarna i förordning (2019:502) med instruktion för Migrationsverket eller förordning (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen bör införas. I stället bör ett nytt bemyndigande för Migrationsverket att, i samråd med Arbetsförmedlingen, årligen besluta om förteckningen föras in i utlänningsförordningen.

Förslag till ändring i utlänningsförordningen

5 kap. 6 §

Lönekravet i 6 kap. 2 § första stycket 1 utlänningslagen (2005:716) gäller inte en utlänning som ansöker om arbetstillstånd för ett yrke där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses med arbetskraft i Sverige. Det gäller inte heller en utlänning som ansöker om arbetstillstånd för ett yrke där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses med arbetskraft i en viss del av Sverige. För dessa yrken gäller i stället att lönen minst ska uppgå till den lägsta månadslön som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen.

5 kap. 15 §

Migrationsverket ska, i samråd med Arbetsförmedlingen, årligen besluta om en förteckning över dels yrken där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses med arbetskraft i Sverige, dels yrken där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses med arbetskraft i en viss del av Sverige enligt 6 §. Arbetsförmedlingen ska lämna sammanslutningar av arbetsgivare respektive arbetstagare och andra berörda aktörer tillfälle att yttra sig.

5.9.5 En förlängd tillståndstid för tillstånd för säsongarbete

Förslag: Den sammanlagda tillståndstiden för ett eller flera tillstånd för säsongsarbete ska utökas från högst sex till högst nio månader under en tolvmånadersperiod.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen får enligt direktiven ta upp andra för uppdraget relevanta frågor. En sådan fråga som har uppkommit under utredningens arbete är om tillståndstiden för tillstånd för säsongsarbete bör förlängas. De skärpta kraven för arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL kan få till följd att andra tillståndstyper som finns i svensk rätt blir mer aktuella. En sådan tillståndstyp är tillståndet för säsongsarbete, som regleras i 6 c kap. UtlL. Tillståndstypen har hittills använts i relativt begränsad omfattning. År 2022 beviljades 1 248 utlänningar tillstånd för säsongsarbete, varav 241 var kvinnor. Det kan härvid noteras att närmare 6 300 bärplockare samma år beviljades arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL.

Enligt 6 c kap. 9 § UtlL får den sammanlagda tillståndstiden för ett eller flera tillstånd för säsongsarbete inte överstiga sex månader under en tolvmånadersperiod. Det har från flera håll påpekats att denna tid är för kort för att motsvara behovet inom branscher där tillstånd för säsongsarbete används. Enligt säsongsanställningsdirektivet ska medlemsstaterna fastställa en maximal vistelseperiod för säsongsarbete på mellan fem och nio månader. Vid genomförandet av direktivet valde lagstiftaren att fastställa tillståndstiden till högst sex månader under en tolvmånadersperiod, men i förarbetena påpekades att om det skulle visa sig att flera säsongsbetonade yrken utesluts på grund av att tillståndstiden är för kort kan det finnas anledning att överväga en längre tillståndstid. Vid remissbehandlingen av förslaget påpekade Migrationsverket, Svenskt Näringsliv och Skogs- och Lantarbetsgivareförbundet (SLA) att det borde införas en möjlighet att meddela ett tillstånd med en tillståndstid på upp till nio månader i stället för sex.[55] Även Gröna arbetsgivare har nyligen lyft fram behovet av en längre tillståndstid.[56] Säsongerna inom

[55] Prop. 2017/18:108, s. 69–70.
[56] Terander, Emma (2023), *Gröna arbetsgivare träffade migrationsministern.*

de gröna näringarna beror bland annat på var i landet arbetet finns och hur vädret är. En genomsnittlig skogsvårdssäsong är ungefär åtta månader lång.[57] Det kan också noteras att Finland, som har liknande geografiska och klimatmässiga förhållanden som Sverige, har en tillståndstid på nio månader för sitt tillstånd för säsongsarbete som härstammar från samma direktiv.[58]

En förlängning av tillståndstiden blir särskilt viktig om det införs en lönetröskel för de reguljära arbetstillstånden, eftersom de säsongsbetonade yrkena som regel inte kommer att nå upp till denna. Mot denna bakgrund föreslås att tillståndstiden för tillstånd för säsongsarbete förlängs från högst sex till högst nio månader under en tolvmånadersperiod. En sådan ändring leder till att företagen kan ha kvar samma personal hela säsongen och minskar risken för bortfall i produktion och extra administration på grund av dubbla ansökningsförfaranden. Det bör också leda till lättnader för Migrationsverket genom att myndigheten behöver hantera färre ansökningar.

Av 6 c kap. 10 § UtlL framgår att tillståndstiden för ett tillstånd för säsongsarbete får förlängas upp till den tid som framgår av 9 §. Hänvisningen innebär att tillståndstiden efter ändringen av 9 § får förlängas upp till nio månader under en tolvmånadersperiod i stället för upp till sex månader.

5.10 Undantag på grund av Sveriges internationella åtaganden m.m.

5.10.1 Inledning

En del av uppdraget att föreslå ett regelverk med en viss lönenivå som utgångspunkt för arbetstillstånd är att ta ställning till om vissa kategorier av utländsk arbetskraft helt bör undantas från ett nytt lönekrav eller alltid omfattas av ett lägre lönekrav, ett försörjningskrav eller vad som annars bör gälla. I direktiven nämns som exempel personer som ska arbeta i Sverige under en begränsad tid och som omfattas av handelsavtal eller andra internationella avtal.[59]

De personer som åsyftas omfattas som regel inte av 6 kap. 2 § första stycket utan undantas från kravet på arbetstillstånd eller omfattas av

[57] Information från Gröna arbetsgivare, september 2023.
[58] Migrationsverket i Finland (2023), *Ansökan om uppehållstillstånd för säsongsarbete.*
[59] Dir. 2023:25, s. 4–5.

6 kap. 2 § tredje stycket UtlL. Enligt den bestämmelsen får arbetstillstånd 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. Det saknas i övrigt uttryckliga regler för vad som ska gälla för de anställningar som faller in under denna bestämmelse. Migrationsverket har dock tillämpat bestämmelsen så att vissa grundläggande regler, exempelvis försörjningskravet, likabehandling och godtagbara anställningsvillkor, gäller alla former av anställning i Sverige. Som utgångspunkt vid bedömningen av anställningar som faller under tredje stycket har Migrationsverket därför utgått från kraven i 6 kap. 2 § första stycket UtlL om inte någon särskild reglering säger något annat.[60]

Nedan går utredningen igenom de vanligaste områdena på vilka särskilda internationella avtal eller motsvarande finns, men det är inte en uttömmande uppräkning av de anställningar som prövas enligt 6 kap. 2 § tredje stycket UtlL.

5.10.2 Internationella utbyten

Internationella utbyten nämns särskilt i 6 kap. 2 § tredje stycket som en sådan situation då arbetstillstånd enligt detta stycke får ges. År 2022 beviljades 1 298 personer tillstånd för någon form av internationellt utbyte i Sverige (inkluderar artister, au-pairer, praktikanter och ungdomsutbyte), varav 755 var kvinnor och 543 var män. De vanligaste formerna av internationellt utbyte gås närmare igenom nedan.

Praktikanter

Ett exempel på internationellt utbyte är när en medborgare i ett land utanför EU arbetar som praktikant i Sverige enligt ett internationellt praktikantutbytesavtal. Det finns flera olika organisationer som har sådana internationella utbytesprogram, bland annat the International Association for the Exchange of Student for Technical Experience (IAESTE), Swedish-American chambers of commerce (SACC-USA), AIESEC eller Jordbrukare-Ungdomens förbund (JUF). Sverige har också ingått bilaterala avtal med vissa länder om rörlighet för unga

[60] Se till exempel Migrationsverkets svar på remiss av promemorian *Ett höjt försörjningskrav för arbetskraftsinvandrare*, diarienummer 1.4-2023-7342, s. 2.

personer. För praktikanter som har fått sin praktikplats genom ett internationellt utbytesprogram eller ett bilateralt avtal beviljas uppehållstillstånd enligt 5 kap. 10 § och arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § tredje stycket UtlL i högst arton månader. Kraven i 6 kap. 2 § första stycket UtlL behöver inte vara uppfyllda för att arbetstillstånd ska beviljas utan det ställs upp särskilda krav i avtalen.

I 5 b kap. 4 § UtlL finns bestämmelser om uppehållstillstånd för praktik med anknytning till högre utbildning. Om praktikanten uppfyller villkoren i denna bestämmelse kan han eller hon alltså beviljas ett tillstånd enligt 5 b kap. UtlL i stället för enligt 6 kap. 2 § UtlL. I vissa fall kan praktikanter även beviljas uppehållstillstånd för besök enligt 5 kap. 10 § UtlL, under förutsättning att det är fråga om oavlönad praktik under en kortare tid. I så fall behövs inget arbetstillstånd. Praktikanter som inte faller in under någon av kategorierna som beskrivs ovan måste ansöka om arbetstillstånd enligt generella reglerna för arbetstillstånd, och måste då uppfylla kraven i 6 kap. 2 § UtlL första stycket.[61]

Praktikanter som beviljas arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL är inte en särskilt stor grupp. År 2022 beviljades 176 arbetstillstånd för praktikanter, varav 66 avsåg kvinnor. Denna siffra inkluderar både tillstånd enligt första och tredje stycket i 6 kap. 2 § UtlL.

Avtal om ferietillstånd

Sverige har gällande avtal med bland annat Australien[62], Nya Zeeland[63], Hongkong[64], Japan[65], Kanada[66] och Sydkorea[67] om s.k. ferietillstånd. Avtalen innebär att en utlänning som är mellan 18 och 30 år har möjlighet att vara i Sverige i upp till ett år för ferier. Syftet med avtalen är att ge möjlighet för unga personer att sätta sig in i kulturen och livet i Sverige. Under vistelsen i Sverige får utlänningen också arbeta här. Ferietillstånd kan inte förlängas.

---

[61] Prop. 2019/20:9, *Nya regler om uppehållstillstånd för forskning och studier inom högre utbildning*, s. 73.
[62] SÖ 2001:1 *Samförståndsavtal med Australien om feriearbete*, den 17 januari 2001.
[63] SÖ 2001:15, *Avtal med Nya Zeeland om feriearbete*, den 27 april 2001.
[64] *Avtal mellan konungariket Sveriges regering och regeringen i folkrepubliken Kinas särskilda administrativa region Hongkong om feriearbete*, den 28 juni 2017.
[65] *Avtal mellan konungariket Sveriges regering och Japans regering om visum för feriearbete*, den 26 augusti 2019.
[66] SÖ 2007:20 *Samförståndsavtal med Kanada om rörlighet för unga personer*, den 27 april 2007.
[67] SÖ 2010:22 *Avtal med republiken Korea om ett program för feriearbete*, den 9 september 2010.

Ferietillstånden har särskilda villkor och en person som har ferietillstånd behöver därmed inte ansöka om ett arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL för att få arbeta här. Något särskilt undantag från lönekravet behövs därför inte. Det går inte heller att införa något annat lönekrav för dessa tillstånd då villkoren beskrivs i avtalen och det endast får krävas att utlänningen innehar tillräckliga medel för sitt uppehälle under den första tiden av vistelsen i Sverige.

5.10.3 Associeringsavtal och internationella handelsavtal

Turkiska associeringsavtalet

Tillstånd enligt 6 kap. 2 § tredje stycket UtlL får också ges om det följer av ett internationellt avtal eller ett avtal med ett annat land. Ett sådant avtal, som bland annat rör frågan om arbetstillstånd, är associeringsavtalet från den 12 september 1963 mellan Turkiet och EU.[68] Syftet med avtalet är att gradvis stärka det ekonomiska samarbetet för att underlätta Turkiets inträde i gemenskapen. Avtalet har i efterhand kompletterats genom olika beslut fattade av det så kallade associeringsrådet, som inrättades genom avtalet. Ett sådant beslut, som är av betydelse för arbetskraftsinvandringen, är associeringsrådets beslut nr 1/80 av den 19 september 1980.[69] Beslutet ger turkiska medborgare som på lagliga grunder tillhör den reguljära arbetsmarknaden i värdstaten vissa rättigheter som arbetstagare. Bland annat har de rätt att efter ett års reguljär, eller laglig, anställning i medlemsstaten få sitt arbetstillstånd förnyat för anställning hos samma arbetsgivare och efter ytterligare år tillkommer än mer generösa rättigheter att ta anställning i medlemsstaten hos vilken arbetsgivare som helst. Beslutet påverkar dock inte medlemsstaternas behörighet att vägra en turkisk medborgare inresa till deras område och där inneha en första avlönad anställning och hindrar i princip inte att medlemsstaterna fastställer villkor för arbetstagarens anställning till dess att ett år gått. Enligt praxis från Europadomstolen kan bestämmelsen dock inte tolkas så att en medlemsstat ensidigt kan ändra räckvidden av systemet för en

[68] Avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet undertecknades i Ankara den 12 september 1963 av Republiken Turkiet å ena sidan och av gemenskapen och dess medlemsstater å andra sidan. Den 23 december 1963 antog rådet beslut 64/732/EEG om slutande av avtalet (EGT 217, 1964, s. 3685).
[69] Associeringsrådets beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om utveckling av associeringen mellan EEG och Turkiet.

gradvis integrering av turkiska arbetstagare på medlemsstaternas arbetsmarknad och frånta en turkisk arbetstagare, som tillåtits inresa till dess territorium och som där lagligen utövar en verklig och faktisk ekonomisk verksamhet under mer än ett år hos samma arbetsgivare, de rättigheter som han fått av bestämmelsen.[70] När en turkisk arbetstagare ansöker om förlängt uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige ska Migrationsverket i första hand pröva ansökan enligt den nationella lagstiftningen. Har den turkiska arbetstagaren efter en prövning enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL inte rätt till förlängt arbetstillstånd, ska frågan om fortsatt tillstånd prövas enligt beslut 1/80 med stöd av 6 kap. 2 § tredje stycket UtlL ex officio.[71]

I MIG 2013:17 ansågs en turkisk medborgare som arbetade i Sverige uppfylla villkoren för förlängning av sitt uppehålls- och arbetstillstånd med tillämpning av associeringsavtalet mellan EU och Turkiet, trots att anställningsvillkoren i det anställningserbjudande som låg till grund för ansökan inte uppfyllde kraven enligt 6 kap. 2 § första stycket 2 UtlL. Samma utgång blev det i MIG 2021:19, där en turkisk medborgare beviljades tidsbegränsat uppehålls- och arbetstillstånd med stöd av associeringsavtalet trots att han inte uppfyllt villkoren i 6 kap. 2 § UtlL eftersom han arbetat med ett annat slag av arbete än det hans arbetstillstånd varit beviljat för.

Baserat på det ovan anförda borde det kunna ställas upp ett lönekrav som villkor för att en första ansökan om arbetstillstånd i Sverige för en turkisk medborgare ska kunna beviljas. Vid en förlängningsansökan som prövas enligt turkiska associeringsavtalet är det dock tveksamt om detta är möjligt.

Internationella handelsavtal

Exempel på internationella handelsavtal är WHO:s allmänna tjänstehandelsavtal (GATS) och avtal om ekonomi och handel mellan Europeiska unionen och Kanada (CETA). Det s.k. GATS-avtalet skiljer mellan fyra olika sätt att leverera tjänster: gränsöverskridande handel, konsumtion utomlands, kommersiell etablering och tillfällig personrörlighet. Den sistnämnda kategorin, som är av mest relevans

[70] EU-domstolens dom den 26 november 1998 i mål C-1/97 (Mehmet Birden mot Stadtgemeinde Bremen), p. 37.
[71] Se MIG 2021:19 och Migrationsverkets rättsliga ställningstagande RS/055/2021, *Turkiska medborgares tillträde till arbetsmarknaden grundat på det turkiska associeringsavtalet.*

i sammanhanget, syftar på tjänsteleverantörer som för ett specifikt syfte i en viss sektor gör tillfälliga vistelser i ett medlemsland. Med tjänsteleverantörer avses dock inte fysiska personer som söker tillträde till arbetsmarknaden i ett annat land, dvs. arbetskraftsmigranter.[72] GATS-avtalet kan omfatta personer som är föremål för företagsinterna förflyttningar (sådana personer som även kan ansöka om ett ICT-tillstånd) men GATS täcker inte villkor för inresa, vistelse och arbete för dessa (jfr skäl 13 i ICT-direktivet). Några särskilda undantag med hänsyn till detta avtal bör därför inte behöva göras.

Det s.k. CETA-avtalet innehåller vissa regleringar i förhållande till nyckelpersonal, tjänsteleverantörer på kontraktsbasis, oberoende yrkesutövare och affärsresenärer på kortare besök. Det gäller dock inte för åtgärder som påverkar fysiska personer som söker tillträde till en parts arbetsmarknad, eller som rör medborgarskap, bosättning eller fast anställning, och ska inte heller påverka bestämmelser i staternas lagstiftning som gäller sysselsättning och social trygghet, däribland bestämmelser om minimilön och kollektivavtal.[73]

EU har även slutit mindre omfattande frihandelsavtal eller associeringsavtal med ett flertal olika länder. En del av dessa innehåller skrivningar om likabehandling i fråga om exempelvis arbetsförhållanden och lön med inhemska medborgare.[74] Det finns också avtal som föreskriver åtaganden i fråga om affärsresenärer och kortare vistelser från tjänsteleverantörer. Enligt artikel 142 i avtalet om handel och samarbete mellan Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen, å ena sidan, och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, å andra sidan[75], ska exempelvis varje part tillåta inresa och tillfällig vistelse för affärsresenärer på kortare vistelse från den andra parten utan krav på arbetstillstånd, prövning av det ekonomiska behovet eller andra förfaranden för förhandsgodkännande med liknande avsikt. Inga av dessa avtal innehåller dock bestämmelser om villkor för inresa och vistelse i syfte att etablera sig på arbetsmarknaden i den andra staten. Några undantag från lönekravet i 6 kap. 2 § första stycket UtlL behövs därför inte i detta syfte. När det gäller

[72] SOU 2010:40, *Cirkulär migration och utveckling,* s. 202–205.
[73] Prop. 2017/18:60, *Avtal om ekonomi och handel (CETA) samt strategiskt partnerskapsavtal mellan EU och dess medlemsstater och Kanada*, s. 15.
[74] Se exempelvis Stabiliserings- och associeringsavtal mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater å ena sidan, och Bosnien och Hercegovina, å andra sidan (EUT L 192, 22.7.2005), artikel 47, och prop. 2008/09:81, *Stabiliserings- och associeringsavtal mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater å ena sidan, och Bosnien och Hercegovina, å andra sidan,* s. 13.
[75] EGT L 149 30.4.2021.

affärsresenärer och tjänsteleverantörer som under en begränsad tid utför tjänster i Sverige undantas dessa redan från kravet på arbetstillstånd (se nedan).

5.10.4 Andra grupper som omfattas av 6 kap. 2 § tredje stycket UtlL

Det finns också andra kategorier av utlänningar för vilka 6 kap. 2 § tredje stycket UtlL tillämpas även om deras koppling till internationella avtal ibland är svag.

Ett exempel är idrottsutövare och tränare. Dessa omfattas av en överenskommelse mellan Migrationsverket och Sveriges Riksidrottsförbund om handläggning av ansökningar om arbetstillstånd. Avtalet, som ingicks 2014, fastställer att den sökande för att beviljas ett arbetstillstånd måste garanteras en kontant ersättning som ligger på en sådan nivå att utlänningen kan försörja sig på den. Ersättningen ska fastställas årligen och ligger i dag på 14 300 kronor. År 2022 beviljades 520 personer tillstånd som professionell idrottsutövare/tränare, varav 372 var män och 148 var kvinnor.[76]

Även anställningar av vissa militärer, som verkar i Sverige inom ramen för olika internationella avtal, kan falla in under 6 kap. 2 § tredje stycket UtlL.

5.10.5 Personer som ska arbeta i Sverige under en begränsad tid

En kategori av utlänningar som kan behöva undantas från lönekravet som nämns i direktiven är personer som ska arbeta i Sverige under en begränsad tid. Många av dessa undantas dock från kravet på arbetstillstånd. Undantag från kravet på arbetstillstånd gäller enligt 5 kap. 2 § UtlF bland annat i följande fall:

- För den tid det tillfälliga arbetet pågår för en utlänning som är bosatt i en EES-stat men inte är EES-medborgare eller medborgare i Schweiz, om utlänningen har rätt att arbeta och vistas i det landet och är anställd vid ett företag i det landet och för företagets räk-

[76] Migrationsverket, 2023.

ning ska arbeta tillfälligt i Sverige i samband med en entreprenad eller liknande.

- För en tid av två månader från inresan för en montör eller teknisk instruktör som ska utföra brådskande arbete i samband med uppsättning eller reparation av maskiner eller liknande.
- För den tid som uppehållstillståndet gäller för en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd för exempelvis forskning, högre utbildning eller praktik enligt 5 b kap. UtlL.
- För en sammanlagd tid av tre månader under en tolvmånadersperiod för en utlänning som är anställd i ett företag i en internationell koncern och ska genomgå praktik, internutbildning eller annan kompetensutveckling hos ett företag i Sverige som ingår i koncernen.
- För en sammanlagd tid av tre månader under en tolvmånadersperiod för en utlänning som inom ramen för en affärsuppgörelse ska genomgå utbildning, genomföra tester, förbereda eller avsluta leveranser eller utöva liknande aktiviteter i Sverige.

Listan täcker alltså in många av de grupper som arbetar i Sverige under en begränsad tid, exempelvis affärsresenärer, montörer, utstationerade utlänningar bosatta i andra EES-stater, viss företagsintern förflyttning m.m. Det finns också tillstånd som har sin grund i EU-direktiv som kan sökas av personer som befinner sig här tillfälligt, exempelvis ICT-tillstånd enligt 6 b kap. UtlL eller tillstånd för forskning, högre utbildning eller au pairer enligt 5 b kap. UtlL. Dessa grupper behöver alltså inte heller ansöka om arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL.

En stor grupp arbetstagare som ofta arbetar i Sverige under en begränsad tid är utstationerade arbetstagare. Undantagna från kravet på arbetstillstånd enligt listan ovan är bara utstationerade arbetstagare som är bosatta i andra EES-stater. Andra utstationerade tredjelandsmedborgare behöver alltså arbetstillstånd för att arbeta i Sverige. Arbetsmiljöverket uppskattade det totala antalet utstationerade arbetstagare i Sverige år 2022 till 70 272 (inklusive medborgare från länder inom EU/EES). Utstationerade arbetstagare som ska arbeta i Sverige måste anmälas till Arbetsmiljöverket. Under 2022 avsåg 78 procent av anmälningarna perioder kortare än tre månader och drygt två tredjedelar var anmälningar för kortare perioder än en månad. Dock kan

flera anmälningar ha gjorts för en och samma arbetstagare i olika omgångar varför uppdragen kan vara längre än de förefaller av statistiken.[77] Reglerna om utstationering har sin grund i Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster (utstationeringsdirektivet). Utstationeringsdirektivet behandlar bland annat arbets- och anställningsvillkor men påverkar inte nationell lagstiftning om villkor för inresa, bosättning och anställning för arbetstagare som är medborgare i tredje land.[78] Några särskilda undantag från lönekravet bör därför inte heller behövas för dessa.

5.10.6 Överväganden och förslag

Förslag: Det ska förtydligas att utlänningar som deltar i internationella utbyten eller anställningar som regleras av internationella avtal eller avtal med andra länder inte omfattas av de generella bestämmelserna för arbetstillstånd. Dessa utlänningar ska i stället omfattas av ett krav på försörjning som ska gälla om inte annat följer av de avtal som reglerar deras anställningar eller utbyten. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om försörjningsförmågan.

Bedömning: Det behövs inte några särskilda undantag från lönekravet med hänsyn till Sveriges internationella åtaganden.

Skälen för förslaget och bedömningen

Inga undantagsbestämmelser behövs men ett förtydligande

Som framgår av redogörelsen ovan faller de kategorier av utlänningar som är här under en begränsad tid eller som omfattas av Sveriges internationella åtaganden normalt inte in under 6 kap. 2 § första stycket UtlL, och berörs därför inte av det föreslagna lönekravet. Ett undantag är de praktikanter som varken omfattas av internationella avtal eller av 5 b kap. UtlL. Dessa har dock också svårt att leva upp till

[77] Arbetsmiljöverket, *Helårsrapport 2022 – Register för företag som utstationerar arbetstagare i Sverige*, Rapport 2023:1.
[78] Se skäl 20 i utstationeringsdirektivet.

kravet på anställningsavtal som infördes 2022 och det handlar om så få per år att något särskilt undantag inte bedöms nödvändigt.

Under utredningens arbete har det dock framkommit att 6 kap. 2 § tredje stycket UtlL uppfattas som otydligt formulerat och det finns en osäkerhet vad som egentligen gäller de anställningar som faller in under detta stycke.[79] Bestämmelsen bör därför formuleras om så att det blir tydligt att kraven i första stycket normalt inte gäller dessa anställningar.

Ett försörjningskrav ska införas för utlänningar som omfattas av 6 kap. 2 § tredje stycket UtlL

Migrationsverket tillämpar i dag, utan att det framgår av lag, vissa grundläggande regler även på de anställningar som faller in under tredje stycket för det fall inget annat framgår av avtalen. Som utgångspunkt vid tillämpningen tittar Migrationsverket på 6 kap. 2 § första stycket UtlL vad gäller exempelvis försörjningskrav, likabehandling och godtagbara anställningsvillkor. Detta har dock blivit svårare när kraven i första stycket har stramats åt med kravet på god försörjning, och kommer att bli ännu svårare om det lönekrav som föreslås i detta kapitel införs, eftersom dessa krav ligger långt ifrån de krav som anges i de internationella avtal som reglerar anställningarna.

Utredningen har mot denna bakgrund övervägt om det bör införas något uttryckligt lönekrav eller försörjningskrav för de anställningar som faller in under bestämmelsen. De anställningar som omfattas av tredje stycket är vitt skilda. Ett uppehållstillstånd för ferier är ett tillstånd för unga personer som enligt avtalen ska ha tillräckligt med pengar så att de kan försörja sig under den första tiden i Sverige (minst 15 000 kronor) men ferieavtalen ställer inga krav på en viss inkomst. Detta torde heller inte vara möjligt eftersom alla som har uppehållstillstånd på denna grund inte arbetar. I de internationella praktikantavtalen ställs det inte heller några krav på en viss inkomst. Vad gäller personer som faller in under turkiska associeringsavtalet får de rättigheter att ta anställning som de efter en viss period har inte fråntas dem, exempelvis genom att ställa upp ett lönekrav. För andra grupper, som idrottsutövare och tränare, finns ett särskilt överenskommet försörjningskrav fastställt vid sidan om lagen. Eftersom

[79] Se exempelvis Migrationsverkets svar på remiss av promemorian *Ett höjt försörjningskrav för arbetskraftsinvandrare*, diarienummer 1.4-2023-7342 s. 2–3.

de anställningar som omfattas är så olika är det svårt att fastställa ett lönekrav som fungerar för alla, utan att samtidigt bryta mot något av de bakomliggande avtalen. Samtidigt framstår det som rimligt att ha någon form av miniminivå för att inte riskera att regelverket missbrukas. Utredningen föreslår därför att det ska införas ett krav på försörjning som ska gälla i de fall de bakomliggande avtalen inte reglerar denna fråga. Kravet på en god försörjning, som i dag gäller enligt bestämmelsens första stycke, är för högt för den typen av tillfälliga anställningar eller utbyten det är fråga om. Det försörjningskrav som tidigare fanns för arbetstillstånd fastställdes i praxis till 13 000 kronor. Denna typ av försörjningskrav finns, om förslaget gällande ICT-tillstånd och säsongsarbete genomförs (se avsnitt 6), inte längre kvar i utlänningslagen och är inte heller helt ändamålsenligt då schablonbeloppet inte har räknats upp med den allmänna prisutvecklingen. Utredningen anser därför att det lämpligaste är att använda det försörjningskrav som utgår från förbehållsbeloppet vid utmätning som i dag används bland annat vid anhöriginvandring till arbetskraftsinvandrare (se 4 kap. 4 a och 4 c §§ UtlF). Förbehållsbeloppet vid utmätning av lön enligt 7 kap. 5 § utsökningsbalken bestäms utifrån normalbeloppet, som för en ensamstående vuxen är 5 717 kronor år 2023. Till det kommer boendekostnaden. Hyran varierar bland annat beroende på var i Sverige bostaden finns men en fingervisning kan vara att en tvårumslägenhet år 2023 i genomsnitt kostade 6 621 kronor i månaden.[80] En person med denna hyra ska alltså ha drygt 12 000 kronor i månaden kvar efter skatt, vilket framstår som rimligt även för de kategorier som kommer till Sverige under internationella avtal eller utbyten. Ett sådant försörjningskrav har dessutom fördelen att det räknas upp varje år i takt med att normalbelopp och boendekostnader ökar. Utredningen föreslår därför att det ska införas ett försörjningskrav för de utlänningar som omfattas av 6 kap. 2 § tredje stycket UtlL, som ska gälla under förutsättning att de avtal som reglerar deras vistelse i Sverige inte säger annat. De närmare villkoren för försörjningskravet bör, i likhet med motsvarande krav för familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare, regleras i utlänningsförordningen.

Några andra allmänna villkor för arbetstillstånd enligt tredje stycket bör, på grund av de specifika och mycket olika kategorier som omfattas, inte införas. Bestämmelsen om arbetstillstånd är dock fakultativ och arbetstillstånd bör inte heller i fortsättningen beviljas om anställ-

[80] SCB (2023), *Hyra efter antal rum.*

ningsvillkoren inte är i nivå med vad som gäller för dem som redan är bosatta här och utför motsvarande arbete. Det bör också normalt finnas ett skriftligt dokument som intygar anställningen eller uppdraget.

6 Ett höjt försörjningskrav för ICT-tillstånd och tillstånd för säsongsarbete

6.1 Bakgrund

En förutsättning för att beviljas ett uppehålls- och arbetstillstånd för företagsintern förflyttning av personal (ICT-tillstånd), ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse och ett tillstånd för säsongsarbete är att utlänningen kan försörja sig. Detta är samma krav som tidigare gällde för arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL. Från och med den 1 november 2023 gäller i stället för det senare att utlänningen genom sin anställning ska uppnå en god försörjning. Detta innebär att lönen minst ska uppgå till 80 procent av medianlönen i Sverige (27 360 kronor enligt 2022 års lönenivå). Försörjningskraven gällande ICT-tillstånd och tillstånd för säsongsarbete överensstämmer alltså inte längre med det som gäller för arbetstillstånd enligt nationell rätt.

I utredningens direktiv anges att även dessa utlänningars ställning på arbetsmarknaden bör stärkas och att konkurrensen med lägre löner bör motverkas. Utredningen har därför i uppgift att ta ställning till hur försörjningskravet för ICT-tillstånd och tillstånd för säsongsarbete kan höjas, utan att förenligheten med de bakomliggande EU-direktiven riskerar att åsidosättas.

6.2 Försörjningskravet för ICT-tillstånd och ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse

Antal beviljade tillstånd

År 2022 beviljades 1 582 ICT-tillstånd i Sverige (inklusive förlängningar och tillstånd för anhöriga), varav 330 avsåg kvinnor. Lönenivåerna för denna grupp är i allmänhet höga och medianlönen uppgick till 54 638 kronor (samma för kvinnor och män). Av de 729 beviljade tillstånd som löneuppgifter finns för avser endast cirka en procent anställningar med en lön under kravet på en god försörjning om 27 360 kronor.[1]

Nuvarande reglering i lag

För att en utlänning ska beviljas ett ICT-tillstånd eller ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse krävs enligt 6 b kap. 1 och 2 §§ UtlL att anställningen gör det möjligt för honom eller henne att försörja sig. I förarbetena till bestämmelserna hänförde regeringen sig till det dåvarande kravet i 6 kap. 2 § första stycket 1 UtlL och hänvisade till tillämpningen av de allmänna reglerna om arbetstillstånd vad gäller riktlinjer för nivån på försörjningskravet. Detta innebär att anställningen måste vara av sådan omfattning att inkomsten från den erbjudna anställningen inte är så låg att utlänningen behöver försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen.[2] Detta är samma krav som tidigare fanns i nationell rätt och som har ansetts innebära att lönen som lägst måste uppgå till 13 000 kronor per månad (se MIG 2015:11 och MIG 2018:12).

Därutöver krävs bland annat att ersättningen inte är sämre än vad som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen samt att övriga anställningsvillkor inte är sämre än vad som gäller för arbetstagare som är utstationerade i Sverige.

I 6 b kap. 14 § UtlL finns dessutom ett krav på att anknytningspersonen ska kunna försörja både sig och sin familjemedlem för att en familjemedlem till den som har ICT-tillstånd eller ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse ska kunna beviljas uppehållstillstånd.

[1] Migrationsverket, 2023.
[2] Prop. 2017/18:34, s. 48 och prop. 2007/08:147, s. 59.

Reglering i ICT-direktivet

Det nuvarande försörjningskravet för ICT-tillstånd är infört med stöd av artikel 5.5 i ICT-direktivet. Enligt denna bestämmelse får medlemsländerna kräva att den person som är föremål för företagsintern förflyttning under sin vistelse förfogar över tillräckliga medel för sitt eget och sina familjemedlemmars uppehälle utan att behöva ta i anspråk medlemsstaternas sociala biståndssystem. Bedömningen ska göras med utgångspunkt i de handlingar som utlänningen ska lägga fram vid ansökan om tillstånd, exempelvis ett anställningsavtal. Enligt artikel 22.3 får medlemsstaterna avslå en ansökan om rörlighet för längre vistelse bland annat om villkoret i artikel 5.5 inte är uppfyllt. Med stöd av denna bestämmelse infördes motsvarande krav på försörjning för ansökan om ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse.

Av artikel 5.4 b i ICT-direktivet följer att den ersättning som betalas till tredjelandsmedborgaren under hela den företagsinterna förflyttningen inte får vara sämre än den ersättning som betalas till medborgare i den medlemsstat där arbetet utförs som innehar en jämförbar befattning enligt tillämpliga lagar eller kollektivavtal eller praxis i den medlemsstat där värdföretaget är etablerat.

Bestämmelsen i artikel 5.5 fanns inte med i kommissionens ursprungliga förslag till direktiv utan tillfördes under processen. Detta kommenteras inte närmare i de bakomliggande dokument som finns avseende ICT-direktivet på EU-rättslig nivå och dessa dokument ger ingen ledning om hur begreppet ska tolkas.[3] Utöver nämnda artiklar finns inga regleringar om vilka krav som får ställas på utlänningens förmåga att försörja sig i ICT-direktivet.

6.3 Försörjningskravet för tillstånd för säsongsarbete

Antal beviljade tillstånd

År 2022 beviljades 1 248 tillstånd för säsongsarbete (inklusive förlängningar), varav 241 avsåg kvinnor. Av de tillstånd som det finns löneuppgifter för (1 147 stycken) avser en mycket stor andel, 98 procent, tillstånd för anställningar där lönen inte uppgår till kravet på en god

[3] *Europaparlamentets ståndpunkt fastställd vid första behandlingen den 15 april 2014 inför antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/…/EU om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern förflyttning av personal* (2014), EP-PE_TC1-COD(2010)0209.

försörjning för år 2022. Medianlönen för denna grupp var 22 117 kronor (22 548 kronor för kvinnor och 22 117 kronor för män).[4]

Nuvarande reglering i lag

Ett tillstånd för säsongsarbete ska beviljas i form av ett arbetstillstånd för säsongsarbete om vistelsen inte överstiger 90 dagar eller ett uppehålls- och arbetstillstånd för säsongsarbete om vistelsen överstiger 90 dagar. Enligt 6 c kap. 2 § första stycket 1 UtlL ska ett tillstånd för säsongsarbete beviljas om anställningen gör det möjligt för utlänningen att försörja sig. Vidare krävs bland annat att lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket och branschen.

Precis som vad gäller kravet för ICT-tillstånd innebär försörjningskravet att arbetstiden måste vara av sådan omfattning att inkomsten från den erbjudna anställningen inte är så låg att utlänningen behöver försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen för att täcka sina kostnader för bland annat boende och uppehälle. För riktlinjer när det gäller nivån på försörjningskravet hänvisas i förarbetena till tillämpningen av de allmänna reglerna om arbetstillstånd som gällde vid tillfället, varför schablonbeloppet om 13 000 kronor per månad gäller även här.[5]

Reglering i säsongsanställningsdirektivet

Villkoren för inresa för säsongsanställning för vistelser som inte överstiger 90 dagar regleras i artikel 5 i säsongsanställningsdirektivet. Enligt artikel 5.3 ska medlemsstaterna, på grundval av de handlingar som ska läggas fram vid ansökan, kräva att säsongsarbetare inte utnyttjar deras sociala trygghetssystem. Enligt artikel 6.3, som reglerar vistelser som överstiger 90 dagar, ska medlemsstaterna på grundval av de handlingar som läggs fram för ansökan kräva att säsongsarbetaren under sin vistelse har tillräckliga medel för att försörja sig utan att utnyttja deras sociala trygghetssystem. Bestämmelsen i artikel 6.3 har sett likadan ut sedan kommissionens första förslag på direktiv. Någon bakgrunds-

[4] Migrationsverket, 2023.
[5] Prop. 2017/18:108, *Genomförande av säsongsanställningsdirektivet*, s. 117.

information eller ledning i hur bestämmelsen ska tolkas finns inte i kommissionens förslag.[6] Utöver detta finns det inga regleringar i säsongsanställningsdirektivet som rör frågan om ett försörjningskrav.

Enligt artikel 5.2 och 6.2 ska medlemsstaterna kräva att bland annat ersättningen, arbetstiden, längden på den eventuella betalda semestern och andra relevanta arbetsvillkor överensstämmer med tillämplig rätt, kollektivavtal och praxis.

6.4 Försörjningskravet i nu aktuella och närliggande direktiv

Innebörden av ICT-direktivets och säsongsanställningsdirektivets bestämmelser

Säsongsanställningsdirektivets bestämmelser om försörjning är obligatoriska (medlemsstaterna *ska* kräva) medan ICT-direktivets bestämmelser är fakultativa (medlemsstaterna *får* kräva). Säsongsanställningsdirektivet innehåller inga bestämmelser om familjeåterförening varför endast bestämmelsen i ICT-direktivet tillåter att försörjningskravet utvidgas till att gälla även familjemedlemmar. Bestämmelsen för kortare vistelser i säsongsanställningsdirektivet är dessutom något annorlunda utformad då det där inte står något specifikt om att ha tillräckliga medel för att försörja sig utan endast om utnyttjande av det sociala trygghetssystemet. Denna skillnad beror förmodligen på att utlänningen enligt den bestämmelsen befinner sig i Sverige i mindre än tre månader. I övrigt är bestämmelserna om försörjning i de två direktiven likadana.[7] Innebörden får därför anses vara densamma.

Direktiven fastslår ramarna för vilka villkor som medlemsstaterna får ställa för ansökningar enligt ICT-direktivet och säsongsanställningsdirektivet. I vissa särskilt angivna avseenden, som inte inkluderar bestämmelserna om försörjningskrav, får medlemsstaterna anta och bibehålla mer förmånliga bestämmelser än de som finns i direktiven.[8] I övrigt får inga avsteg göras från direktiven på de områden som reg-

[6] Europeiska kommissionen (2010), *Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning,* KOM(2010) 379 slutlig.
[7] Det finns vissa språkliga skillnader i de svenska versionerna som torde bero på översättningen. I den engelska versionen av ICT-direktivet står att utlänningen ska ha ”sufficient resources during his or her stay to maintain himself or herself without having to recourse to the Member States’ social assistance systems” och i samma begrepp används i den engelska versionen av säsongsanställningsdirektivet.
[8] Se artikel 4.2 i ICT-direktivet och artikel 4.2 i säsonganställningsdirektivet.

leras där. Detta innebär att det försörjningskrav som införs i svensk rätt inte får gå utöver det som avses i direktiven.

Frågan är alltså om EU-rätten, det vill säga skrivningen om att utlänningen ska ha tillräckliga medel för att försörja sig utan att utnyttja medlemsstatens sociala trygghetssystem, tillåter ett högre försörjningskrav än det som finns i dag. Skälen till direktiven ger ingen ledning i denna fråga. Det finns inte heller några rättsfall från EU-domstolen som behandlar försörjningskraven enligt dessa direktiv.

Försörjningskrav i närliggande direktiv

Viss ledning om tolkningen kan fås från bestämmelserna om uppehållsrätt. Enligt artikel 7 i det s.k. rörlighetsdirektivet[9] krävs det att en unionsmedborgare avger en försäkran till den behöriga nationella myndigheten om att han eller hon har tillräckliga tillgångar för att kunna försörja sig själv och familjen så att de inte blir en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under deras vistelseperiod. I artikel 8.4 i det direktivet anges också att medlemsstaterna inte får fastställa något fast belopp utan de måste ta hänsyn till den berörda personens personliga omständigheter. Beloppet får i varje fall inte överstiga beloppsgränsen under vilket medborgare i den mottagande medlemsstaten är berättigade till socialt bistånd. Detta har i 3 a kap. 3 § 4 UtlL formulerats så att en EES-medborgare har uppehållsrätt om han eller hon har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning. Vad som avses med tillräckliga tillgångar regleras inte i nationell rätt. Enligt praxis från EU-domstolen ingår både försörjningsstöd, äldreförsörjningsstöd och andra former av behovsprövade sociala förmåner i begreppet ”socialt biståndssystem”. En helhetsbedömning av de enskilda omständigheterna måste göras men det skönsmässiga bedömningsutrymmet får inte användas på ett sätt som äventyrar direktivets syfte.[10]

Även för den som ansöker om ställning som varaktigt bosatt finns ett försörjningskrav. Enligt 5 a kap. 2 § UtlL ska den som ansöker

[9] Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG.

[10] EU-domstolens dom den 19 september 2013 i mål C-140/12 (Pensionsversicherungsanstalt mot Peter Brey), p. 58–71.

om att beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige fullt ut kunna försörja sig och sin familj med egna medel så att grundläggande behov av uppehälle och bostad är tillgodosedda. Denna bestämmelse genomför artikel 5.1 i direktivet om varaktigt bosatta[11], som anger att tredjelandsmedborgare ska styrka för sin egen och sina familjemedlemmars räkning att de har stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att de ska kunna försörja sig själva och sina familjemedlemmar utan hjälp från systemet för socialt bistånd i den berörda medlemsstaten. Det finns inte någon praxis om prövningen av försörjningsförmågan enligt denna artikel. Försörjningskravet i detta hänseende skiljer sig dock från motsvarande krav gällande uppehållsrätt och de kombinerade arbets- och uppehållstillstånden eftersom det här innebär att det ska finnas en långsiktig försörjningsförmåga och det inte räcker att ha en tillfällig arbetsinkomst eller tillfälliga tillgångar vid ansökningstillfället. I förarbetena till bestämmelsen uttalades att riksnormen för försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen tar sikte på försörjningsbehov av tillfällig art och att inkomstnivån därför snarare bör anknyta till förbehållsbeloppen vid utmätning enligt 7 kap. 5 § utsökningsbalken (1981:774).[12] Detta krav kan därmed inte ge någon närmare ledning vad gäller innebörden av ett försörjningskrav i ICT-direktivet och säsongsanställningsdirektivet.

Försörjningskravet för familjemedlemmar till ICT-tillståndsinnehavare som i dag uppställs bygger på artikel 7.1 familjeåterföreningsdirektivet[13]. Enligt denna bestämmelse finns det möjlighet för en medlemsstat att kräva att referenspersonen och hans eller hennes familjemedlemmar har en bostad av viss storlek och tillräcklig försörjning utan hjälp från systemet för socialt bistånd i den berörda medlemsstaten. I EU-domstolens praxis har angetts att detta försörjningskrav ska tolkas restriktivt eftersom huvudregeln är att familjeåterförening ska beviljas. Det anges också att, även om medlemsstaterna får ange en viss summa som referensbelopp, familjeåterförening inte får nekas för att inkomsten inte överstiger en viss miniminivå, oberoende av en konkret prövning av varje sökandes situation.[14] I Sverige används förbehållsbeloppet vid utmätning av lön enligt 7 kap. 5 § ut-

[11] Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.
[12] Prop. 2005/06:77, *Genomförande av EG-direktiven om unionsmedborgares rörlighet inom EU och om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning*, s. 145–146.
[13] Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening.
[14] EU-domstolens dom den 4 mars 2010 i mål C-578/08 (Rhimou Chakroun mot Minister van Buitenlandse Zaken), p. 43–48.

sökningsbalken som utgångspunkt för vilka inkomster anknytningspersonen ska ha för att kunna försörja sig själv och den anhöriga. Till beloppet läggs anknytningspersonens faktiska boendekostnad.

I student- och forskardirektivet finns ett villkor som innebär att tredjelandsmedborgaren ska styrka att han eller hon under den planerade vistelsen kommer att ha tillräckliga medel för att bekosta sitt uppehälle utan att behöva ta medlemsstatens sociala biståndssystem i anspråk och för att bekosta sin återresa (artikel 7.1 e). I detta direktiv anges att medlemsstaterna får ange ett referensbelopp som de anser utgör tillräckliga medel. Migrationsverket utfärdar varje år föreskrifter om försörjningskravet vid uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning och för au pair-arbete.[15]

Någon artikel som innebär att det är tillåtet, eller förbjudet, att ange ett visst referensbelopp finns varken i ICT-direktivet eller säsongsanställningsdirektivet.

6.5 Överväganden och förslag

6.5.1 Försörjningskravet ersätts med ett krav på lägsta månadslön i enlighet med kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen

Förslag: För att en utlänning ska kunna beviljas ett ICT-tillstånd eller ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse ska utlänningens ersättning minst uppgå till den lägsta månadslön som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. För att en utlänning ska kunna beviljas ett tillstånd för säsongsarbete ska utlänningens lön minst uppgå till den lägsta månadslön som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen.

Kravet på att utlänningen ska kunna försörja sig för att beviljas dessa tillstånd ska tas bort.

[15] Se MIGRFS 2023:1 och MIGRFS 2022:10.

Skälen för utredningens förslag

Begränsat utrymme för höjning av försörjningskravet

De aktuella direktivens bestämmelser om att medlemsstaterna får eller ska kräva att utlänningen under sin vistelse förfogar över tillräckliga medel för att försörja sig utan att behöva ta i anspråk medlemsstaternas sociala biståndssystem lämnar en begränsad möjlighet till höjning av nuvarande försörjningskrav. Detta särskilt i ljuset av EU-domstolens uttalanden om att motsvarande krav i närliggande direktiv ska tolkas restriktivt för att inte gå emot direktivens syften. Om kravet tolkas på samma sätt som i dag, vilket ligger nära till hands, får inkomsten från den erbjudna anställningen inte vara så låg att utlänningen behöver försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen för att täcka kostnaderna för bland annat boende och uppehälle. I enlighet med EU-domstolens uttalanden angående försörjningskrav i närliggande direktiv bör det även om ett visst referensbelopp införs i lag eller förordning finnas utrymme för en prövning i varje enskilt fall. Att införa ett krav på god försörjning som innebär en inkomst på minst 80 procent av medianlönen, på samma sätt som inom nationell rätt, är därför inte möjligt då beloppet 27 360 kronor ligger klart över den inkomst som krävs för att en person inte ska behöva försörjningsstöd i Sverige.

Möjliga alternativ till höjning av det nuvarande försörjningskravet

Det nuvarande kravet på en bruttolön om 13 000 kronor kommer från Migrationsverkets beräkningar. Ledning har hämtats ur den riksnorm som årligen fastställs för beräkning av skäliga kostnader för försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen, med tillägg för kostnader som inte ingår i normen, som kostnader för boende, hushållsel samt resor till och från arbetet. Beloppet 13 000 kronor har tillämpats sedan försörjningskravet i nationell rätt infördes 2008. Migrationsöverdomstolen uttalade i MIG 2015:11 att beloppet 13 000 kronor var rimligt och fick godtas. Riksnormen har ändrats sedan 2015 då schablonbeloppet fastställdes. Det bör därför vara möjligt att räkna upp schablonbeloppet i samma utsträckning.

Riksnormen för ett hushåll med en ensamstående person utan barn för 2023 är 3 490 kronor i personliga kostnader och 1 130 kronor i

hushållskostnader. År 2015 var beloppen 2 950 kronor i personliga kostnader samt 930 kronor i hushållskostnader. Detta innebär en ökning med cirka tjugo procent. Även kostnader för boende, hushållsel etc. har ökat sedan 2015. Som en jämförelse har prisbasbeloppet, som räknas fram på grundval av ändringarna i det allmänna prisläget enligt bestämmelserna i socialförsäkringsbalken, ökat från 44 500 kronor år 2015 till 52 500 kronor år 2023, vilket betyder en ökning på cirka arton procent.

En ökning på beloppet 13 000 kronor med tjugo procent, alltså till 15 600 kronor, borde därför vara inom det utrymme som är tillåtet enligt direktiven. Då beloppet 13 000 kronor har fastställts i praxis, är det dock svårt att formulera om bestämmelserna om försörjningskrav så att ett något högre belopp i stället ska gälla. En möjlighet är att skriva in själva referensbeloppet i lag eller förordning. Detta är dock mindre ändamålsenligt eftersom försörjningskravet då inte på ett naturligt sätt kommer att följa prisutvecklingen.

Utredningen har även undersökt andra möjliga beräkningssätt. I utlänningslagen förekommer flera olika försörjningskrav för olika typer av tillstånd. Kraven innebär olika saker och beräknas på olika sätt. För familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare gäller enligt 4 kap. 4 a § UtlF att uppehållstillstånd får beviljas endast om anknytningspersonen kan försörja sig och familjemedlemmen. I 4 kap. 4 c § UtlF preciseras närmare att försörjningskravet är uppfyllt om anknytningspersonen har en lön som efter avdrag för preliminär skatt uppgår till förbehållsbeloppet vid utmätning av lön enligt 7 kap. 5 § utsökningsbalken. Detta krav gäller även familjemedlemmar till innehavare av ICT-tillstånd. Försörjningskravet vid permanent uppehållstillstånd utgår också från förbehållsbeloppet vid utmätning, även om där också finns ett krav på att försörjningsförmågan ska ha viss varaktighet (4 kap. 4 e § UtlF). En möjlig ändring av försörjningskravet för ICT-tillstånd och tillstånd för säsongsarbete skulle därför kunna utgå från förbehållsbeloppet vid utmätning i stället för socialförsäkringsnormen. Månadsinkomsten från anställningen (efter avdrag för skatt) måste då täcka både boendekostnader och det så kallade normalbeloppet. För år 2023 är normalbeloppet 5 717 kronor för en ensamstående vuxen. En genomsnittlig månadshyra för en lägenhet med två rum var 6 621 kronor år 2023.[16] Detta innebär att nivån på försörjningsförmågan i snitt skulle kunna uppgå till drygt 12 000 kronor

[16] SCB (2023), Hyra efter antal rum.

(efter avdrag för skatt) för en ensamstående, vilket motsvarar cirka 16 000 kronor innan skatt beroende på skattesatsen i kommunen. Detta utgör alltså en viss höjning från nuvarande krav. Slutresultatet är i stort samma som det alternativ till höjning av försörjningskravet som redovisas ovan, även om nu aktuellt beräkningssätt gör att beloppet kommer att variera beroende på boendekostnad. Fördelen med ett sådant försörjningskrav är att det stämmer överens med vad som gäller för familjemedlemmar samt att det har bedömts överensstämma med en bestämmelse i familjeåterföreningsdirektivet som är formulerad på liknande sätt som de artiklar om försörjning i ICT-direktivet och säsongsanställningsdirektivet som nu är aktuella. Dessutom kommer ett sådant försörjningskrav att följa prisutvecklingen på ett bättre sätt, eftersom det utgår från förbehållsbeloppet som årligen ändras. Någon större höjning från dagens krav blir det dock inte fråga om. För en person med lägre hyra än i exemplet ovan handlar det eventuellt inte om någon höjning alls.

Ett krav på lägsta lön i nivå med kollektivavtal och praxis

Ett annat alternativ är att koppla försörjningskravet till det krav som redan gäller både för ICT-tillstånd och tillstånd för säsongsarbete om att ersättningen eller lönen inte får vara sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Samma krav finns också för arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL.

De flesta lägstalönerna enligt kollektivavtal låg år 2022 på minst 19 000 kronor. Enstaka avtal innehåller lägre löner än så för unga anställda, exempelvis avtalet mellan Visita och Hotell- och restaurangfacket där lägstalönen är 17 885 kronor och avtalet mellan Vårdföretagarna och Unionen där lägstalönen är 16 420 kronor.[17] Lönerna överstiger dock alltid klart det nuvarande försörjningskravet på 13 000 kronor. Om utlänningen erhåller lön som är minst i enlighet med lägsta lön enligt kollektivavtal eller praxis bör detta därför vara tillräckligt för att utlänningen också ska kunna försörja sig själv och inte utnyttja socialförsäkringssystemet i Sverige. En fördel med ett sådant system är att kravet på ett naturligt sätt kommer att följa löneutvecklingen. Det innebär också en förenkling av befintliga bestämmelser genom att antalet krav minskar. Det blir inte nödvändigt

[17] Medlingsinstitutet, 2022, *Urval av överenskommelser om lägsta löner i avtal.*

att införa ännu en nivå på försörjning utöver de som redan finns i utlänningslagen. Eftersom Migrationsverket redan i dag gör en jämförelse med den ersättning som svenska arbetstagare får enligt kollektivavtal eller praxis bör det inte orsaka några svårigheter att få tag på dessa uppgifter.[18]

Utredningen anser därför att kravet på försörjning bör kopplas till lägsta månadslön enligt tillämpligt kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Detta innebär att det är månadslönen för en heltidsanställning som beräkningen utgår från, oavsett vilken tjänstgöringsgrad utlänningen har. I annat fall finns en risk att utlänningen vid en deltidsanställning inte kan försörja sig, trots att lönen och villkoren i övrigt inte är sämre än de som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Om ett kollektivavtal som blir aktuellt endast innehåller timlöner får dessa räknas om till månadslön. Innehåller kollektivavtalet ingen lägstalön, eller finns inget tillämpligt kollektivavtal, får på samma sätt som i dag lägsta månadslön enligt praxis inom yrket eller branschen tillämpas.

De föreslagna bestämmelsernas förenlighet med ICT-direktivet och säsongsanställningsdirektivet

Enligt ICT-direktivet ska den ersättning som betalas till tredjelandsmedborgaren inte vara sämre än den som betalas till svenska medborgare som innehar en jämförbar befattning enligt tillämpliga lagar eller kollektivavtal eller praxis. Direktivet uppställer inte något hinder mot att införa ett krav på lägsta månadslön i enlighet med kollektivavtal eller praxis utan detta bör vara i enlighet med direktivets skrivningar.

Enligt säsongsanställningsdirektivet ska ersättningen överensstämma med tillämplig rätt, kollektivavtal och praxis. Även denna reglering bör tillåta ett krav på lägsta månadslön enligt kollektivavtal eller praxis. Enligt säsongsanställningsdirektivet är det obligatoriskt att införa ett försörjningskrav. En månadslön för en heltidsanställning i enlighet med kollektivavtal eller praxis är alltid så hög att utlänningen inte behöver utnyttja socialförsäkringssystemet för att kunna försörja sig. Detta motsvarar därmed det krav på försörjning som uppställs i direktivet. Vid en jämförelse med andra EU-länder kan

[18] Jfr Migrationsverkets rättsliga ställningstagande RS/007/2021.

det även noteras att för att beviljas ett tillstånd för säsongsarbete i Nederländerna krävs att utlänningen har en minimilön på 1 995 euro exklusive semesterersättning (2023) samt lön i enlighet med tillämpligt kollektivavtal. För ICT-tillstånd finns i stället ett krav på en månadslön om minst 5 008 euro år 2023 (för anställda över 30 år, annars är kravet lägre).[19] I Finland finns ett försörjningskrav som innebär att lönen ska motsvara minst den lön som fastställs i kollektivavtal som tillämpas på anställningsförhållandet för att tillstånd för säsongsarbete eller ICT-tillstånd ska beviljas. Om det inte finns något kollektivavtal, måste bruttolönen vara minst 1 331 euro per månad (2023) för att ansökan om tillstånd för säsongsarbete ska beviljas, eller minst motsvara den lönenivå som gäller för motsvarande arbete vid värdföretaget för att ansökan om ICT-tillstånd ska beviljas.[20] Att de aktuella direktiven har genomförts på dessa sätt, med krav som liknar de nu föreslagna, i Nederländerna och Finland talar för att de föreslagna ändringarna är i enlighet med direktiven.

6.5.2 Alternativt förslag på försörjningskrav

Alternativt förslag: För att en utlänning ska kunna beviljas ett ICT-tillstånd eller ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse ska utlänningens ersättning minst uppgå till hälften av medianlönen för Sverige vid tidpunkten för ansökan. För att en utlänning ska kunna beviljas ett tillstånd för säsongsarbete ska utlänningens lön minst uppgå till hälften av medianlönen för Sverige vid tidpunkten för ansökan.

Skälen för det alternativa förslaget

Ett system med alltför många olika typer av krav och villkor riskerar att bli komplext att tillämpa och svårt att förstå för de som ska ansöka om tillstånd. Huvudförslaget ovan överensstämmer med det huvudförslag som föreslås gälla för de yrken som ska undantas från lönekravet för arbetstillstånd. I avsnitt 5.9.3 lämnas ett alternativt förslag på lönekrav för de yrken som ska undantas från lönekravet

[19] Migrationsverket i Nederländerna, *Residence permits.*
[20] Migrationsverket i Finland (2023), *Ansökan om uppehållstillstånd på grund av företagsintern förflyttning (ICT-uppehållstillstånd)* och *Ansökan om uppehållstillstånd för säsongsarbete.*

för arbetstillstånd som innebär att utlänningens lön ska uppgå till minst hälften av medianlönen i Sverige. Om detta förslag införs i stället för huvudförslaget innebärande en lägsta månadslön enligt kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen, bör samma krav för enhetlighetens skull gälla även för de utlänningar som beviljas ICT-tillstånd och tillstånd för säsongsarbete. Utredningen lämnar därför ett alternativt förslag i enlighet härmed.

Detta förslag innebär beräknat utifrån dagens medianlön en lön på 17 100 kronor. Förslaget ligger alltså bara cirka 4 000 kronor över dagens försörjningskrav på 13 000 kronor som har gällt i många år, och är lägre än exempelvis det krav som Nederländerna uppställer för tillstånd för säsongsarbete. Utredningen bedömer mot denna bakgrund att det inte står i strid med ICT-direktivet eller säsongsanställningsdirektivet.

Förslag till ändring i utlänningslagen

6 b kap. 1 §

En utlänning som är anställd av ett företag som är etablerat utanför EES-staterna och Schweiz och som ska tjänstgöra som chef, specialist eller praktikant i mer än 90 dagar i ett företag (värdföretag) som dels är etablerat i Sverige, dels är en enhet som tillhör samma företag eller ett företag inom samma koncern ska, om inte annat följer av tredje stycket eller 3–5 §§, beviljas ett uppehålls- och arbetstillstånd för företagsintern förflyttning av personal (ICT-tillstånd), om

1. utlänningen har varit anställd i företaget under minst tre månader utan uppehåll vid tiden för den företagsinterna förflyttningen,
2. ersättningen inte är sämre än vad som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen, och övriga anställningsvillkor inte är sämre än vad som gäller för arbetstagare som är utstationerade i Sverige enligt 5 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare av ett företag som är etablerat inom EES eller Schweiz,
3. *ersättningen minst uppgår till hälften av medianlönen för Sverige vid tidpunkten för ansökan*,
4. utlänningen, vid vistelse som kommer att uppgå till högst ett år, kan visa att han eller hon har, eller har ansökt om, en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige,
5. utlänningen har de yrkeskvalifikationer och den erfarenhet som krävs för uppdraget som chef eller specialist, eller har en sådan examen från ett universitet eller en högskola som krävs för praktiktjänstgöringen,
6. utlänningen efter förflyttningens slut kommer att kunna överflyttas till en enhet i tredjeland som tillhör samma företag eller till ett företag inom samma koncern i tredjeland, och

7. utlänningen inte utgör ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa.

Om den företagsinterna förflyttningen avser ett reglerat yrke ska utlänningen styrka behörigheten att få utöva yrket i Sverige.

Ett ICT-tillstånd ska inte beviljas om

1. utlänningen inte har fullgjort anmälningsskyldigheten enligt 13 §, eller

2. värdföretaget huvudsakligen har inrättats för att underlätta inresa för personer som är föremål för företagsintern förflyttning.

Paragrafen anger förutsättningarna för att ett ICT-tillstånd ska beviljas. Övervägandena finns i avsnitt 6.

Försörjningskravet i *första stycket 3* tas bort och ersätts av en reglering varav det framgår att ersättningen minst ska uppgå till hälften av medianlönen för Sverige vid tidpunkten för ansökan för att ICT-tillstånd ska beviljas. Det är den medianlön som varje år publiceras av SCB som avses (se vidare kommentaren till 6 kap. 2 § första stycket 1). Om den sökande nyttjar förmåner och andra rättigheter för en arbetstagare som kan påverka löneutbetalningen, till exempel frånvaro på grund av sjukskrivning eller föräldraledighet, bör detta dock inte göra att han eller hon nekas tillstånd (jfr prop. 2012/13:148, s. 141).

6 b kap. 2 §

En utlänning som har beviljats ett ICT-tillstånd av en annan EU-stat och som ska tjänstgöra som chef, specialist eller praktikant i mer än 90 dagar i ett företag som dels är etablerat i Sverige, dels är en enhet som tillhör samma företag eller ett företag inom samma koncern som det i den andra EU-staten ska, om inte annat följer av 3–5 §§, beviljas ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse, om

1. ersättningen inte är sämre än vad som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen, och övriga anställningsvillkor inte är sämre än vad som gäller för arbetstagare som är utstationerade i Sverige enligt 5 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare av ett företag som är etablerat inom EES eller Schweiz,

2. ersättningen minst uppgår till hälften av medianlönen för Sverige vid tidpunkten för ansökan,

3. utlänningen, vid vistelse som kommer att uppgå till högst ett år, kan visa att han eller hon har, eller har ansökt om, en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige, och

4. utlänningen inte utgör ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa.

Om den företagsinterna förflyttningen avser ett reglerat yrke ska utlänningen styrka behörigheten att få utöva yrket i Sverige.

Paragrafen anger förutsättningarna för att ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse ska beviljas. Övervägandena finns i avsnitt 6.

Första stycket 2 ändras på motsvarande sätt som 1 § första stycket 3 och ska tillämpas på samma sätt (se kommentaren till 1 §).

6 c kap. 2 §

Ett tillstånd för säsongsarbete ska beviljas om

1. lönen minst uppgår till hälften av medianlönen för Sverige vid tidpunkten för ansökan,

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

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

4. utlänningen kan visa att han eller hon har, eller har ansökt om, en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige,

5. utlänningen kan visa att han eller hon under sin vistelse kommer att ha tillgång till en bostad med lämplig standard, och

6. rekryteringsförfarandet är förenligt med Sveriges åtaganden inom Europeiska unionen.

Om säsongsanställningen avser ett reglerat yrke ska utlänningen styrka behörigheten att få utöva yrket i Sverige.

Ett tillstånd för säsongsarbete ska inte beviljas om

1. det finns risk för att utlänningen inte har för avsikt att lämna Sverige när tillståndstiden har löpt ut, eller

2. utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa.

Paragrafen innehåller vissa förutsättningar för att beviljas ett tillstånd för säsongsarbete. Övervägandena finns i avsnitt 6.

Kravet på att anställningen ska göra det möjligt för utlänningen att försörja sig själv i *första stycket 1* tas bort och ersätts av en reglering varav det framgår att lönen minst ska uppgå till hälften av medianlönen i Sverige vid tidpunkten för ansökan för att tillstånd för säsongsarbete ska beviljas. Det är den medianlön som varje år publiceras av SCB som avses (se vidare kommentaren till 6 kap. 2 § första stycket 1). Om den sökande nyttjar förmåner och andra rättigheter för en arbetstagare som kan påverka löneutbetalningen, till exempel frånvaro på grund av sjukskrivning eller föräldraledighet, bör detta dock inte göra att han eller hon nekas tillstånd (jfr prop. 2012/13:148, s. 141).

Förslag till ändring i utlänningsförordningen

5 kap. 8 a §

Med *medianlön* enligt 6 kap. 2 §, *6 b kap. 1 och 2 §§ samt 6 c kap. 2 §* utlänningslagen (2005:716) avses den medianlön som Statistiska centralbyrån publicerar för Sverige.

Den senast publicerade medianlönen den dag ansökan kom in till Migrationsverket ska gälla vid prövningen.

7 Exkludering av yrkesgrupper från möjligheten att beviljas arbetstillstånd m.m.

7.1 Inledning

Det förekommer att regelsystemet för arbetskraftsinvandring missbrukas och att arbetskraftsinvandrare utnyttjas på olika sätt. Inom vissa branscher, ofta personalintensiva sådana med låga krav på utbildning, finns särskilt stor risk för exploatering och missbruk av systemet. Mot denna bakgrund ska utredningen utforma ett regelverk som innebär att vissa yrkesgrupper kan exkluderas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd samt ta ställning till vilka grupper som inledningsvis bör omfattas av en sådan exkludering. Urvalet av yrkesgrupper ska kunna ändras över tid.[1]

I betänkandet *Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m.*, SOU 2021:88, redovisar Utredningen om arbetskraftsinvandring sitt uppdrag att kartlägga missbruket av systemet för arbetskraftsinvandring. En sammanfattning av den utredningens slutsatser och av annat pågående arbete inom samma område (främst det som har tillkommit efter 2021) görs i avsnitt 7.2. För en utförlig genomgång av gällande rätt, det arbete som har gjorts för att motverka missbruket av reglerna för arbetskraftsinvandrare och de rapporter som finns på området hänvisas till SOU 2021:88 s. 55–184. I avsnitt 7.3 ges exempel på vad som kan utgöra missbruk av systemet med arbetskraftsinvandring eller arbetslivskriminalitet, med särskilt fokus på människohandel och människoexploatering. I avsnitt 7.4 görs en översiktlig genomgång av de branscher och grupper som enligt de flesta rapporter och aktörer särskilt riskerar att utsättas för arbetslivskriminalitet. Statistiska uppgifter om avslag på ansökan om arbetstillstånd finns i

[1] Dir. 2023:25, s. 5–6.

avsnitt 7.5. I avsnitt 7.6 finns ett kortare komparativt avsnitt. Därefter följer förslag på hur ett regelverk kan utformas och utredningens överväganden.

7.2 Kartläggning av och åtgärder mot missbruk av systemet för arbetskraftsinvandring

7.2.1 SOU 2021:88

Utredningen om arbetskraftsinvandring hade i uppdrag att bland annat kartlägga hur och i vilken utsträckning regelverket för arbetskraftsinvandring används för organiserat missbruk, i vilken utsträckning deltidsarbetande arbetskraftsinvandrare är utsatta för exploatering samt förekomsten av handel med uppehållstillstånd för arbete.

Utredningens kartläggning utmynnar i att det inte går att dra några säkra slutsatser om omfattningen av missbruket eftersom det är svårt att upptäcka brottsligheten och det är sällan den anmäls. Detta kan både bero på att offren inte ser sig som offer och att de är rädda eller i beroendeförhållande till de arbetsgivare som utnyttjar dem. Det konstateras också att ett förfarande som ofta har påtalats, att personer uppger sig ha fått betala stora summor till arbetsgivaren för sina anställningserbjudanden och möjlighet till arbetstillstånd, oftast inte har lett till någon åtgärd av Polismyndigheten om det inte har gått att hänföra till ett annat brott, exempelvis människoexploatering. Sammantaget kommer den största delen av missbruket av systemet för arbetskraftsinvandring aldrig till myndigheternas kännedom. Utredningen konstaterar att problemen är betydande och mycket allvarliga men kan inte kvantifiera omfattningen genom att ange någon siffra.[2]

Utöver yrket personlig assistent görs ingen genomgång av några specifika branscher. Utredningen konstaterar dock vid en genomgång av Migrationsverkets statistik att det inom branscherna för skönhetsvård, städare, slaktare, bagare, köksbiträden och kockar under 2020 och 2021 fanns en överrepresentation av personer som fick avslag på förlängningsansökan för att personen inte nådde upp till de krav som ställts avseende lönen. Dessa branscher hade dessutom en högre andel arbetstagare som inte nådde upp till försörjningskravet på 13 000 kronor. Bland dessa kan det finnas personer som blivit utnyttjade under

[2] SOU 2021:88, s. 175–178.

föregående tillståndsperiod. Städare och hemservicepersonal m.fl. samt kockar och kallskänkor var överrepresenterade när det gällde avslag på ansökan på grund av misstänkta skenerbjudanden och oseriösa arbetsgivare, enligt Migrationsverkets definition, samt för att arbetsgivaren saknar ekonomisk förmåga.[3]

7.2.2 Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet och Delegationen mot arbetslivskriminalitet

Arbetet mot arbetslivskriminalitet har intensifierats de senaste åren. Regeringen gav i december 2017 Arbetsmiljöverket, Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket i uppdrag att under 2018–2020 utveckla ändamålsenliga och effektiva metoder för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. Den 14 januari 2021 beslutades om fortsatt myndighetssamverkan under 2021 med samma syfte. I uppdraget har också ingått att ge ut en årlig lägesrapport. Arbetet med myndighetsgemensamma kontroller mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet har följts upp och analyserats i promemorian *Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet*, Ds 2021:1. I juli 2022 antog regeringen en nationell strategi mot arbetslivskriminalitet, genom vilken regeringen samlar, samordnar och fokuserar sina åtgärder för att motverka och bekämpa arbetslivskriminalitet.[4]

Regeringen har också tillsatt en delegation mot arbetslivskriminalitet, som bland annat med utgångspunkt i det arbete som bedrivs av myndigheterna ska stödja och stärka samhällets samlade insatser mot arbetskriminalitet ur ett brett och långsiktigt perspektiv.[5] Delegationen har hittills utkommit med två delbetänkanden. Det första är SOU 2022:36 som innehåller en definition av begreppet arbetslivskriminalitet, en inledande bedömning av omfattningen och lärdomar från Norge. Det andra, SOU 2023:8, innehåller en redogörelse för arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen samt lärdomar från Danmark och Finland. Även i dessa betänkanden konstateras att det finns väldigt lite kunskap om arbetslivskriminalitetens omfattning,

[3] SOU 2021:88, s. 160–163.
[4] Arbetsmarknadsdepartementet, *Nationell strategi mot arbetslivskriminalitet,* den 1 juli 2022, diarienummer A2022/00996.
[5] Dir. 2021:74, s. 2.

men att det är ett allvarligt samhällsproblem som kan avse omfattande belopp. Mörkertalen är stora, vilket innebär risker för såväl underskattningar som överskattningar.[6] Vid ett försök att fastställa omfattningen har delegationen tittat på hur många personer som saknar inkomst och registrerat boende i Sverige och kommit fram till att 1 204 arbetstagare med arbetstillstånd gjorde detta år 2020. Detta utgör cirka tre procent av delegationens underlag, som utgörs av det totala antalet folkbokförda arbetstagare som fick sin ansökan om arbetstillstånd beviljad mellan 2015–2020 (totalt 39 987 personer). En del av detta resultat kan säkert förklaras av att arbetstagare har migrerat från Sverige utan att det har registrerats i folkbokföringen eller bor inneboende hos någon utan registrerad adress.[7]

Arbetet mot arbetslivskriminalitet och samverkan mellan myndigheter för att bekämpa denna är av relevans vid undersökning av missbruket av systemet av arbetskraftsinvandring men det ska hållas i åtanke att begreppet arbetslivskriminalitet är vitt och innefattar många olika förfaranden, inom flera myndigheters ansvarsområden, som inte har med arbetskraftsinvandring att göra. Exempel på förfaranden som innefattas i begreppet är ekonomisk brottslighet, otillåtet utnyttjande av välfärdssystemen, människohandel, människoexploatering och arbete utan arbetstillstånd.[8]

7.3 Människohandel och människoexploatering m.m.

Allmänt om arbetslivskriminalitet, människoexploatering och människohandel

Arbetslivskriminalitet definieras som kvalificerade förfaranden som strider mot bestämmelser i författningar eller avtal och som rör arbetslivet. Vid bedömningen av om ett förfarande är kvalificerat ska beaktas om förfarandet innebär att en arbetstagare utnyttjas, innebär att konkurrensen snedvrids, utförs i organiserad form eller systematiskt eller är av allvarlig eller omfattande karaktär.[9] Brottsligheten inom arbetslivet är mångfacetterad och kan handla om skilda förfaranden

[6] SOU 2023:8, *Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland*, s. 15–16.
[7] SOU 2023:8, s. 135–141.
[8] Se till exempel SOU 2022:36, *Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge*, s. 55–74.
[9] SOU 2022:36, s. 13–14.

såsom arbetskraftsexploatering, arbetsmiljöbrott, ekonomisk brottslighet, brott mot utlänningslagen eller bidragsbrott. Exkluderingen av yrkesgrupper från möjligheten att få arbetstillstånd har till syfte att minska missbruket med regelverket kring arbetskraftsinvandring. Mot denna bakgrund berörs inte närmare arbetsgivare som begår arbetsmiljöbrott, ägnar sig åt bidragsfusk eller liknande. I följande avsnitt läggs i stället särskilt fokus på brotten människoexploatering och människohandel, som är de allvarligaste formerna av arbetslivskriminalitet som kan ha relevans för missbruk av systemet med arbetskraftsinvandring.

Människohandel regleras i 4 kap. 1 a § brottsbalken (BrB) och innebär att en gärningsman genom exempelvis olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons utsatta belägenhet som allvarligt begränsar personens alternativ rekryterar, transporterar, överför, inhyser eller tar emot en person i syfte att han eller hon ska exploateras för bland annat tvångsarbete. Människoexploatering regleras i 4 kap. 1 b § BrB och innebär att en gärningsman som i annat fall än genom människorov eller människohandel genom olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation exploaterar en person i tvångsarbete, arbete under uppenbart orimliga villkor eller tiggeri.

Migrationsverket ska på regeringens uppdrag bidra i arbetet mot människohandel och för i detta arbete bland annat statistik över påträffade misstänkta fall. Migrationsverket gör i sin statistik inte skillnad på människohandel eller människoexploatering, eller i vilken bransch som fallen påträffas inom. År 2022 identifierade myndigheten totalt 515 misstänkta fall, varav 284 rörde män, 210 kvinnor och 21 barn.[10] Det är fler än de närmast föregående åren men ökningen berodde till stor del på två specifika ärenden rörande misstänkt tvångsarbete, som omfattade cirka hälften av fallen 2022. Ungefär en femtedel av fallen det året gällde misstanke om människohandel för sexuella ändamål. År 2021 identifierades totalt 261 misstänkta fall, år 2020 identifierades 366 misstänkta fall och år 2019 identifierades 481 misstänkta fall. Statistiken avser såväl personer som kommit hit med tillstånd som sådana som har befunnit sig här illegalt. Även människohandel eller människoexploatering som misstänks ha skett i ett annat

[10] Migrationsverket (2023), *Fler fall av misstänkt människohandel identifierade 2022.*

land ingår i statistiken.[11] Samtliga av dessa fall är därför inte av relevans för missbruket av systemet med arbetskraftsinvandring, och eftersom siffrorna inte är knutna till yrken går de heller inte att använda som underlag för att bedöma vilka yrken som bör exkluderas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd.

Nationella samordningen mot prostitution och människohandel

Jämställdhetsmyndigheten ska på nationell nivå samordna arbetet mot människohandel. Den del av Jämställdhetsmyndigheten som har hand om dessa frågor är Nationella samordningen mot prostitution och människohandel (NSPM). Runt om i landet har NSPM särskilda regionkoordinatorer som utgör en del av den nationella samordningen mot prostitution och människohandel. Under år 2022 fick regionkoordinatorerna kännedom om 375 personer som antogs varit utsatta för människoexploatering. Av dessa utgjorde 130 exploatering av arbetskraft, varav 71 var män, 19 kvinnor, 4 minderåriga och resterande av okänt kön eller okänd ålder. De vanligaste branscherna var (i fallande ordning) gröna näringar, bygg, hotell och restaurang, industri, biltvätt- eller bilverkstad och städ. Siffrorna gör inte skillnad på om personerna kommer från tredjeland eller från Europa och inte heller vad de har för typ av tillstånd. EU-länderna Rumänien och Bulgarien var exempelvis två av de fem vanligaste länderna som de personer som identifierades under 2022 kom ifrån. Mörkertalet bedöms vara stort.[12]

Anmälningar och domar avseende människohandel, människoexploatering m.m.

Utredningen har gått igenom den statistik som finns avseende anmälda fall av människohandel och människoexploatering samt ett antal domar, för att undersöka om dessa kan användas som underlag för vilka yrken som ska exkluderas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd.

[11] SOU 2021:88, s. 138–139 och Migrationsverket (2023), *Fler fall av misstänkt människohandel identifierade 2022.*
[12] Nationella samordningen mot prostitution och människohandel (2023), *Regionkoordinatorernas statistik om människohandel och människoexploatering 2022.*

Brottsförebyggande rådet (Brå) är ansvarig myndighet för kriminalstatistiken i Sverige, vilket innefattar bland annat anmälda brott samt personer misstänkta eller lagförda för brott. I följande tabell finns anmälda fall av människohandel för tvångsarbete och människoexploatering för tvångsarbete under åren 2018–2022.

Tabell 7.1 Anmälda fall enligt statistik från Brå

Endast fall av människohandel och människoexploatering som innefattar tvångsarbete eller arbete under orimliga villkor

Kategori	2018	2019	2020	2021	2022
Människohandel (tvångsarbete)	29	49	24	24	37
Människoexploatering (tvångsarbete eller arbete under orimliga villkor)	4	43	73	62	83

Källa: Brå, 2023.

Tabellen visar händelser som anmälts och registrerats som brott hos Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket och Ekobrottsmyndigheten. De anmälda brotten inkluderar även händelser som efter utredning visar sig vara annat än brott. Tabellen innehåller bara anmälningar avseende människohandel för tvångsarbete och människoexploatering för tvångsarbete eller arbete under orimliga villkor, och tar alltså inte med andra former av människohandel eller människoexploatering. Av tabellen kan utläsas en stigande trend för båda brotten under perioden, även om det också har varit tillfälliga nedgångar. Den säger dock ingenting om huruvida de personer som utsatts var arbetskraftsinvandrare eller arbetade i Sverige på annan grund eller illegalt.

Tabell 7.2 Lagförda fall enligt statistik från Brå

Människohandel och människoexploatering som huvudbrott

Kategori	2018	2019	2020	2021	2022
Människohandel	15	2	7	1	0
Människoexploatering	0	0	0	5	0

Källa: Brå, 2023.

Antalet lagförda fall av brotten människohandel och människoexploatering är betydligt färre än antalet anmälningar. Med lagföringsbeslut avses fällande domslut i tingsrätten, godkänt strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse. I tabellen ovan finns bara med de lagföringar där brotten människohandel eller människoexploatering har varit huvudbrott. I statistiken över lagföringar görs ingen skillnad på vilken typ av människohandel eller människoexploatering det är fråga om och såväl tvångsarbete som andra former av människohandel och människoexploatering omfattas alltså av siffrorna i tabellen. Lagförs flera personer i samma dom syns detta som flera lagföringar.

Utredningen har gått igenom de sju domar som finns där huvudbrottet var människoexploatering (fem från tingsrätt, en från hovrätt, och en från Högsta domstolen). Fem av domarna avser EU-medborgare som utnyttjats för tiggeri. En dom avser två barnflickor som kommit till Sverige från tredjeland för att arbeta (utan arbetstillstånd). Den sista domen, NJA 2022 s. 23, avser en restaurangägare som lät två personer från Bangladesh arbeta hos sig under orimliga villkor. Den ena personen hade uppehållstillstånd i Sverige för att studera och den andra personen hade uppehållstillstånd på grund av anknytning till studenten. I inget av dessa fall var det alltså fråga om personer med arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL.

Utredningen har också gått igenom 23 domar mellan år 2018–2023 där huvudbrottet var människohandel, vilket inkluderar den största delen av alla domar som kommit under den aktuella perioden. Av dessa var elva hovrättsdomar och resten tingsrättsdomar. Några av dem avsåg flera personer. Samtliga domar utom en handlar om medborgare i andra EU-länder, främst Rumänien och Bulgarien, som har utnyttjats i sexuella syften eller för tiggeri. En dom avser en kvinna som fört sina döttrar till ett IS-kontrollerat område i Syrien. Inte heller dessa domar handlar alltså om personer som har kommit till Sverige med uppehållstillstånd för arbete, och de är inte heller av relevans för utredningens arbete.

Även brotten bedrägeri enligt 9 kap. 1–3 §§ BrB och ocker enligt 9 kap. 5 § BrB skulle kunna bli aktuella vid missbruk av systemet för arbetskraftsinvandring, exempelvis genom att någon vilseletts om lönens storlek och förmås utföra arbete som innebär vinst för den som vilselett och förlust för den som arbetat. Det förekommer också att personer döms för bedrägeri i fall där alla rekvisit avseende människohandel eller människoexploatering inte anses uppfyllda. Ett så-

dant exempel är Nacka tingsrätts dom i mål B 6903-18 från den 5 maj 2022, där två nagelskulptörer från Vietnam med arbetstillstånd arbetade hos en arbetsgivare som dömdes för bedrägeri mot dem på grund av att lägre löner än vad som utlovats utbetalats. Bedrägerier är ett av de vanligaste brotten i Sverige och innefattar en mängd olika förfaranden. Antalet anmälda bedrägerier år 2022 var 181 757 och samma år lagfördes 1 309 personer i domar eller beslut där bedrägeri var huvudbrott.[13] Att ta fram de domar som avser personer med arbetstillstånd och undersöka vilka branscher som de arbetar inom är därför inte möjligt.

Sammanfattningsvis berör inga av de domar som avser människohandel eller människoexploatering utlänningar som har kommit hit med arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL. Eftersom det inte finns någon sammanställd statistik som rör just domar där arbetskraftsinvandrare är brottsoffer är det inte heller möjligt att särskilja dessa domar från övriga domar om exempelvis bedrägeri. Det går alltså inte att använda statistik över lagföringar eller anmälda brott som underlag för vilka yrkesgrupper som bör exkluderas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd.

7.4 Riskgrupper och riskbranscher

7.4.1 Grupper på arbetsmarknaden som särskilt riskerar att utsättas för arbetskraftsexploatering

Den grupp som är relevant enligt utredningens uppdrag är arbetskraftsinvandrare från tredjeland med arbetstillstånd i Sverige. Det finns dock flera riskgrupper för arbetskraftsexploatering utöver denna grupp. De rapporter och granskningar som pekar ut riskbranscher i det följande har ett vidare perspektiv än att endast undersöka personer som utnyttjas inom systemet för arbetskraftsinvandring. Riksrevisionen pekar till exempel i sin granskningsrapport från 2020 ut ytterligare fem riskgrupper för arbetskraftsexploatering, nämligen asylsökande med undantag från kravet på arbetstillstånd, tredjelandsmedborgare som har arbetstillstånd i andra EU/EES-länder, utstationerade och

[13] Brå, 2022.

utsända, utsatta EU/EES-medborgare och irreguljära arbetskraftsinvandrare (arbetstagare utan tillstånd).[14]

I betänkandet SOU 2023:8 omfattas asylsökande och deras anhöriga, personer med beviljat uppehålls- och arbetstillstånd, gäststuderande och deras anhöriga samt personer med beviljat uppehållstillstånd som är varaktigt bosatta i annat EU-land och deras anhöriga av analysen av riskgrupper för arbetslivskriminalitet. Dessa riskgrupper omfattar cirka 245 000 personer och är alltså mycket större än gruppen personer med uppehållstillstånd för arbete och arbetstillstånd i Sverige.[15] De arbetskraftsinvandrare som är relevanta för utredningens uppdrag är dock en del av riskgruppen i samtliga studier som gåtts igenom varför de branscher som tas upp i det följande är av relevans när utredningen tar ställning till vilka yrkesgrupper som bör omfattas av en exkludering från möjligheten att beviljas arbetstillstånd.

7.4.2 Branscher där risken för missbruk är särskilt stor

I utredningens uppdrag ingår bland annat att analysera och ta ställning till vilka yrkesgrupper som inledningsvis bör omfattas av en exkludering. Följande avsnitt innehåller därför en genomgång av branscher där det finns yrkesgrupper som löper särskilt stor risk för att utsättas för arbetslivskriminalitet eller arbetskraftsexploatering. Detta är visserligen inte detsamma som att det förekommer missbruk av systemet för arbetskraftsinvandring men ofta hänger detta samman, vilket bekräftas av att samma branscher pekas ut i SOU 2021:88 som huvudsakligen behandlade missbruk av systemet för arbetskraftsinvandring. Där konstaterar utredaren att problemen med missbruk av systemet generellt har beskrivits som störst inom branscherna bygg, städ och handbilstvätt, restaurang, skönhet, bilverkstäder, transportnäringen, bemanningsbranschen och assistansbranschen.[16]

Det bör hållas i åtanke att det är svårt att på ett säkert sätt uttala sig om omfattningen av arbetslivskriminalitet eller arbetskraftsexploatering i olika branscher. Att myndigheter, arbetsmarknadens parter och andra aktörer har bedrivit mindre arbete i syfte att upptäcka och motverka arbetslivskriminalitet inom vissa branscher behöver inte nöd-

[14] Riksrevisionen (2020), *Statens insatser mot exploatering av arbetskraft – regelverk, kontroller samt information och stöd till de drabbade*, Rir 2020:27, s. 9 och 18–19.
[15] SOU 2023:8, s. 17.
[16] SOU 2021:88, s. 154–155.

vändigtvis innebära att arbetslivskriminalitet är mindre vanligt i dessa branscher.[17] Ingen myndighet har heller överblick över vilka som drabbas av arbetskraftsexploatering och hur många de drabbade är. Mörkertalet är troligtvis mycket stort och det är svårt att få tillförlitliga uppgifter och statistik rörande omfattningen.[18]

Myndigheterna i samverkan mot arbetskriminalitet har i uppdrag att ta fram en årlig lägesbild för det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. En del av uppgiften är att identifiera riskbranscher eller riskmiljöer. Enligt den senaste rapporten, som är från december 2021, är risken för arbetslivskriminalitet som ger samhällsskada störst i branscherna bygg, restaurang, transport, städning samt vård, omsorg och sociala tjänster, vilket innefattar kroppsvård, tandvård och assistans. Även bilvård, jord- och skogsbruk och avfallshantering är branscher som av någon eller några deltagande myndigheter har bedömts vara drabbade och värda att prioritera.[19] I princip samma branscher fanns med i såväl 2019[20] som 2020[21] års rapporter.

Även hos Migrationsverket ses vissa branscher eller yrken som förenade med högre risker med följden att utredningskraven på en ansökan om arbetstillstånd har skärpts inom dessa branscher. Arbetsgivaren ska bland annat kunna visa att det finns förutsättningar att betala ut lön till arbetstagaren. Dessa branscher är städ, hotell- och restaurang, bygg, handel, jord- och skogsbruk, bilverkstad, service, bemanning och personlig assistans.[22]

Utifrån utredningens genomgång av rapporter och utredningar är det tydligt att det är samma branscher som återkommer oavsett om ämnet som behandlas är arbetslivskriminalitet, arbetskraftsexploatering eller missbruk med systemet med arbetskraftsinvandring. Det handlar om personalintensiva branscher där kraven på utbildning är låga. De branscher som särskilt pekats ut gås igenom närmare nedan.

[17] SOU 2023:8, s. 287–288.
[18] Riksrevisionen, Rir 2020:27, s. 6 och 13.
[19] Arbetsmiljöverket m.fl. (2021) *Lägesbild 2021 – För det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*, s. 7–8.
[20] Arbetsmiljöverket m.fl. (2019) *Lägesrapport 2019 – för det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och annan brottslighet i arbetslivet*, s. 6.
[21] Arbetsmiljöverket m.fl. (2020), *Lägesrapport – För det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*, s. 4.
[22] Migrationsverket (2023), *Högre krav för arbetstillstånd inom vissa branscher.*

Personlig assistans

Arbetstillstånd för personlig assistans har bedömts som ett riskområde för organiserad brottslighet och personliga assistenter lyfts särskilt fram i utredningsdirektiven som en yrkesgrupp som skulle kunna exkluderas.

I september 2020 publicerades rapporten *Olle – Strategisk rapport om hur personlig assistans och arbetstillstånd otillbörligt och systematiskt utnyttjas av organiserad brottslighet* på uppdrag av Nationellt underrättelsecentrum (Nuc).[23] I rapporten konstateras att det finns kopplingar mellan arbetskraftsinvandring inom personlig assistans till såväl organiserad brottslighet som våldsbejakande extremism. I rapporten anges att kombinationen av en rättighetslagstiftning (LSS) och en generöst utformad arbetskraftslagstiftning där behovsprövning åligger arbetsgivaren möjliggör ett grovt systemutnyttjande. Arbetstillstånd inom personlig assistans utnyttjas för assistansbedrägerier, illegal migration, arbetskraftsexploatering, brukarimport och annan ekonomisk vinning. Brukarimport innebär att en aktör får arbetstillstånd i syfte att ta en anhörig med funktionshinder till Sverige för att begära assistansersättning. Kartläggningen i rapporten har visat att syftena med arbetstillstånden inom personlig assistans ofta är andra än att faktiskt arbeta. Det påpekas att det kan finnas flera anledningar att ifrågasätta lämpligheten i att bevilja arbetstillstånd inom just personlig assistans, bland annat att det kan innebära en vanvårdsrisk då medföljande släktingar är beroende av att brukarens hälsotillstånd inte förbättras för att få stanna i landet och att insynen är låg när det gäller arbetsförhållanden eftersom arbetet normalt utförs i en privat bostad. Nuc bedömer avslutningsvis att det handlar om ett systemfel och att det därmed kan finnas behov av att se över rådande lagar och regler kring brottsproblematiken men även att åtgärder kan behöva vidtas för att stärka samverkan och kontroll hos alla berörda myndigheter.[24]

Riskerna med arbetstillstånd inom personlig assistans har även uppmärksammats av Migrationsverket som har skärpt utredningskraven för tillstånden. Exempelvis ska sökanden visa att arbetsgivaren har de ekonomiska förutsättningar som krävs för att infria anställningsvillkoren och ge in en kopia av Försäkringskassans beslut om

[23] Nationellt underrättelsecentrum (2020), *Rapporten Olle – Strategisk rapport om hur personlig assistans och arbetstillstånd otillbörligt och systematiskt utnyttjas av organiserad brottslighet.*
[24] Nationellt underrättelsecentrum, *Olle – Strategisk rapport om hur personlig assistans och arbetstillstånd otillbörligt och systematiskt utnyttjas av organiserad brottslighet*, s. 2–3 och 39–40.

assistansersättning. Migrationsverket ska vara observant på ansökningar där en tillståndsgrundande anställning är beroende av assistansmottagarens rätt att vistas i landet.[25]

Antalet ansökningar om arbetstillstånd för personliga assistenter har gått ner betydligt de senaste åren. Under perioden 2009–2019 handlades sammanlagt omkring 5 300 ansökningar om arbetstillstånd som personlig assistent, avseende cirka 3 000 unika individer.[26] Av de ansökningar om arbetstillstånd för personlig assistent som kom in till Migrationsverket år 2022 beviljades dock endast femton enligt 6 kap. 2 § UtlL (varav nio avsåg kvinnor och sex män). Ingen av dessa arbetstagare hade en lön som översteg medianlönen i Sverige 2022. Om även tillstånd på andra grunder än 6 kap. 2 § UtlL samt ansökningar som kom in till Migrationsverket tidigare men avgjordes år 2022 räknas in beviljades 180 ansökningar som rörde arbete som personlig assistent, inklusive förlängningsansökningar och ansökningar om permanent uppehållstillstånd. Av dessa avsåg sexton förstagångsansökningar för s.k. spårbytare.[27] Det totala antalet anställda personliga assistenter i Sverige år 2021 var 66 049, varav 47 147 var kvinnor och 18 902 var män.[28]

Byggbranschen

I flera rapporter har byggbranschen ansetts ha högst risk för arbetslivskriminalitet. Det finns många olika typer av upplägg och förekommer både registrerade arbetstagare, som måste betala tillbaka en del av lönen till arbetsgivare, helt oregistrerade arbetstagare och arbetstagare som lånar ut sina identiteter för fiktivt utfört arbete. Även handel med arbetstillstånd förekommer.[29]

Byggbranschen är personalintensiv, svårkontrollerad och omsätter stora summor pengar. Arbetet innebär ofta arbetsmiljörisker och det finns problem med såväl bidragsbrott som skatteundandragande inom branschen. Det finns oseriösa företag och kontrollerna försvåras av att det är vanligt med underentreprenörer i många led. Arbets-

[25] Migrationsverkets rättsliga ställningstagande RS/012/2021, *Förutsättningar för arbetstillstånd för arbete som personlig assistent*, s. 3.
[26] SOU 2021:88, s. 163.
[27] Migrationsverket, 2023.
[28] SCB, 2023.
[29] Se t.ex. *Arbetsmiljöverket m.fl. (2021)*, s. 7 och Ekobrottsmyndigheten (2020), *Ekobrottsmyndighetens lägesbild om ekonomisk brottslighet i Sverige, s.* 15.

givarna kan ofta befinna sig i ett annat land, eftersom utstationering är vanligt.[30]

Tredjelandsmedborgare som är bosatta i en annan EES-stat, är anställda av ett företag i det landet och för företagets räkning ska arbeta tillfälligt i Sverige i samband med exempelvis en entreprenad är undantagna från kravet på arbetstillstånd (5 kap. 2 § första stycket 4 UtlF). Detta undantag missbrukas sannolikt då det har förekommit att tredjelandsmedborgare som anträffats arbetande för utländska bolag varken har haft kännedom om det uppgivna bolaget eller varit bosatta i det aktuella landet.[31]

Byggmarknadskommissionen tillsattes 2020 på initiativ av byggbranschen med uppdrag att kartlägga och föreslå åtgärder för att komma till rätta med olagliga och på andra sätt ohederliga upplägg i byggbranschen. I kommissionens slutrapport konstateras att det i grunden är bra och ofta nödvändigt med utländsk aktivitet på den svenska byggmarknaden men att sådan aktivitet har en baksida, nämligen risken att utländsk arbetskraft far illa samt att svenska företag utsätts för otillbörlig konkurrens. Utländska företag som verkar på den svenska byggmarknaden nyttjar ofta den fria rörligheten för tjänster eller rätten att etablera sig inom EU.[32] Byggmarknadskommissionen har genomfört intervjuer med ett antal experter som har pekat på rotsektorn (arbeten i hem), rivning och ställningsbyggande som mest utsatta för problem.[33]

Det krävs ett stort antal olika yrkesgrupper, såväl högkvalificerade som lågkvalificerade, för att genomföra ett bygge och företag och arbetstagare kan vara organiserade i ett flertal yrkes- och branschförbund. Byggbranschen är en stor bransch och investeringarna har de senaste åren uppgått till omkring 550 miljarder kronor per år (omkring 11 procent av BNP). Antalet anställda låg år 2022 på cirka 327 000 personer, även om det växande antalet utländska medarbetare gör siffrorna osäkra. De officiella siffrorna visar att andelen utrikes födda har ökat från 8 till 19 procent på tio år.[34] Trots detta inkom och beviljades relativt få arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL inom byggrelaterade yrken år 2022. Inom yrkesområdet snickare, murare

[30] Arbetsmiljöverket m.fl. (2021), s. 27–28.
[31] Arbetsmiljöverket m.fl. (2020), s. 26.
[32] Byggmarknadskommissionen (2022), *Från svart till vitt – Vänd den osunda utvecklingen i byggbranschen*, s. 112–113.
[33] Byggmarknadskommissionen (2022), s. 44.
[34] Byggmarknadskommissionen (2022), s. 64–66.

och anläggning beviljades 274 tillstånd. Samma år var antalet beviljade arbetstillstånd inom yrkesgruppen gjutare, svetsare och plåtslagare m.fl. 46 och antalet beviljade arbetstillstånd inom yrkesgruppen grovarbetare inom bygg och anläggning var fem (samtliga avsåg män). I yrkesgruppen takmontörer, golvläggare och VVS-montörer m.fl. beviljades 34 personer, varav en kvinna, arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL.[35] Det finns dock också flera högkvalificerade yrken som är relaterade till byggbranschen, exempelvis ingenjörer, som är en stor yrkesgrupp bland arbetskraftsinvandrare. Många av de utlänningar som arbetar inom byggbranschen är EES-medborgare eller varaktigt bosatta i en annan medlemsstat. Åtgärder som endast rör arbetskraftsinvandrare med tillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL får därför troligen begränsade effekter för denna bransch.

Byggbranschen är också den bransch som har flest antal utstationerade arbetstagare i Sverige. År 2022 uppskattade Arbetsmiljöverket antalet utstationerade arbetstagare inom branschgruppen byggverksamhet till 33 167 personer.[36]

Städbranschen

Städbranschen har i flera rapporter pekats ut som en bransch där det förekommer arbetslivskriminalitet. Branschen har problem med skatteundandragande, utnyttjande av arbetstagare samt dåliga anställningsförhållanden med låga löner och långa arbetstider. Att branschen har odefinierade arbetsställen försvårar möjligheten att följa upp verksamheten och kontrollera om överenskommelser om anställningar följs. Arbetsplatsbesök måste ofta förbokas, vilket gör att den som kontrollerar kan komma till en tillrättalagd verksamhet.[37] Dessutom genomför Arbetsmiljöverket och andra myndigheter normalt inte inspektioner i bostäder, varför den städning som sker i privata hem är svår att kontrollera.[38]

De svenska städföretagen har ett stort inslag av utländsk arbetskraft. Skatteverket genomför riskvärderingar av företag utifrån utbetalda och redovisade löner. Det har i en sådan framkommit att det fanns drygt 150 företag inom branschen med fler än tio anställda där

[35] Migrationsverket, 2023.
[36] Arbetsmiljöverket, rapport 2023:1, s. 9.
[37] Arbetsmiljöverket m.fl. (2021), s 30.
[38] Arbetsmiljöverket m.fl. (2020), s. 30.

snittlönen låg under 15 000 kronor per månad, varav drygt fyrtio procent hade en snittlön på under 13 000 kronor per månad.[39] Det är dock endast en mindre andel som är tredjelandsmedborgare med arbetstillstånd.

Det totala antalet individer i Sverige som var anställda som städare år 2021 var 75 603, varav 54 678 var kvinnor.[40] Av de ansökningar som inkom till Migrationsverket år 2022 beviljades 199 arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL för yrket städare, varav 110 avsåg kvinnor. Samma år beviljades 27 tillstånd för säsongsarbete inom yrket städare.[41]

Restaurangbranschen

Restaurangbranschen är en personalintensiv bransch där risken för arbetslivskriminalitet enligt flera rapporter är stor.

Branschen ställer sällan krav på högre utbildning eller kunskaper i svenska. Det finns ett stort personalflöde och det är lätt att sätta folk i arbete direkt eller efter en kortare internutbildning. Detta gör att det även är lätt att ersätta folk som inte godtar dåliga anställningsvillkor. I rapporten *Lägesbild 2021* lyfts fram att arbetskraften utnyttjas genom att arbeta långa pass, i strid mot arbetstidslagstiftningen, och att de ofta får låga löner eller är tvungna att betala tillbaka hela eller delar av lönen. Det förekommer också att anställda bor på arbetsplatsen. Det framhålls även att det faktum att det är vanligt med tredjelandsmedborgare inom restaurangbranschen, tillsammans med arbetsuppgifterna, innebär en ökad risk för att människor utnyttjas och exploateras, särskilt för asylsökande där Migrationsverket inte kontrollerar arbetsvillkor och förhållanden.[42]

Riskerna med utnyttjande och missbruk av arbetskraftsinvandrare inom branschen har påtalats länge. Redan 2012 publicerade Hotell- och restaurangfacket en rapport där resultatet av besök på 64 arbetsplatser som alla hade fått ansökningar om migrerad arbetskraft beviljade redovisades. Alla 64 företag bröt på något sätt mot kollektivavtal och 61 av företagen bröt också mot lagen om anställnings-

[39] Arbetsmiljöverket m.fl. (2019) s. 25.
[40] SCB, 2023.
[41] Migrationsverket, 2023.
[42] Arbetsmiljöverket m.fl. (2021), s. 29.

skydd. Enligt rapporten har de människor som kommer hit ofta betalat stora summor för möjligheten att flytta till Schengenområdet.[43]

Restaurangbranschen har varit fokusbransch för myndigheter under många år. För att få alkoholtillstånd görs en lämplighetsprövning som sedan följs upp genom löpande kontroller och tillsyn. Möjligheten till kontroll har också förbättrats genom införandet av krav på certifierade kassaregister och personalliggare.[44]

Inom yrkeskategorierna kockar och kallskänkor, hovmästare och servitörer samt snabbmatspersonal, köks- och restaurangbiträden m.fl. beviljades 773 arbetskraftsinvandrare, varav 185 kvinnor, arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL år 2022. Ytterligare 54 personer beviljades tillstånd för säsongsarbete inom samma yrkesgrupper. Det totala antalet anställda inom de aktuella yrkesgrupperna i Sverige 2021 var 139 879 personer.[45]

Transportbranschen

Arbetslivskriminalitet bedöms vara utbrett inom transportbranschen (inklusive taxi), med problem som exempelvis brott mot kör- och vilotider samt att cabotagereglerna inte följs (cabotage innebär att inrikes transporter utförs av utländska chaufförer). Det är svårt att utföra arbetsplatsbesök vilket försvårar kontrollen.[46] De senaste åren har lagändringar gjorts för att komma tillrätta med problemen för långväga transporter, bland annat har nya sanktionsavgifter vid överträdelser av reglerna om kör- och vilotider samt färdskrivare m.m. införts och reglerna om utstationering har uppdaterats.[47] Det har också rapporterats att utvecklingen inom godstransporten tycks gå i rätt riktning där Transportstyrelsens mätningar visar på en ökad regelefterlevnad, även om det fortfarande finns problem.[48]

Transportbranschen är en bransch som har gått igenom stora förändringar de senaste åren. Det finns exempelvis en växande marknad för korta transporter inom budbranschen, främst de delar av branschen som levererar färdigmat från restauranger till privatpersoner, där

[43] Hotell- och restaurangfacket (2012), *Till vilket pris som helst? En uppföljning av arbetskraftsmigranters villkor i hotell- och restaurangbranschen.*
[44] Arbetsmiljöverket m.fl. (2020), s. 28–29.
[45] Migrationsverket och SCB, 2023.
[46] Arbetsmiljöverket m.fl. (2021), s. 29.
[47] Arbetsmarknadsdepartementet (2022), *Nationell strategi mot arbetslivskriminalitet,* s. 31.
[48] Arbetsmiljöverket m.fl. (2020), s. 33.

det har funnits tecken på oklara anställningsförhållanden och dålig arbetsmiljö. Personerna som arbetar i denna bransch har ofta ställning som varaktigt bosatta i andra EU-länder eller vistas i Sverige på grund av studier och behöver inte ha arbetstillstånd.[49] Att utesluta denna yrkesgrupp från möjligheten att beviljas arbetstillstånd skulle därför inte ha någon större effekt.

Inom yrkesgrupperna bil-, motorcykel- och cykelförare samt lastbils- och bussförare arbetade totalt 97 251 personer i Sverige 2021. Av de ansökningar som inkom till Migrationsverket år 2022 beviljades 25 uppehållstillstånd för arbetskraftsinvandrare enligt 6 kap. 2 § UtlL inom yrkesgrupperna, varav ett avsåg en kvinna.[50]

Kroppsvårdsbranschen

Kroppsvårdsbranschen, eller skönhetsbranschen, är en växande bransch. Yrkesgruppen skönhets- och kroppsterapeuter, som innefattar till exempel frisörer, massörer, fotterapeuter och nagelterapeuter, sysselsatte 10 929 personer i Sverige år 2021. År 2022 beviljades 43 tredjelandsmedborgare, varav 24 kvinnor, arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL inom yrkesgruppen skönhets- och kroppsterapeuter efter ansökningar som inkom samma år.[51]

Flera myndigheter har uppmärksammat misstänkt brottslighet på nagelsalonger, främst obetalt arbete för personer som är varaktigt bosatta i andra medlemsstater. Migrationsverket har haft svårt att få kontakt med arbetsgivarna och vid flera tillfällen har uppehållstillståndsprocessen avbrutits på grund av ofullständiga ansökningar. Det är vanligt att anställda har en månadslön på pappret men att inkomsterna i realiteten styrs mer av antalet bokningar och hur mycket arbete som utförs. Det finns även dokumenterade problem med skatteundandragande.[52] Vid nationella kontrollinsatser mot nagelsalonger har upptäckts misstänkta fall av såväl människoexploatering och koppleriverksamhet som ett flertal brister gällande arbetsmiljön.[53]

Även massage är en utsatt bransch, där Migrationsverket regelbundet får tips och information om köp av sexuell tjänst i massage-

[49] Arbetsmiljöverket m.fl. (2019), s. 32–33.
[50] SCB och Migrationsverket, 2023.
[51] SCB och Migrationsverket, 2023.
[52] Arbetsmiljöverket m.fl. (2021), s. 30.
[53] Arbetsmiljöverket m.fl. (2019), s. 28.

salonger. Det är dock svårt att kontrollera arbetsförhållandena där eftersom stora delar av arbetskraften på massagesalongerna befinner sig i Sverige på grund av anknytning. Därutöver vistas vissa i Sverige illegalt eller har endast visum för besök i Sverige trots att de arbetar i salongerna.[54]

Bärplockning

Yrkesgruppen bärplockare har i flera rapporter lyfts fram som en grupp som riskerar att utsättas för exploatering. Ett problem med bärplockningen är att arbetsförhållandena för de anställda är svårkontrollerade. Bärplockningen kontrolleras i princip bara av gränspolisen eftersom Arbetsmiljöverket inte kan genomföra kontroller i skogen. Bärplockarna har historiskt ofta kommit från asiatiska länder och en stor andel utgörs av arbetskraftsinvandrare med arbetstillstånd.

Organisationer och media har upprepade gånger rapporterat om missförhållanden för bärplockare.[55] Exempelvis stoppade svenska ambassaden i Bangkok tillfälligt arbetet med att utfärda visum till thailändska bärplockare på grund av brister i dokumentationen inför sommaren 2023. Bakgrunden var att jobbagenturer i Thailand utfärdat skuggkontrakt och felaktiga dokument.[56] I juli 2023 hade Migrationsverket avslagit cirka 450 ansökningar om arbetstillstånd för thailändska bärplockare som inkommit samma år, vilket är en stor ökning från 2022 och 2021 då 52 respektive 33 ansökningar avslogs. De huvudsakliga skälen till avslagen var brister hos de thailändska bemanningsföretagen, hos de svenska bärföretagen eller en kombination av dessa skäl som kom fram efter att Migrationsverket genomfört fördjupade kontroller efter uppgifter om dubbla anställningskontrakt och uteblivna löner.[57]

I en rapport från Delegationen för Migrationsstudier (Delmi) från 2019 har thailändska bärplockares kostnader och intäkter studerats och analyserats. Rapportens slutsats är att kostnaderna kring bärplockningen är relativt höga och att en bärplockare i genomsnitt betalar

[54] Arbetsmiljöverket m.fl. (2019), s. 28.
[55] Se till exempel Dagens Nyheter (2023), *Bärplockningen i Sverige den värsta tiden i mitt liv.*
[56] Gustafsson, Peder (2023), *Arbetstillstånd stoppas för bärplockare – ambassad larmar om skuggkontrakt*, Sveriges radio.
[57] Migrationsverket (2023), *Cirka 5 400 tillstånd beviljade för bärplockare.*

33 000 kronor i fasta kostnader för att arbeta i 70 dagar i Sverige. Cirka hälften av kostnaderna avser betalning till thailändska bemanningsföretag och hälften till svenska bärföretagare som en daglig avgift för boende, mat m.m. För den genomsnittlige bärplockaren från Thailand krävs det 1,6 månader för att tjäna ihop till denna summa, och därefter återstår endast ett begränsat tidsfönster för att tjäna ihop pengar att ta med sig tillbaka till Thailand. Efter att alla kostnader har dragits av tjänar den genomsnittliga bärplockaren cirka 17 000 kronor under en säsong. I rapporten konstateras också att användandet av thailändska bemanningsföretag har utarbetats som ett sätt att undvika arbetsgivaransvar och skatt i Sverige.[58]

År 2022 var 4 337 personer anställda inom yrkesgruppen bärplockare och plantörer m.fl. i Sverige. För att ingå i statistiken ska personen vara folkbokförd i Sverige 31 december, vilket gör att den inte omfattar arbetskraftsinvandrarna som stannar under en säsong. De bärplockare som beviljas arbetstillstånd kommer nästan uteslutande från Thailand. År 2022 beviljades 164 män och 88 kvinnor tillstånd för säsongsarbete i Sverige inom gruppen bärplockare och plantörer m.fl. Samma år beviljades 5 533 män och 734 kvinnor inom yrkesgruppen tillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL. De flesta av de sistnämnda var anställda av utländska bemanningsföretag som sålde sina tjänster till svenska bärföretag. [59]

Bilvård och bilverkstäder

Även i bilvårds/bilservicebranschen förekommer utnyttjande av anställda och bidragsfusk. Det fanns 38 952 personer anställda inom yrkesgrupperna bilrekonditionerare, fönsterputsare och övriga rengöringsarbetare samt motorfordonsmekaniker och motorfordonsreparatörer i Sverige 2021 (grupperna omfattar dock fler personer än endast de som arbetar inom bilvård och bilservice). År 2022 inkom och beviljades 169 arbetstillstånd inom dessa yrkesgrupper, varav tre avsåg kvinnor.[60]

Generellt sett är omsättningen av personal hög och Migrationsverket har noterat att företagen ofta är nystartade. Migrationsverket

[58] Delmi (2019), *Thai berry pickers in Sweden – A migration corridor to a low-wage sector*, report 2019:3, s. vii–viii.
[59] Migrationsverket, 2023.
[60] SCB och Migrationsverket, 2023.

får regelbundet tips om att asylsökande och personer vars vistelse är illegal utnyttjas på olika biltvättar. Anställda kan ha en lön på papperet trots att inkomsterna i realiteten styrs av antalet bokningar och hur mycket arbete som utförs. Det förekommer att anställda tvingas betala tillbaka delar av lönen kontant.[61]

Skatteverkets utredningar har visat på betydande problem med bland annat svartarbete inom bilservicebranschen. Antalet utländska arbetstagare upplevs öka och Arbetsmiljöverket ser fler indikationer på boenden i lokaler där olika typer av bilservice utförs. Vid kontroller har ofta utländska arbetstagare påträffas som inte har rätt tillstånd för att vistas och arbeta i Sverige eller personer vars arbete är oredovisat.[62] Även här kommer man alltså bara åt en begränsad del av problemet genom att exkludera dessa yrkesgrupper från möjligheten att beviljas arbetstillstånd.

7.5 Statistiska uppgifter om avslag på ansökan om arbetstillstånd

Att många utlänningar får avslag på sin ansökan om arbetstillstånd kan vara ett tecken på att det förekommer missbruk av regelverket. I tabellen nedan listas några vanliga yrken inom riskbranscher med uppgift över hur många som fick bifall respektive avslag på sin ansökan om arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL år 2022. Tabellen innefattar endast tillstånd där ansökan både inkom och avgjordes 2022.

Tabell 7.3 Ansökningar om arbetstillstånd 2022

Förstagångs- och förlängningsansökningar

Yrke	Bifall	Avslag
Snickare, murare och anläggningsarbetare	272	166
Personliga assistenter	15	25
Bärplockare och plantörer m.fl.	6 267	425
Städare	199	318
Övriga skönhets- och kroppsterapeuter	23	15
Snabbmatspersonal, restaurang- och köksbiträden m.fl.	406	368
Bil, motorcykel och cykelförare	19	12
Bilrekonditionerare, fönsterputsare och övriga rengöringsarbetare	24	35

Källa: Migrationsverket 2023.

[61] Arbetsmiljöverket m.fl. (2021), s. 31.
[62] Arbetsmiljöverket m.fl. (2020), s. 30–31.

Det kan noteras att avslagsfrekvensen över lag är hög. För snabbmatspersonal, restaurang- och köksbiträden m.fl. bifölls exempelvis endast drygt hälften av ansökningarna.

Vid avslag av en ansökan om arbetstillstånd noterar Migrationsverket orsaken till avslag. Denna uppgift kan vara till ledning bland annat för att identifiera branscher där det förekommer en stor andel skenanställningar/oseriösa arbetsgivare. Följande tabell innehåller yrken inom de branscher som särskilt identifieras som riskbranscher.

Tabell 7.4 Avslag på ansökan om arbetstillstånd 2022

Förstagångs- och förlängningsansökningar

	Arbetsgivare saknar ekonomisk förmåga	Lön sämre än kollektivavtal/ branschpraxis/ försörjningskrav ej uppfyllt	Brister hos tidigare arbetsgivare	Skenanställning/oseriös arbetsgivare[63]	Sökanden uppfyller ej villkor
Snickare, murare och anläggningsarbetare	126	43	6	59	109
Personliga assistenter	3	3	1	33	39
Bärplockare och plantörer m.fl.	5	1	0	0	432
Städare	83	18	5	201	257
Övriga skönhets- och kroppsterapeuter	19	2	0	6	4
Snabbmatspersonal, restaurang- och köksbiträden m.fl.	383	24	7	150	230
Bil, motorcykel och cykelförare	9	4	1	2	22
Bilrekonditionerare, fönsterputsare och övriga rengörings-arbetare	32	2	1	12	19

Källa: Migrationsverket, 2023.

Tabellen innehåller några vanliga orsaker till avslag inom de aktuella yrkesgrupperna men det finns fler orsaker till avslag än de som anges i tabellen. Tabellen innehåller även ansökningar som avgjordes 2022 men som inkom tidigare. Vissa avslagsgrunder, som att unionsföreträdet inte är uppfyllt eller att ansökan har getts in inifrån Sverige, har bedömts vara av mindre relevans vid uppgiften att identifiera bran-

[63] Enligt Migrationsverkets definition.

scher där det särskilt förekommer missbruk av systemet med arbetskraftsinvandring.

Utifrån tabellen är det tydligt att vissa avslagsgrunder är mer vanliga i vissa branscher än i andra. Skenanställning/oseriös arbetsgivare är till exempel grunden för avslag för över trettio procent av ansökningarna för personliga assistenter, närmare trettio procent av gruppen städares ansökningar samt femton procent av ansökningarna för snabbmatspersonal, restaurang- och köksbiträden m.fl. men däremot inga av ansökningarna för bärplockare och plantörer m.fl. Det ska dock noteras att indelningen är gjord efter Migrationsverkets definitioner. Begreppet oseriös arbetsgivare kan exempelvis tolkas på många olika sätt.

År 2023 har hittills 624 ansökningar för bärplockare och plantörer m.fl. avslagits (oktober 2023). Bärplockningssäsongen 2023 är över så dessa siffror kommer inte ändras i någon nämnvärd omfattning. Till skillnad från år 2022 avslogs en stor andel av dessa ansökningar på grund av skenanställning/oseriös arbetsgivare, 479 stycken. Vidare avslogs 67 på grund av att sökanden inte uppfyllde villkoren och nio på grund av att arbetsgivaren saknade ekonomisk förmåga.[64]

7.6 Exkludering av yrken i andra europeiska länder

European Migration Network (EMN) skickade 2018 ut en enkät om migration av lågkvalificerad arbetskraft som besvarades av 22 europeiska länder. En av frågorna som ställdes var om det fanns kategorier av lågkvalificerade migrantarbetare som var undantagna från möjligheten att få tillgång till respektive lands arbetsmarknad av andra orsaker än utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden. Vissa länder svarade att de har sådana villkor för arbetstillstånd, exempelvis en hög lönetröskel eller utbildningskrav, som gör att det i praktiken inte går att anställa lågkvalificerad arbetskraft från tredjeland. Vissa länder beskrev också att utlänningar som inte kunde förväntas återvända till sitt hemland efter tillståndets slut eller asylsökande var kategorier som på vissa sätt inte fick eller var begränsade vad gällde att beviljas arbetstillstånd. Inget av länderna angav dock att några specifika yrkes-

[64] Migrationsverket, 2023.

grupper eller branscher uteslutits från möjligheten att beviljas arbetstillstånd i landet.[65]

7.7 Överväganden och förslag

7.7.1 Vissa yrkesgrupper ska kunna uteslutas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd

Förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska enligt ett bemyndigande få meddela föreskrifter om att vissa yrkesgrupper får uteslutas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd. Vilka yrkesgrupper som inte får beviljas arbetstillstånd ska framgå av en bestämmelse i utlänningsförordningen. De yrken som inledningsvis bör uteslutas är personlig assistent (undergrupp 5343 i SSYK 2012) och bärplockare (undergrupp 9210 i SSYK 2012).

Migrationsverket ska årligen informera regeringen om yrken där missbruket med regelsystemet för arbetskraftsinvandring är så omfattande att yrkena bör uteslutas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd. Denna uppgift bör tas in i instruktionen för myndigheten.

Skälen för utredningens förslag

Utformningen av ett regelverk som innebär att vissa yrkesgrupper kan exkluderas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd

Enligt utredningens direktiv är det regeringen som ska föreskriva att vissa yrkesgrupper ska exkluderas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd. Det bör därför införas ett bemyndigande i 6 kap. UtlL om att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, ska få meddela föreskrifter om att vissa yrken ska få uteslutas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL. Vilka yrkesgrupper som ska uteslutas bör kunna ändras vid behov och bör därför inte anges i lag utan i förordning. I utlänningsförordningen bör därför införas en bestämmelse som reglerar vilka yrken som inte

[65] European Migration Network (2018), *Ad-Hoc Query on Economic Migration Policy regarding Low Skilled Workers – Part 1.*

får beviljas arbetstillstånd. För att det ska bli tydligt vilka yrken som avses bör de anges med både yrkesbeteckning och med kod hämtad ur SSYK 2012. Yrkena bör anges på fyrsiffernivå (s.k. undergrupp enligt SSYK 2012) för att inte riskera att det blir för stora yrkesgrupper där yrken som inte är avsedda utesluts.

För att regeringen ska kunna bedöma vilka yrken som bör uteslutas från möjligheten att få arbetstillstånd behövs ett beslutsunderlag. Det är tydligt utifrån genomgången ovan att arbetslivskriminaliteten är som mest utbredd inom vissa branscher och att personer som kommer till Sverige från utlandet löper särskilt stor risk att utnyttjas. Samtidigt har det under utredningens arbete även framkommit att det underlag som finns är begränsat och att det är svårt att särskilja just arbetskraftsinvandrare från andra grupper av utlänningar som arbetar i Sverige. Missbruk av systemet med arbetskraftsinvandring kan beröra överträdelser av flera olika regelverk och flera olika myndigheters verksamheter och statistikuppgifter. Ingen av de myndigheter som utredningen har talat med har någon helhetsbild av situationen.

Migrationsverket har i uppdrag att bidra i arbetet mot människohandel och identifierar misstänkta fall av tvångsarbete men har ingen statistik över vilka yrkesgrupper det handlar om. Det myndighetsgemensamma arbete som bedrivs mot arbetslivskriminalitet har bland annat resulterat i årliga lägesrapporter där riskbranscher för arbetslivskriminalitet identifieras, men rapporterna innehåller ingen statistik eller liknande kopplad till specifika yrkesgrupper och gör heller ingen skillnad på arbetskraftsinvandrare och andra grupper. Det har också påtalats att en av anledningarna till att vissa branscher särskilt lyfts fram är att flest arbetsplatsinspektioner har genomförts på arbetsplatser inom dessa branscher, och att det mycket väl kan förekomma omfattande missbruk också inom branscher där arbetsplatsinspektioner har varit mindre vanligt förekommande. Det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet är dessutom under utveckling och även om det kan resultera i mer tillförlitliga uppgifter på sikt finns inte detta i dag.[66] Inte heller Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten eller Polismyndigheten har något underlag där särskilt missbruket kopplat till arbetskraftsinvandring framgår. Ingen av de domar

[66] Uppgifter från samtal med Polismyndighetens och Arbetsmiljöverkets ansvariga representanter för arbetet med myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet den 26 respektive 13 september 2023.

som utredningen har gått igenom och som rör människohandel och människoexploatering avser utlänningar som befinner sig i Sverige med uppehållstillstånd på grund av arbete. Utredningen om arbetskraftsinvandring, som hade i uppdrag att kartlägga missbruket med arbetskraftsinvandring, påtalade att omfattningen är svår att fastställa och att mörkertalet antagligen är stort. Samma slutsats har Delegationen mot arbetslivskriminalitet kommit till.

Det finns i dag enligt utredningen ingen självklar aktör eller myndighet som skulle kunna ta fram ett beslutsunderlag till regeringen över yrkesgrupper där det förekommer ett omfattande missbruk med regelverket. Utredningen har dock landat i att den myndighet som är bäst lämpad att få i uppgift ta fram ett sådant underlag är Migrationsverket. Enligt 5 § förordning (2019:502) med instruktion till Migrationsverket ska myndigheten vidta åtgärder för att motverka missbruk av regler, felaktiga utbetalningar och bidragsbrott samt bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott. Migrationsverket har dessutom god kännedom om vilka branscher som är riskbranscher, eftersom de tillämpar högre krav för arbetstillstånd inom dessa branscher. Vid behov finns det inget som hindrar att Migrationsverket samråder med andra myndigheter med kunskap på området, exempelvis Polismyndigheten.

Migrationsverket bör därför få i uppdrag att informera regeringen om yrken där missbruket med regelsystemet för arbetskraftsinvandring är så omfattande att yrkena bör uteslutas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd. Om det inte längre förekommer omfattande missbruk med regelsystemet inom yrken som har uteslutits får uppdraget också anses innefatta en skyldighet för Migrationsverket att underrätta regeringen om det. Migrationsverkets uppgifter framgår av förordning (2019:502) med instruktion för Migrationsverket. Det är därför lämpligt att det nya uppdraget placeras i denna instruktion.

Riskbranscherna har visserligen varit relativt konstanta de senaste åren. På dagens rörliga arbetsmarknad kan det dock snabbt uppkomma nya yrkeskategorier där missbruk av regelverket med arbetskraftsinvandring blir vanligt samtidigt som problemen inom andra yrkeskategorier, där det tidigare har funnits ett omfattande missbruk, kan minska på grund av exempelvis ökade kontroller. Det bör därför föreskrivas att Migrationsverket ska ge informationen till regeringen årligen.

Med missbruk av regelsystemet avses bland annat utnyttjande av utlänningar för människohandel eller människoexploatering men även

andra förfaranden, som att många utlänningar nekas förlängning eftersom de exempelvis inte har fått den lön och de villkor i övrigt som utlovats. Risken för missbruk bör vara omfattande för de yrken som exkluderas. Missbruket måste alltså vara av viss dignitet för att yrket ska uteslutas. Enstaka fall av regelöverträdelser som rör arbetskraftsinvandrare bör inte leda till att ett yrke utesluts. Det bör också finnas en tydlig koppling mellan missbruket och utlänningar med arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL. Om missbruket rör exempelvis utlänningar som arbetar illegalt i Sverige, som är undantagna från kravet på arbetstillstånd eller som befinner sig i Sverige med uppehållsrätt bör problemen angripas på annat sätt än genom att yrkesgruppen utesluts från möjligheten att beviljas arbetstillstånd. Vid bedömningen av vilka yrken som bör uteslutas bör även hänsyn tas till hur stora yrkesgrupperna är bland arbetskraftsinvandrare och om yrkena utgör bristyrken i Sverige. Om det finns tydligt avgränsade delar av yrkesgruppen där missbruk av regelverket inte alls förekommer bör detta också tas i beaktande.

Sveriges internationella åtaganden

Av utredningsdirektiven framgår att hänsyn bör tas till Sveriges internationella åtaganden i exempelvis handelsavtal vid utformandet av systemet för exkludering från möjligheten att beviljas arbetstillstånd. En genomgång av Sveriges internationella åtaganden görs i avsnitt 5.10. Där listas några av de internationella handelsavtal som Sverige genom EU har åtagit sig att följa, till exempel det s.k. GATS-avtalet och CETA. Dessa innehåller dock endast väldigt begränsade regler om inresa och vistelse i ett land i syfte att arbeta och oftast handlar regleringarna om affärsresenärer på kortare vistelse utan krav på arbetstillstånd. Ett regelverk som tillåter att vissa yrkesgrupper exkluderas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd behöver därför inte särskilt anpassas till dessa regler.

Vad gäller det turkiska associeringsavtalet bör det inte vara något problem att utesluta vissa yrken vid den inledande ansökan om arbetstillstånd, eftersom avtalet inte hindrar medlemsstaterna från att fastställa villkor för inresa och vistelse under det första året av arbetstagarens anställning. Eftersom arbetstagaren enligt avtalet efter fyra års reguljär anställning har rätt att i medlemsstaten utöva valfri avlönad

verksamhet bör det dock inte vara möjligt att begränsa arbetsmarknaden på så sätt att vissa yrken är uteslutna. Om ett arbetstillstånd inte kan beviljas enligt nationell rätt ska prövningen av förlängningsansökan göras enligt turkiska associeringsavtalet. Det behöver därför inte införas något undantag på grund av detta avtal.

Hur prövningen ska göras

Eftersom förhållandena i olika branscher kan förändras och yrken kan tillkomma eller tas bort kan det variera över tid vilka yrkesgrupper som exkluderas från möjligheten att få arbetstillstånd. Detta kan till exempel innebära att en yrkesgrupp utesluts från möjligheten att beviljas arbetstillstånd under tiden som handläggningen hos Migrationsverket av en ansökan pågår. Det kan också innebära att en yrkesgrupp, som inte var utesluten när en utlännings förstagångsansökan om arbetstillstånd beviljades, har blivit det vid tidpunkten för ansökan om förlängning.

Ovan föreslås att Migrationsverket årligen ska ge in underlag till regeringen med förslag på yrkesgrupper där missbruket med regelverket är så stort att de ska uteslutas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd. Till skillnad från vad som är fallet med en förteckning över yrken där behovet inte bedöms kunna tillgodoses med arbetskraft i Sverige (se avsnitt 5) bör bestämmelsen som rör exkludering av yrken omfatta ett fåtal yrken. Yrkesgrupperna som inte får beviljas arbetstillstånd bör vara väl avgränsade, bristsituationen inom yrkena i Sverige bör beaktas och det bör finnas tydliga belägg för att det förekommer missbruk med regelverket kring arbetskraftsinvandring för att de ska uteslutas. Några stora eller frekventa förändringar av vilka yrkesgrupper som ska uteslutas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd bör det därför inte handla om. Eftersom det är fråga om yrken där det finns ett omfattande missbruk med systemet med arbetskraftsinvandring är det viktigt att det inte går att utnyttja bestämmelserna på så sätt att en mängd ansökningar i ett visst yrke som ska exkluderas ges in precis innan en ändring i regelverket träder i kraft. Utredningen föreslår därför att det bör vara den bestämmelse som gäller vid beslutstillfället som ska tillämpas vid prövningen av om en utlänning ska beviljas arbetstillstånd. Har ett yrke under handläggningstiden exkluderats från möjligheten att beviljas arbetstillstånd

kommer ansökan om arbetstillstånd alltså avslås. Ansökan ska som huvudregel göras och beviljas innan utlänningen kommer till Sverige, varför konsekvenserna för den enskilde är begränsade.

Vid prövning av en ansökan om förlängning av arbetstillstånd är situationen en annan. Det kan framstå som orimligt att en utlänning som har arbetat och etablerat sig här, och som har uppfyllt villkoren för arbetstillstånd på så sätt att han eller hon kan få en förlängningsansökan beviljad, ska få avslag för att yrket under tiden har uteslutits från möjligheten att beviljas arbetstillstånd. Samtidigt kan konstateras att under den tid det tidigare arbetstillståndet har gällt har det uppdagats att det förekommer missbruk i sådan omfattning att yrket har exkluderats från möjligheten att ligga till grund för ett arbetstillstånd. Det är därför enligt utredningen inte lämpligt att fortsatt arbetstillstånd ska kunna beviljas. Bestämmelsen om vilka yrken som inte får beviljas arbetstillstånd bör därmed tillämpas även vid en ansökan om förlängning.

Urval av yrkesgrupper

Utredningens uppdrag innefattar att ta ställning till vilka yrkesgrupper som inledningsvis bör omfattas av en exkludering. För att en yrkesgrupp ska uteslutas från möjligheten till arbetstillstånd bör det finnas belägg för det förekommer missbruk med regelverket kopplat till personer som arbetar inom yrkesgruppen och som har arbetstillstånd i Sverige. Som anges ovan är det inte enkelt att särskilja just missbruket inom denna grupp från annan arbetslivskriminalitet. Det underlag som finns är ofta begränsat och det finns belägg för missbruk i något enstaka fall snarare än ett mer systematiskt missbruk. Det är också svårt att på ett tydligt sätt avgränsa vilka yrken som ska uteslutas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd. I rapporterna talas det sällan om specifika yrkeskategorier utan oftare om hela branscher, där många olika yrkesgrupper ingår. Byggbranschen är till exempel en bransch där samtliga aktörer är överens om att det förekommer arbetslivskriminalitet. Samtidigt är det en stor bransch som inkluderar många olika yrkesgrupper med olika kvalifikationer. Att exkludera hela byggbranschen från att få arbetstillstånd är därför inte rimligt. Även inom en och samma yrkesgrupp kan det finnas stora variationer i hur utsatt för arbetslivskriminalitet de personer som arbetar inom yrket är. Det har exempelvis påpekats att städare i privata

hem är en utsatt grupp som är svår att kontrollera, medan detta inte på samma sätt är fallet med exempelvis städare som är anställda av offentlig sektor eller stora industrier. För att en yrkesgrupp ska uteslutas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd bör missbruket inom yrkesgruppen vara väl underbyggt och yrkesgruppen bör också vara enkel att avgränsa från andra yrkesgrupper.

Utredningen har med beaktande av dessa omständigheter identifierat ett par yrkesgrupper där arbetslivskriminaliteten har kunnat kopplas till arbetskraftsinvandringen och som det därför kan finnas anledning att undanta från möjligheten att bevilja arbetstillstånd. En sådan yrkesgrupp är personliga assistenter. Personlig assistent är inte ett bristyrke i Sverige i dag och förväntas inte bli det 2026 enligt Arbetsförmedlingens prognoser. Nationellt underrättelsecentrum har i rapporten *Olle – strategisk rapport om hur personlig assistans och arbetstillstånd otillbörligt och systematiskt utnyttjas av organiserad brottlighet* kommit till slutsatsen att arbetstillstånd inom personlig assistans systematiskt utnyttjas för ekonomisk vinning snarare än för att tillsätta en vakans bland personalen. Som exempel anges skenanställningar för att möjliggöra migration för familj och släkt i tredjeland eller arbetskraftsinvandrare inom assistansbranschen som sökt sig till Sverige i syfte att få ett vård- eller omsorgsbehov tillgodosett snarare än att arbeta. Även om rapporten är några år gammal anser utredningen att den ger belägg för de problem som har funnits kopplade till arbetskraftsinvandring inom yrkesgruppen personliga assistenter.

Problemen bör visserligen ha minskat de senaste åren till följd av de utökade kontroller och särskilda riktlinjer kring hanteringen av dessa ärenden som införts av Migrationsverket. Det har också rapporterats om att en följd av de ökade kontrollerna inom assistansbranschen kan vara att bolag som tidigare utfört assistans går över till hemtjänst eller kommunal assistans, där kontrollen bedöms vara mindre utvecklad.[67]

Personliga assistenter utgör i dag en mycket liten andel av de arbetskraftsinvandrare som beviljas arbetstillstånd i Sverige. En del av dessa utgörs av s.k. spårbytare vars möjlighet att få arbetstillstånd föreslås upphöra (se avsnitt 8). Av de som det fanns löneuppgifter för år 2022 hade dessutom endast ett fåtal en lön som översteg medianlönen i Sverige och de allra flesta kommer därför inte att beviljas arbets-

[67] Nationellt underrättelsecentrum (2019), *Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2019*, s. 8.

tillstånd eller förlängning av ett sådant om det lönekrav som föreslås i avsnitt 5 införs (se mer om detta nedan). Lönerna inom yrket kan dock höjas och förhållandena kan komma att ändras i framtiden, varför det ändå kan finnas skäl att exkludera personliga assistenter från möjligheten att beviljas arbetstillstånd. Utredningen lämnar därför ett sådant förslag.

Ytterligare en yrkesgrupp där det finns belägg för att det förekommer missbruk med regelverket för arbetstillstånd är bärplockare. I Delmis rapport *Thai berry pickers in Sweden* från 2019 rapporteras om att bärplockare betalar en relativt stor summa för att få arbeta drygt ett par månader i Sverige. Deras förtjänst blir därmed begränsad. Under 2023 stoppade svenska ambassaden i Bangkok tillfälligt arbetet med att utfärda visum till thailändska bärplockare på grund av brister i dokumentationen, skuggkontrakt och felaktiga dokument. Migrationsverket avslog samma år en relativt stor andel av ansökningarna om arbetstillstånd för thailändska bärplockare på grund av brister hos de thailändska bemanningsföretagen och de svenska bärföretagen. Exempelvis avslogs 479 ansökningar på grund av skenanställning/-oseriös arbetsgivare. Det finns därför enligt utredningen belägg för att utesluta även bärplockare från möjligheten att beviljas arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL. Samtidigt ska det hållas i åtanke att den absoluta majoriteten av de personer som är anställda för att plocka bär i Sverige är arbetskraftsinvandrare från tredjeland. En exkludering av denna yrkesgrupp kan därför komma att få stora konsekvenser för bärindustrin. Bärplockare har dock möjlighet att ansöka om tillstånd för säsongsarbete enligt 6 c kap. UtlL under förutsättning att arbetsgivaren finns i Sverige.

Bärplockare är en yrkesbenämning men någon yrkeskod som endast inkluderar bärplockare finns inte i SSYK 2012 utan den aktuella undergruppen innefattar också plantörer m.fl. Det är därför viktigt att såväl yrket ”bärplockare” som hänvisningen till yrkeskoden i SSYK 2012 finns med i bestämmelsen så att det inte finns någon tveksamhet om vilken yrkesgrupp som omfattas.

7.7.2 En anmälningsskyldighet för arbetsgivare om anställningen upphör eller aldrig tillträds

Förslag: En arbetsgivare till en utlänning som beviljats arbetstillstånd ska, under den tid som utlänningens tillstånd gäller hos den arbetsgivaren, skriftligen anmäla till Migrationsverket om anställningen upphör eller om anställningen aldrig tillträds.

Skälen för utredningens förslag

Utredaren får utöver bestämmelserna om exkludering av vissa yrkesgrupper från att få arbetstillstånd även föreslå andra effektiva åtgärder för att motverka missbruk av systemet med arbetskraftsinvandring.

Den tidigare utredningen om arbetskraftsinvandring har i sitt slutbetänkande SOU 2021:88 lämnat flera förslag på åtgärder för att motverka missbruk av systemet för arbetskraftsinvandring som inte har genomförts. Till exempel föreslog utredningen att vissa krav i fråga om hyra och standard på en bostad som tillhandahålls av arbetsgivaren skulle införas och att en särskild avgift skulle kopplas till brott mot dessa bestämmelser.[68] Detta område är i dag reglerat vad gäller säsongsanställningar men inte vad gäller arbetstillstånd enligt 6 kap. UtlL trots att det rapporterats om missförhållanden i boendemiljön vad gäller arbetskraftsinvandrare och utnyttjande som har sin utgångspunkt i hyresförhållandet.

I SOU 2021:88 lämnas också förslag på andra åtgärder. Exempelvis föreslås att ett arbetstillstånd ska få vägras för arbete hos en arbetsgivare som brutit mot väsentliga regler.[69] Även om Migrationsverket redan i dag har möjlighet att inte bevilja arbetstillstånd vid sådana förhållanden eftersom bestämmelsen i 6 kap. 2 § UtlL är fakultativ, skulle en sådan bestämmelse underlätta kontrollerna och tydliggöra i vilka situationer som ansökan ska avslås. Slutligen har utredningen föreslagit att ett nytt brott, exploatering av utländsk arbetskraft, ska införas, och att handel med bland annat arbetserbjudanden ska kriminaliseras.[70] Alla dessa åtgärder kan om de genomförs bidra till att motverka missbruk av systemet med arbetskraftsinvandring.

[68] SOU 2021:88, s. 215–223.
[69] SOU 2021:88, s. 212–215.
[70] SOU 2021:88, s. 253–260.

Utredningen har undersökt om det, utöver de åtgärder som redan föreslagits av den tidigare utredningen om arbetskraftsinvandring, kan finnas ytterligare åtgärder som är lämpliga. En sådan, som nämns i utredningsdirektiven, är en anmälningsskyldighet för arbetsgivare om en anställning avslutats eller aldrig tillträtts. I dag finns ingen sådan skyldighet som är kopplad till de reguljära arbetstillstånden i 6 kap. 2 § UtlL. Däremot finns en sådan anmälningsskyldighet för tillståndsinnehavaren gällande vissa tillstånd som har sin grund i EU-direktiv. I 6 a kap. 9 § UtlL anges till exempel att den som har ett EU-blåkort ska anmäla till Migrationsverket om anställningen upphör eller den avtalade lönen inte längre når upp till den lönetröskel som ligger till grund för EU-blåkortet. För ICT-tillstånd regleras anmälningsskyldigheten i 6 b kap. 13 § UtlL. Enligt denna bestämmelse ska en utlänning som har ansökt om ett ICT-tillstånd eller ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse anmäla förändringar som påverkar villkoren för tillståndet till Migrationsverket, och ett värdföretag ska underrätta Migrationsverket om förändringar som påverkar villkoren för ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse.

I 7 kap. 3 § första stycket 2 UtlL finns en möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd om en utlänning har beviljats arbetstillstånd och anställningen har upphört, om inte utlänningen inom tre månader har fått en ny anställning som omfattas av arbetstillståndet eller ansökt om arbetstillstånd med anledning av en ny anställning och ansökan därefter beviljas. Enligt 7 kap. 7 e § första stycket 2 UtlL får ett uppehållstillstånd för arbete också återkallas om utlänningen inte inom fyra månader från tillståndets första giltighetsdag påbörjat arbetet. Det finns alltså en möjlighet att, efter en viss angiven tid, återkalla uppehållstillstånd för arbete som beviljats för anställningar som avslutats eller aldrig tillträtts. Det finns dock en risk att Migrationsverket aldrig får kännedom om dessa förhållanden, eftersom det inte finns någon anmälningsskyldighet för arbetsgivaren. Det är alltså möjligt att frågan om återkallelse aldrig aktualiseras hos Migrationsverket trots att förutsättningar finns att återkalla tillståndet. En risk är att det inte förrän efter två år, då det är dags för förlängning av uppehållstillståndet, upptäcks att anställningen avslutats eller aldrig tillträtts. Utredningen föreslår därför att det införs en skyldighet att till Migrationsverket anmäla om anställningar avslutas eller aldrig tillträds. En fördel med en sådan bestämmelse är också att det då kan finnas större utrymme för Migrationsverket att bevilja längre tillståndstid än sex

månader vid provanställningar, eftersom det då finns en skyldighet för arbetsgivaren att anmäla om provanställningen avslutas och inte övergår i en tillsvidareanställning.

Utformning av bestämmelsen

I 6 kap. utlänningsförordningen finns vissa bestämmelser om kontroll vid vistelse i Sverige som arbetstagare. Här finns också bestämmelser om att Migrationsverket får förelägga en arbetsgivare till en utlänning som beviljats arbetstillstånd att skriftligen anmäla om något av de villkor som anges i den bestämmelsen ändras till det sämre. Den nya bestämmelsen, som är en fråga av detaljkaraktär och därför lämpligen regleras på förordningsnivå, bör placeras i anslutning till dessa bestämmelser. Utredningen bedömer att det befintliga bemyndigandet i 23 kap. 1 § UtlL kan användas för detta ändamål.

Bestämmelsen bör innebära en anmälningsskyldighet för arbetsgivaren, och inte som är fallet med bestämmelserna om exempelvis EU-blåkort, arbetstagaren. Det framstår som mer ändamålsenligt att arbetsgivaren, som ofta har bättre kännedom om det svenska systemet, har denna uppgift och bestämmelsen stämmer då bättre överens med övriga bestämmelser i 6 kap. UtlF som behandlar liknande frågor. Vidare har arbetstagaren, som riskerar att få sitt tillstånd återkallat och att tvingas lämna Sverige, mindre incitament att följa kraven i en sådan bestämmelse. Uppgiften bedöms inte bli särskilt betungande för arbetsgivaren eftersom det normalt är fråga om undantagsfall då arbetstagaren inte tillträder sin anställning eller att den avslutas i förtid. För att det inte ska bli en administrativ börda bör ett system inrättas som förenklar anmälningsskyldigheten så att en anmälan till exempel kan göras digitalt. Liksom övriga bestämmelser bör anmälningsskyldigheten bara gälla under den tid som utlänningens tillstånd gäller hos den arbetsgivaren.

Enligt 6 kap. 6 c § UtlF gäller att en arbetsgivare efter åläggande från Migrationsverket skriftligen ska anmäla om något av villkoren som anges i 6 kap. 2 § första stycket UtlL ändras till det sämre i förhållande till de uppgifter som legat till grund för beslutet om arbetstillstånd. Att en utlänning tillträder sin anställning, eller inte avslutar anställningen i förtid under tillståndstiden, utgör så grundläggande förutsättningar för arbetstillståndet att det inte ska behövas ett sär-

skilt åläggande från Migrationsverket för att den nu föreslagna bestämmelsen ska kunna tillämpas. Bestämmelsen bör i stället, liksom motsvarande bestämmelse om exempelvis EU-blåkort, gälla alla arbetsgivare med utlänningar anställda som har beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL.

8 Uppdraget att avskaffa systemet med s.k. spårbyte

8.1 Allmänt om möjligheten till spårbyte

8.1.1 Bakgrund till bestämmelsen

Möjligheten att göra ett s.k. spårbyte infördes som ett led i de nya reglerna om ett effektivare system för arbetskraftsinvandring 2008 och innebär att asylsökande som fått avslag på sin ansökan under vissa förutsättningar i stället kan söka och beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete utan att först behöva lämna landet (5 kap. 15 a § och 18 § andra stycket 7 UtlL).

Avsikten är att spårbyte ska vara möjligt i de fall när utlänningen har arbetat under tiden för handläggningen av asylansökan och påbörjat en etablering på den svenska arbetsmarknaden. Att någon i en sådan situation ska tvingas lämna Sverige för att ansöka om uppehållstillstånd för arbete ansågs inte vara i linje med den dåvarande regeringens övriga förslag om ett effektivare system för arbetskraftsinvandring. Vidare menade regeringen att det kan framstå som oskäligt och inte minst kostsamt för den enskilde och hans eller hennes familj. För en arbetsgivare skulle det också bli ett ekonomiskt avbräck om arbetstagaren en tid uteblev från arbetsplatsen för att lämna Sverige och söka nödvändiga tillstånd. Samtidigt framhöll regeringen att det var väsentligt att den nya regleringen inte skapade en ordning som leder till att asylsystemet utnyttjas av den som vill resa in i Sverige för att få tillträde till arbetsmarknaden eftersom det skulle kunna leda till en urholkning av asylrätten och dess legitimitet. Regeringen ansåg också det var viktigt att upprätthålla kravet på att asylprocessen ska ha en tydlig början och ett tydligt slut samt att lagakraftvunna beslut respekteras.[1]

[1] Prop. 2007/08:147, s. 47–48.

8.1.2 Kraven för spårbyte

För att beviljas ett s.k. spårbyte krävs att utlänningen, vars ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande avslagits genom ett beslut som fått laga kraft, vistas här och sedan minst fyra månader har en anställning som både uppfyller kraven för arbetstillstånd i 6 kap. 2 § första stycket UtlL och avser en tidsperiod om minst ett år från ansökningstillfället. Dessutom måste ansökan om spårbyte ha kommit in till Migrationsverket senast två veckor från det att beslutet om avslag på ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande vann laga kraft.

De krav som ställs upp i 6 kap. 2 § första stycket UtlL för arbetstillstånd ska ha uppfyllts under den tid som anställningen varat och ska också vara uppfyllda under den fortsatta anställningstiden. Det innebär att utlänningen ska ha ett anställningsavtal och att lönen, försäkringsvillkoren och övriga anställningsvillkor inte får vara sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller vad som är brukligt inom yrket eller branschen. Det innebär också att anställningen ska göra det möjligt för utlänningen att uppnå en god försörjning.

Kravet på en anställning sedan minst fyra månader innebär att utlänningen måste ha arbetat under handläggningstiden för ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande. Detta är möjligt med stöd av 5 kap. 4 § första stycket UtlF, som innebär ett undantag från kravet att ha arbetstillstånd (s.k. AT-UND). Det är omständigheterna vid tidpunkten för ansökan om tillstånd som är avgörande för bedömningen av frågan om den åberopade anställningen varat under minst fyra månader.[2] Tidskraven på fyra månader respektive ett år avser anställning hos samma arbetsgivare.

Vidare är bestämmelsen om spårbyte enligt praxis enbart avsedd för en personkrets som påbörjat sin etablering på arbetsmarknaden under asylprocessen. Om en utlänning före asylansökan har haft uppehållstillstånd och vistats i Sverige för att arbeta har etableringen inte påbörjats under asylprocessen. Då ska huvudregeln om att uppehållstillstånd för arbete ska ha sökts och beviljats före inresan i Sverige upprätthållas.[3]

[2] MIG 2010:3.
[3] MIG 2020:5.

8.1.3 Medföljande familjemedlemmar

Även en familjemedlem till en utlänning vars ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande har avslagits genom ett lagakraftvunnet beslut, kan beviljas uppehålls- och arbetstillstånd för samma tid som spårbytaren utan att lämna landet (5 kap. 15 a § första stycket 2 och 18 § andra stycket 7 samt 6 kap. 3 § UtlL). Det ska vara fråga om familjemedlemmar som enligt 5 kap. 3 § första stycket 1–4, 3 a § första stycket 1 eller andra stycket UtlL har stark anknytning till spårbytaren. Exempel på sådana personer är make, maka, sambo och ogifta barn. Bestämmelsen är endast tillämplig för familjemedlemmar vars ansökningar om uppehållstillstånd som flyktingar eller alternativt skyddsbehövande avslagits genom lagakraftvunna beslut. Det är dock även möjligt för familjemedlemmar till en spårbytare, som inte ansökt om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande, att beviljas upphållstånd på grund av anknytning till spårbytaren med stöd av bestämmelsen i 4 kap. 4 a § UtlF. Enligt den bestämmelsen får uppehållstillstånd beviljas en familjemedlem till en utlänning om familjemedlemmen är make eller sambo till utlänningen eller släkting i rakt nedstigande led till utlänningen eller till hans eller hennes make eller sambo, om släktingen är beroende av någon av dem för sin försörjning eller är under 21 år och utlänningen med stöd av 5 kap. 15 a § första stycket 1 UtlL har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Ansökan kan i dessa fall som huvudregel inte beviljas efter inresa. Det finns dock en möjlighet enligt 5 kap. 18 § andra stycket 11 UtlL att bevilja en familjemedlem ett uppehållstillstånd inifrån Sverige om det föreligger synnerliga skäl.

Sedan den 1 juni 2022 får ett uppehållstillstånd för en familjemedlem till en spårbytare endast beviljas om anknytningspersonen kan försörja sig och familjemedlemmen. Försörjningskravet ska prövas vid ansökan om spårbyte men gäller inte vid prövning av en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd, såsom vid en ansökan om förlängt uppehållstillstånd som familjemedlem. Försörjningskravet gäller även i de fall familjemedlemmen inte ansökt om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande (4 kap. 4 a § UtlF).

8.1.4 Förlängning av uppehållstillstånd för arbete som har beviljats med stöd av 5 kap. 15 a § UtlL

Det saknas bestämmelser i utlänningslagen som reglerar vilken prövning som ska göras vid en ansökan om förlängning av ett uppehållstillstånd som meddelats med stöd av 5 kap. 15 a § UtlL. Av praxis framgår dock att en sådan förlängningsansökan ska prövas enligt förutsättningarna i 6 kap. 2 § första och andra stycket samma lag.[4]

Ansökan om förlängning kan ges in och beviljas inifrån landet. Detta framgick tidigare enbart av praxis[5], men sedan den 1 juni 2022 finns en särskild bestämmelse i 5 kap. 18 § andra stycket 8 a UtlL. Om utlänningen ansöker om förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete, som har beviljats enligt 5 kap. 15 a § UtlL, gäller alltså undantag från huvudregeln att en utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige ska ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet. Enligt 5 kap. 18 § andra stycket 8 c UtlL får även familjemedlemmar till spårbytaren som ansöker om förlängning beviljas ett fortsatt uppehållstillstånd inifrån landet.

Med en förlängningsansökan avses en ansökan som kommer in under tiden då det tidigare tillståndet fortfarande gäller.[6] I MIG 2021:1 uttalade Migrationsöverdomstolen att i uttrycket förlängas normalt även ligger att ansökan avser ett fortsatt tillstånd på samma grund.

8.1.5 Förlängning av tillståndstiden för arbetstillstånd

En utlänning som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt 5 kap. 15 a § UtlL och ansöker om förlängning av det tillståndet har även beviljats ett arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL. Tillståndstiden för ett arbetstillstånd får förlängas om anställningen uppfyller förutsättningarna i 6 kap. 2 § första stycket samma lag. Om ansökan avser en ny anställning ska även det s.k. unionsföreträdet beaktas (6 kap. 4 a § UtlL). Enligt 6 kap. 2 a § UtlL får ett arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL inte ges för längre tid än två år. Det får heller inte avse längre tid än anställningstiden och ska knytas till en viss arbetsgivare samt avse ett visst slag av arbete. Efter en

[4] MIG 2022:3.
[5] MIG 2013:13.
[6] Prop. 2021/22:134 s. 73.

sammanlagd tillståndstid om två år ska tillståndet knytas endast till ett visst slag av arbete.

Enligt tidigare regelverk fick den sammanlagda tillståndstiden för arbetstillstånd inte överstiga fyra år eller, vid särskilda skäl, sex år. Sedan den 1 juni 2022 finns det dock inte längre någon begränsning avseende sammanlagd tillståndstid för arbetstillstånd.[7]

En spårbytare som under sammanlagt fyra år under de senaste sju åren har haft uppehållstillstånd för arbete kan, om vissa förutsättningar i 5 kap. 7 och 8 §§ UtlL är uppfyllda, beviljas ett permanent uppehållstillstånd (5 kap. 5 § första stycket 1 UtlL). Utöver bestämmelsen om permanent uppehållstillstånd skulle även bestämmelserna i 5 a kap. 1 § UtlL om ställning som varaktigt bosatt i Sverige kunna aktualiseras.

8.2 Riksrevisionens granskning av spårbyte

8.2.1 Allmänt om rapporten

Riksrevisionen har i rapporten *Spårbyte i migrationsprocessen – kontroller och uppföljning*[8] från oktober 2022 granskat om systemet med spårbyte fungerar effektivt. Granskningen avser i huvudsak Migrationsverkets rutiner och kontrollsystem, liksom regeringens styrning. Rapporten omfattar ärenden som Migrationsverket handlagt och beslutat om enligt lagstiftningen som gällde fram till och med den 31 maj 2022.

I rapporten konstaterar Riksrevisionen bland annat att antalet ansökningar om spårbyte ökat kontinuerligt sedan möjligheten infördes i december 2008. Sedan 2017 är antalet ansökningar 2 000–3 300 per år. Det innebär att var sjätte person som fått avslag på sin asylansökan har ansökt om spårbyte under den senaste femårsperioden. Sedan systemet infördes till och med december 2021 har sammanlagt drygt 20 000 personer ansökt om spårbyte, varav cirka 40 procent har fått sin ansökan beviljad.[9]

[7] Prop. 2021/22:134, s. 67–70.
[8] Riksrevisionen, *Spårbyte i migrationsprocessen – kontroller och uppföljning*, Rir 2022:21.
[9] Riksrevisionen, Rir 2022:21, s. 5.

8.2.2 Spårbyte når rätt målgrupp men systemet kan missbrukas

Enligt Riksrevisionen visar granskningen att systemet med spårbyte över lag förefaller nå rätt målgrupp, det vill säga personer som har kommit till Sverige i syfte att söka skydd och som därefter har påbörjat en etablering på svensk arbetsmarknad. Systemet kan dock utnyttjas för att kringgå lagstiftningen för asyl- och arbetskraftsinvandring. De tre tydligaste indikationerna som lyfts fram i rapporten på att systemet med spårbyte kan ha utnyttjats för att kringgå gällande lagstiftning är följande.

- Var fjärde spårbytare kom från länder där det är ovanligt att sökande har asylskäl. Fem av de tio vanligaste ursprungsländerna för spårbytare hade en 90-procentig avslagsfrekvens för asylansökningar under den granskade perioden.
- Det var inte alla som hade beviljats arbetstillstånd vid spårbyte som uppfyllde det tidigare försörjningskravet som motsvarade en månadslön på minst 13 000 kronor. Fem procent av spårbytarna saknade helt löneinkomst under de fyra månader som föregick ansökan om spårbyte. Vidare hade en fjärdedel av spårbytarna haft löneinkomster före asylansökan. Samtliga av dessa omständigheter kan vara skäl för avslag.
- En fjärdedel av spårbytarna hade fått lön från fler arbetsgivare än den som arbetstillståndet gällde. Detta strider mot regelverket för spårbyte och skulle genom efterkontroller kunna leda till att uppehållstillståndet återkallas.

Att många av spårbytarna kommer från länder där sökande sällan bedöms ha asylskäl är också en indikation på att spårbyte kan ha utnyttjats av personer som saknar skyddsbehov och som använder asylsystemet för att ta sig in på den svenska arbetsmarknaden. Exempel på sådana länder som nämns i rapporten är Mongoliet, Uzbekistan, Ukraina och Georgien som utmärkte sig med höga avslagsfrekvenser på asylansökningar.[10]

Sedan maj 2021 klassar Migrationsverket fyra av de femton vanligaste spårbytarländerna som så kallade säkra ursprungsländer (Mongoliet,

[10] Riksrevisionen, Rir 2022:21, s. 25–26.

Georgien, Albanien och Kosovo)[11]. Förfarandet med säkra ursprungsländer innebär förenklat att asylsökande från dessa länder normalt får avslag på asylansökan och avvisas med omedelbar verkställighet. Migrationsverket gör dock alltid en individuell prövning av asylskälen i varje enskilt fall. Riksrevisionens granskning visar att drygt 16 procent av de sökande som beviljades spårbyte mellan åren 2008–2021 kom från något av de ursprungsländer som klassats som säkra.[12]

8.2.3 Migrationsverkets rutiner och kontrollverksamhet

Riksrevisionens granskning har bland annat innefattat en genomgång av om Migrationsverkets rutiner och kontrollverksamhet fungerar effektivt för att minimera risk för fel eller missbruk av systemet med spårbyte. Riksrevisionen anser att Migrationsverkets rutiner och kontrollverksamhet har tydliga brister i flera delar. Till exempel genomförs Migrationsverkets kontroll av om den sökande har arbetat före asylansökan, så kallad tidig etablering, endast utifrån riskindikatorer. Det innebär att en avstämning och kontroll mot Skatteverkets uppgifter endast genomförs i begränsad utsträckning. Granskningen visar också att Migrationsverket under de senaste åren inte har genomfört efterkontroller av beviljade spårbytesärenden på grund av resursbrist. Det innebär att det finns risk för att fel eller missbruk inte upptäcks förrän personen ansöker om en förlängning av tillståndet. Det medför även att Migrationsverkets förutsättningar för att upptäcka och återkalla arbetstillstånd som kan ha utfärdats på fel grunder försämras.

Konsekvenserna av brister i kontrollverksamheten är till exempel risk för lönedumpning, att skenanställningar inte upptäcks, att utsatta människor utnyttjas på arbetsmarknaden samt att personer som inte uppfyller villkoren för spårbyte ändå kan beviljas uppehålls- och arbetstillstånd. I förlängningen finns även risk för att människor tappar förtroende för systemet.[13]

[11] Jfr 8 kap. 19 § UtlL och MIGRFS 2021:4.
[12] Riksrevisionen, Rir 2022 :21 s. 27–28.
[13] Riksrevisionen, Rir 2022:21, s. 33.

8.2.4 Regeringens styrning

Riksrevisionens granskning innefattar också regeringens styrning. Enligt Riksrevisionen visar granskningen att regeringen borde ha följt upp hur systemet med spårbyte tillämpas för att kunna agera vid eventuella problem. När systemet med spårbyte initierades 2008 fanns inga tidigare erfarenheter och ingen forskning som stöd för utformningen och genomförande av reformen. Flera remissinstanser pekade dock på risker för missbruk, människohandel och oönskade bieffekter samt svårigheter med tillämpningen av regelverket. Mot den bakgrunden och med hänsyn till att systemet ur ett internationellt perspektiv är tämligen unikt, anser Riksrevisionen att det funnits skäl för regeringen att följa upp om riskerna som förutsågs vid införandet fallit ut och om systemet fungerar som det var tänkt. Någon sådan uppföljning har inte gjorts.

Riksrevisionen lyfter dock att regeringen har initierat en översyn av lagstiftningen i syfte att förbättra myndigheters möjligheter att utbyta information med varandra, samt för att effektivisera kontrollverksamheten och minska eventuellt missbruk av arbetstillstånd. Enligt Riksrevisionen kan dessa generella initiativ även förbättra Migrationsverkets förutsättningar för att genomföra kontroller vid spårbyten.[14]

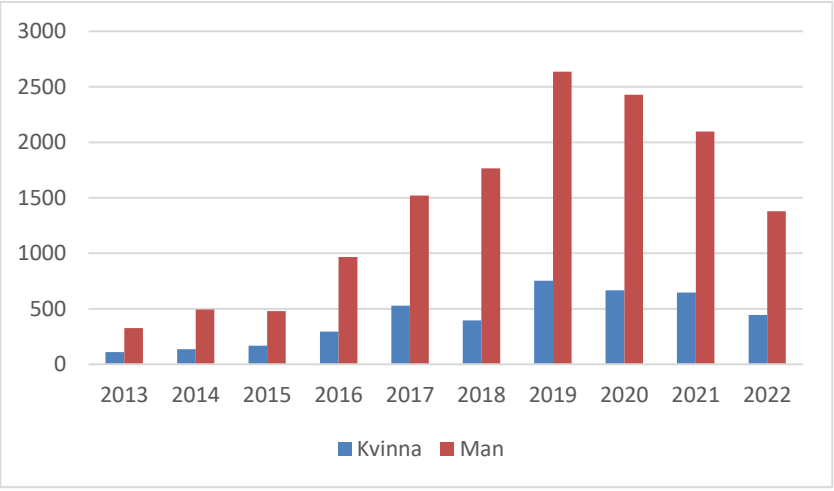
8.3 Vilka och hur många befinner sig i systemet med spårbyte?

8.3.1 Statistik om spårbytare och deras familjemedlemmar

För att få en så bred och aktuell bild av dagens system med spårbyte som möjligt har utredningen begärt in statistiska uppgifter från Migrationsverket. Syftet med att ta fram uppgifterna är att få en uppfattning om antalet individer som befinner sig i systemet med spårbyte och i vilket skede de befinner sig för att bedöma hur många som påverkas om systemet avskaffas.

[14] Riksrevisionen, Rir 2022:21, s. 45.

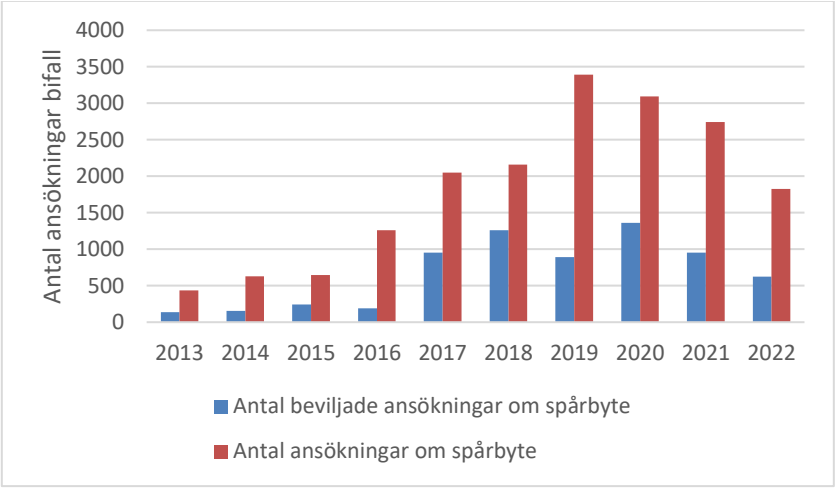
Figur 8.1 Antal ansökningar om spårbyte 2013–2022



Källa: Migrationsverket 2022.

Figuren visar antalet ansökningar om tidsbegränsade uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 a § UtlL 2013–2022 (ej ansökningar om förlängning). Statistiken är uppdelad på män och kvinnor. Sedan 2013 till och med december 2022 har totalt 18 230 personer ansökt om spårbyte. I genomsnitt rör det sig om cirka 2 600 ansökningar per år de senaste fem åren. Det är fler män än kvinnor som ansöker. Det går också utifrån uppgifterna att konstatera att antalet ansökningar ökat från 2013 fram till 2019, då trenden vände och antalet ansökningar har minskat varje år sedan dess. Under 2022 kom det in totalt 1 824 ansökningar, varav 445 avsåg kvinnor och 1 379 män. År 2023 har det hittills (augusti 2023) inkommit 1 364 ansökningar, varav 299 avsåg kvinnor och 1 065 avsåg män.

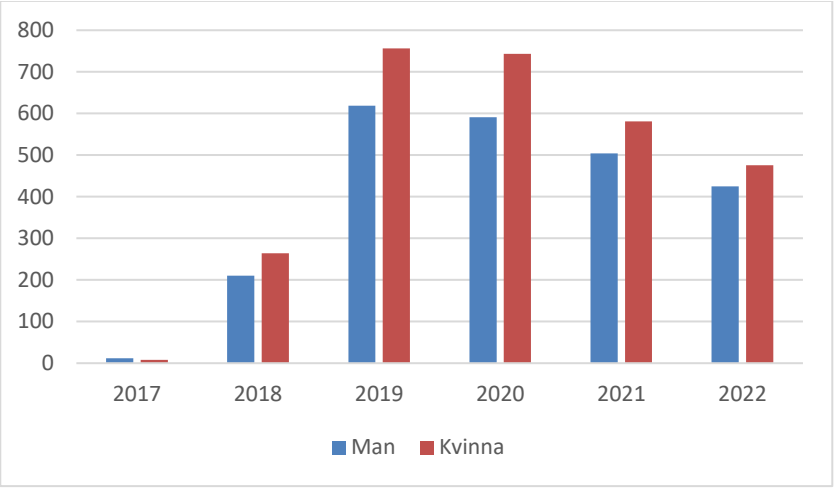
Figur 8.2 Antal beviljade tidsbegränsade ansökningar om spårbyte 2013–2022



Källa: Migrationsverket 2022.

År 2013–2022 har 6 769 ansökningar om spårbyte beviljats, vilket utgör knappt fyrtio procent av det totala antalet ansökningar under samma period. Det totala antalet beviljade ansökningar om tillstånd för år 2018 är dock enligt uppgift från Migrationsverket något högre än figuren visar om även de ansökningar som fått bifall på en annan grund, som till exempel arbetstagare eller okänd, räknas in. Antalet beviljade ansökningar de senaste åren är 893 år 2019, 1 361 år 2020, 952 år 2021 och 626 år 2022. År 2023 har hittills 313 ansökningar beviljats (augusti 2023), varav 75 avsåg kvinnor och 238 män.

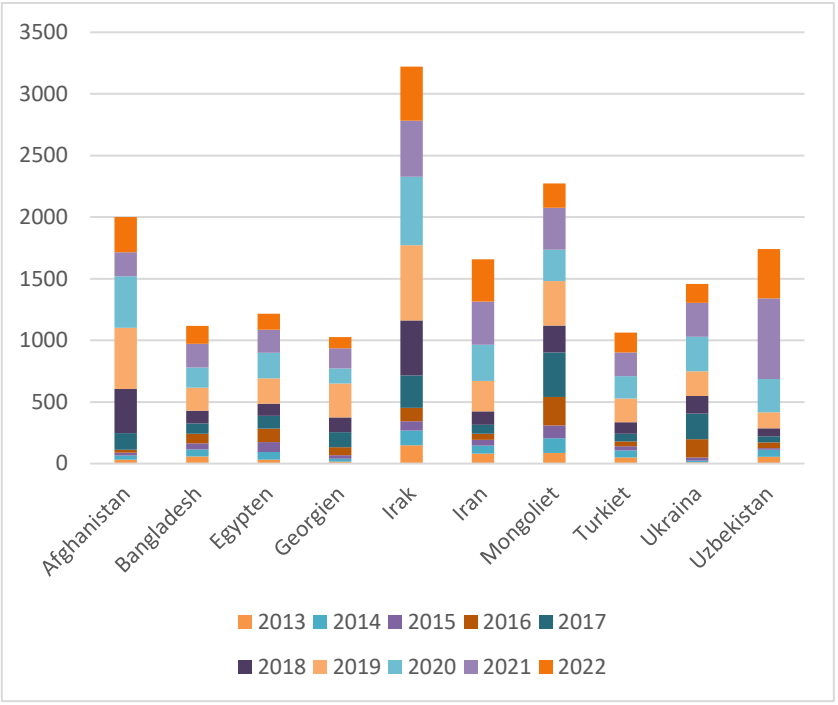
Figur 8.3 Antal ansökningar om tidsbegränsat uppehållstillstånd för anhöriga till spårbytare 2017–2022



Källa: Migrationsverket 2022.

Figuren visar antalet ansökningar om tidsbegränsat uppehållstillstånd avseende utlänningar med anknytning till spårbytare enligt 5 kap. 15 a § första stycket 2 UtlL. Det totala antalet ansökningar har minskat de senaste åren enligt följande: 1 375 ansökningar år 2019, 1 334 år 2020, 1 085 år 2021 och 901 år 2022. Under perioden 2018–2019 beviljades knappt trettio procent av ansökningarna, medan drygt fyrtio procent av ansökningarna beviljades under perioden 2020–2021. År 2022 beviljades 28 procent av alla ansökningar. År 2023 har hittills (augusti 2023) 107 förstagångsansökningar för anhöriga beviljats, varav 58 avsåg kvinnor och 49 män.

Figur 8.4 De tio vanligaste medborgarskapsländerna för spårbytare



Källa: Migrationsverket 2022.

Figuren visar de vanligaste länderna för de som har ansökt om spårbyte år 2013–2022. De vanligaste medborgarskapsländerna för personer som har ansökt om spårbyte under 2022 var i Irak, Iran, Afghanistan och Uzbekistan.

Tabell 8.1 De tio vanligaste yrkesgrupperna för spårbytare med giltiga tillstånd 2023 samt medianlöner för dessa yrkesgrupper 2022

Yrke	Antal spårbytare som har giltiga tillstånd	Medianlön 2022
Snabbmatspersonal, köks- och restaurangbiträden m.fl.	290	25 200
Städare och hemservicepersonal m.fl.	284	25 100
Snickare, murare och anläggningsarbetare	95	36 200
Lagerpersonal och transportledare m.fl.	68	30 300
Målare, lackerare och skorstensfejare m.fl.	34	34 300
Skötare, vårdare och personliga assistenter m.fl.	33	29 600
Vårdbiträden	32	26 300
Butikspersonal	31	29 700
Kockar och kallskänkor	30	28 900
Tvättare, fönsterputsare och övriga rengöringsarbetare	29	25 600

Källa: Migrationsverket och SCB 2023.

Totalt har 1 294 personer giltiga tillstånd enligt 5 kap. 15 a § första stycket 1 UtlL (augusti 2023). I tabell 8.1 listas de tio vanligaste yrkesgrupperna bland dessa personer samt medianlön för varje yrkesgrupp. Medianlönerna avser alla anställda inom yrkesgruppen i Sverige, inte endast arbetskraftsinvandrare.

De två största yrkesgrupperna, snabbmatspersonal, köks- och restaurangbiträden m.fl. samt städare och hemservicepersonal m.fl., täcker in cirka 44 procent av alla spårbytare med giltiga uppehållstillstånd i Sverige. Det kan också konstateras att endast två av de tio största yrkesgrupperna bland spårbytare har en medianlön som överstiger medianlönen i Sverige (34 200 kronor år 2022).

8.4 Överväganden och förslag

Förslag: Systemet med s.k. spårbyte ska avskaffas genom att bestämmelsen i 5 kap. 15 a § UtlL upphävs. Till följd av detta ska även de bestämmelser som hänvisar till den bestämmelsen i utlänningslagen, lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare, utlänningsförordningen, förordningen om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. och förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet ändras eller upphävas.

Skälen för utredningens förslag

Utgångspunkter

I utredningens uppdrag ingår att analysera och ta ställning till hur systemet med s.k. spårbyte kan avskaffas samt lämna nödvändiga författningsförslag. Av utredningens direktiv framgår att regeringen, i likhet med vad vissa remissinstanser uttalade redan när systemet med spårbyte föreslogs, anser att det finns uppenbara risker med systemet. En sådan risk är att asylsystemet kan belastas av onödiga kostnader om personer som saknar skyddsskäl ansöker om asyl i Sverige för att via spårbyte få tillträde till den svenska arbetsmarknaden, vilket minskar systemets legitimitet.

Det har också lyfts fram, både i utredningens direktiv, förarbeten och rapporter, att systemet med spårbyte kan skapa osäkerhet för den enskilde om slutpunkten i asylprocessen och försvåra återvändandearbetet.[15]

Såvitt känt finns det ingen forskning på om möjligheten till spårbyte gör att fler utlänningar som bedömer att de sannolikt inte kommer få asyl ändå söker sig till Sverige.[16] I utredningens direktiv lyfter regeringen fram en rapport av Delegationen för migrationsstudier (*De som inte får stanna – Att implementera återvändandepolitik*)[17] som anger att spårbyte uppfattas som en extra chans att få stanna i Sverige för

[15] Se Malm Lindberg, Hans (2020), *De som inte får stanna – Att implementera återvändandepolitik*, Delmi rapport 2020:1, s. 77–78, SOU 2011:28, *Cirkulär migration och utveckling – förslag och framåtblick*, s. 122 och prop. 2007/08:147 s. 47–48.
[16] Se t ex SOU 2020:54, *En långsiktigt hållbar migrationspolitik*, s. 136.
[17] Malm Lindberg, Hans (2020), Delmi 2020:1, s. 77.

den som fått avslag och har haft ett arbete samt att människor försöker få asyl i Sverige trots att de kommit hit i avsikt att arbeta. I direktiven hänvisas också till Riksrevisionens rapport, i vilken bland annat konstateras att systemet med spårbyte kan utnyttjas för att kringgå lagstiftningen för asyl- och arbetskraftsinvandring.

Utredningens uppdrag omfattar inte en genomlysning av hur systemet med spårbyte fungerar eller att ta fram författningsförslag för att åtgärda eventuella brister med systemet utan endast att ta fram förslag på hur systemet ska avskaffas. Utredningen har härvid tagit slutsatserna i Riksrevisionens rapport som utgångspunkter för sina överväganden och förslag.

Det finns indikationer på att systemet missbrukas

Riksrevisionen påtalade i en rapport från 2020 att asylsökande som ges undantag från kravet på arbetstillstånd kan vara en riskgrupp för exploatering eftersom de har starka drivkrafter att skaffa ett arbete och därmed kunna ansöka om arbetstillstånd från Sverige om de inte får asyl.[18] Bilden förstärks i rapporten från oktober 2022. Var sjätte person som fått avslag på sin asylansökan har ansökt om spårbyte under den senaste femårsperioden. Många av spårbytarna kommer också från länder som sedan 2021 ingår i Migrationsverkets lista över s.k. säkra ursprungsländer. Rapporten ger ett visst stöd för att möjligheten till arbete under asylprocessen och under handläggningstiden av ansökan om spårbyte, kan användas som en väg in på den svenska arbetsmarknaden vid sidan av reguljär arbetskraftsinvandring. Rapporten ger också stöd för att systemet kan utnyttjas av arbetsgivare för att undvika regelmässiga kontroller som gäller för reguljär arbetskraftsinvandring, vilket medför risker för utnyttjande av personer som befinner sig i systemet. Utifrån den statistik som Migrationsverket tagit fram kan det även konstateras att det rör sig om betydligt fler spårbytare än det fåtal personer per år som förutsågs av regeringen vid införandet av möjligheten till spårbyte.[19]

[18] Riksrevisionen, Rir 2020:27, s. 95.
[19] Prop. 2007/08:147, s. 54.

Så kan spårbyte avskaffas

Utredningen gör bedömningen att systemet med spårbyte kan avskaffas genom att bestämmelsen i 5 kap. 15 a § UtlL upphävs. Det innebär att möjligheten att ansöka om ett uppehållstillstånd för arbete och arbetstillstånd inifrån landet efter ett lagakraftvunnet avslagsbeslut på ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande i princip upphör. En person som under asylprocessen påbörjat en etablering på den svenska arbetsmarknaden, och som i och för sig uppfyller kraven för arbetskraftsinvandrare, behöver därmed som huvudregel lämna Sverige för att göra ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd från utlandet.

En sådan ordning innebär att asylprocessen och reglerna för arbetskraftsinvandring hålls åtskilda och kan även sägas upprätthålla kravet på att asylprocessen ska ha en tydlig början och ett tydligt slut. Det innebär också att lagakraftvunna beslut respekteras.

Att bestämmelsen i 5 kap. 15 a § UtlL tas bort innebär att författningsändringar behövs i andra bestämmelser som hänvisar till den. Sådana bestämmelser bör ändras på så sätt att hänvisningen eller bestämmelsen tas bort. Hänvisningar till 5 kap. 15 a § finns i 7 kap. 7 f § och 12 kap. 12 a § UtlL, 4 kap. 4 a och 4 c § UtlF, 2 § lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare, 4 § förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. och 8 a § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Dessa bestämmelser bör dock fortsätta gälla för de spårbytare och deras anhöriga som redan har uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 a § UtlL i Sverige, vilket närmare behandlas i avsnitt 14.

Eftersom bestämmelsen om spårbyte är en nationell konstruktion gör utredningen bedömningen att det inte finns något hinder i unionsrätten eller i internationella konventioner mot att bestämmelsen upphävs.

9 En heltäckande sjukförsäkring som krav för arbetstillstånd

9.1 Bakgrund

Enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och tandvårdslagen (1985:125) är regionerna skyldiga att tillhandahålla hälso- och sjukvård respektive tandvård åt alla som är bosatta inom regionerna.[1] Tillgången till vård följer alltså inte automatiskt av att en utlänning arbetar i Sverige. För utlänningar som vistas och arbetar inom regionen, utan att vara bosatta där, är regionen endast skyldig att erbjuda omedelbar vård.

Tolkningen av bosättningsbegreppet utgår från bestämmelserna i folkbokföringslagen (1991:481). I 3 § folkbokföringslagen anges att den som efter inflyttning anses vara bosatt i Sverige ska folkbokföras. En person anses bosatt 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.[2]

Om ett arbetstillstånd beviljas för en kortare tid än ett år kan det alltså förekomma att utlänningen inte kommer att anses vara bosatt i Sverige och därmed inte ha tillgång till full hälso- och sjukvård. Mot denna bakgrund ska utredningen föreslå ett regelverk som innebär att arbetstillstånd endast kan beviljas för en utlänning som har ordnat en heltäckande sjukförsäkring för den första tillståndstiden. Regionernas kostnader för vården ska ersättas av utlänningens heltäckande sjukvårdsförsäkring eller av utlänningen själv.[3]

[1] Se 8 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen och 5 § tandvårdslagen.
[2] Se även prop. 2021/22:134, s. 35.
[3] Dir 2023:25, s. 6.

9.2 Andra bestämmelser med krav på sjukförsäkring

Krav på heltäckande sjukförsäkring finns redan på flera ställen i utlänningslagen. Vid ansökan om EU-blåkort, ICT-tillstånd, tillstånd för säsongsarbete och uppehållstillstånd för forskning och studier inom högre utbildning m.m. är det ett krav att utlänningen kan visa att han eller hon har, eller har ansökt om, en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige för att tillstånd ska beviljas.[4] Med undantag från EU-blåkort gäller kraven om sjukförsäkring vid vistelser som kommer att uppgå till högst ett år. Bestämmelsen om EU-blåkort är i stället utformad så att utlänningen ska visa att han eller hon har, eller har ansökt om, en sjukförsäkring som gäller i tre månader från inresan i Sverige. Blåkortsdirektivet från 2009 har dock ersatts av ett nytt blåkortsdirektiv som ännu inte har genomförts i svensk rätt. I departementspromemorian om genomförande av det nya blåkortsdirektivet föreslås att bestämmelsen om sjukförsäkring ändras så att den utformas på samma sätt som bestämmelserna för tillstånd på närliggande områden, det vill säga att kravet på sjukförsäkring ska gälla vid vistelser som kommer att uppgå till högst ett år.[5]

Enligt 5 kap. 9 § UtlL, som infördes den 1 juni 2022, får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för högst nio månader beviljas en utlänning som önskar vistas i Sverige för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att starta näringsverksamhet. Som en förutsättning för att få tillståndet anges bland annat att utlänningen har slutfört studier som motsvarar en examen på avancerad nivå och att han eller hon har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige. I förarbetena anges att begreppet sjukförsäkring i bestämmelsen bör ha samma innebörd som redan existerande bestämmelser i utlänningslagen, vilket innebär att försäkringen ska täcka kostnaderna för såväl akut som annan sjukvård samt sjukhusvistelse, tandvård och eventuell hemtransport av medicinska skäl. Vad som i det enskilda fallet utgör en heltäckande sjukförsäkring bör dock vara en fråga för rättstillämpningen att avgöra.[6]

Även för en EES-medborgare är det i vissa fall, t.ex. vid studier, ett krav för uppehållsrätt att han eller hon har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige för sig och eventuella familjemedlemmar (se 3 a kap. 3 § 3 och 4 UtlL). Samma krav finns även vid ansökan om uppehållstillstånd för vissa kategorier av utlänningar som är medborgare

[4] Se 6 a kap. 1 §, 6 b kap. 1 §, 6 c kap. 2 § och 5 b kap. 9 § UtlL.
[5] Ds 2023:6, s. 93.
[6] Prop. 2021/22:134, s. 35.

i Schweiz eller som har ställning som varaktigt bosatta i andra EU-stater (se 4 kap. 9 § första stycket 4–6 UtlF). Här är dock kravet formulerat så att utlänningen ska ha en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige om han eller hon inte omfattas eller kommer att omfattas av den svenska socialförsäkringen.

9.3 Överväganden och förslag

Förslag: För att ett arbetstillstånd ska beviljas ska utlänningen, vid vistelse som kommer att uppgå till högst ett år, ha eller ha ansökt om en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige.

Skälen för utredningens förslag

En utlänning som ska vistas och arbeta i Sverige i minst ett år kommer att folkbokföras i Sverige och därmed omfattas av regionernas skyldighet att tillhandahålla även annan än omedelbar hälso- och sjukvård. En utlänning som vistas och arbetar i landet en kortare tid än så riskerar att inte anses bosatt här. Det bör därför uppställas ett krav på heltäckande sjukförsäkring för att en utlänning som ska vistas i Sverige i högst ett år ska få beviljas arbetstillstånd. Detta krav ska gälla utöver övriga krav, exempelvis kravet på att lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen som finns i 6 kap. 2 § första stycket 2 UtlL.

Vad gäller de bestämmelser som har sitt ursprung i olika EU-direktiv räcker det att utlänningen ska ha ansökt om en heltäckande sjukförsäkring för att ett tillstånd ska få beviljas. Så är dock inte fallet med den nationella regleringen i 5 kap. 9 § UtlL. Det har i samtal med Migrationsverket framkommit att ett problem med den senare bestämmelsen är att den försäkring som utlänningen har tecknat ofta hinner gå ut under handläggningstiden. På detta sätt fordras ytterligare kompletteringar och handläggningstiden förlängs. Utredningen föreslår därför att utlänningen ska ha, eller ha ansökt om, en heltäckande sjukförsäkring för att beviljas arbetstillstånd i Sverige. Försäkringen ska gälla under hela det första året i Sverige. Bestämmelsen

bör formuleras så att det inte har någon betydelse om det är arbetsgivaren eller utlänningen som har tecknat försäkringen.

Bestämmelserna som har sitt ursprung i olika EU-direktiv är formulerade så att utlänningen *ska visa* att han eller hon har eller har ansökt om en heltäckande sjukförsäkring. Den nu föreslagna bestämmelsen bör dock för enhetlighetens skull formuleras på samma sätt som 5 kap. 9 § UtlL, det vill säga att utlänningen *ska ha* en heltäckande sjukförsäkring. Detta bör inte innebära någon skillnad i sak, då utlänningen på begäran av Migrationsverket alltid måste kunna visa att han eller hon har tecknat sjukförsäkringen.

Vid införandet av bestämmelsen i 5 kap. 9 § UtlL ansåg vissa remissinstanser att det närmare borde klargöras vad begreppet heltäckande sjukförsäkring innebär i praktiken.[7] Det är dock inte lämpligt att i lag detaljreglera vad som ska ingå i sjukförsäkringen. Begreppet heltäckande sjukförsäkring i den reglering som nu föreslås bör ha samma innebörd som i redan existerande bestämmelser i utlänningslagen, vilket innebär att försäkringen ska täcka kostnaderna för såväl akut som annan sjukvård samt sjukhusvistelse, tandvård och eventuell hemtransport av medicinska skäl. Vad som i det enskilda fallet utgör en heltäckande sjukförsäkring bör dock vara en fråga för rättstillämpningen att avgöra. Om kostnaderna för vården inte ersätts av sjukförsäkringen kommer dessa att få ersättas av utlänningen själv, under förutsättning att han eller hon inte omfattas av det svenska socialförsäkringssystemet. Någon särskild reglering om detta behöver därför inte införas.

[7] Se prop. 2021/22:134, s. 35.

10 Höjd och differentierad särskild avgift

10.1 Allmänt om den särskilda avgiften i utlänningslagen

Den arbetsgivare som anställer utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige eller som har rätt att vistats i landet men saknar föreskrivet arbetstillstånd begår ett brott. Enligt 20 kap. 5 § UtlL kan den som uppsåtligen eller av oaktsamhet har en sådan utlänning anställd dömas till böter eller, när omständigheterna är försvårande, till fängelse i högst ett år. Den som har en utlänning anställd som inte har rätt att vistas i Sverige eller som saknar föreskrivet arbetstillstånd ska också betala en s.k. särskild avgift (20 kap. 12 § UtlL). Det gäller oavsett om arbetsgivaren döms för brott för att ha anställt en sådan utlänning eller inte. Skyldigheten att betala en särskild avgift gäller också i vissa fall den som är uppdragsgivare åt en arbetsgivare. Både fysiska och juridiska personer kan förpliktas att betala en särskild avgift.

Bestämmelserna om brott och särskild avgift har bland annat sin grund i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/52/EG av den 18 juni 2009 om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt (sanktionsdirektivet). När sanktionsdirektivet genomfördes i svensk rätt föreskrevs att den särskilda avgiften, för varje utlänning, skulle vara hälften av det prisbasbelopp som gällde när överträdelsen upphörde. Om överträdelsen hade pågått under längre tid än tre månader var avgiften i stället hela prisbasbeloppet.[1] För att motverka att arbetsgivare anställer och utnyttjar personer som inte får arbeta i Sverige har den särskilda avgiften därefter fördubblats.[2] I dag är avgiften, för varje utlänning, det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som

[1] Prop. 2012/13:125, *Genomförande av direktivet om sanktioner mot arbetsgivare*.
[2] Prop. 2017/18:176, *Utökade möjligheter till arbetsplatsinspektioner*, s. 15–17.

gällde när överträdelsen upphörde. Om överträdelsen har pågått under en längre tid än tre månader, är avgiften för varje utlänning i stället två prisbasbelopp. Prisbasbeloppet för 2024 är 57 300 kronor.[3]

10.1.1 Arbetsgivares skyldighet att inte ha anställda som saknar rätt att vistas eller arbeta i Sverige

Innan en utlänning påbörjar en anställning är arbetsgivaren skyldig att kontrollera att han eller hon har rätt att vistas och arbeta här, eller är undantagen från skyldigheten att ha arbetstillstånd. Arbetsgivaren är också skyldig att under anställningstiden och under minst tolv månader därefter behålla kopior av handlingar eller ett utdrag ur den eller de handlingar som visar att utlänningen har föreskrivet tillstånd att vistas och arbeta här, eller är undantagen från skyldigheten att ha arbetstillstånd. Arbetsgivarens kontrollskyldighet gäller inte om utlänningen är medborgare i en EES-stat eller i Schweiz, eller är familjemedlem till en sådan medborgare, om denne har rätt till fri rörlighet enligt de regler som gäller inom EU (6 kap. 13 a § UtlF). I de fall en arbetsgivare är skyldig att kontrollera en persons rätt att vistas och arbeta här och personen anställs, är arbetsgivaren också skyldig att inom en bestämd tid underrätta Skatteverket om anställningen. Om utlänningen har ställning som varaktigt bosatt i Sverige eller i en annan EU-stat är arbetsgivaren undantagen från underrättelseskyldigheten (7 kap. 1 b § UtlF).

10.1.2 Förutsättningarna för särskild avgift

Enligt 20 kap. 12 § UtlL ska en fysisk eller juridisk person som har en utlänning anställd som inte har rätt att vistas i Sverige, eller som inte har föreskrivet arbetstillstånd, oavsett om ansvar krävs ut enligt 20 kap. 5 § samma lag, betala en särskild avgift. Avgiften tillfaller staten. En särskild avgift ska dock inte betalas av den som har

- kontrollerat utlänningens rätt att vistas i Sverige,
- behållit en kopia av eller ett utdrag ur den eller de handlingar som visar att utlänningen har rätt att vistas här, och
- underrättat den behöriga myndigheten om anställningen.

[3] 1 § förordningen (2023:532) om prisbasbelopp och förhöjt prisbasbelopp för år 2024.

Under vissa förutsättningar ska också en fysisk eller juridisk person som är uppdragsgivare, eller uppdragsgivare i tidigare led, åt en arbetsgivare som har en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige anställd betala en särskild avgift. Det gäller enligt 20 kap. 12 a § UtlL om uppdragsgivaren, eller en uppdragsgivare i tidigare led, har anlitat arbetsgivaren som underentreprenör för att genomföra ett avtal om entreprenad eller underentreprenad, utlänningen arbetar inom underentreprenaden, och uppdragsgivaren, eller uppdragsgivaren i tidigare led, inte är beställare i huvudentreprenadavtalet. Den ursprungliga beställaren i huvudentreprenadavtalet kan aldrig påföras en särskild avgift.[4]

En uppdragsgivare behöver inte betala den särskilda avgiften om den vidtagit rimliga kontrollåtgärder och inte inser eller har skälig anledning att anta att arbetsgivaren hade en eller flera utlänningar anställda som saknade rätt att vistas i Sverige. En uppdragsgivare i tidigare led ska endast betala avgiften om uppdragsgivaren inser eller har skälig anledning att anta att arbetsgivaren (underentreprenören) hade en eller flera utlänningar anställda som saknade rätt att vistas här och som arbetade inom underentreprenaden.

Om särskilda skäl talar för det får den särskilda avgiften enligt både 12 och 12 a §§ sättas ned helt eller delvis. Möjligheten till nedsättning ska dock tillämpas restriktivt. Enligt förarbetena till bestämmelsen syftar möjligheten till nedsättning till att förhindra att avgiften leder till ett uppenbart obilligt resultat, exempelvis när en mindre arbetsgivare haft ett förhållandevis stort antal arbetstagare utan arbetstillstånd anställda och detta kanske under kort tid. Eller när en mindre uppdragsgivare påförs avgift för ett förhållandevis stort antal anställda utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige.[5]

Det är allmän domstol som efter ansökan av åklagare prövar om särskild avgift ska tas ut. Ansökan ska göras inom två år efter det att överträdelsen upphörde. Vid sådan talan tillämpas bestämmelserna i rättegångsbalken om åtal för brott på vilket inte kan följa svårare straff än böter och bestämmelserna om kvarstad i brottmål (20 kap. 13 § UtlL).

[4] Prop. 2012/13:125, s. 127.
[5] Prop. 1981/82:146, s. 54 *om ändring i utlänningslagen (1980:376), m.m.* och prop. 2012/13:125, s. 128.

10.2 Införande av en särskild avgift och genomförandet av sanktionsdirektivet

En bestämmelse om särskild avgift för fysisk eller juridisk person som hade en utlänning utan arbetstillstånd i sin tjänst fanns redan i utlänningslagen när sanktionsdirektivet genomfördes i svensk rätt. Den infördes eftersom det tidigare sanktionssystemet inte varit särskilt effektivt för att komma åt förfarandet att anställa utlänningar utan föreskrivna arbetstillstånd. De förhållandevis lindriga straff som dömdes ut i förening med en låg upptäcktsrisk hade gjort att påföljderna tedde sig föga kännbara för de oseriösa arbetsgivare som det var fråga om. Vad gällde sanktionsavgiftens storlek föreslogs den utgå från ett bestämt schablonbelopp. Med hänsyn till den ringa upptäcktsrisken ansåg departementschefen att beloppet redan inledningsvis skulle vara så högt att det verkade avskräckande. I propositionen framhölls vidare att sanktionen torde ha en preventiv effekt och att samhället med hjälp av avgifterna i viss utsträckning kan dra in de vinster som brottet medfört.[6]

Sanktionsdirektivet genomfördes i svensk rätt genom författningsändringar som trädde i kraft den 1 augusti 2013. Syftet med direktivet är att motverka olaglig invandring till EU. I direktivet föreskrivs att medlemsstaterna ska förbjuda anställning av tredjelandsmedborgare som vistas i medlemsstaterna olagligt (artikel 3). Enligt artikel 5.1 samt 5.2 a och b ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att överträdelser av det förbudet blir föremål för effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner mot arbetsgivaren. Sanktionerna ska dels omfatta finansiella sanktioner som ska öka i förhållande till antalet olagligt anställda tredjelandsmedborgare, dels betalning av kostnaderna för olagligt anställda tredjelandsmedborgares återvändande i de fall där förfaranden för återvändande tillämpas. De genomsnittliga kostnaderna för återvändande kan dock inkluderas i de finansiella sanktionerna. När det gäller att fastställa den faktiska sanktionsnivån ges medlemsstaterna en viss flexibilitet, beroende på den specifika nationella situationen, hur allvarlig överträdelsen är eller om arbetsgivaren är en fysisk eller juridisk person. Medlemsstaterna får också införa strängare sanktioner än de minimistandarder som fastställs i direktivet (se skäl 4 i sanktionsdirektivet).

Artikel 5.2 a genomfördes genom bestämmelsen om särskild avgift i 20 kap. 12 § UtlL. Att den särskilda avgiften för varje utlänning ut-

[6] Se prop. 1981/82:146, s. 49–53.

gjorde hälften av prisbasbeloppet ansågs uppfylla direktivets krav på att den finansiella sanktionen ska öka i förhållande till antalet olagligt anställda tredjelandsmedborgare.[7]

Som anges ovan ska sanktionerna enligt artikel 5.2 b även omfatta betalning för kostnader för personens återvändande, i de fall förfaranden för återvändande tillämpats. Vid genomförandet av artikel 5.2 b ansåg regeringen att de kostnader som arbetsgivaren ska ersätta staten för ska omfatta kostnader för utlänningarnas resa från Sverige samt resekostnader från Sverige och tillbaka för den eskortpersonal som behöver följa med. Den ordning som regeringen ansåg mest ändamålsenlig var en ordning där de genomsnittliga kostnaderna ingår i den särskilda avgiften. I fråga om uppskattningen av kostnaderna hänvisade regeringen till utredningens beräkning av kostnader i ärenden om verkställighet av beslut om utvisning och avvisning i andra verkställighetsärenden än avseende avvisning direkt vid gränsen, vilka angavs till knappt 60 procent av halva prisbasbeloppet.[8] När den särskilda avgiften höjdes 2018 berördes inte frågan om återvändandekostnader vare sig i utredningen eller i propositionen.[9] Utifrån gällande prisbasbelopp 2024 på 57 300 kronor innebär regeringens tidigare beräkning av den genomsnittliga kostnaden för återvändande en kostnad om cirka 17 190 kronor.

Även bestämmelsen om särskild avgift i 20 kap. 12 a § UtlL tillkom under genomförandet av direktivet och bygger på artiklarna 8.1 a och 8.3.[10]

10.2.1 Utvärdering av sanktionsdirektivet

Inom ramen för den nya migrations- och asylpakten arbetar Europeiska kommissionen med att bedöma hur sanktionsdirektivets effektivitet kan stärkas och med att utvärdera behovet av ytterligare åtgärder. I ett meddelande[11] från september 2021 beskriver kommissionen den praktiska tillämpningen av direktivet. Av meddelandet framgår att medlemsstaterna generellt införlivat direktivets bestämmelser om sanktio-

[7] SOU 2010:63, *EU:s direktiv om sanktioner mot arbetsgivare*, s. 158.
[8] Prop. 2012/13:125, s. 54.
[9] Jfr Ds 2017:16, *Arbetsplatsinspektioner och höjd särskild avgift,* och prop. 2017/18:176.
[10] Prop. 2012/13:125, s. 126.
[11] Europeiska kommissionen (2021), *Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om tillämpningen av direktiv 2009/52/EG av den 18 juni 2009 om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt*, COM (2021) 592 final.

ner i sin nationella lagstiftning, även om de valda strategierna varierar avsevärt eftersom de påverkas av en rad olika faktorer som till exempel olika nationella sanktionssystem, sociala effekter och synen på olaglig anställning, ekonomiska situationer och lönenivåer samt förekomsten av olaglig anställning. Kommissionen konstaterar också att översikten över de åtal som inletts mot arbetsgivare och de sanktioner som tillämpats i praktiken är splittrad och ofullständig, vilket gör det svårt att bedöma direktivets effekter när det gäller att säkerställa en effektiv sanktionsstrategi mot olaglig anställning i alla medlemsstater, och se till att sanktionerna är effektiva, proportionella och avskräckande. På grund av informationsluckorna är det enligt kommissionen inte heller möjligt att göra en slutgiltig bedömning av effekterna när det gäller tillämpningen av finansiella sanktioner mot arbetsgivare. Kommissionen hänvisar också till EU:s byrå för grundläggande rättigheter, som påpekat att de sanktioner och straffavgifter som i praktiken åläggs arbetsgivare i de flesta medlemsstater inte är tillräckligt stränga för att avskräcka arbetsgivare från att bedriva olaglig anställning.[12]

10.2.2 Höjning av den särskilda avgiften

När sanktionsdirektivet genomfördes i svensk rätt var den särskilda avgiften för varje utlänning hälften av det prisbasbelopp som gällde när överträdelsen upphörde. Om överträdelsen hade pågått under längre tid än tre månader var avgiften i stället hela prisbasbeloppet. För att motverka att arbetsgivare anställer och utnyttjar personer som inte får vistats eller arbeta i Sverige fördubblades avgiften den 1 juli 2018. Samtidigt fick Polismyndigheten utökade möjligheter att genomföra inspektioner på arbetsplatser för att kontrollera att arbetsgivare inte har anställda som saknar rätt att vistas eller arbeta i Sverige.[13] Sådana inspektioner får endast genomföras inom verksamhetssektorer som är identifierade som risksektorer i enlighet med artikel 14 i sanktionsdirektivet, i den ursprungliga lydelsen. Identifieringen av risksektorer görs av Polismyndigheten.[14]

Som skäl för höjningen av den särskilda avgiften anförde regeringen följande. Syftet med att kriminalisera anställning av personer som inte har rätt att vistas eller arbeta i Sverige och den särskilda

[12] Europeiska kommissionen, COM (2021) 592 final, s. 4–5.
[13] Se prop. 2017/18:176 och 9 kap. 14 § UtlL.
[14] Se 7 § förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten.

avgiften är bland annat att upprätthålla den reglerade invandringen och förhindra att personer som saknar rätt att vistas och arbeta i Sverige utnyttjas av oseriösa arbetsgivare. Av Polismyndighetens rapportering av genomförda arbetsplatsinspektioner framgår att mellan 100 och 200 personer som saknar föreskrivna uppehålls- och arbetstillstånd påträffas varje år. Enligt regeringen avhöll lagstiftningen inte i tillräcklig utsträckning arbetsgivare från anställningar i strid med utlänningslagens bestämmelser. Vidare menade regeringen att det fanns skäl att justera den särskilda avgiften som är avsedd att utgöra ett komplement till straffbestämmelsen om anställning av personer som inte har rätt att vistas eller arbeta i Sverige. Fördelen med ett schablonbelopp är att det inte krävs någon mer omfattande utredning i det enskilda fallet för att fastställa nivån på den sanktion som ska påföras arbetsgivaren men schablonbeloppet var enligt regeringen för lågt. För att i större utsträckning avhålla arbetsgivare från att anställa personer som inte har rätt att vistas eller arbeta här höjdes därför den särskilda avgiften. Samma höjningar gjordes avseende den särskilda avgiften för den som är uppdragsgivare, eller uppdragsgivare i tidigare led, i ett entreprenadförhållande där en underentreprenör har en utlänning anställd som inte har rätt att vistas i Sverige.[15]

10.3 Sanktionsavgifter i vissa andra EU-länder

En utgångspunkt för utredningens uppdrag avseende den särskilda avgiften är att den svenska avgiften inte ska avvika väsentligt från vad som gäller i andra jämförbara länder.[16] I den mån det har varit möjligt har utredningen därför undersökt hur den särskilda avgiften ser ut i andra jämförbara länder.

Meddelandet från Europeiska kommissionen (se avsnitt 10.2.1) innehåller en tabell över medlemsstaterna och de beloppsgränser de har infört för de finansiella sanktionerna. En majoritet av medlemsstaterna har infört tillämpliga belopp eller minimiböter i sin nationella lagstiftning samt reglerat hur dessa ska öka proportionellt i förhållande till varje irreguljär migrant som anställs. Övriga medlemsstater överlåter åt rättsväsendet att fastställa det exakta beloppet beroende på antalet irreguljära migranter som är inblandade. Kommissionen kon-

[15] Prop. 2017/18:176, s. 15–16.
[16] Dir 2022:90, s. 10.

staterar att elva av medlemsstaterna har ändrat sin lagstiftning sedan 2014 och höjt de finansiella sanktionerna.[17]

Nedanstående tabell innehåller ett utdrag ur den tabell som finns fogad till meddelandet från Europeiska kommissionen.

Tabell 10.1 Finansiella sanktioner i andra EU-länder (2021)

Sanktion som tillämpas för varje olagligt anställd utlänning

Medlemsstat	Minimibelopp	Fast belopp	Maximibelopp	Återvändande-kostnader inkluderade
Österrike	1 000 EUR/4 000 EUR		10 000 EUR/50 000 EUR	Nej
Spanien	500 EUR		100 000 EUR	Nej
Frankrike	6 980 EUR		15 000/75 000 EUR	Nej
Italien	1 800 EUR		43 200 EUR	Ja
Estland			1 200 EUR/3 200 EUR	Nej
Litauen	869–2 896 EUR/ 1 000–5 000 EUR		2 896–5 792 EUR/ 5 000–6 000 EUR	Nej
Grekland		5 000/10 000 EUR		Nej
Kroatien	1 334 EU/9 338 EUR		4 002 EUR/20 010 EUR	Nej
Slovenien	2 000 EUR/4 000 EUR		5 000 EUR/12 000 EUR	Nej
Cypern	1 500 EUR		3 000 EUR	Nej
Luxembourg		2 500 EUR		Nej

Källa: Europeiska kommissionen, COM(2021) 592 final, tabell 1.

Tabellen innehåller ett urval av EU-länder och de särskilda avgifter de tillämpar. De länder som har valts ut är de som är jämförbara med Sverige vad gäller system (det vill säga att avgiften är utformad som ett schablonbelopp som gäller för varje anställd). I de fall det förekommer två belopp med ett snedstreck mellan avser den första siffran avgiften för en fysisk person och den andra siffran avgiften för en juridisk person. Uppgifterna är från 2021 och kan alltså ha ändrats men ger ändå en ungefärlig bild av de avgifter som andra EU-länder tillämpar. Det kan konstateras att de flesta länder, till skillnad från Sverige, har ett system med ett minimibelopp och ett maximibelopp och att kostnaderna för återvändande oftast inte inkluderas i beloppet.

Nedan behandlas sanktionsavgifterna i fyra andra EU-länder, Finland, Tyskland, Nederländerna och Belgien, lite närmare. De uppgifter som finns om dessa länder är kontrollerade utifrån nu gällande lagstiftning.

[17] Europeiska kommissionen, COM (2021) 592 final, s. 22–23.

Finland

I Finland har direktivets sanktioner mot arbetsgivare genomförts genom ändringar av utlänningslagen, arbetsavtalslagen, lagen om utstationering av arbetstagare och lagen om verkställighet av straff som trädde i kraft den 1 augusti 2012.[18] I kapitel 11 a arbetsavtalslagen (26.1.2001/55) finns bestämmelser om arbetsgivarnas solidariska ansvar vid anställning av arbetstagare som vistas olagligt i landet. I kapitlet regleras bland annat en s.k. påföljdsavgift för en arbetsgivare som anställt en eller flera arbetstagare som är tredjelandsmedborgare och som vistas olagligt i landet. Påföljdsavgiften som arbetsgivaren är skyldig att betala är minst 1 000 euro och högst 30 000 euro (3 §).[19] När påföljdsavgiftens storlek bestäms ska hänsyn tas till huruvida arbetsgivarens förfarande varit uppsåtligt och upprepat, andra omständigheter vid anställningsförhållandets uppkomst, anställningsvillkoren och antalet arbetstagare. Om det är en fysisk person som har anställt en arbetstagare för sina privata syften och arbetstagarens arbetsförhållanden inte är särskilt exploaterande, ska detta beaktas som en faktor som sänker påföljdsavgiften (4 §). En arbetsgivare som ska betala en påföljdsavgift är skyldig att ersätta kostnaderna för återvändande för en arbetstagare i de fall där förfaranden för återvändande har tillämpats. Det gäller dock bara under förutsättning att arbetsgivaren genom eget handlande medverkat till arbetstagarnas inresa eller vistelse i landet (5 §).

Tyskland

Den som anställer en tredjelandsmedborgare som inte har tillstånd att vistas eller arbeta i Tyskland kan åläggas betala böter upp till 500 000 euro, oavsett om den olagliga anställningen gjordes uppsåtligen eller av oaktsamhet. Samma sak gäller en entreprenör som anlitar en underentreprenör som har anställt utlänningar utan tillstånd. Det är rättsväsendet som fastställer det exakta beloppet och det görs då en sammantagen bedömning av alla olika faktorer. Det finns alltså inget exakt belopp som utgår för varje anställd. För att undgå ansvar

[18] Finlands regering, RP 180/2018 rd, *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av statunderstödslagen och 4 a och 7 § straffregisterlagen*, avsnitt 1.
[19] Enligt 11 a kap. 3 § andra stycket arbetsavtalslagen justeras påföljdsavgiftens högsta och lägsta belopp vart tredje år genom förordning av statsrådet så att det motsvarar förändringen i penningvärdet.

räcker det inte med uppgifter från den som ska anställas eller att han eller hon visar upp ett skattekort eller socialförsäkringskort utan arbetsgivaren måste göra noggranna undersökningar och kontroller.[20]

Nederländerna

Den nederländska lagen om anställning av utländska medborgare (kallad Wet arbeid vreemdelingen) förbjuder arbetsgivare och fysiska personer att anställa utlänningar som inte har tillgång till arbetsmarknaden i Nederländerna genom ett arbetstillstånd. Vid en arbetsplatsinspektion ombeds närvarande arbetstagare att identifiera sig och på så sätt framkommer om de behöver ha arbetstillstånd. Om de måste ha det gör inspektören en kontroll av deras tillstånd. Om det handlar om olaglig anställning av utlänningar utan arbetstillstånd åläggs arbetsgivaren (den juridiska personen) att betala 8 000 euro för varje olagligt anställd utlänning. Är arbetsgivaren en fysisk person är avgiften per anställd i stället 4 000 euro.[21] Vid upprepning av samma eller liknande överträdelse av lagen inom fem år kan böterna höjas med 50 procent, 100 procent eller 200 procent. I en bilaga till de tillämpningsregler som finns för lagen om anställning av utländska medborgare anges också olika jämkningsgrunder, till exempel att arbetsgivaren själv har avslutat den olagliga anställningen när denne har upptäckt att det är en olaglig anställning eller att det har gått lång tid mellan inspektionen och utfärdande av sanktionen.[22]

Belgien

Om en arbetsgivare anställer någon som inte har nödvändiga tillstånd riskerar han eller hon att åläggas att betala en administrativ avgift på mellan 300 och 3 000 euro per anställd. Denna siffra ska i dagsläget multipliceras med 8 (innan 2017 skulle den multipliceras med 6), vilket gör att den särskilda avgiften i praktiken är mellan 2 400 och 24 000 euro, som multipliceras med antalet olagligt anställda. Den slut-

[20] European Migration Network och Federal Office of Migration and Refugees (2017), *Illegal employment of third-country nationals in Germany*, s. 42–45 och tyska socialförsäkringsbalken, Sozialgesetzbuch (SGB) Drittes Buch (III) § 404.
[21] Netherlands Labour Authority (2023), *Illegal employment.*
[22] Beleidsregel boeteoplegging Wet arbeid vreemdelingen (tillämpningsregler för den nederländska lagen om anställning av utländska medborgare), Artikel 11 och bilaga I och II.

liga avgiften får inte överstiga hundra gånger den maximala avgiften. Kostnaderna för återvändande inkluderas inte i denna summa.[23]

10.4 Antalet särskilda avgifter från 2013 och framåt

För att få en bild över antalet påförda särskilda avgifter enligt 20 kap. 12 och 12 a §§ UtlL över tid har utredningen efterfrågat statistik hos ett antal myndigheter i rättskedjan. Ingen av de tillfrågade myndigheterna har någon samlad statistik över antalet särskilda avgifter i landet eller möjlighet att göra en sådan sammanställning. Nedan redovisas de uppgifter om särskild avgift som Åklagarmyndigheten kunnat bistå utredningen med och den statistik om arbetsplatsinspektioner som Polismyndigheten publicerar på sin hemsida, och som utredningen bedömer kan ge en bild av förekomsten av påförandet av särskild avgift. Utredningen har också fått del av uppgifter om den särskilda avgiften från Justitiedepartementet som redovisas årligen till Europeiska kommissionen.[24]

Åklagarmyndigheten

Åklagarmyndigheten har lämnat uppgifter om antalet framställda yrkanden om särskild avgift enligt 20 kap. 12 § UtlL under 2021 och 2022 och om antalet inkomna brottsmisstankar som avser brott mot 20 kap. 5 § UtlL under samma år. Det är dock inte genom dessa uppgifter möjligt att få någon heltäckande bild av antalet ärenden eller ansökningar som rör särskild avgift hos Åklagarmyndigheten eftersom det saknas ett enhetligt sätt att söka fram uppgifterna på enligt uppgift från myndigheten. De ger därför snarare en indikation på nivåerna.

Vad gäller antal inkomna brottsmisstankar till Åklagarmyndigheten enligt 20 kap. 5 § UtlL var det 260 brottsmisstankar i 199 ärenden år 2021. År 2022 inkom 335 brottsmisstankar i 233 ärenden. Åklagarmyndigheten har även lämnat uppgifter om antalet framställda yrkanden om särskild avgift enligt både 20 kap. 12 och 12 a §§ UtlL under 2021 och 2022 utifrån antal ärenden där fråga om särskild talan har väckts. Under 2021 väcktes särskild talan i 58 ärenden och under 2022 i 119 ärenden.

[23] Service d'information et de recherche sociale (2023), *Sanctions – Amende administrative.*
[24] Jfr 7 § förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten.

Polismyndighetens statistik över arbetsplatsinspektioner

Polismyndigheten redovisar statistik över antalet genomförda arbetsplatsinspektioner under perioden 2013–2021 på sin hemsida.[25]

Tabell 10.2 Genomförda arbetsplatsinspektioner, påträffade tredjelandsmedborgare utan tillstånd och ärenden som lett till åtal, 2013–2021

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Antal inspektioner	526	579	366	1089	1463	1742	2675	1695	1847
Antal inspektioner där tredjelandsmedborgare utan tillstånd påträffades	154	130	75	168	231	282	331	239	300
Antal tredjelands-medborgare utan tillstånd som påträffats vid inspektionerna ovan.	212	157	94	232	352	441	584	406	476
Antal ärenden som lett till åtal	0	36	7	18	29	40	83	113	114

Källa: Polismyndigheten, 2023.

Av uppgifterna framgår att antalet inspektioner har ökat för varje år sedan sanktionsdirektivet genomfördes 2013 till 2019. År 2020 gick antalet ned till 1 695 inspektioner och år 2021 genomfördes 1 847 inspektioner. I statistiken redovisas även antalet inspektioner där tredjelandsmedborgare utan tillstånd påträffats och antalet tredjelandsmedborgare utan tillstånd som påträffats. Under 2021 gjordes 300 inspektioner där tredjelandsmedborgare utan tillstånd påträffades. Samma år ledde 114 ärenden till åtal och antalet tredjelandsmedborgare utan tillstånd som påträffats var 476. Det kan noteras utifrån tabellen att fler genomförda inspektioner i de allra flesta fall hänger samman med fler påträffade tredjelandsmedborgare utan tillstånd.

År 2022 genomförde polisen 2 314 arbetsplatsinspektioner. De flesta utfördes inom sektorn för hotell, restaurang, camping och sektorn för handel, jordgubbar och bilservice. På inspektionerna påträffades 230 tredjelandsmedborgare utan tillstånd.[26]

[25] Gränspolisen statistik (2023), *Statistik gränspolisverksamhet, arbetsplatsinspektioner 2013–2021.*
[26] Gränspolisen statistik (2023), *Arbetsplatsinspektioner 2022.*

Utredningen har också fått del av uppgifter om den särskilda avgiften som sammanställts av polisen och getts in till Justitiedepartementet.

Tabell 10.3 Ärenden med särskild avgift 2013–2021

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Antal ärenden öppnade efter en inspektion	0	10	16	60	86	116	169	282	237
Antal avslutade ärenden	0	8	10	24	64	76	123	204	200

Källa: Justitiedepartementet.

Tabellen visar resultat baserade på arbetsplatsinspektioner under 2013–2021 och avser antal ärenden där särskild avgift har aktualiserats. Den övre raden avser antal inledda ärenden och bygger på statistik från Åklagarmyndigheten. Den nedre raden avser avslutade ärenden som rör frågan om särskild avgift, och bygger på en manuell genomgång av domar som Polismyndigheten har gjort.

10.5 Domar avseende särskild avgift

Domar från Högsta domstolen

Högsta domstolen har behandlat frågan om särskild avgift i två domar. Båda domarna behandlar förhållandet mellan företagsbot och särskild avgift. Företagsbot är en ekonomisk sanktion utformad som en särskild rättsverkan. För att det ska vara möjligt att föra talan om företagsbot mot ett företag måste det visas att ett brott har begåtts (36 kap. 7 § BrB). Vid fastställandet av företagsbotens storlek bestäms först ett sanktionsvärde om lägst 5 000 kronor och högst tio miljoner kronor. Sanktionsvärdet ska som regel leda till företagsbot med det beloppet, om inte skäl finns för förhöjd företagsbot eller jämkning (36 kap. 8–10 §§ brottsbalken). En företagsbot får till exempel sättas lägre om brottet medför annan betalningsskyldighet eller särskild rättsverkan för företaget och den samlade reaktionen på brottsligheten skulle bli oproportionerligt sträng, till exempel om särskild avgift också påförs.

I rättsfallet NJA 2015 s. 885 hade en enskild näringsidkare haft en person anställd utan arbetstillstånd och av tingsrätten och hovrätten ålagts att betala en särskild avgift och en företagsbot. Med hänsyn till de regler om jämkning och eftergift som finns vid båda sanktionsformerna fastslog Högsta domstolen att den särskilda avgiften bör ha företräde i beslutsordningen. Domstolen uttalade att det inte finns några principiella hinder mot att ålägga företagsbot vid sidan av den särskilda avgiften. Med hänsyn till att den samlade reaktionen på brottsligheten skulle bli oproportionerligt sträng eftergavs dock företagsboten i målet.

Även i rättsfallet NJA 2016 s. 994 ansåg Högsta domstolen att det fanns skäl att efterge företagsboten när den särskilda avgiften togs ut. Domstolen framhöll att de båda sanktionerna i allt väsentligt har samma ändamål, vilket allmänt sett talar emot att tillämpa dem samtidigt. Eftersom den särskilda avgiften ska bestämmas till ett tämligen högt belopp ansåg domstolen att den är väl ägnad att tillgodose syftet att motverka brottslighet av det aktuella slaget. Domstolen angav dock att det inte kan uteslutas att det finns enskilda fall där avgiften framstår som en otillräcklig reaktion och att det kan finnas situationer, där omständigheterna är särskilt försvårande och att den schabloniserade avgiften därför framstår som mindre väl avpassad. Ett uttag av även företagsbot kan då enligt domstolens mening inte betraktas som oproportionerligt. Som exempel på en sådan situation angav domstolen en näringsidkare som mer systematiskt anställer utlänningar i sin verksamhet, trots att dessa inte har rätt att vistas i Sverige eller saknar arbetstillstånd.

Domar från hovrätterna

Vid en sökning i rättsdatabasen JUNO på alla domar från hovrätterna avseende särskild avgift enligt 12 kap. 12 och 12 a §§ UtlL år 2019–2023 framkom 40 domar där särskild avgift dömts ut, som utredningen har gått igenom.

Det kan inledningsvis konstateras att den särskilda avgift som döms ut oftast begränsas till ett eller två prisbasbelopp. I tjugoen av domarna har en särskild avgift om ett prisbasbelopp dömts ut och i sju av dem två prisbasbelopp. I fyra av de genomgångna domarna har endast ett halvt prisbasbelopp dömts ut eftersom överträdelsen skedde före lag-

ändringen 2018. I två domar har avgiften satts ned till under ett prisbasbelopp, vilket bland annat har motiverats med att det var fråga om oaktsamma gärningar. Sammantaget avser alltså 85 procent av domarna en särskild avgift på två prisbasbelopp eller mindre.

I fyra av domarna har den särskilda avgift som dömts ut motsvarat 4–5 prisbasbelopp. Dessa har avsett anställning av mellan två och fyra utlänningar. Endast två av alla genomgångna domar avsåg ännu högre belopp. En av dessa är en dom från Göta hovrätt från den 14 oktober 2022 (mål B 716–21). Denna avsåg en odlare av frukt, bär och grönsaker som hade anställt tjugo utlänningar utan tillstånd. Eftersom det var fråga om så många arbetstagare, som endast hade befunnit sig på arbetsplatsen en mycket begränsad tid, sattes den särskilda avgiften ned till 500 000 kronor. Den mest omfattande domen är från Svea hovrätt den 24 januari 2023 (mål B 15662–21) och avsåg ett byggbolag. Domen avsåg ett stort antal arbetstagare varav inte alla av domstolen ansågs olagligt anställda. Tolv av dem ansågs dock sakna erforderliga tillstånd, varav åtta hade varit anställda en längre tid än tre månader. Den särskilda avgiften blev totalt 1 155 500 kronor. Domen är överklagad till Högsta domstolen, som ännu inte (i oktober 2023) har beslutat om prövningstillstånd ska meddelas.

Såvitt gäller vilken typ av företag som har ådömts särskild avgift i genomgångna domar är det framför allt fråga om mindre företag. Elva av dem är restauranger eller pizzerior, tio av dem sysslar med bilrelaterad verksamhet som rekonditionering och verkstad, sju med byggverksamhet, tre med städning och två är frisörer. Flera av de företag som ådömts särskild avgift är enskilda firmor.

10.6 Olika beräkningsgrunder för sanktionsavgifter

I svensk lagstiftning finns det numera ett brett spektrum av olika sanktionsavgifter. Det har blivit allt vanligare att till exempel EU-direktiv påfordrar att ”effektiva, proportionerliga och avskräckande” sanktioner införs, vilket för svensk del ofta har resulterat i sanktionsavgifter.[27] Det viktigaste skälet för lagstiftaren att införa sanktionsavgifter har varit att öka efterlevnaden av regler inom särskilda områden. För att fastställa avgiften är det inte ovanligt att schabloner används men beloppens

[27] Warnling Conradson, Wiweka, och Nilsson, Annika (2020), *Sanktionsavgifter – särskilt i näringsverksamhet*, s. 42.

storlek varierar kraftigt bland annat beroende på förhållandena inom det område sanktionsavgiften rör.[28]

Riktlinjer för sanktionsavgifter

I förarbetena till bestämmelsen om förverkande i 36 kap. 4 § brottsbalken har regeringen behandlat frågan om när sanktionsavgifter bör användas och hur de bör vara utformade för att uppfylla rimliga krav på effektivitet och rättssäkerhet. Uttalandena har varit vägledande för efterföljande sanktionsavgifter och har använts av lagstiftaren som riktlinjer för en enhetlig utformning av framtida avgiftssystem. När det gäller frågan om beräkning av avgiftsbeloppet angavs följande. Bestämmelserna om beräkning av avgiftsbeloppet bör i all möjlighet konstrueras så att de utgår från ett mätbart moment i den aktuella överträdelsen – en parameter – som gör det möjligt att förutse och fastställa hur stor avgiften ska bli i det särskilda fallet. Konstruktionen kan vara utformad på ett sådant sätt att den schablonmässigt fastställda avgiften kan beräknas genomsnittligt motsvara den uppkomna vinsten vid varje enskild överträdelse. I de fall då det bedöms angeläget att neutralisera redan utsikten till vinst bör dock hinder inte föreligga mot att låta avgiften utgå enligt grunder som leder till väsentligt högre avgiftsbelopp.[29]

Exempel på beräkningsgrunder

Det finns olika konstruktioner för beräkning av sanktionsavgifter. Ett exempel är intervaller med minimi- och maximibelopp som ibland kompletteras av en spärregel.[30] Ett sådant avgiftsintervall kan dessutom vara differentierat. Exempelvis ska sanktionsavgiften enligt 39 c § livsmedelsförordningen (2006:813) betalas med ett belopp som motsvarar en procent av årsomsättningen, dock lägst 5 000 kronor och högst 75 000 kronor. I den mån stat eller kommun gör sig skyldig till en överträdelse så är avgiften bestämd till fasta 40 000 kronor.

En annan modell som kan användas för att fastställa sanktionsavgifternas storlek är att nyttja olika taxor och tabeller. Ibland knyts

[28] SOU 2006:58, *Sanktionsavgift i stället för straff – områdena livsmedel, foder och djurskydd*, s. 105.
[29] Prop. 1981/82:142, s. 24.
[30] Jfr 30 a § livsmedelslagen (2006:804) eller 50 a § fiskelagen (1993:787).

dessa parametrar till det prisbasbelopp som räknas fram enligt 2 kap. 7 § socialförsäkringsbalken. Bestämmelsen i 20 kap. 12 § UtlL är ett exempel på en sådan konstruktion. Ett annat exempel finns i 26 § arbetstidslagen (1982:673) där sanktionsavgiften utgör en procent av prisbasbeloppet som gällde när överträdelsen skedde och ska baseras på ”varje timme otillåten arbetstid eller jourtid för varje arbetstagare”. I flera system på finansmarknadsområdet och vid uttagande av sanktionsavgifter enligt konkurrenslagen (2008:579) och marknadsföringslagen (2008:486) tillämpas årsomsättning som grund för differentiering av avgifterna.

10.7 Överväganden och förslag

Förslag: Den särskilda avgiften för den som har en utlänning anställd som inte har rätt att vistas eller arbeta i Sverige ska höjas från ett prisbasbelopp till ett och ett halvt prisbasbelopp. För överträdelser som har pågått under längre tid än tre månader ska avgiften höjas från två till tre prisbasbelopp.

Samma höjningar ska göras av den särskilda avgiften för den som är uppdragsgivare, eller uppdragsgivare i tidigare led, i ett entreprenadförhållande där en underentreprenör har en utlänning anställd som inte har rätt att vistas i Sverige.

Bedömning: Avgifterna bör inte differentieras ytterligare.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Den särskilda avgiften bör höjas i syfte att motverka anställningar i strid med utlänningslagen

Syftet med både kriminaliseringen av olaglig anställning och den särskilda avgiften är att upprätthålla den reglerade invandringen och förhindra att personer som saknar rätt att vistas och arbeta i Sverige utnyttjas av oseriösa arbetsgivare. Att arbetsgivare anställer personer, med vetskap om att dessa vistas olagligt i Sverige, till låga löner och med dåliga arbetsförhållanden leder dessutom till en osund konkurrens på arbetsmarknaden.

Vid avgiftens införande 1982 ansågs avgiftens storlek om ett halvt prisbasbelopp för den första tremånadersperioden rimlig och att ytterligare ett halvt prisbasbelopp borde utgå om anställningen varat längre än tre månader. I syfte att ytterligare motverka anställning i strid mot utlänningslagens bestämmelser höjdes den särskilda avgiften 2018 genom att avgifterna fördubblades. På samma sätt som inför lagändringen 2018 framgår av Polismyndighetens statistik av genomförda arbetsplatsinspektioner att det fortfarande påträffas många personer som saknar föreskrivna uppehålls- och arbetstillstånd på arbetsplatser. Den tillgängliga statistiken visar att det sedan 2018 har påträffats flera hundra tredjelandsmedborgare utan tillstånd varje år. Att så många personer utan tillstånd påträffas kan indikera att avgiftens storlek inte i tillräcklig utsträckning avhåller arbetsgivare från anställningar i strid med utlänningslagens bestämmelser. Det ökade antalet tredjelandsmedborgare utan tillstånd som påträffas vid arbetsplatsinspektioner hänger dock även samman med det ökade antal inspektioner som har gjorts. Dessa är betydligt fler åren efter höjningen 2018 än de föregående åren. Ett stort antal inspektioner, som gör att upptäcktsrisken ökar, är ett viktigt komplement till en kännbar sanktionsavgift för att motverka brottslighet av aktuellt slag.

En utgångspunkt för utredningens uppdrag är att den särskilda avgiften inte väsentligt avviker från vad som gäller i andra jämförbara länder. Det kan härvid konstateras att det är svårt att göra en sådan jämförelse. Sanktionsdirektivet har lämnat stor frihet åt medlemsländerna att själva utforma sanktionssystemet, vilket har resulterat i stor spridning i lagstiftningens utformning. Många länder har, liksom Sverige, valt att införa ett visst belopp som ska utgå för varje olagligt anställd utlänning, men det finns också länder som i stället överlåter åt rättsväsendet att mer fritt fastställa beloppet för överträdelsen. Eftersom Finland och Tyskland, som i övrigt är länder med liknande förhållanden och lönenivåer som Sverige, har valt att tillämpa den senare modellen är jämförelser med dessa länder svåra att göra. Vid genomgång av ett antal andra närliggande EU-länder kan dock konstateras att Sveriges särskilda avgift ligger relativt lågt, särskilt om man ser till ländernas maximibelopp per utlänning. Maximibeloppet för juridiska personer per olagligt anställd är till exempel 50 000 euro i Österrike, 100 000 euro i Spanien, 75 000 euro i Frankrike, 43 200 euro i Italien och 8 000 euro i Nederländerna. Dessutom har de flesta länder till skillnad från Sverige inte inkluderat kostnader för utlänningens åter-

vändande i denna summa, utan dessa får betalas utöver den särskilda avgiften. Sverige har ett relativt högt löneläge jämfört med övriga EU-länder. I en studie från franska statistikmyndigheten Insée från 2021 hade Sverige exempelvis tredje högst medianlön i EU.[31] Detta talar för att den särskilda avgiften bör vara bland de högre i EU för att verka avskräckande och för att den ska anses proportionerlig. Det kan till exempel noteras att den maximala särskilda avgiften är upp till 92 gånger den månatliga minimilönen i Bulgarien och upp till 700 gånger den månatliga minimilönen i Tjeckien.[32] Sverige har inga lagstadgade minimilöner men om en jämförelse görs med medianlönen i Sverige kan konstateras att den särskilda avgiften endast uppgår till cirka 1,5 gånger den månatliga medianlönen. Allt sammantaget talar jämförelsen med övriga EU-länder för att den särskilda avgiften bör höjas.

Enligt den genomgång av domar där särskild avgift har dömts ut som utredningen har gjort har det framkommit att de flesta arbetsgivare som påförs särskild avgift är små företag. Detta talar för att även en lägre särskild avgift borde verka avskräckande. Å andra sidan stannar avgiften oftast vid ett till två prisbasbelopp, vilket talar för att ett högre schablonbelopp är nödvändigt för att avgiften ska få avsedd verkan.

Mot denna bakgrund, och särskilt med beaktande av nivån på Sveriges avgift jämfört med andra länder, anser utredningen att det finns skäl att höja den särskilda avgiften för att den ska vara tillräckligt effektiv, avskräckande och proportionerlig.

Avgiften bör inte differentieras ytterligare

Avgiften utgår i dag från ett schablonbelopp som är differentierat i den meningen att beloppet utgår för varje utlänning och ökar ytterligare om överträdelsen har pågått under en längre tid än tre månader. Beloppet och ökningen gäller dock oavsett vilken arbetsgivare som påförs beloppet. Fördelen med ett schablonbelopp är att det inte krävs någon mer omfattande utredning i det enskilda fallet för att fastställa nivån på sanktionen som ska utgå. En annan fördel är att schablonbeloppet baseras på prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken. Genom en sådan koppling blir sanktionsavgiften också värde-

[31] Tidningen Näringslivet (2021), *Sveriges medianlön i EU-toppen*.
[32] Europeiska kommissionen (2021), COM(2021) 592 final, s. 5.

beständig och reglerna behöver inte ändras med jämna mellanrum för att undvika att sanktionsavgiften urholkas.

En ökad differentiering av en sanktionsavgift kan uppnås enligt olika parametrar. Omsättning, som anges i utredningens direktiv, är ett exempel. Andra exempel är företagsstorlek eller antal anställda. Utredningen har främst övervägt om storleken på den särskilda avgiften kan beräknas utifrån arbetsgivarens årsomsättning under närmast föregående räkenskapsår. Den givna fördelen med ett sådant system är att en särskild avgift som ökar i förhållande till årsomsättning kan verka mer avskräckande för större företag med hög omsättning, för vilka en särskild avgift i nivå med ett prisbasbelopp inte har samma effekt.

Det finns dock flera problem med att differentiera avgiften utifrån omsättning. Vissa näringsidkare har förkortade eller förlängda räkenskapsår och omsättningens storlek kan då vara missvisande. Det är inte alltid som uppgifter om föregående årsomsättning finns tillgängliga. Så kan vara fallet när det rör sig om en näringsidkares första verksamhetsår. I andra fall kan uppgifter om årsomsättning vara bristfälliga eller saknas helt eftersom det saknas bokföring. I dessa fall kan omsättningen i stället få uppskattas. Om arbetsgivaren exempelvis utgörs av en kommun eller region kan årsomsättning inte användas som grund för att bestämma storleken på den särskilda avgiften.

En ordning där avgiftens storlek bestäms utifrån ett företags storlek eller omsättning skulle innebära att Åklagarmyndigheten behöver hämta in ytterligare uppgifter för att kunna beräkna avgiftens storlek och utredningen skulle bli mer omfattande. Att differentiera avgiften utifrån en viss procent av ett bolags omsättning kan också, beroende på bransch, vara svårutrett och kan leda till ytterligare processer. Vidare har såväl Åklagarmyndigheten som Ekobrottsmyndigheten i samtal med utredningen framhållit att den korta preskriptionstiden på två år kan medföra problem om utredningarna skulle bli mer resurs- och tidskrävande.

I dag krävs ingen annan utredning än den som behövs för att utreda brottet enligt 20 kap. 5 § eftersom beräkningen sker efter schablon. En differentiering av avgiften utifrån en viss procent av ett bolags omsättning skulle således troligen öka utrednings- och handläggningstiden av ärendena, och i vissa fall leda till längre domstolsprocesser. En del i att ett sanktionssystem ska vara effektivt är också att systemet

är förutsebart vilket bland annat innefattar att det är enkelt att avgöra vilket belopp som avgiften kan uppgå till vid varje överträdelse.[33]

Den absoluta merparten av alla hovrättsdomar som utredningen har gått igenom har avsett små företag i exempelvis restaurang- eller bilbranschen med en begränsad omsättning. För dessa torde i de allra flesta fall en differentierad avgift utifrån omsättning leda till förlängda processer och en mer omfattande utredning utan att resultatet skulle bli en mer proportionerlig eller avskräckande särskild avgift. I vissa fall skulle en sådan modell kunna leda till en lägre sanktionsavgift än i dag. Det finns dessutom exempel på avgöranden utifrån dagens reglering som rör större företag där de särskilda avgifterna uppgått till miljonbelopp (se Svea hovrätts avgörande den 24 januari 2023 i mål B 15662–21). Det kan naturligtvis finnas situationer där omständigheterna är särskilt försvårande och den schabloniserade avgiften därför framstår som mindre väl avpassad och otillräcklig. Det finns dock under sådana omständigheter inga hinder mot ett samtida uttag av företagsbot.

Utredningen anser därför att utgångspunkten fortsatt bör vara ett schabloniserat belopp som ökar i förhållande till antalet utlänningar och tiden för överträdelsen samt att avgiften bör vara enhetlig oberoende av vem som begått överträdelsen. Någon ytterligare differentiering utifrån omsättning eller liknande parameter bör därför inte göras.

De särskilda avgifterna i 20 kap. UtlL bör höjas till ett och ett halvt respektive tre prisbasbelopp

Enligt gällande rätt är avgiften, för varje utlänning, det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde när överträdelsen upphörde. Om överträdelsen har pågått under en längre tid än tre månader, är avgiften för varje utlänning i stället två prisbasbelopp. Prisbasbeloppet för 2024 är 57 300 kronor. Enligt sanktionsdirektivet ska de finansiella sanktionerna vara verkningsfulla, proportionella och avskräckande. Nivån på avgiften måste vid en höjning av beloppet sättas så att den blir tillräckligt avskräckande samtidigt som den inte bör få orimligt stora konsekvenser för arbetsgivaren i fråga i förhållande till den överträdelse som begåtts. Att det bara var fem

[33] Jfr prop. 2019/20:74, *Genomförande av EU:s direktiv om automatiskt utbyte av upplysningar som rör rapporteringspliktiga gränsöverskridande arrangemang*, s. 145.

år sedan avgiften fördubblades talar också för viss försiktighet vid höjningen.

Med hänsyn härtill föreslår utredningen att den särskilda avgiften för den som har en utlänning anställd som inte har rätt att vistas eller arbeta i Sverige höjs från ett prisbasbelopp till ett och ett halvt prisbasbelopp. För överträdelser som har pågått under längre tid än tre månader ska avgiften höjas från två till tre prisbasbelopp. Motsvarande höjningar bör göras av den särskilda avgiften för den som är uppdragsgivare, eller uppdragsgivare i tidigare led, i ett entreprenadförhållande där en underentreprenör har en utlänning anställd som inte har rätt att vistas i Sverige.

11 Arbetskraftsinvandrare i Sverige som är anställda utomlands

11.1 Bakgrund och gällande rätt

Som huvudregel ska alla utlänningar som arbetar i Sverige ha arbetstillstånd, oavsett om de är anställda i Sverige eller utomlands. En ansökan om arbetstillstånd från en utlänning som ska arbeta i Sverige men har sin anställning utomlands prövas, precis som övriga ansökningar om arbetstillstånd, enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL. Detta innebär bland annat att Migrationsverket ska kontrollera om anställningen gör det möjligt för utlänningen att uppnå en god försörjning och att lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Arbetstillståndet ska också knytas till en viss arbetsgivare under de första två åren (6 kap. 2 a § UtlL). Kravet på utannonsering av tjänsten (det s.k. unionsföreträdet) i 6 kap. 2 § andra stycket UtlL gäller inte personer som är anställda hos en arbetsgivare utomlands som fått uppdrag att utföra arbete i Sverige eller anställda som förflyttas inom en koncern så länge tjänsten finns kvar i utlandet. Flyttas däremot tjänsten till Sverige räknas det som en ny anställning och då ska den utannonseras.[1]

Tidigare var det tillräckligt att utlänningen hade ett erbjudande om anställning för att kunna beviljas arbetstillstånd. Sedan den 1 juni 2022 krävs dock att utlänningen ska ge in sitt anställningsavtal tillsammans med ansökan om arbetstillstånd. Migrationsverket påtalade i remissvaret till SOU 2021:88 att införandet av ett krav på att bifoga ett anställningsavtal till ansökan om arbetstillstånd kunde innebära tillämpningssvårigheter i fråga om ansökningar från utlänningar som är anställda utomlands och att en översyn av regelverket för arbets-

[1] Migrationsverket (2023), *När du ska anställa någon från ett land utanför EU*.

kraftsinvandrare som har sin grundanställning utomlands eller skickas hit på ett uppdrag från länder utanför EU är av yttersta vikt.[2]

En del av utredningens uppdrag är därför att analysera och ta ställning till om utlänningar som ska arbeta i Sverige men som är anställda utomlands bör omfattas av samma förutsättningar för arbetstillstånd som övriga arbetskraftsinvandrare eller om särskilda regler bör införas. Om nuvarande ordning föreslås behållas ska utredningen analysera hur Migrationsverket på ett mera rättssäkert och ändamålsenligt sätt ska kunna kontrollera att förutsättningarna för arbetstillstånd är uppfyllda, både vid tillståndsprövningen och vid eventuella kontroller.

11.2 Allmänt om utstationering av arbetstagare

Arbetstagare som är anställda utomlands men som arbetar i Sverige är inte en homogen grupp utan det finns olika typsituationer som närmare beskrivs nedan. Gemensamt för arbetstagarna är att de på olika sätt är utstationerade i Sverige.

Utstationeringslagen gäller både arbetsgivare som är etablerade inom och utanför EES-området. Enligt 4 § utstationeringslagen avses med utstationering bland annat följande situationer:

- när en arbetsgivare för egen räkning och under egen ledning sänder arbetstagare till Sverige enligt avtal som arbetsgivaren har ingått med den i Sverige verksamma mottagaren av tjänsterna,
- när en arbetsgivare sänder arbetstagare till Sverige till en arbetsplats eller till ett företag som tillhör koncernen, eller
- när en arbetsgivare som hyr ut arbetskraft eller ställer arbetskraft till förfogande sänder arbetstagare till ett användarföretag som är etablerat i Sverige eller som bedriver verksamhet här.

Utstationeringslagen reglerar inte utlänningens rätt att arbeta eller vistas i Sverige, varför utstationerade tredjelandsmedborgare också behöver ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd enligt utlänningslagen.

En arbetsgivare ska anmäla en utstationering till Arbetsmiljöverket senast när den utstationerade arbetstagaren påbörjar arbetet i Sverige

[2] Migrationsverkets svar på remiss av *Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering* SOU 2021:88, dnr 1.4.3-2021-22145, s. 3.

(29 § utstationeringslagen). Anmälan ska, enligt 8 § förordning (2017:319) om utstationering av arbetstagare, bland annat innehålla uppgifter om arbetsgivaren, den typ av tjänst som ska utföras i Sverige, planerad tidsperiod för tjänstens utförande och uppgifter om arbetstagaren och tjänstemottagaren i Sverige. Arbetsgivaren ska vidare enligt 32 § utstationeringslagen utse en kontaktperson i Sverige och anmäla honom eller henne till Arbetsmiljöverket. Kontaktpersonen ska bland annat kunna tillhandahålla sådana handlingar som visar att kraven i utstationeringslagen är uppfyllda. Dessa krav, som regleras i 6–8 §§ utstationeringslagen, innebär bland annat att vissa bestämmelser i semesterlagen, föräldraledighetslagen och arbetstidslagen ska tillämpas på utstationerade arbetstagare, oavsett vilken lag som annars gäller för anställningsförhållandet. I lagen (1982:80) om anställningsskydd reglerar 6 d § vilken skriftlig information som arbetsgivaren ska lämna till arbetstagaren om arbetstagaren sänds utomlands för att arbeta längre än fyra på varandra följande veckor. Den information som lämnas ska dels inkludera den information som ska lämnas till en svensk arbetstagare om villkor som är av väsentlig betydelse för anställningsförhållandet, dels specifika uppgifter om anställningen utomlands som vilket land som arbetet ska utföras i och uppgifter om vilken valuta lönen ska betalas i. Regleringen i lagen om anställningsskydd avser svenska arbetstagare som sänds utomlands, men motsvarande information lämnas normalt av en utländsk arbetsgivare som utstationerar en arbetstagare till Sverige.

Eftersom anställningsavtalet för den utstationerade arbetstagaren är tecknat med den utländska arbetsgivaren granskar Migrationsverket den skriftliga information om anställningen i Sverige som arbetsgivaren ger till arbetstagaren när bedömningen görs om uppehålls- och arbetstillstånd ska beviljas.[3]

11.3 Särskilda krav för vissa företag

För vissa branscher ställs högre krav för att Migrationsverket ska bevilja ett arbetstillstånd. Dessa branscher är städ, hotell och restaurang, bygg, handel, jord- och skogsbruk, bilverkstad, service, bemanning och personlig assistans. Företag som är registrerade i ett land utanför EU och som har verksamhet inom någon av dessa bran-

[3] Uppgifter från samtal med Migrationsverket, den 13 februari 2023.

scher, samt nystartade företag, måste ha en filial registrerad i Sverige för att Migrationsverket ska bevilja arbetstillstånd. Det är då filialen som ansvarar för att redovisa vilka anställningsvillkor som gäller när information om anställningen lämnas och som vid behov ska lämna ytterligare uppgifter om anställningen till Migrationsverket.[4] Det arbetstillstånd som arbetstagaren beviljas begränsas till arbete hos filialen. Filialen är dock inte någon egen juridisk person utan endast en avdelning inom den utländska juridiska personen.

En stor grupp arbetskraftsinvandrare i Sverige är bärplockare. Många av dessa är anställda av utländska bemanningsföretag som har filialer i Sverige. För att villkoren och förhållandena ska kunna kontrolleras beviljas bärplockarna tillstånd för arbete hos de svenska bärföretag som hyr in dem från den svenska filialen (tjänstemottagarna).

Om den utländska arbetsgivaren saknar filial eller representationskontor i Sverige är det den svenska tjänstemottagaren, alltså arbetstagarens uppdragsgivare, som arbetstillståndet knyts till enligt Migrationsverkets praxis. Om tjänstemottagaren inte uppfyller villkoren enligt utlänningslagen beviljas inte fler arbetstillstånd för utlänningar som vill arbeta för den uppdragsgivaren.[5]

11.4 Koncerninterna förflyttningar

ICT-tillstånd

Det finns en särskild typ av tillstånd i svensk rätt för arbetskraftsinvandrare som är anställda utomlands men som arbetar i Sverige, nämligen ICT-tillstånd och ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse. Dessa regleras i 6 b kap. UtlL. Personer som omfattas av bestämmelserna om ICT-tillstånd får inte beviljas ett arbetstillstånd enligt de allmänna reglerna utan bestämmelserna om ICT-tillstånd har företräde (se 6 kap. 2 b § UtlL). Den grupp personer som omfattas av ICT-reglerna är begränsad på grund av de villkor som ställs upp.

För att en utlänning ska beviljas ett ICT-tillstånd kräver Migrationsverket att utlänningen har ett anställningsavtal från arbetsgivaren utanför EES-området som rör anställningen i hemlandet och, såvitt gäller praktikanter, ett praktikantavtal för praktiken i Sverige. Avtalen ska vara översatta till svenska eller engelska. Anställningsavtalet ska

[4] Migrationsverket (2023), *Högre krav för arbetstillstånd inom vissa branscher.*
[5] Uppgifter från samtal med Migrationsverket, den 13 februari 2023.

innehålla vissa uppgifter, till exempel en beskrivning av arbetstagarens arbetsuppgifter samt lön och andra löneförmåner. Migrationsverket granskar utifrån uppgifterna i avtalet att ersättningen inte är sämre än vad som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen samt att övriga anställningsvillkor inte är sämre än vad som gäller för arbetstagare som är utstationerade i Sverige enligt utstationeringslagen av ett företag som är etablerat inom EES och Schweiz.[6]

Annan koncernintern förflyttning

På grund av de specifika villkor som ska vara uppfyllda för att en arbetskraftsinvandrare ska kunna beviljas ett ICT-tillstånd finns det koncerninterna förflyttningar som inte faller in under dessa bestämmelser. Några av dessa är undantagna från kravet på arbetstillstånd enligt 5 kap. 2 § UtlF, till exempel specialister i en internationell koncern som arbetar tillfälligt i Sverige för koncernen i sammanlagt kortare tid än ett år eller anställda i en internationell koncern som ska delta i praktik, internutbildning eller annan kompetensutveckling hos ett företag inom koncernen i sammanlagt tre månader under en tolvmånadersperiod. Utlänningar som ska förflyttas inom en koncern till Sverige och som varken undantas från kravet på arbetstillstånd eller som omfattas av ICT-bestämmelserna behöver ansöka om ett arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL för att få arbeta i Sverige. Detta knyts då normalt till det mottagande svenska koncernföretaget.

11.5 Överväganden och förslag

Förslag: En utlänning som är utstationerad i Sverige av en arbetsgivare som är etablerad i ett annat land ska utöver ett anställningsavtal ha ett underlag med de villkor som gäller för arbetet i Sverige. Arbetstillståndet ska knytas till filialen, koncernföretaget eller tjänstemottagaren i Sverige i stället för arbetsgivaren som är etablerad i ett annat land.

Om en arbetsgivare är etablerad i ett annat land och utstationerar utlänningar i Sverige ska det som sägs om arbetsgivare i utlänningsförordningens bestämmelser om kontroll vid vistelse i

[6] Migrationsverket (2023), *ICT-tillstånd.*

Sverige som arbetstagare också gälla i fråga om arbetsgivarens filial, koncernföretag eller tjänstemottagare i Sverige.

Bedömning: Det behövs särskilt anpassade regler för arbetskraftsinvandrare som har sin anställning utomlands.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Det behövs särskilt anpassade regler för arbetskraftsinvandrare som har sin anställning utomlands

Utöver reglerna om ICT-tillstånd finns inga särskilda regler i utlänningslagen som rör arbetstillstånd för utlänningar som har sin grundanställning utomlands men som arbetar i Sverige, utan samma regler gäller som för utlänningar som är anställda av svenska arbetsgivare. Detta betyder att utlänningen enligt lagens ordalydelse ska ge in anställningsavtalet med sin utländska arbetsgivare till Migrationsverket, som i sin tur ska granska att det uppfyller de krav som ställs i 6 kap. 2 § UtlL. Dessutom ska utlänningens anställning knytas till den utländska arbetsgivaren.

Det finns flera problem med den nuvarande ordningen. Anställningsavtalet med det utländska företaget är inte utformat enligt svenska regler och är skrivet på ett annat språk än svenska. Om anställningen knyts till en arbetsgivare i utlandet kan det både vid ansökan och efterföljande kontroller vara svårt att på ett ändamålsenligt sätt kontrollera arbetsgivaren och följa upp ärendet. Utredningen anser därför att det bör införas särskilda regler för denna kategori arbetskraftsinvandrare.

På vilka sätt reglerna bör anpassas

I vissa delar finns det ingen anledning att ställa upp andra villkor för arbetstillstånd för gruppen arbetskraftsinvandrare som är anställda utomlands än för övriga arbetskraftsinvandrare. Villkoren i 6 kap. 2 § UtlL första stycket med krav på att utlänningen genom anställningen ska uppnå en god försörjning (alternativt uppfylla det föreslagna lönekravet, se avsnitt 5) och att lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen bör fort-

satt gälla även en utlänning som är anställd av en arbetsgivare utomlands. Det föreslagna kravet på en heltäckande sjukförsäkring vid vistelser som understiger ett år (se avsnitt 9) bör också gälla utlänningar som är anställda utomlands.

Även andra stycket i bestämmelsen, det vill säga att rekryteringsförfarandet är förenligt med Sveriges åtaganden inom Europeiska unionen, bör gälla utlänningar som är anställda utomlands. Detta betyder att annonsering av tjänsten ska göras om den flyttas till Sverige och det alltså handlar om en ny anställning. Om det endast handlar om att utlänningen fått uppdrag att utföra arbete i Sverige eller förflyttas inom en koncern behöver tjänsten dock inte utannonseras, så länge tjänsten finns kvar i utlandet. Det är då inte fråga om en ny anställning (jfr med vad som gäller vid förlängning av arbetstillståndet enligt 6 kap. 4 § UtlL). Detta torde redan gälla enligt 6 kap. 2 § UtlL varför detta inte särskilt behöver regleras.

För att det ska vara möjligt för Migrationsverket att kontrollera att villkoren i 6 kap. 2 § första stycket UtlL är uppfyllda behöver myndigheten ett underlag som gör en sådan kontroll ändamålsenlig. Anställningsavtalet med den utländska arbetsgivaren är utformat enligt ett annat lands lag och är ofta skrivet på ett annat språk än svenska. Därtill kommer att det arbete som ska utföras i Sverige även regleras av det avtal som arbetsgivaren normalt ingår med tjänstemottagaren här. Ett alternativ skulle kunna vara att ge in den anmälan om utstationering som ska göras till Arbetsmiljöverket av arbetsgivaren. Denna innehåller uppgifter om arbetsgivaren och tjänstemottagaren. Anmälan innehåller dock inte sådana uppgifter som behövs för att kunna bedöma om anställningsvillkoren uppfyller utlänningslagens krav. Dessutom ska anmälan göras senast när en utstationerad arbetstagare påbörjar arbetet i Sverige, vilket är för sent för att den ska kunna användas vid ansökan om arbetstillstånd som enligt huvudregeln ska vara beviljat före inresan i landet. Att ge in anmälan om utstationering är därför inte en lämplig lösning.

En arbetsgivare lämnar normalt även skriftlig information om villkoren som gäller anställningen utomlands till en arbetstagare som ska sändas utomlands för att arbeta. En rimlig ordning är därför enligt utredningen att dessa arbetstagare utöver ett anställningsavtal ska ha ett underlag som reglerar arbetstagarens villkor för arbetet i Sverige. Migrationsverket får då utifrån detta underlag bedöma om kravet på en god försörjning och kravet på att lönen, försäkringsskyddet och

övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen är uppfyllda.

En ändring bör också göras i 6 kap. 2 a §, som bland annat reglerar vilken arbetsgivare arbetstillståndet ska knytas till. Finns det en svensk filial eller ett svenskt koncernföretag bör arbetstillståndet knytas till dessa i stället för till arbetsgivaren som är etablerad i ett annat land. Om det varken finns en svensk filial eller ett svenskt koncernföretag bör arbetstillståndet knytas till den svenska tjänstemottagaren. Detta innebär att utlänningen under de första två åren i Sverige endast får arbeta för den aktuella filialen, koncernföretaget respektive tjänstemottagaren. Eftersom de föreslagna bestämmelserna till stor del utgör en kodifiering av den praxis som redan utarbetats hos Migrationsverket bör detta inte föranleda någon administrativ börda för arbetsgivaren.

I 6 kap. 6 b – 6 e §§ UtlF finns bestämmelser som bland annat innebär att en arbetsgivare till en utlänning som har beviljats arbetstillstånd efter föreläggande från Migrationsverket ska lämna skriftliga uppgifter om de villkor som gäller för utlänningens anställning och kan åläggas att skriftligen anmäla om något av villkoren i 6 kap. 2 § UtlL ändras till det sämre i förhållande till de uppgifter som legat till grund för beslutet om arbetstillstånd. I avsnitt 7 föreslås dessutom att ytterligare en bestämmelse läggs till i detta sammanhang, 6 f §, som reglerar arbetsgivarens anmälningsskyldighet om anställningen upphör eller aldrig tillträds. För att dessa bestämmelser inte ska bli verkningslösa för utlänningar som är utstationerade i Sverige bör det i anslutning till bestämmelserna anges att det som sägs om arbetsgivare även ska gälla arbetsgivarens filial, koncernföretag eller tjänstemottagare i Sverige. I 6 kap. 9 § UtlL finns ett bemyndigande om att regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om arbetstillstånd, vilket bör kunna användas för att genomföra de föreslagna ändringarna i utlänningsförordningen.

12 Åtgärder för att främja invandring av högkvalificerad arbetskraft

12.1 Bakgrund och internationell utblick

Enligt Tillväxtverkets undersökning *Företagens villkor och verklighet 2023* finns det en hög tillväxtvilja hos svenska företag. Kompetensutveckling pekas ut som den viktigaste åtgärden för att kunna växa samtidigt som kompetensfrågan pekas ut som företagens största hinder för tillväxt. Drygt fyra av fem företag har försökt rekrytera ny personal under de senaste tre åren och nästan en tredjedel bland små och medelstora företag ser tillgången till lämplig arbetskraft som ett stort tillväxthinder. Nästan lika många ser lagar och myndighetsregler som ett stort hinder.[1]

Sverige har behov av arbetskraft, och särskilt högkvalificerad sådan. Behovet väntas öka än mer i samband med den gröna och digitala omställningen och de nya industrierna i bland annat norra Sverige. I och med detta kommer även behovet av specialistkompetenser som i dag inte finns i Sverige att öka. Hela Europa står dessutom inför demografiska förändringar, med en åldrande befolkning samtidigt som färre barn föds. Detta förväntas få stora sociala och ekonomiska konsekvenser, bland annat ökad efterfrågan på hälso- och sjukvård, sociala tjänster, lägre produktivitet och ökade offentliga utgifter.[2] Det är därför viktigt att Sverige är ett attraktivt land för de tredjelandsmedborgare som söker sig till Europa. Lika viktigt är det att förenkla för den högkvalificerade arbetskraft som redan har kommit hit för att öka benägenheten för arbetstagarna och deras familjer att stanna kvar och etablera sig i Sverige.

Utredningen har i uppdrag att analysera och ta ställning till åtgärder som främjar invandring av högkvalificerad arbetskraft. I svensk rätt

[1] Tillväxtverket, *Företagens villkor och verklighet 2023*, rapport 0454, s. 2 och 19.
[2] Europaparlamentet (2023), *Arbetskraftsinvandring: förbättring av lagliga möjligheter att arbeta i EU.*

finns redan ett tillstånd för högkvalificerad anställning, EU-blåkort. Utredningens förslag bör enligt direktiven i första hand avse ytterligare åtgärder som inom ramen för 2021 års blåkortsdirektiv gör regelverket om EU-blåkort i svensk rätt så enkelt och attraktivt som möjligt, men även andra förslag får lämnas.[3]

En genomgång av vad Danmark, Finland, Nederländerna, Estland, Österrike, Tyskland och Kanada har gjort för att främja invandring av kvalificerad arbetskraft finns i avsnitt 4. De flesta av dessa länder har ett särskilt tillstånd för utlänningar med högre utbildning eller motsvarande som innebär vissa lättnader i förhållande till andra arbetstillstånd, till exempel att en arbetsmarknadsprövning inte genomförs eller att färre krav ska uppfyllas för att tillstånd ska beviljas. Det kan också vara så att det särskilda tillståndet för högkvalificerade ger mer förmånliga villkor för arbete och vistelse än övriga tillståndstyper. Det förekommer vidare särskilda tillstånd för ansökningar om anställning i start up-bolag. Nästan alla länder som undersökts har någon form av snabbspår med kortare handläggningstider för vissa tillståndstyper med krav på viss lön eller utbildning. Ofta måste arbetsgivaren ansöka om att bli certifierad för att få utnyttja snabbspåret och då uppfylla vissa krav. Det är också vanligt med någon form av initiativ eller nationellt samordningsprogram för att marknadsföra landet internationellt och koppla samman arbetsgivare i landet med högkvalificerad arbetskraft. I flera av länderna har det också inrättats särskilda center för internationell arbetskraft där olika relevanta myndigheter samlas på en plats.

12.1.1 Definition av högkvalificerad arbetskraft

Begreppet högkvalificerad kan innefatta många olika typer av kvalifikationer och definieras på olika sätt i olika sammanhang. Även inom den svenska migrationslagstiftningen har bestämmelserna som rör högkvalificerad arbetskraft olika kvalifikationskrav.

EU-blåkortet, som är ett kombinerat uppehålls- och arbetstillstånd för högkvalificerad anställning, regleras i 6 a kap. UtlL. I 6 a kap. 1 § andra stycket UtlL finns en definition av högkvalificerad anställning som bygger på 2009 års blåkortsdirektiv. Där anges att en anställning ska anses vara högkvalificerad om den förutsätter att utlänningen har

[3] Dir. 2023:25, s. 8.

relevant och särskild kompetens för den i form av slutförda studier som motsvarar 180 högskolepoäng eller fem års yrkeserfarenhet inom det yrke eller den bransch som anställningen avser. År 2021 kom ett nytt blåkortsdirektiv vars genomförande för närvarande bereds i Regeringskansliet.[4] I departementspromemorian *Genomförande av det nya blåkortsdirektivet* föreslås definitionen av EU-blåkort behållas med förtydligandet att den yrkeserfarenhet som kan ersätta utbildningen ska vara på en nivå som är jämförbar med högre utbildning. För att uppfylla det nya blåkortsdirektivets krav krävs dock också att några specifikt angivna yrken ska anses vara högkvalificerade anställningar. Det föreslås därför att det i utlänningsförordningen ska tas in en bestämmelse med innebörden att en anställning ska anses vara högkvalificerad om den avser ett yrke som ingår i yrkesgrupp 131 eller huvudgrupp 25 i SSYK 2012 under vissa förutsättningar, bland annat tre års yrkeserfarenhet de senaste sju åren på en nivå som är jämförbar med högre utbildning. De yrken som omfattas av yrkeskoderna är chefer inom informations- och kommunikationsteknik och personer inom yrken med krav på fördjupad högskolekompetens inom it.[5]

Den 1 juni 2022 infördes en ny typ av tillstånd som avser högkvalificerad arbetskraft i svensk rätt. Enligt 5 kap. 9 § UtlL får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på högst nio månader beviljas en utlänning som önskar komma till Sverige för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att starta näringsverksamhet, under förutsättning att utlänningen har särskild kompetens i form av slutförda studier som motsvarar en examen på avancerad nivå. Det som avses med en examen på avancerad nivå är exempelvis en mastersexamen eller en yrkesexamen på avancerad nivå.[6] Detta krav är alltså högre ställt än det som finns för EU-blåkortet.

En metod för att definiera begreppet högkvalificerad arbetskraft är den som Migrationsverket har valt att använda för sin nya modell för handläggningen av arbetstillstånd (se avsnitt 12.3.2 nedan). Migrationsverket har utgått från definitionen av högkvalificerad som finns i SSYK 2012, och då inkluderat yrkesområdena 1–3, vilket betyder chefsyrken, yrken med krav på fördjupad högskolekompetens och yrken med krav på högskolekompetens eller motsvarande.

[4] Se Ds 2023:6.
[5] Ds 2023:6, s. 77–78.
[6] SOU 2021:5, *Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring*, s. 109.

I en rapport från Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser definieras högkvalificerade arbetskraftsinvandrare som personer som har minst ett års högskole- eller universitetsutbildning (eller okänd utbildningsnivå) och ett högkvalificerat yrke enligt SSYK 2012.[7]

Sammanfattningsvis krävs för att arbetskraft ska anses högkvalificerad oftast någon form av akademisk examen men även yrkeserfarenhet inom ett yrke som är jämförbar med högre utbildning kan räknas in. Utredningen tar detta som utgångspunkt för den fortsatta redovisningen av vilken typ av arbetskraftsinvandring som bör främjas.

12.2 EU-blåkort

Enligt utredningens direktiv ska de förslag som lämnas i första hand avse åtgärder som gör regelverket om EU-blåkort i svensk rätt så enkelt och attraktivt som möjligt. I detta avsnitt ges därför en översiktlig bild av det nya blåkortsdirektivet och de åtgärder som är möjliga att genomföra enligt det.

EU-blåkortet har hittills inte använts särskilt mycket i Sverige, även om antalet beviljade tillstånd har ökat varje år sedan införandet 2013. Den begränsade användningen av EU-blåkortet kan ha flera orsaker, exempelvis marknadsföring av tillståndstypen, de generösa nationella reglerna för arbetstillstånd och den lönetröskel som ställs upp för att en utlänning ska beviljas EU-blåkort. Användningen av EU-blåkortet har varierat kraftigt mellan medlemsländerna i EU. År 2021 beviljades till exempel 19 502 EU-blåkort i Tyskland medan Sverige samma år beviljade 40.[8] År 2022 beviljades 137 EU-blåkort (förstagångsansökningar och förlängningar) i Sverige. Samma år beviljades 182 utlänningar uppehållstillstånd som anhöriga till EU-blåkortsinnehavare (förstagångsansökningar och förlängningar).[9]

[7] Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, *Konkurrensen om internationell kompetens – Sverige som attraktivt land för högt kvalificerade arbetskraftsinvandrare*, PM 2018:14, s. 15.
[8] Eurostat (2023), *EU Blue Cards by type of decision, occupation and citizenship*.
[9] Migrationsverket, 2023.

12.2.1 Sammanfattning av förslagen i Ds 2023:6

Det blåkortsdirektiv som kom 2009 har ersatts av ett nytt blåkortsdirektiv som ska vara genomfört i medlemsstaterna senast den 18 november 2023. Genomförandet av det nya blåkortsdirektivet har utretts i Ds 2023:6 och remissbehandlats men något lagförslag har inte antagits. Det är alltså ännu inte klart exakt hur det nya blåkortsdirektivet kommer att genomföras i svensk rätt.

I departementspromemorian föreslås att ett EU-blåkort ska kunna beviljas en utlänning som har ett anställningsavtal för högkvalificerad anställning med en anställningstid om minst sex månader. Lönen ska vara minst en och en halv gånger den genomsnittliga bruttoårslönen i Sverige. Det föreslås att huvudregeln fortfarande ska vara att ett EU-blåkort ska sökas och beviljas före inresan till Sverige. Däremot utvidgas undantagen från huvudregeln på så sätt att bland annat den som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande, ICT-tillstånd, tillstånd för säsongsarbete eller ett uppehållstillstånd för arbete ska kunna ansöka om och beviljas EU-blåkort inifrån landet. Det föreslås också utökade möjligheter att återkalla vissa av de uppräknade tillstånden på begäran av utlänningen om han eller hon beviljas EU-blåkort inifrån Sverige.

Det föreslås vidare att tillståndstiden för ett EU-blåkort även fortsättningsvis ska vara högst två år med möjlighet till förlängning men att den begränsning av den sammanlagda tillståndstiden för EU-blåkort om fyra år som i dag finns ska tas bort.

Ett EU-blåkort föreslås inte längre knytas till en viss anställning och ett visst slag av arbete. En utlänning som vill byta till ett annat slag av arbete eller till en annan anställning ska alltså inte längre behöva ansöka om ett nytt EU-blåkort. I stället ska byte av arbetsgivare, om anställningen upphör eller förändringar som påverkar villkoren för tillståndet anmälas till Migrationsverket.

Det föreslås också att den som har beviljats ett EU-blåkort av en annan EU-stat ska få resa in i Sverige och bedriva affärsverksamhet i högst 90 dagar under en 180-dagarsperiod. En utlänning som har haft ett EU-blåkort i en annan EU-stat i minst tolv månader föreslås under vissa förutsättningar få ansöka om ett EU-blåkort i Sverige med ett något förenklat förfarande.

12.2.2 Möjliga åtgärder för att göra EU-blåkortet mer attraktivt

Det nya blåkortsdirektivet är omfattande och i de flesta delarna är medlemsstaterna styrda av innehållet och kan inte själva välja hur villkoren för tillståndet ska utformas vid genomförandet. Endast i några särskilt angivna avseenden får medlemsstaterna anta förmånligare bestämmelser än de som anges i direktivet (se artikel 4 i det nya blåkortsdirektivet). I några avseenden, som närmare gås igenom nedan, finns dock viss valfrihet för medlemsstaterna där förslagen i departementspromemorian inte är den mest förmånliga vägen för arbetstagare och arbetsgivare.

Nivån på lönetröskeln

För att beviljas ett EU-blåkort krävs i dag att utlänningen har erbjudits en högkvalificerad anställning där lönen är minst en och en halv gånger den genomsnittliga bruttoårslönen i Sverige (6 a kap. 1 § första stycket 1 UtlL). Lönetröskeln fastställs och offentliggörs av Migrationsverket efter samråd med Medlingsinstitutet och uppgår för närvarande till 57 450 kronor i månaden (MIGRFS 2023:8). Det har i departementspromemorian föreslagits att denna lönetröskel ska behållas och att inga undantag från den ska införas.

Enligt det nya blåkortsdirektivet har medlemsstaterna ett visst utrymme att själva bestämma vilken nivå lönetröskeln ska ligga på och om undantag från denna ska göras. Enligt artikel 5.3 ska lönetröskeln vara minst 1,0 gånger, men inte mer än 1,6 gånger, den genomsnittliga bruttoårslönen i den berörda medlemsstaten. Detta innebär, enligt 2022 års genomsnittslön, en månadslön på mellan 38 300 kronor och 61 280 kronor. Genom undantag får medlemsstaterna, för anställning inom yrken där efterfrågan på arbetstagare är särskilt stor och som ingår i de stora grupperna 1 och 2 i Isco-klassificeringen, tillämpa en lägre lönetröskel som motsvarar minst 80 procent av den fastställda lönetröskeln i medlemsstaten. Lönetröskeln får dock inte understiga 1,0 gånger den genomsnittliga bruttoårslönen i den berörda medlemsstaten. Grupp 1 och 2 i Isco (International Standard Classification of Occupations), som är en internationell yrkesklassificering, motsvarar ungefär grupp 1 och 2 i SSYK 2012, alltså chefsyrken och yrken med krav på fördjupad högskolekompetens. Det finns också, enligt artikel 5.5, en möjlighet att tillämpa den lägre lönetröskeln för

tredjelandsmedborgare med bevis på högre utbildning som inte är äldre än tre år när ansökan om EU-blåkort lämnas in. I sådana fall ska denna lägre lönetröskel fortsätta att gälla vid förlängning av EU-blåkortet om den inledande treårsperioden inte har löpt ut eller om en period av 24 månader efter utfärdandet av det första EU-blåkortet inte har löpt ut.

I departementspromemorian angavs att anledningen till att ingen förändring av lönetröskeln föreslås bland annat var att det inte framkommit att lönetröskeln är anledningen till att EU-blåkortet inte använts så mycket samt att aviserade författningsändringar gällande ett höjt försörjningskrav inte trätt i kraft varför det var svårt att dra några slutsatser av dem i förhållande till EU-blåkortet. Man påpekade att det kunde finnas skäl att framöver göra en annan bedömning, bland annat med hänsyn till förändringar av det nationella regelverket inom området för arbetskraftsinvandring. Anledningen till att undantagen inte tillämpades var att man ville eftersträva ett så enkelt och okomplicerat system som möjligt.[10]

Tillståndstiden

I artikel 9 i det nya blåkortsdirektivet anges att medlemsstaterna ska fastställa en standardiserad giltighetstid för EU-blåkortet som ska vara minst 24 månader. Om EU-blåkortsinnehavarens anställningsavtal omfattar en kortare period ska EU-blåkortet vara giltigt under åtminstone den period som anställningsavtalet gäller, plus tre månader, men inte längre än den standardiserade giltighetstiden.

I Ds 2023:6 föreslås att tillståndstiden för EU-blåkortet, liksom i dag, ska vara två år. Om anställningstiden är kortare än två år ska EU-blåkortet gälla under anställningstiden med ett tillägg av tre månader. En tillståndstid om två år föreslås både för att det stämmer överens med det nationella regelverket för arbetskraftsinvandring och för att det inte kan bortses ifrån att det kan förekomma missbruk av systemet som kan upptäckas vid de kontrollåtgärder som genomförs av Migrationsverket vid en förlängningsansökan.[11] Det betonades dock redan vid genomförandet av 2009 års blåkortsdirektiv att det finns

[10] Ds 2023:6, s. 86–89.
[11] Ds 2023:6, s. 132.

fördelar med en längre tillståndstid, framför allt minskad administration för arbetstagare, arbetsgivare och Migrationsverket.[12]

Godkända arbetsgivare

Enligt artikel 13 i det nya blåkortsdirektivet får medlemsstaterna föreskriva godkännandeförfaranden för arbetsgivare för att tillämpa ett förenklat förfarande för erhållande av EU-blåkort. Det förenklade förfarandet ska innebära att den sökande ska befrias från skyldigheten att lägga fram någon eller några av de särskilt specificerade handlingar som krävs för att erhålla ett EU-blåkort. Om arbetsgivaren har godkänts i enlighet med detta förenklade förfarande ska beslut fattas senast 30 dagar efter att den fullständiga ansökan om EU-blåkort lämnades in.

I Ds 2023:6 anges att möjligheten att införa ett särskilt godkännandeförfarande för arbetsgivare inte bör utnyttjas. Detta bland annat eftersom det inte finns något sådant system i nationell rätt och att införa ett sådant endast för EU-blåkort skulle gå emot direktiven för departementspromemorian där det anges att ett enhetligt nationellt system ska eftersträvas. Samtidigt framhålls att det finns fördelar med att införa ett godkännandesystem för arbetsgivare och att handläggningstiden om en månad som direktivet ställer upp skulle bidra till att ansökningar behandlas snabbt och effektivt och på så sätt göra Sverige till ett mer attraktivt land för högkvalificerad arbetskraft. Det anges vidare att det skulle vara en fördel för de arbetsgivare som har ett återkommande behov av att rekrytera högkvalificerad arbetskraft om ansökningsförfarandet kunde förenklas.[13]

12.3 Föreslagna och framtida åtgärder för att främja invandring av högkvalificerad arbetskraft

12.3.1 Tidigare utredningsuppdrag

Den tidigare utredningen om arbetskraftsinvandring hade i uppdrag att ta ställning till hur marknadsföringen av Sverige som ett land för invandring av högkvalificerad arbetskraft och företagande kan förbättras.

[12] Ds 2023:6, s. 132, och prop. 2012/13:148, s. 71–72.
[13] Ds 2023:6, s. 156–158.

Utredningen redogör i betänkandet SOU 2021:88 för olika initiativ som finns vad gäller att bistå arbetskraftsinvandrare och de som vill starta företag i Sverige och även marknadsföring i syfte att attrahera dessa grupper. De initiativ som tas upp är bland annat Svenska institutet med webbsidan sweden.se, statliga servicekontor, Business Sweden samt samverkansprogrammet Kompetensförsörjning och livslångt lärande. I betänkandet redogörs också för projektet *Samlad ingång – Flytta till Sverige* där Migrationsverket, Skatteverket, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen gemensamt tog fram ett koncept för en digital lösning där tjänster från dessa myndigheter samlades på ett och samma ställe. Utredningens bedömning utmynnade i att statlig finansiering även fortsättningsvis borde utgå till projektet Flytta och webbsidan sweden.se.[14] Projektet Flytta är numera avslutat.[15]

Utredningen bedömde även att en aktör borde ges ett samordnande ansvar för internationell kompetensförsörjning, men ville avvakta resultatet av en förstudie som bedrevs inom Regeringens samverkansprogram *Kompetensförsörjning och livslångt lärande* innan det bestämdes hur en sådan funktion skulle utformas.[16] I februari 2022 kom en gemensam agenda för kompetensförsörjning och livslångt lärande ut. I denna ringas behovet av en struktur för samordning av frågor som bland annat gäller internationell rekrytering av kompetens in. Agendan hänvisar till delrapporter med förslag som olika arbetsgrupper tagit fram.[17] Den arbetsgrupp som arbetade med området *Attrahera, behålla och integrera kompetens* tog fram en förstudie i syfte att rekommendera möjliga modeller för ökad nationell samordning mellan departement, myndigheter och regioner som alla spelar en viktig roll för antingen attraktion till Sverige eller mottagandet av dem som kommer till Sverige för att arbeta. Förstudien publicerades i februari 2022.[18]

[14] SOU 2021:88, s. 277–290.
[15] Migrationsverket (2023), *Samlad ingång – Flytta till Sverige.*
[16] SOU 2021:88, s. 291–292.
[17] Vinnova (2022), *Gemensam agenda för kompetensförsörjning och livslångt lärande.*
[18] Future Place Leadership (2022), *Förstudie: Nationell samordningsmodell för attraktion och mottagande av internationell kompetens*, s. 3.

12.3.2 Migrationsverkets uppdrag att främja högkvalificerad arbetskraftsinvandring till Sverige

Av Migrationsverkets regleringsbrev 2023 framgår att Migrationsverket ska främja högkvalificerad arbetskraftsinvandring till Sverige, bland annat genom särskilda informationsinsatser till arbetsgivare och arbetstagare inom högkvalificerade yrkessektorer och genom att ge goda förutsättningar för kompletta ansökningar vid ansökningstillfället så att arbetsgivare får den arbetskraft de behöver i tid.[19]

Migrationsverket har därför beslutat att införa en ny modell för att hantera arbetstillståndsärenden samt inrätta enheter för internationell rekrytering, vilken närmare beskrivs i Migrationsverkets redovisning av regleringsbrevsuppdraget till regeringen.[20] Modellen innebär att arbetstillståndsärenden kommer att delas in i fyra olika kategorier utifrån yrke och bransch enligt följande:

- *Kategori A:* ansökningar om arbetstillstånd till högkvalificerade yrken, vilket innefattar kategorierna chefsyrken, yrken med krav på fördjupad högskolekompetens samt yrken med krav på högskolekompetens eller motsvarande enligt SSYK 2012. De nyinrättade enheterna för internationell rekrytering har huvudansvaret för att hantera denna kategori.
- *Kategori B:* ansökningar om tillstånd inom yrken med särskilda regler, såsom säsongsyrken, bärplockare, ICT-tillstånd, EU-blåkort, artister, forskare, idrottare/tränare, au-pairer, praktikanter, ungdomsutbytesavtal och volontärer. Här ingår också ansökningar för att starta näringsverksamhet och spårbytare.
- *Kategori C:* ansökningar om tillstånd för yrken som inte kräver någon högre akademisk kompetens, det vill säga ej högkvalificerade tjänster inom branscher som inte är särskilt utredningskrävande. Inom denna kategori hanteras även ansökningar rörande större nyetableringar i tillväxtområden.

[19] Justitiedepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Migrationsverket,* regeringsbeslut den 21 december 2022, s. 5.
[20] Migrationsverket (2023), *Redovisning av regleringsbrevsuppdrag 3.8 – Främja högkvalificerad arbetskraftsinvandring till Sverige,* diarienummer 1.1.1.2-2023-12551.

- *Kategori D:* arbetstillståndsansökningar rörande anställningar i branscher som Migrationsverket definierar som särskilt utredningskrävande, till exempel personlig assistans och hotell- och restaurangbranschen.

När den nya modellen är implementerad ska en komplett ansökan om arbetstillstånd för högkvalificerad arbetskraft (kategori A) få beslut inom 30 dagar. Den nya modellen ska ersätta certifieringssystemet, som innebar att arbetsgivare under vissa förutsättningar kunde certifiera sig för att få en snabbare handläggning. Eftersom så många arbetsgivare blev certifierade kunde de utlovade handläggningstiderna i förlängningen inte hållas.

Migrationsverket kommer också att göra kommunikationssatsningar efter behov och serviceteam kommer att stödja företag och arbetsgivare vid bland annat rekrytering av högkvalificerad arbetskraft samt vid stora nyetableringar.[21]

12.4 Behov av och förslag på åtgärder som har lyfts av företrädare för arbetsgivare och arbetstagare

Utredningen har haft möten med såväl arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer som företrädare för olika företag. I dessa samtal är det vissa behov eller förslag på åtgärder som lyfts från flera håll, och som närmare redovisas nedan.

Från många håll har det, liksom i flera rapporter som utredningen tagit del av,[22] påpekats att Sverige behöver en nationell strategi och en samordning för attraktion och rekrytering av arbetskraft med internationell kompetens där både departement, myndigheter och företag involveras. Detta både för att på ett tydligare sätt locka till sig högkvalificerad arbetskraft, och för att underlätta för arbetstagare att veta var de ska vända sig eftersom det är flera olika myndigheter involverade i processen. Behovet av samordning av frågor som aktua-

[21] Migrationsverket (2023), *Redovisning av regleringsbrevsuppdrag 3.8 – Främja högkvalificerad arbetskraftsinvandring till Sverige,* diarienummer 1.1.1.2-2023-12551.
[22] Se t.ex. Svenskt Näringsliv (2023), *Företagens behov av internationell kompetens – så vinner Sverige kampen om talangerna*, Teknikföretagen och Move to Gothenburg (2023), *Så kan Sverige växla upp – En jämförelse av sex länders arbete med att attrahera och ta emot internationell kompetens* samt Ageberg, Erik, och Wiberg, Daniel (2022), *Stärkt svensk talangattraktion – Konkurrenskraft och kompetens genom arbetskraftsinvandring.*

liseras under en arbetstagares vistelse här utifrån aspekten att kunna behålla högkvalificerad arbetskraft har också lyfts.

Migrationsverkets handläggningstider har lyfts fram som problematiska, särskilt med tanke på att en person ofta behöver ansöka om flera tillstånd under sin vistelse i Sverige om den till exempel inleds med en provanställning eller om målet är att arbeta inom ett legitimationsyrke där utlänningen inte inledningsvis har en svensk legitimation. Eftersom arbetstillståndet är knutet till en viss arbetsgivare och ett visst slag av arbete, behöver utlänningen ansöka om nytt tillstånd vid byte av yrke eller arbetsgivare.

Såvitt gäller provanställningar har även tillståndstiden för uppehålls- och arbetstillstånd lyfts som ett problem. Eftersom en provanställning är sex månader beviljas också ett arbetstillstånd för denna tid (jfr 6 kap. 2 a § UtlL där det framgår att ett arbetstillstånd inte får ges för längre tid än anställningstiden). Detta kan medföra problem för arbetstagaren, som då inte alltid folkbokförs i Sverige eftersom han eller hon inte kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila i Sverige under minst ett år. Detta problem har dock minskat under senare tid.[23]

Sveriges Kommuner och Regioner har lyft fram ytterligare ett problem med legitimationsyrken. Legitimationsprocessen är utformad så att en utlänning inte direkt får ta anställning som legitimerad personal, utan först behöver uppfylla språkkrav, klara kunskapsprov och genomföra praktisk tjänstgöring. En region kan behöva erbjuda en anställning där förberedelser inför kunskapsprov och språkutbildning ingår samt en praktisk tjänstgöring, där exempelvis en sjuksköterska får tjänstgöra som vårdbiträde i väntan på sin svenska sjuksköterskelegitimation. Detta gör att en ansökan om arbetstillstånd varken hamnar i Migrationsverkets snabbspår för högkvalificerade eller att anställningen når upp till kravet på god försörjning alternativt det föreslagna lönekravet, trots att det yrke som är målet när legitimationen har utfärdats är ett högkvalificerat yrke.

Forskare omfattas normalt av student- och forskardirektivet och deras anställningar regleras därför av 5 b kap. i stället för 6 kap. UtlL. Flera problem har lyfts fram rörande denna yrkesgrupp. Exempelvis kan den som har ett uppehållstillstånd för att söka arbete efter avslutade studier eller avslutad forskning inte söka uppehållstånd för

[23] Se exempelvis HFD 2017 ref. 32, där en doktorand som beviljats uppehållstillstånd i Sverige även folkbokfördes här, trots att hennes uppehållstillstånd hade en giltighetstid som understeg ett år.

forskarutbildning eller forskning utan att först lämna Sverige. Vidare kan forskare som har ansökt om förlängt uppehållstillstånd för forskning eller studier inte lämna Sverige tillfälligt under den tid de väntar på beslut från Migrationsverket. Ett annat problem som lyfts fram för såväl innehavare av tillstånd enligt 5 b kap. UtlL som innehavare av ICT-tillstånd och EU-blåkort är att för det fall att de får barn i Sverige finns det ingen regel som tillåter att barnet får ansöka om uppehållstillstånd inifrån Sverige.

Migrationsverket har sedan november 2022 skärpt kontrollen av pass och identitet vilket innebär att den som ansöker om ett uppehållstillstånd för att få resa in i Sverige behöver visa upp sitt pass personligen hos Migrationsverket eller på en svensk ambassad/ett generalkonsulat innan ett beslut om uppehållstillstånd kan fattas.[24] Detta leder enligt arbetsgivare till problem för utlänningar som vill ansöka om uppehållstillstånd för arbete i Sverige, eftersom de kan behöva resa långa sträckor för att visa upp sin passhandling. Regeringen har genom en ändring i Migrationsverkets regleringsbrev för 2023 gett myndigheten i uppdrag att underlätta för viseringsfria personer att visa upp pass i original. Syftet med åtgärderna är att den sökande ska kunna undvika att resa långa sträckor för att visa sin passhandling, att tidsåtgången för den sökande minimeras, samt att studenter, forskare och arbetstagare ska lockas till Sverige.[25]

En annan åtgärd som har påtalats är en förbättrad och utvidgad s.k. expertskatt, dvs. en skattelättnad som finns för experter, forskare och andra nyckelpersoner. Även här håller åtgärder på att vidtas. Enligt prop. 2023/24:16 föreslås expertskatten utvidgas från att gälla under högst fem år räknat från den dag vistelsen i Sverige påbörjades till att i stället gälla under högst sju år.[26]

Utifrån det som har framkommit finns det enligt utredningen ett tydligt behov av en nationell samordning och strategi med ett långsiktigt och uttalat mål att attrahera och rekrytera arbetskraft med internationell kompetens. Inom en sådan strategi kan flera av de problem som lyfts av arbetsgivare och företrädare för olika myndigheter och organisationer åtgärdas. Ett arbete med en sådan samordning har redan påbörjats. I budgetproposition för 2024 konstaterar regeringen att Sverige behöver bli bättre på att attrahera och behålla utländsk

[24] Migrationsverket (2022), *Migrationsverket skärper kontrollen av pass och identitet.*
[25] Justitiedepartementet och Utbildningsdepartementet (2023), *Viseringsfria personer ska kunna visa pass i original.*
[26] Prop. 2023/24:16, *Utvidgad tidsgräns för expertskatt.*

arbetskraft med efterfrågad kompetens. Regeringen föreslår därför en satsning i syfte att stärka samordning av statliga myndigheters processer och arbete kopplat till internationell kompetens vilket syftar till att underlätta för svenska företag att anställa utländsk arbetskraft med efterfrågad kompetens, samt säkerställa att den arbetskraft som kommer till Sverige, inklusive medföljande familjer, snabbt kommer in i samhället så att de väljer att stanna kvar.[27] Regeringen publicerade också i december 2023 *Strategi för Sveriges utrikeshandel, investeringar och globala konkurrenskraft.* Denna innehåller flera delmål som syftar till att förbättra förutsättningarna för att attrahera internationell kompetens. Exempelvis ska processer för att främja rekrytering av kvalificerad arbetskraft och för den utländska arbetskraftens etablering bli mer effektiva och det regionala och nationella arbetet för att attrahera utländsk kompetens ska utvecklas för att göra Sverige mer attraktivt som en karriärdestination samt en bra plats att arbeta och bo på för kvalificerad kompetens.[28] Som nämns ovan har det också gjorts en förstudie över olika möjliga samverkansmodeller inom ramen för samverkansprogrammet *Kompetensförsörjning och livslångt lärande (*se avsnitt 12.3.1). På grund av detta pågående arbete lämnar utredningen inga förslag i denna del men vill understryka vikten av att det påbörjade arbetet fortsätter.

12.5 Överväganden och förslag

12.5.1 Överväganden om åtgärder inom ramen för 2021 års blåkortsdirektiv

Utredningen ska i första hand föreslå åtgärder inom ramen för 2021 års blåkortsdirektiv. Det nya blåkortsdirektivet innebär i sig många fördelar för såväl arbetsgivare som arbetstagare. Exempelvis föreslås i promemorian för genomförande av det nya blåkortsdirektivet att EU-blåkortet inte längre ska knytas till en viss anställning eller ett visst slag av arbete, en åtgärd som har efterfrågats av många aktörer för att slippa upprepade ansökningsprocesser. Promemorian innehåller också förslag på bestämmelser som avser underlätta rörligheten inom EU

[27] Prop. 2023/24:1, *Utgiftsområde 24 – Näringsliv*, s. 40.
[28] Utrikesdepartementet (2023), *Strategi för Sveriges utrikeshandel, investeringar och globala konkurrenskraft*, UD2023/01758, s. 17.

för innehavaren av EU-blåkort och fler möjligheter att byta mellan olika tillståndstyper inifrån Sverige.

Ytterligare en åtgärd som skulle kunna genomföras inom ramen för direktivet är en sänkning av lönetröskeln för EU-blåkort. Utredningen har övervägt detta då den nuvarande tröskeln framstår som relativt hög. Vid remissförfarandet av Ds 2023:6 påtalades behovet av en sänkning av löntröskeln av flera remissinstanser.[29] Det är dock inte lämpligt att föregå det pågående lagstiftningsarbetet med genomförande av det nya blåkortsdirektivet med ett sådant förslag. Utredningen lämnar därför inget förslag på en sänkt lönetröskel för EU-blåkort. Utredningen har även övervägt om möjligheten som direktivet ger till en lägre lönetröskel för nyutexaminerade tredjelandsmedborgare bör utnyttjas. Lönetröskeln måste dock enligt direktivet vara minst 1,0 gånger den genomsnittliga bruttoårslönen i Sverige (se artikel 5.5) vilket betyder 38 300 kronor per månad med 2022 års genomsnittslön. Detta är högre än lönen för många nyutexaminerade, varför utredningen har valt att lämna förslag på en annan lösning i detta avseende (se nedan avsnitt 12.5.5).

Utredningen har vidare övervägt om ett förfarande med godkända arbetsgivare för EU-blåkort bör införas. Liknande förfaranden finns i flera andra EU-länder och är efterfrågat av aktörer som utredningen har talat med. Utredningen har dock landat i att inte lämna något sådant förslag. Migrationsverket har nyligen avvecklat det tidigare certifieringssystemet. I stället håller Migrationsverket på att införa en ny modell för hantering av arbetskraftsinvandringsärenden (se avsnitt 12.3.2), vilken bland annat innebär ett snabbspår för chefsyrken, yrken med krav på fördjupad högskolekompetens samt yrken med krav på högskolekompetens eller motsvarande. Dessa förändringar gör att utredningen inte bedömer det lämpligt att i nuläget införa ännu ett certifieringssystem som endast ska omfatta EU-blåkortsinnehavare. Det kan också ifrågasättas om den modell som föreskrivs enligt det nya blåkortsdirektivets artikel 13, och som innebär att godkända arbetsgivare ska befrias från skyldigheten att till exempel lägga fram bevis på en heltäckande sjukförsäkring, är den mest ändamålsenliga för svenska förhållanden.

Mot denna bakgrund har utredningen landat i att i stället föreslå en förlängd tillståndstid för EU-blåkort.

[29] Se exempelvis Svenskt Näringsliv, *Remiss avseende Genomförande av det nya blåkortsdirektivet (Ds 2023:6)*, s. 2–3.

12.5.2 Förlängd tillståndstid för EU-blåkort

Förslag: Tillståndstiden för EU-blåkort ska utökas från högst två år till högst fyra år. Om anställningstiden är kortare än fyra år ska EU-blåkort beviljas för anställningstiden med ett tillägg av tre månader. Giltighetstiden får dock inte vara längre än fyra år.

Skälen för utredningens förslag

Ett EU-blåkort ska enligt 6 a kap. 5 § UtlL gälla för minst två år. Denna tillståndstid föreslås behållas enligt Ds 2021:6.[30]

Enligt det nya blåkortsdirektivet ska giltighetstiden för ett EU-blåkort vara minst 24 månader, varför det finns utrymme för en förlängd tillståndstid. En förlängd tillståndstid är fördelaktig för både arbetsgivare och arbetstagare, eftersom det ökar förutsägbarheten och minskar administrationen. En längre tillståndstid bör också leda till färre förlängningsansökningar att hantera för Migrationsverket, vilket i sin tur kan leda till förkortade handläggningstider.

För att beviljas ett EU-blåkort ska den sökande både ha en hög lön och hög utbildning alternativt yrkeserfarenhet jämförbar med högre utbildning. Det har inte framkommit att det finns några problem med missbruk av systemet vad gäller den kategori av utlänningar som kan komma i fråga för EU-blåkort. Andelen bifall för ansökningar om förlängning av EU-blåkort år 2018–2023 understiger exempelvis inget av åren 95 procent (om avskrivna eller av administrativa skäl avslutade ärenden räknas bort). Åren 2018, 2019 och 2021 bifölls 100 procent av alla förlängningsansökningar.[31] Det finns dessutom i 6 a kap. 9 § UtlL en skyldighet för EU-blåkortsinnehavaren att anmäla till Migrationsverket om anställningen upphör. Anmälningsskyldigheten vid upphörande av anställning föreslås behållas vid genomförandet av det nya blåkortsdirektivet och utökas till att även gälla byte av arbetsgivare och förändringar som påverkar villkoren för tillståndet.[32] Om utlänningen är arbetslös i mer än tre månader i följd eller inte fullgör anmälningsskyldigheten finns det möjlighet att återkalla EU-blåkortet (6 a kap. 12 § punkterna 8 och 9 UtlL). Det kan dessutom noteras att

[30] Ds 2023:6, s. 131.
[31] Migrationsverket, 2023.
[32] Ds 2023:6, s. 133–134.

exempelvis Tyskland, där EU-blåkortet har använts mycket, har en tillståndstid på fyra år.[33]

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att tillståndstiden för ett EU-blåkort ska förlängas till fyra år. Om anställningstiden är kortare än fyra år ska ett EU-blåkort beviljas för anställningstiden med ett tillägg av tre månader, dock maximalt fyra år.

I promemorian om genomförande av det nya blåkortsdirektivet föreslås att den nuvarande begränsningen av den sammanlagda tillståndstiden för EU-blåkort om fyra år ska tas bort, så att bestämmelserna om EU-blåkort överensstämmer med de för nationella uppehållstillstånd.[34] Utredningen lämnar därför inga förslag i detta avseende. Efter fyra år finns det möjlighet för EU-blåkortsinnehavaren att beviljas permanent uppehållstillstånd enligt 5 kap. 5 § UtlL.

12.5.3 Nyfödda barn till innehavare av vissa EU-relaterade tillstånd ska få ansöka om uppehållstillstånd inifrån Sverige

Förslag: Huvudregeln att en familjemedlem till en forskare, EU-blåkortsinnehavare eller ICT-tillståndsinnehavare ska ha ansökt om och beviljats uppehållstillstånd före inresan i landet ska inte gälla om familjemedlemmen är ett barn som har fötts i Sverige och den person som barnet har anknytning till är förälder till barnet och sammanbor med barnet i Sverige.

Skälen för utredningens förslag

De tillstånd för specifika persongrupper som har sin grund i EU-direktiv regleras i huvudsak i särskilda kapitel i utlänningslagen. Uppehållstillstånd för forskning, studier inom högre utbildning, viss praktik, visst volontärarbete och au pairarbete regleras i 5 b kap. UtlL medan de kombinerade uppehålls- och arbetstillstånden EU-blåkort och ICT-tillstånd regleras i 6 a kap. respektive 6 b kap. samma lag. I dessa kapitel finns också bestämmelser om när en ansökan om uppehållstillstånd ska vara gjord.

[33] Tysklands federala regering (2023), *EU Blue Card.*
[34] Ds 2023:6, s. 131–132.

Det har under den senaste tiden uppmärksammats att de särskilda regler som finns för EU-blåkort, ICT-tillstånd och uppehållstillstånd för forskare inte tillåter att barn som föds i Sverige och vars förälder har något av uppräknade tillstånd får ansöka om tillstånd inifrån Sverige.[35] Alla tre tillståndstyper avser högkvalificerade eller högutbildade personer. Att dessa personer eller deras anhöriga ska behöva lämna Sverige om de får barn här för att ansöka om uppehållstillstånd för det nyfödda barnet från ett annat land bidrar inte till att attrahera eller behålla den kompetens som Sverige behöver. Beroende på Migrationsverkets handläggningstider kan denna process dessutom ta lång tid. Utredningen föreslår därför att de aktuella bestämmelserna ändras så att det blir möjligt för nyfödda barn till dessa personer att ansöka om och beviljas uppehållstillstånd inifrån Sverige.

Utformning av de nya reglerna

Reglerna för forskare m.fl.

Bestämmelserna om varifrån en ansökan om tillstånd enligt 5 b kap. UtlL ska vara gjord finns i 5 b kap. 15–16 §§ och 20 § UtlL. Av 15 § framgår att huvudregeln för forskare, studenter inom högre utbildning, praktikanter, volontärer och au pairer är att de ska ha ansökt om och beviljats tillstånd före inresan i Sverige, utom i vissa fall vid förlängning eller byte mellan tillståndstyper. Ansökan om uppehållstillstånd för forskare som beviljats tillstånd för forskning av ett annat EU-land, eller uppehållstillstånd efter slutförd forskning och efter slutförda studier, får beviljas inifrån Sverige. Familjemedlemmar till forskare ska ha ansökt om och beviljats ett uppehållstillstånd före inresan i Sverige. Undantag från huvudregeln gäller i vissa fall vid förlängning, om familjemedlemmen har anknytning till en forskare som har uppehållstillstånd för rörlighet för längre vistelse eller i vissa fall om familjemedlemmen har anknytning till en utlänning som tillåts byta grund för tillståndet inifrån Sverige.

Ett nyfött barn utan uppehållstillstånd omfattas inte av någon av de kategorier som enligt bestämmelserna får ansöka om uppehållstillstånd inifrån Sverige. Ett ytterligare undantag från huvudregeln att

[35] Se exempelvis Sveriges universitetslärarförbund (2022), *Tio punkter för att lösa problemen för doktorander och forskare med migrationslagstiftningen* samt Saco (2023), *Remissvar för Genomförande av det nya blåkortsdirektivet (Ds 2023:6)*, s. 1.

en familjemedlem till en forskare ska ha ansökt om och beviljats ett uppehållstillstånd före inresan i Sverige bör därför införas. Undantaget bör ha innebörden att huvudregeln inte gäller om utlänningen är ett barn som har fötts i Sverige och anknytningspersonen är förälder till barnet och sammanbor med barnet i Sverige.

Bestämmelserna i 5 b kap. UtlL bygger på student- och forskardirektivet. Eventuella ändringar i dessa bestämmelser måste därför vara förenliga med direktivet. Student- och forskardirektivet innehåller inte några särskilda bestämmelser om när en ansökan om uppehållstillstånd för en familjemedlem ska göras. Artikel 26 innehåller dock, såvitt gäller familjemedlemmar till forskare, en generell hänvisning till rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening (familjeåterföreningsdirektivet). Av artikel 5.3 i familjeåterföreningsdirektivet följer att en ansökan för en familjemedlem ska lämnas in och behandlas när familjemedlemmarna vistas utanför den medlemsstat på vars territorium referenspersonen vistas men att en medlemsstat i lämpliga fall får godta en ansökan som lämnas in när familjemedlemmarna redan befinner sig på dess territorium. Att ett barn som har fötts i Sverige får ansöka om och beviljas uppehållstillstånd inifrån landet, under förutsättning att anknytningspersonen är förälder till barnet och sammanbor med barnet i Sverige, bör vara en sådan situation.

Familjemedlemmar till utlänningar som har ett uppehållstillstånd för högre utbildning omfattas inte av de särskilda reglerna för familjemedlemmar i 5 b kap. UtlL. För dessa uppstår därför inte samma problematik.

Reglerna för innehavare av EU-blåkort

Huvudregeln är att en utlänning som vill ha ett EU-blåkort ska ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i Sverige. Detta framgår av 6 a kap. 4 § UtlL första stycket. Från huvudregeln undantas bland annat utlänningar som ansöker om förlängning av tillståndstiden för ett EU-blåkort, som har ett uppehållstillstånd för studier och har slutfört studier som motsvarar 180 högskolepoäng, som har genomfört ett forskningsprojekt i Sverige eller som utnyttjar bestämmelserna om rörlighet inom EU för EU-blåkortsinnehavare. I 6 a kap. 11 § UtlL föreskrivs att samma huvudregel gäller för familjemedlem-

mar till EU-blåkortsinnehavare. Trots huvudregeln får familjemedlemmarna ansöka om och beviljas ett EU-blåkort inifrån Sverige om deras ansökan om uppehållstillstånd avser en förlängning av ansökan som har beviljats på grund av anknytning till en utlänning som har ett EU-blåkort, om bestämmelserna om rörlighet för EU-blåkortsinnehavare har utnyttjats eller vid återtagande om anknytningspersonen har fått avslag på ansökan i en annan medlemsstat. Bestämmelserna har sin grund i 2009 års blåkortsdirektiv. I Ds 2023:6 föreslås att huvudregeln att ett EU-blåkort för den sökande och ett uppehållstillstånd för hans eller hennes familjemedlemmar ska ansökas om och beviljas före inresan i Sverige ska behållas. Vissa ändringar föreslås i undantagen från huvudregeln i såväl 6 a kap. 4 som 11 §§ UtlL. Dock föreslås inget undantag som medger att ett barn som fötts i Sverige får ansöka om uppehållstillstånd inifrån landet. Ett sådant föreslås därför läggas till i den befintliga uppräkningen över undantag i 6 a kap. 11 § UtlL.

Varken 2009 eller 2021 års blåkortsdirektiv innehåller några särskilda bestämmelser om när en ansökan om uppehållstillstånd för en familjemedlem ska lämnas in utöver en generell hänvisning till familjeåterföreningsdirektivet. Liksom nämns ovan, bedöms artikel 5.3 i det direktivet tillåta att ett barn som har fötts i Sverige får ansöka om och beviljas uppehållstillstånd inifrån landet, under förutsättning att anknytningspersonen är förälder till barnet och sammanbor med barnet i Sverige.

Reglerna för innehavare av ICT-tillstånd

Enligt 6 b kap. 7 § UtlL ska en utlänning som vill ha ett ICT-tillstånd i Sverige ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i EU. Detta gäller dock inte vid ansökan om förlängning av ett ICT-tillstånd eller om det är fråga om en ansökan om ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse. Även för familjemedlemmar till en ICT-tillståndsinnehavare gäller enligt 6 b kap. 15 § UtlL huvudregeln att ansökan ska vara gjord och beviljad före inresan i landet. Detta gäller dock inte om ansökan avser en förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som har beviljats på grund av anknytning till den som har ett ICT-tillstånd eller ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse utfärdat av Sverige eller om sökanden har

beviljats uppehållstillstånd av en annan EU-stat på grund av anknytning till en utlänning som har ansökt om eller har ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse i Sverige.

Liksom de två övriga direktiven innehåller ICT-direktivet inte några särskilda bestämmelser om när en ansökan om uppehållstillstånd för en familjemedlem till en tillståndsinnehavare ska vara gjord, förutom att det finns en generell hänvisning till familjeåterföreningsdirektivets bestämmelser. Som ovan nämnts bör det vara förenligt med detta direktiv att föreskriva att ett barn som har fötts i Sverige får ansöka om och beviljas uppehållstillstånd inifrån landet, under förutsättning att anknytningspersonen är förälder till barnet och sammanbor med barnet i Sverige. En sådan bestämmelse föreslås därför.

12.5.4 En utökad möjlighet att ansöka om uppehållstillstånd för forskning och studier på forskarnivå inifrån Sverige

Förslag: En utlänning som har ett uppehållstillstånd för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att bedriva näringsverksamhet efter slutförd forskning eller efter slutförda studier ska få ansöka om och beviljas ett uppehållstillstånd för forskning eller för studier på forskarnivå inifrån landet.

Skälen för utredningens förslag

Enligt 5 b kap. 7 § UtlL kan en utlänning som har ett uppehållstillstånd för forskning beviljas ett uppehållstillstånd för en tid av ett år efter slutförd forskning för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att bedriva näringsverksamhet i Sverige. Samma sak gäller enligt 8 § samma kapitel en utlänning som har ett uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning om han eller hon har slutfört en högskoleutbildning och utbildningen avser studier som motsvarar minst två terminer.

Som nämns ovan är huvudregeln enligt 5 b kap. 15 § UtlL att en utlänning som vill ha ett uppehållstillstånd för exempelvis forskning eller studier inom högre utbildning ska ansöka om och beviljas ett sådant tillstånd före inresan i Sverige. Från huvudregeln finns i andra stycket samma lagrum ett antal undantag. Exempelvis får en utlänning

som har ett uppehållstillstånd för arbete eller för att bedriva näringsverksamhet ansöka om ett uppehållstillstånd för forskning eller för studier på forskarnivå inifrån landet, under förutsättning att ansökan görs inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet och förutsättningarna för det tillståndet varit uppfyllda.

En utlänning som har ett tillstånd efter slutförd forskning eller efter slutförda studier omfattas av huvudregeln och måste alltså lämna Sverige i väntan på att beviljas tillstånd för forskning eller doktorandstudier. Denna ordning försvårar avsevärt för den som vill fortsätta sin forskarbana inom Sverige och kan till exempel bidra till extra kostnader, svårigheter att planera närvaro vid utbildning och forskningsprojekt och att medel för forskning inte kan utnyttjas. En risk är att forskarna och studenterna då lämnar Sverige för att fortsätta sin forskarbana eller påbörja sina doktorandstudier någon annanstans, vilket inte är önskvärt då det handlar om sådan högkvalificerad arbetskraft som Sverige vill behålla. Det framstår dessutom som ologiskt att det är möjligt att byta från ett vanligt uppehållstillstånd för arbete till tillstånd för forskning och studier på forskarnivå inifrån landet men inte från uppehållstillstånden att söka arbete efter slutförd forskning eller slutförda studier.

Utredningen föreslår därför att 5 b kap. 15 § UtlL ändras genom att ytterligare ett undantag läggs till som en fjärde punkt. Enligt denna ska det vara möjligt för utlänningar som har ett uppehållstillstånd för att söka arbete efter slutförd forskning och efter slutförda studier att ansöka om och beviljas uppehållstillstånd för forskning eller för studier på forskarnivå inifrån Sverige.

12.5.5 Ett undantag från föreslaget lönekrav för utlänningar som innehar uppehållstillstånd för forskning, studier inom högre utbildning m.m.

Förslag: En utlänning som har ett uppehållstillstånd för forskning, forskning vid rörlighet för längre vistelse, studier inom högre utbildning, praktik med anknytning till högre utbildning eller ett uppehållstillstånd för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att bedriva näringsverksamhet efter slutförd forskning eller slutförda studier och som ansöker om ett arbetstillstånd ska undantas från lönekravet för arbetstillstånd. För att en ut-

länning som har ett uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning ska få undantas ska det krävas att utlänningen har slutfört en högskoleutbildning som avser studier som motsvarar minst två terminer och att utlänningen har ett examensbevis eller utbildningsbevis som avser den slutförda utbildningen.

För dessa utlänningar ska i stället för lönekravet gälla att lönen minst ska uppgå till den lägsta månadslön som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen.

Skälen för utredningens förslag

Bakgrund och problembeskrivning

Sverige har en relativt stor andel utländska studenter. Läsåret 2021/22 låg andelen inresande studenter på 25 procent av det totala antalet högskolenybörjare i Sverige och 41 procent av alla mastersexamina utfärdades till inresande studenter. Gruppen inresande studenter består både av utbytesstudenter som ingår i ett utbytesprogram vid svenska universitet och högskolor och studenter som ordnar sina studier i Sverige på egen hand.[36] Även andelen utländska doktorsexaminerade är stor. År 2022 utgjorde denna grupp 38 procent av det totala antalet doktorsexaminerade i Sverige.[37] Majoriteten av studenterna och doktoranderna lämnar Sverige efter examen. I en rapport från Svenskt Näringsliv framhålls att det bland annat kan bero på problem med uppehållstillstånd före, under eller efter studierna och brist på kontakter i arbetslivet.[38] Dessa persongrupper består normalt av unga personer i början på sin karriär som kommer att få svårare att stanna kvar i Sverige och etablera sig på arbetsmarknaden om det lönekrav motsvarande medianlönen som föreslås i kapitel 5 införs.

Medelåldern hos arbetskraftsinvandrare är också generellt lägre än medelåldern hos samtliga anställda i Sverige. Det skiljer exempelvis tio år i medelålder mellan dessa grupper vad gäller anställda i yrken med krav på högskolekompetens eller motsvarande (se avsnitt 5.5.3). Yngre anställda har normalt en lägre lön än äldre och mer

[36] Universitetskanslersämbetet och SCB (2023), *Universitet och högskolor – Studenter och examinerade på grundnivå och avancerad nivå 2021/22,* UF 20 SM 2201.
[37] Universitetskanslerämbetet och SCB (2023), *Universitet och högskolor. Doktorander och examina på forskarnivå 2022*, UF 21 SM 2301, s. 34.
[38] Svenskt näringsliv, 2021, *Utländska masterstudenter och doktorander lämnar Sverige*, s. 7 och 10.

erfarna arbetstagare. Nedanstående tabell anger den genomsnittliga månadslönen för samtliga yrkesgrupper i Sverige vid olika åldrar.

Tabell 12.1 Genomsnittlig månadslön efter ålder för samtliga yrkesgrupper i Sverige, 2022

Ålder	18–24 år	25–34 år	35–44 år	45–54 år	55–64 år	65–66 år
Lön (kr)	27 700	34 500	39 700	42 700	41 200	39 400

Källa: SCB 2023.

Statistiken är hämtad från SCB. Då SCB inte har statistik över medianlöner uppdelat på ålder innehåller tabellen genomsnittslöner, vilka brukar ligga några tusen kronor högre än medianlöner. Av tabellen framgår att det skiljer 15 000 kronor i genomsnittlig månadslön mellan de yngsta arbetstagarna och arbetstagarna i åldersgruppen 45–54 år, vilka är de som har högst lön.

De två största yrkesgrupperna som avser högkvalificerad arbetskraft bland arbetskraftsinvandrare i Sverige är ingenjörer och tekniker samt it-arkitekter, systemutvecklare och testledare m.fl. Genomsnittlig månadslön för dessa yrkesgrupper återfinns i tabellerna nedan.

Tabell 12.2 Genomsnittlig månadslön efter ålder för yrkesgruppen Ingenjörer och tekniker (311 enligt SSYK 2012), 2022

Ålder	18–24 år	25–34 år	35–44 år	45–54 år	55–64 år	65–66 år
Lön (kr)	31 400	39 300	44 800	47 200	47 100	48 800

Källa: SCB 2023.

Tabell 12.3 Genomsnittlig månadslön efter ålder för yrkesgruppen it-arkitekter, systemutvecklare och testledare m.fl. (251 enligt SSYK 2012), 2022

Ålder	18–24 år	25–34 år	35–44 år	45–54 år	55–64 år	65–66 år
Lön (kr)	33 000	44 600	52 600	55 600	55 700	53 400

Källa: SCB 2023.

För dessa yrkesgrupper är löneskillnaden mellan yngre och äldre arbetstagare större än för samtliga anställda i Sverige. I yrkesgruppen ingenjörer och tekniker skiljer det 17 400 kronor i genomsnittslön mellan den yngsta och den äldsta ålderskategorin. Störst skillnad i lön mellan åldersgrupperna är det i yrkesgruppen it-arkitekter, systemutvecklare

och testledare m.fl., där det skiljer 22 700 kronor mellan den yngsta åldersgruppen och åldersgruppen 55–64 år, som är de inom yrkesgruppen som har högst lön.

Den föreslagna lönetröskeln i nivå med medianlönen kommer mot denna bakgrund få ett tydligt genomslag för arbetskraftsinvandrare som befinner sig i början av sin karriär och som nyligen har tagit examen. Det finns en risk att lönetröskeln bidrar till att dessa personer exempelvis inte kan stanna kvar i Sverige och arbeta här efter studier eller forskning, trots att detta handlar om högkvalificerad arbetskraft som Sverige vill behålla. Utredningen har därför tittat på hur ett lägre lönekrav kan utformas som riktar sig till just den högkvalificerade arbetskraft som har bedrivit studier och forskning i Sverige.

Ett lägre lönekrav för forskare, nyutexaminerade studenter m.fl.

I 5 kap. 18 § andra stycket 9 UtlL finns en möjlighet för den som har ett uppehållstillstånd för forskning, forskning för rörlighet för längre vistelse, studier inom högre utbildning, praktik med anknytning till högre utbildning eller uppehållstillstånd för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att bedriva näringsverksamhet efter slutförd forskning eller slutförda studier inom högre utbildning att ansöka om och beviljas uppehållstillstånd för arbete efter inresan i Sverige. För den som har ett uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning gäller att denne antingen ska ha slutfört studier som motsvarar 30 högskolepoäng eller fullföljt en termin vid forskarutbildning. Genom hänvisningen i 6 kap. 4 § UtlL gäller även att de aktuella persongrupperna kan ansöka om och beviljas arbetstillstånd inifrån Sverige.

Dessa grupper utgörs av välutbildade personer som Sverige vill attrahera och behålla och det är angeläget att övergången från forskningen, studierna och den kvalificerade praktiken till den svenska arbetsmarknaden underlättas. Många av dessa personer, exempelvis de som just ska avlägga examen eller som har ett tillstånd för praktik med anknytning till högre utbildning, är i början av sin karriär och kommer därför inte att ha så hög månadslön som det föreslagna lönekravet på 34 200 kronor. Mot denna bakgrund föreslås att utlänningar som innehar de uppräknade tillståndstyperna i 5 kap. 18 § andra stycket 9 UtlL ska undantas från lönekravet när de ansöker om arbetstillstånd inifrån Sverige. Kraven för de utlänningar som har uppe-

hållstillstånd för högre utbildning är dock relativt låga. För att minska risken för att systemet ska missbrukas bör därför kravet såvitt gäller studenter ställas högre än en termins avslutade studier. Utredningen anser att de studenter som ska undantas från lönekravet i stället bör ha slutfört en högskoleutbildning som avser studier som motsvarar minst två terminer och ha ett examensbevis eller utbildningsbevis som avser den slutförda utbildningen, dvs. samma krav som uppställs för att få ett tillstånd för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att bedriva näringsverksamhet efter slutförda studier enligt 5 b kap. 8 § UtlL. Detta innebär till exempel att om utlänningen har antagits till ett tvåårigt program måste hela den tvååriga utbildningen ha slutförts för att undantag ska kunna göras från lönekravet. I sådana fall räcker det alltså inte att studier som motsvarar två terminer har avklarats.[39] Ansökan om uppehållstillstånd för arbete och arbetstillstånd måste ges in innan det aktuella tillståndet löper ut, för att utlänningen ska kunna stanna i Sverige under handläggningen. Om examensbeviset inte finns tillgängligt vid ansökningstillfället bör utlänningen anmodas att komplettera sin ansökan.[40]

Kraven för att beviljas uppehållstillstånd för forskare enligt 5 b kap. 1 och 2 §§ UtlL och uppehållstillstånd för praktik med anknytning till högre utbildning enligt 4 § samma kapitel är redan höga. Även de som har beviljats uppehållstillstånd efter slutförd forskning eller utbildning enligt 7 eller 8 §§ samma kapitel ska uppfylla flera olika krav för att beviljas tillstånd. Vid dessa tillstånd finns därför inte samma risk för missbruk av systemet för arbetskraftsinvandring som vid uppehållstillstånd för studier. I dessa fall behöver det därför inte ställas upp några särskilda krav, utan det räcker med att utlänningarna vid ansökningstillfället innehar de aktuella tillstånden.

I avsnitt 5 föreslås att för de utlänningar som undantas från lönekravet ska lönen i stället för medianlönen uppgå till den lägsta månadslön som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Detsamma bör gälla för de utlänningar som omfattas av nu föreslaget undantag. Bestämmelsen om undantag från lönekravet för de aktuella personkategorierna bör placeras i 5 kap. utlänningsförordningen i anslutning till övriga undantag från lönekravet. Det bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen

[39] Sandesjö, Håkan och Wikrén, Gerhard, *Utlänningslagen. Kommentaren till 5 b kap. 8 §*, den 8 november 2023, JUNO.
[40] Jfr Ds 2018:37, *Genomförande av student- och forskardirektivet*, s. 124.

bestämmer att meddela föreskrifter om undantag från lönekravet som föreslås införas i 6 kap. 10 § UtlL kan användas även i syfte att undanta nu aktuella personkategorier.

Undantaget från lönekravet gäller bara om utlänningen ansöker om arbetstillståndet medan han eller hon fortfarande har ett tillstånd för forskning, studier eller praktik med anknytning till högre utbildning eller ett uppehållstillstånd efter slutförd forskning eller slutförda studier. Om utlänningen byter arbetsgivare eller yrke, och därför behöver söka om ett nytt arbetstillstånd, måste lönen enligt huvudregeln uppgå till medianlönen i Sverige såvida det inte är fråga om ett bristyrke. Samma sak gäller vid förlängning av arbetstillståndet. Detta innebär också att om en utlänning, som på grund av provanställning inledningsvis beviljats ett tillstånd på sex månader, inte längre undantas från lönekravet om han eller hon efter de sex månaderna ansöker om ett nytt arbetstillstånd för att anställningen har övergått i en tillsvidareanställning.

12.5.6 Ett undantag från föreslaget lönekrav för vissa legitimerade yrken inom sjukvården

Förslag: En utlänning som har avlagt examen motsvarande läkarexamen, sjuksköterskeexamen eller tandläkarexamen och som har ett anställningsavtal som ett led i att få legitimation som läkare, sjuksköterska eller tandläkare i Sverige ska undantas från lönekravet för arbetstillstånd.

För en sådan utlänning ska i stället för lönekravet gälla att lönen minst ska uppgå till den lägsta månadslön som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen.

Skälen för utredningens förslag

Inom vården råder i dag brist på arbetskraft samtidigt som problemen förväntas öka i framtiden i takt med att befolkningen i arbetsför ålder minskar. Samma utveckling syns i hela EU, varför konkurrensen om vårdutbildad personal är stor.

Redan när kravet på god försörjning infördes påpekade Sveriges kommuner och regioner att det höjda försörjningskravet riskerade att försvåra eller omöjliggöra rekrytering av legitimerad personal till hälso-

och sjukvården från länder utanför EU/EES.[41] Svårigheterna kan förväntas förvärras med det lönekrav motsvarande medianlönen som föreslås i avsnitt 5. Legitimationsprocessen är utformad så att en utlänning inte direkt får anställning som legitimerad personal utan först behöver uppfylla språkkrav, kunskapsprov och praktisk tjänstgöring för att få erforderlig svensk legitimation. Under denna tid kan en sjuksköterska till exempel få anställning som vårdbiträde och en läkare som assisterande läkare, med en lägre lön än de får när de har fått sin svenska legitimation. Även om sjuksköterskor och läkare normalt får en lön som överstiger medianlönen i Sverige kan de alltså på grund av lönekravet hindras från att få arbetstillstånd i Sverige eftersom de i väntan på svensk legitimation kommer att behöva ansöka om arbetstillstånd för ett annat yrke med lägre lön, under förutsättning att de yrken som de arbetar inom i väntan på sin legitimation inte är undantagna från lönekravet. Ett lönekrav motsvarande medianlönen innebär alltså ett hinder för att rekrytera legitimerade tredjelandsmedborgare för en anställning som kräver svensk legitimation.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att det införs ytterligare ett undantag från lönekravet för vårdpersonal. Utredningen har övervägt om alla legitimationsyrken som anges i 4 kap. 1 § patientsäkerhetslagen (2010:659) bör undantas från lönekravet. Denna lista innehåller dock flera yrken där det inte råder brist i Sverige och som det därför inte finns skäl att undanta, exempelvis optiker eller naprapat. Utredningen föreslår därför att endast läkare, sjuksköterskor och tandläkare undantas från lönekravet. Ytterligare legitimationsyrken kan undantas om behov uppstår.

Det bör framgå av bestämmelsen att det endast är personer som redan är utbildade i legitimationsyrkena som undantas från lönekravet. Utredningen föreslår därför en bestämmelse som innebär att personer som har avlagt examen som sjuksköterska, läkare eller tandläkare och som har ett anställningsavtal som ett led i att få legitimation som läkare, sjuksköterska eller tandläkare i Sverige ska undantas från lönekravet. Då ska i stället gälla att lönen ska uppgå till minst lägsta månadslön enligt kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen.

[41] Sveriges kommuner och regioner (2023), *Remissyttrande: Ett höjt försörjningskrav för arbetskraftsinvandrare*, SKR2023/00838.

12.5.7 Alternativt förslag på lönekrav

Alternativt förslag: En utlänning som har ett uppehållstillstånd för forskning, forskning vid rörlighet för längre vistelse, studier inom högre utbildning, praktik med anknytning till högre utbildning eller ett uppehållstillstånd för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att bedriva näringsverksamhet efter slutförd forskning eller slutförda studier och som ansöker om ett arbetstillstånd ska undantas från lönekravet för arbetstillstånd. För att en utlänning som har ett uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning ska få undantas ska det krävas att utlänningen har slutfört en högskoleutbildning som avser studier som motsvarar minst två terminer och att utlänningen har ett examensbevis eller utbildningsbevis som avser den slutförda utbildningen.

Även en utlänning som har avlagt examen motsvarande läkarexamen, sjuksköterskeexamen eller tandläkarexamen och har ett anställningsavtal som ett led i att få legitimation som läkare, sjuksköterska eller tandläkare i Sverige ska undantas från lönekravet.

För dessa utlänningar ska i stället för lönekravet gälla att lönen minst ska uppgå till hälften av medianlönen för Sverige vid tidpunkten för ansökan.

Skälen för det alternativa förslaget

I avsnitt 5.9.3 lämnas ett alternativt förslag på lönekrav för de yrken som ska undantas från lönekravet för arbetstillstånd, som innebär att lönen ska uppgå till hälften av medianlönen i Sverige. Om detta lönekrav införs i stället för huvudförslaget, bör samma krav för enhetlighetens skull gälla för de läkare, sjuksköterskor och tandläkare som ansöker om arbetstillstånd i syfte att få ett arbete som kräver legitimation samt de forskare, studenter m.fl. som nu föreslås undantas från lönekravet. Utredningen lämnar därför ett alternativt förslag i enlighet härmed. Skälen för förslaget är desamma som anges i avsnitt 5.9.3.

Förslag till ändring i utlänningsförordningen

5 kap. 6 a §

Lönekravet i 6 kap. 2 § första stycket 1 utlänningslagen (2005:716) gäller inte om följande villkor är uppfyllda:

1. sökanden har ett uppehållstillstånd enligt 5 b kap. 3 § utlänningslagen, har slutfört en högskoleutbildning som avser studier som motsvarar minst två terminer och har ett examensbevis eller utbildningsbevis som avser den slutförda utbildningen,

2. sökanden har ett uppehållstillstånd enligt 5 b kap. 1, 2, 4, 7 eller 8 § utlänningslagen, eller

3. sökanden har avlagt examen motsvarande läkarexamen, sjuksköterskeexamen eller tandläkarexamen och har ett anställningsavtal som ett led i att få legitimation som läkare, sjuksköterska eller tandläkare i Sverige.

Då gäller i stället att lönen minst ska uppgå till hälften av medianlönen för Sverige vid tidpunkten för ansökan.

5 kap. 8 a §

Med *medianlön* enligt 6 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) *och 5 kap. 6 a §* avses den medianlön som Statistiska centralbyrån publicerar för Sverige.

Den senast publicerade medianlönen den dag ansökan kom in till Migrationsverket ska gälla vid prövningen.

13 Konsekvenser

13.1 Krav på redovisning av konsekvenserna

En utredning ska redovisa vilka konsekvenser förslagen i ett betänkande kan få i olika avseenden. I 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) föreskrivs bland annat att för det fall förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt så ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för det allmänna ska finansiering föreslås. Vidare ska eventuella konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet samt för bland annat sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet redovisas. Detsamma gäller konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag och för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska, enligt 15 a § kommittéförordningen, förslagens kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Enligt dessa bestämmelser ska en konsekvensutredning innehålla en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå, en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd, uppgifter om vilka som berörs av regleringen, uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på, uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de

övervägda regleringsalternativen, en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser. Om regleringen kan få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska konsekvensutredningen även innehålla en beskrivning av antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen, vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader, vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen, i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen, hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen, och om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.

I utredningens direktiv anges även särskilt att utredaren ska ange kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar samt särskilt bedöma förslagens samhällsekonomiska konsekvenser och konsekvenser i övrigt för enskilda, företag och det allmänna, inklusive handläggningstider. Om förslagen medför ökade kostnader för det allmänna, ska förslag till finansiering redovisas. I förhållande till förslaget om ett lönekrav som utgångspunkt för arbetstillstånd ska även en analys göras i förhållande till den svenska arbetsmarknadsmodellen inom vilken arbetsmarknadens parter ansvarar för lönebildningen.[1]

13.2 Problembeskrivning och målsättning

Sverige har sedan 2008 haft ett generöst utformat system för arbetskraftsinvandring, som utgår från att arbetsgivaren själv avgör sitt behov av att rekrytera arbetskraft från tredjeland. Detta har lett till en relativt stor arbetskraftsinvandring till yrken där kraven på utbildning och yrkeserfarenhet är låga samt till yrken där lönerna är låga. Det förekommer också missbruk av regelverket, särskilt inom lågkvalificerade yrken i personalintensiva branscher. Syftet med utredningens uppdrag

[1] Dir. 2022:90 och dir. 2023:25.

är att skärpa villkoren för arbetskraftsinvandring för att motverka missbruk av regelverket och minska arbetskraftsinvandringen inom lågkvalificerade yrken. Det har inte i utredningens uppdrag ingått att frångå systemet med att det som huvudregel är arbetsgivaren som avgör sitt behov av att rekrytera arbetskraft från tredjeland, under förutsättning att villkoren för ett arbetstillstånd är uppfyllda.

Samtidigt är arbetskraftsinvandring inom högkvalificerade yrken viktig för Sverige. Det finns redan i dag en brist inom många av dessa yrken som förväntas öka i framtiden. Många europeiska länder har liknande behov av kvalificerad och högkvalificerad arbetskraft. Utredningen har därför också ett deluppdrag där syftet är att attrahera och behålla högkvalificerade arbetskraftsinvandrare, bland annat genom att förenkla tillståndsprocesserna.

Syftet med utredningens uppdrag som helhet är att skärpa villkoren för att få ett arbetstillstånd och på så sätt minska missbruket och arbetskraftsinvandringen inom lågkvalificerade yrken, samtidigt som åtgärder vidtas som gör Sverige till ett mer attraktivt land för den högkvalificerade arbetskraft som Sverige är i behov av. Utredningen har också andra mindre uppdrag som syftar till att förtydliga lagstiftningen, exempelvis gällande utlänningar som är anställda utomlands men som arbetar i Sverige, samt ett uppdrag som innebär att systemet med s.k. spårbyte ska avskaffas. Genomgående ska förslagen utformas på ett sätt som så långt som möjligt förenklar handläggningen, minimerar den administrativa bördan för arbetsgivare och möjliggör korta handläggningstider.

13.3 Statistik

För att kunna göra en bra konsekvensanalys behövs tillförlitlig statistik. Utredningen har begärt in statistik från flera olika myndigheter, främst Migrationsverket, för att få en bild av hur förslagen kommer att påverka bland annat enskilda och företag. Det har dock varit förenat med svårigheter att få fram relevanta och korrekta siffror. Dessa har varierat beroende på när de har begärts ut, eventuella efterregistreringar och vad som har inkluderats i dem. I vissa avseenden, exempelvis avseende den särskilda avgiften, har ingen aktör haft kompletta siffror.

I andra avseenden är uppgifterna ofullständiga, och det har till exempel inte gått att få ut löneuppgifter för alla beviljade arbetstillstånd.

Vid en jämförelse med annan statistik ska det också noteras att statistik över antalet arbetstillstånd i Sverige kan inkludera betydligt fler typer av tillstånd, till exempel EU-blåkort eller tillstånd för säsongsarbete, än arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL som är det som har varit mest relevant för utredningen.

Hur många utlänningar som har giltiga arbetstillstånd i Sverige beror i stor utsträckning på när på året frågan ställs, eftersom en stor andel av de som har arbetstillstånd är säsongsarbetare och bara befinner sig i Sverige några månader. Migrationsverket skiljer heller inte i sin statistik mellan giltiga tillstånd till följd av förlängning av tillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL och förlängning av andra arbetsrelaterade tillstånd. Detta får till följd att antalet giltiga tillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL bara innefattar beviljade tillstånd efter förstagångsansökningar. Antalet beror också på om siffrorna inkluderar arbetstillstånd som har gått ut, men där en förlängningsansökan har getts in till Migrationsverket, eller inte.

Hur många arbetstillstånd som beviljats ett visst år kan också variera beroende på flera faktorer, exempelvis om ansökningar som inkommit ett tidigare år räknas in eller om det är ansökningsgrund eller beviljandegrund som siffrorna avser. Eftersom 6 kap. 2 § UtlL nyligen har ändrats genom införandet av kravet på god försörjning är siffrorna för tidigare år delvis missvisande eftersom de inte är helt relevanta för nuläget.

Utredningen har gjort försök att kvantifiera konsekvenserna av förslagen i denna konsekvensanalys men på grund av ovan nämnda svårigheter bör siffrorna tas som ungefärliga uppskattningar snarare än exakta tal.

13.4 Effekter om inga åtgärder vidtas

En konsekvensanalys ska utgå ifrån den situation och de effekter som förväntas uppstå om inga åtgärder vidtas eller beaktas. Nollalternativet är den situation som uppstår om ingen ytterligare åtgärd vidtas. Det är inte detsamma som att beskriva hur situationen är i dag. Vid en beskrivning av nollalternativet kan bland annat problemets varaktighet, förslagets omfattning, om det finns skäl att anta att problemet ökar eller avtar i betydelse och om det finns andra faktorer som kan väntas påverka problemet oavsett om åtgärder vidtas beskrivas.

Genom en jämförelse med nollalternativet tydliggörs förslagens inriktning, syfte och konsekvenser.

13.4.1 Allmänt om utvecklingen på migrationsområdet

Migrationsområdet är ett område i förändring. I prop. 2023/24:18 föreslås exempelvis att villkoren för anhöriginvandring skärps i vissa fall samt att möjligheten att bevilja uppehållstillstånd av humanitära skäl begränsas. De nya reglerna trädde i kraft den 1 december 2023.[2] I SOU 2023:25, som har remissbehandlats, lämnas förslag som innebär att det ska ställas krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för att beviljas permanent uppehållstillstånd.[3] Ett flertal utredningar pågår också på området. Det finns bland annat en utredning som ska se över incitamentsstrukturerna för frivillig återvandring (dir. 2023:151), en som ska lämna förslag på att anpassa det svenska regelverket för beviljande av asyl och asylförfarandet till miniminivån enligt EU-rätten (dir. 2023:137), en som ska lämna förslag för att stärka återvändandeverksamheten (dir. 2022:91 och dir. 2023:126) och en om det initiala mottagandet av asylsökande (dir. 2021:71, dir. 2022:16 och dir. 2023:93).

De förslag som lämnas inom ramen för denna utredning och som avser arbetskraftsinvandringsområdet kan inte ses isolerat eftersom det som händer inom andra delar av migrationsrätten påverkar även detta område. Utöver de cirka 17 564 utlänningar (varav 4 342 är kvinnor) som har giltigt uppehållstillstånd för arbete enligt 6 kap. 2 § UtlL i Sverige (efter förstagångsansökan) finns 17 332 anhöriga till arbetskraftsinvandrare som har giltiga tillstånd i Sverige i dag (varav 11 147 är kvinnor).[4] Utöver dessa finns det drygt 34 000 personer med giltiga tillstånd efter förlängningsansökningar (inkluderar inte endast förlängning av arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL utan alla olika typer av tillstånd som rör området arbetsmarknad). I Sverige finns dessutom 85 737 personer med uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande enligt 5 kap. 1 § UtlL (varav 32 524 är kvinnor) samt 31 660 anhöriga till personer med uppehållstillstånd på

[2] Prop. 2023/24:18, *Vissa skärpta villkor för anhöriginvandring och begränsade möjligheter till uppehållstillstånd av humanitära skäl.*
[3] SOU 2023:25, *Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd.*
[4] Migrationsverket, december 2023. Siffrorna avser endast personer med giltiga tillstånd efter förstagångsansökningar.

dessa grunder (varav 18 301 är kvinnor). Samtidigt har 264 041 personer permanent uppehållstillstånd i Sverige i dag (varav 116 781 är kvinnor) och 2 047 personer (varav 794 är kvinnor) har ställning som varaktigt bosatta i Sverige. Det finns dessutom 11 648 personer som innehar något av tillstånden enligt 5 b kap. UtlL, exempelvis för forskning eller studier. Utöver detta finns ett mindre antal personer som har EU-blåkort, tillstånd för säsongsarbete och ICT-tillstånd.[5] En stor del av dessa utlänningar får arbeta i Sverige utan att behöva ansöka om ett arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL. Många utlänningar är också av olika skäl undantagna från kravet på arbetstillstånd (se till exempel 5 kap. 1 och 2 §§ UtlF). Detta betyder att arbetskraftsinvandrarna endast utgör en mindre andel av de utlänningar som arbetar i Sverige och att förslag som införs för denna grupp därför får begränsade effekter.

Om alla de betänkanden och utredningar som det refereras till ovan resulterar i lagändringar blir följden troligen att det totala antalet utlänningar som kommer till Sverige kommer att minska betydligt. Detta kommer i sin tur att påverka arbetsmarknaden, då den arbetsföra befolkningen kommer att minska totalt sett. Utvecklingen förstärks av att den demografiska utvecklingen går mot en ökad andel äldre i befolkningen, vilket sätter press på välfärden genom ökad försörjningsbörda. Dessutom förändrar digitaliseringen och teknikutvecklingen kompetensbehoven på arbetsmarknaden, vilket också kan bidra till ökat behov av spetskompetens från andra länder.[6]

Även om arbetskraftsinvandringen i dag inte står för en stor del av arbetsmarknaden som helhet kan betydelsen mot denna bakgrund öka i framtiden. De åtgärder som genomförs, eller inte genomförs, på området kan därför få större betydelse än vad som kan förutses i dag.

13.4.2 Uppdraget att skärpa villkoren för arbetskraftsinvandring

Ett lönekrav som utgångspunkt för arbetstillstånd m.m.

Utredningen har i uppdrag att föreslå hur ett regelverk kan utformas som utgår från att arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL i normalfallet endast kan beviljas om utlänningen erbjuds en lön mot-

[5] Migrationsverket, november 2023.
[6] Arbetsförmedlingen (2023), *Omvärldsrapport 2023*, Analys 2023:5, s. 5–6.

svarande medianlönen samt hur ett lägre lönekrav för enskilda yrkesgrupper kan utformas.

Om en ny reglering inte kommer till stånd så gäller, sedan den 1 november 2023, att anställningen måste göra det möjligt för utlänningen att uppnå en god försörjning för att ett arbetstillstånd ska beviljas. Detta innebär att en arbetskraftsinvandrare måste ha en lön som uppgår till minst 80 procent av medianlönen i Sverige. Då det nya försörjningskravet endast har gällt under en kort tid går det i dag inte att se vilka effekter det kommer att få i praktiken. Syftet med det höjda försörjningskravet är att återskapa legitimitet åt systemet med arbetskraftsinvandring genom att stärka arbetskraftsinvandrarens ställning på arbetsmarknaden och motverka konkurrens med låga löner. I många fall handlar det enligt regeringen också om arbeten som bör kunna utföras av personer som redan bor i Sverige.[7] Syftena med kravet på en god försörjning är alltså på många sätt desamma som de som ligger till grund för utredningens direktiv. Även om ingen reglering gällande ett lönekrav motsvarande medianlönen införs är det därför troligt att den lågkvalificerade arbetskraftsinvandringen minskar framöver, dock i något mindre utsträckning.

De nuvarande reglerna innehåller ingen möjlighet att undanta yrkesgrupper från kravet på god försörjning, vilket de föreslagna reglerna gör. Det är därför troligt att det blir större konsekvenser för kompetensförsörjningen om utredningens förslag inte genomförs. Om inga åtgärder vidtas kan det också leda till svårigheter för nyutexaminerade studenter, forskare m.fl. att få arbete i Sverige, eftersom de ofta har lägre ingångslöner. Utredningen föreslår också en förlängd tillståndstid för säsongsarbete. Den administrativa bördan för arbetsgivare och arbetstagare blir större om utredningens förslag i denna del inte genomförs eftersom samma personal inte kan behållas under en och samma säsong.

I denna konsekvensanalys jämförs utredningens förslag med ett nollscenario som inkluderar det höjda försörjningskravet som gäller från och med 1 november 2023. Då det ännu saknas information om hur nuvarande försörjningskrav kommer att påverka arbetskraftsinvandringen, inklusive kompetensförsörjningen, arbetsmarknaden, lönebildningen, missbruk med mera, så kommer denna konsekvensanalys till stor del att bygga på antaganden om konsekvenser av kravet

[7] Justitiedepartementet, promemoria den 4 maj 2023, *Ett höjt försörjningskrav för arbetskraftsinvandrare*, s. 10–11.

på god försörjning jämfört med antaganden om konsekvenser av nu lämnade förslag. Konsekvensanalysen är mot denna bakgrund förenad med viss osäkerhet.

Exkludering av yrkesgrupper från att beviljas arbetstillstånd

Om de föreslagna reglerna inte införs kommer personliga assistenter och bärplockare även fortsättningsvis att kunna beviljas arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL och inga andra yrkesgrupper kommer att kunna exkluderas. Det är dock troligt att arbetskraftsinvandrare inom dessa yrkesgrupper kommer att minska betydligt framöver även om förslaget om exkludering inte genomförs, då i stort sett samtliga bärplockare som beviljades arbetstillstånd år 2022 och 85 procent av de personliga assistenterna hade en lön som understeg det nuvarande kravet på god försörjning. Samma sak gäller många av de andra yrkesgrupper som tillhör riskbranscher och som kan komma att exkluderas i framtiden. Yrkesgruppen snabbmatspersonal, köks- och restaurangbiträden m.fl. hade exempelvis en medianlön om 23 100 kronor år 2022 och den absoluta merparten av dessa kommer alltså inte att kunna beviljas arbetstillstånd eller förlängning av befintliga tillstånd, oavsett om yrkesgruppen exkluderas eller inte. Samma sak gäller arbetskraftsinvandrare inom yrkesgruppen städare och hemservicepersonal m.fl., där medianlönen år 2022 låg på 21 000 kronor, eller skönhets- och kroppsterapeuter där medianlönen låg på 25 000 kronor (se vidare avsnitt 5.5.2).

Dessa förhållanden gör att en exkludering av yrkesgrupperna från möjligheten att beviljas arbetstillstånd i sig inte kommer att få särskilt stor effekt då de flesta utlänningar inom yrkesgrupperna, även om inga åtgärder vidtas, inte kommer att kunna beviljas arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL eller förlängning av sina befintliga tillstånd i framtiden.

En ny anmälningsskyldighet för arbetsgivare

Om inte den föreslagna anmälningsskyldigheten för arbetsgivare införs för anställningar som avslutas eller aldrig påbörjas kommer det även fortsättningsvis finnas en risk för att Migrationsverket inte upptäcker sådana förhållanden förrän vid en eventuell förlängningsansökan.

I dag beviljar Migrationsverket normalt ett arbetstillstånd för sex månader vid en provanställning, även i de fall då det är troligt att provanställningen kommer att övergå i en tillsvidareanställning efter provanställningens slut. En möjlig följd av den föreslagna anmälningsskyldigheten är en ökad benägenhet för Migrationsverket att meddela längre tillståndstider, eftersom det finns en skyldighet för arbetsgivaren att anmäla om anställningen avslutas exempelvis vid provanställningens slut.

Ett krav på heltäckande sjukförsäkring för att beviljas arbetstillstånd

I dag uppställs inget krav på att en utlänning ska ha, eller ha ansökt om, en heltäckande sjukförsäkring för att få arbetstillstånd. Om lagstiftningen även fortsättningsvis ser ut som i dag riskerar utlänningar som befinner sig i Sverige för att arbeta en kortare tid än ett år att själva få bekosta annan sjukvård än akut sådan om de råkar ut för något under vistelsen. Om de inte har råd med detta är risken att de inte får den vård de behöver eller att de får avbryta vistelsen i Sverige i förtid och återvända till sina hemländer.

Ett höjt försörjningskrav för ICT-tillstånd och tillstånd för säsongsarbete

Om de förändringar av försörjningskravet som föreslås inte genomförs kommer det, liksom i dag, räcka att en utlänning som ansöker om ICT-tillstånd eller tillstånd för säsongsarbete kan försörja sig. Detta har i praxis ansetts innebära en inkomst på 13 000 kronor. Detta krav har för nationella arbetstillstånd sedan den 1 november 2023 ersatts av ett krav på god försörjning. Det kan därför finnas en ökad risk i framtiden för att fler utlänningar försöker kringgå det höjda försörjningskravet för det nationella arbetstillståndet genom att i stället ansöka om tillstånd för säsongsarbete och ICT-tillstånd. Riskerna ska dock inte överskattas, med tanke på de specifika krav och villkor i övrigt som ställs upp för dessa två tillståndstyper.

13.4.3 Avskaffande av systemet med spårbyte

Om systemet med spårbyte behålls kvarstår risken för att systemet utnyttjas för att kringgå lagstiftningen för asyl- och arbetskraftsinvandring, som bland annat identifierades i rapporten från Riksrevisionen, Rir 2022:21. Systemet skapar också i sig en osäkerhet om när asylprocessen är avslutad och kan leda till minskad legitimitet för arbetskraftsinvandringen.

Även om systemet med spårbyte inte avskaffas finns det dock omständigheter som kan påverka antalet ansökningar och beviljade tillstånd framöver. Antalet beviljade tillstånd om spårbyte har minskat de senaste åren. Under åren 2020, 2021 och 2022 beviljades 1 361, 953 respektive 626 ansökningar om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 a § första stycket 1 UtlL. Under motsvarande treårsperiod beviljades 591, 441 respektive 262 ansökningar om uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 15 a § första stycket 2 UtlL. En omständighet som kan förklara det minskade antalet ansökningar är att Migrationsverket sedan maj 2021 bedömer Mongoliet, Georgien, Albanien och Kosovo som säkra ursprungsländer. Förfarandet med säkra länder innebär att asylsökande från dessa länder normalt får avslag på asylansökan och avvisas med omedelbar verkställighet. Riksrevisionens granskning visar att drygt 16 procent av de sökande som beviljades spårbyte 2008–2021 kom från något av de ursprungsländer som Migrationsverket senare har klassat som säkra.[8] Två av dessa länder, Georgien och Mongoliet, ingår i de tio vanligaste ursprungsländerna för spårbytare. Antalet ansökningar om spårbyte från dessa länder har tydligt gått ned sedan 2021. Det är troligt att regleringen med säkra länder kommer att påverka antalet ansökningar om spårbyte från dessa länder i minskande riktning även framöver. Denna bedömning görs mot bakgrund av att den som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och åberopat skyddsskäl enligt 4 kap. 1 eller 2 §§ UtlL inte är undantagen från skyldigheten att ha arbetstillstånd om det är sannolikt att utlänningen kommer att avvisas med omedelbar verkställighet enligt 8 kap. 19 § UtlL (5 kap. 4 § UtlF). Utan att ha haft ett s.k. AT-UND under handläggningstiden av ansökan om uppehållstillstånd är det inte möjligt att göra ett spårbyte.

En annan omständighet som kan påverka antalet ansökningar och beviljade tillstånd är försörjningskravet för anhöriga som infördes den

[8] Riksrevisionen, Rir 2022:21, s. 28.

1 juni 2022. Försörjningskravet i 5 kap. 15 a § andra stycket UtlL innebär att anknytningspersonen inte bara ska kunna försörja sig själv, utan även den familjemedlem som ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning.

Även kravet på god försörjning för arbetstillstånd kan påverka antalet spårbytare. Med hänsyn till att den absoluta majoriteten av spårbytarna arbetar inom yrken eller branscher med en lägre lönenivå än de 27 360 kronor som för närvarande krävs för att en utlänning genom sin anställning ska anses uppnå en god försörjning kommer detta krav att få stor inverkan på hur många utlänningar som beviljas spårbyte eller förlängning i framtiden. Det kan till exempel konstateras att endast 291 av de totalt 894 individer som innehar något av de tio vanligaste yrkena bland spårbytare arbetar i ett yrke där medianlönen är högre än 27 360 kronor. Om förslaget på ett lönekrav motsvarande medianlönen införs som ett krav för arbetstillstånd kommer ännu färre av spårbytarna nå upp till denna nivå.

13.4.4 Höjning av den särskilda avgiften

Att arbetsgivare anställer utlänningar utan föreskrivna tillstånd utgör ett samhällsproblem som i förlängningen kan leda till snedvridning av konkurrensen och bidra till att personer arbetar under osunda arbetsvillkor.

Om förslaget inte genomförs kommer den särskilda avgiften att ligga kvar på dagens nivå, vilket bör verka mindre avskräckande än den högre avgift som föreslås. Något fler arbetsgivare skulle då kunna ta risken att anställa en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige eller som har rätt att vistas här men saknar föreskrivet arbetstillstånd.

13.4.5 Utlänningar som är anställda utomlands men som arbetar i Sverige

Såvitt gäller villkoren för arbetstillstånden för dessa utlänningar och handläggningen av deras tillstånd bedöms situationen vara i stort sett densamma även om inga åtgärder vidtas, eftersom förslagen till stor del är en kodifiering av det sätt på vilket dessa ansökningar redan behandlas av Migrationsverket.

13.4.6 Uppdraget att främja högkvalificerad arbetskraftsinvandring

Att nyfödda barn till forskare, innehavare av EU-blåkort och ICT-tillstånd inte kan ansöka om uppehållstillstånd inifrån Sverige enligt de särskilda regler som gäller för dessa tillstånd kan leda till att familjer splittras under långa perioder. Detta kan bidra till att Sverige som invandringsland blir mindre attraktivt för de högkvalificerade arbetskraftsinvandrare som Sverige har behov av.

Att forskare och nyutexaminerade studenter som har tillstånd för att söka arbete i Sverige inte kan beviljas uppehållstillstånd för forskning eller för studier på forskarnivå inifrån landet kan leda till att dessa högutbildade personer lämnar landet.

Nyutexaminerade studenter eller forskare m.fl. kan redan i dag ha problem att nå upp till det nyligen införda kravet på en god försörjning, vilket kan minska möjligheten för dessa grupper att stanna kvar i Sverige och arbeta efter att deras tillstånd löper ut. Samma sak gäller utlänningar med legitimationsyrken som läkare och sjuksköterskor, eftersom de ofta har anställning i ett annat yrke med lägre lön i väntan på svensk legitimation. Om utredningens förslag om ett undantag från lönetröskeln för dessa yrkesgrupper inte genomförs kommer följden troligen bli ett minskat antal arbetskraftsinvandrare inom dessa yrkesgrupper.

EU-blåkortet kan, även om inga åtgärder vidtas, komma att bli mer attraktivt i framtiden på grund av de ökade kraven för ett nationellt arbetstillstånd, exempelvis kravet på god försörjning. Alltsedan EU-blåkortet infördes 2013 har antalet ansökningar också ökat varje år, om än från mycket låga nivåer. Om tillståndstiden för EU-blåkort inte förlängs kan detta i förlängningen leda till längre handläggningstider eftersom fler ansökningar ska hanteras.

Allt sammantaget kan Sverige att gå miste om värdefull kompetens om de åtgärder som föreslås på detta område inte vidtas.

13.5 Kostnader och andra konsekvenser för offentliga aktörer

Utredningar ska bedöma ekonomiska konsekvenser av de förslag som lämnas. Ekonomiska konsekvenser avser till exempel bedömningar av intäkter och kostnader för förslagen men kan också avse sam-

hällsekonomiska bedömningar. En jämförelse ska också göras av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen. Nedan redogörs för de konsekvenser som förslagen kan komma att medföra. Utredningen har vid bedömningen av kostnader och konsekvenser för offentliga aktörer och för företag av lönekravet och avskaffandet av systemet med spårbyte tagit hjälp av en konsult.

13.5.1 Migrationsverket

Ett lönekrav i nivå med medianlönen och ett avskaffat spårbyte

Utredningens förslag att systemet med spårbyte ska avskaffas kommer att leda till att denna ärendekategori så småningom försvinner. Under perioden 2016–2022 beviljades knappt 6 300 tillstånd enligt 5 kap 15 a § första stycket UtlL. År 2022 ansökte 1 824 personer om s.k. spårbyte, varav 626 ansökningar beviljades. Samma år beviljades 901 ansökningar för anhöriga till spårbytare. Det finns i dag (augusti 2023) 1 294 individer med tidsbegränsade uppehållstillstånd som har beviljats med stöd av 5 kap. 15 a § första stycket 1 UtlL och 1 428 individer med uppehållstillstånd som anhöriga till dessa enligt andra punkten i samma bestämmelse. Även om trenden de senaste åren har varit nedåtgående vad gäller ansökningar om spårbyte, kommer avskaffandet av systemet med spårbyte innebära en minskning av antalet ansökningar till Migrationsverket.

Utredningen föreslår vidare att arbetstillstånd får ges till en utlänning som har ett anställningsavtal bland annat om lönen uppgår till minst medianlönen i Sverige vid tidpunkten för ansökan. Av de ansökningar som år 2022 kom in till Migrationsverket beviljades samma år knappt 14 000 arbetstillstånd (förstagångsansökningar och förlängningar) vars lön översteg 80 procent av medianlönen i Sverige, varav drygt 2 000 hade en lön som understeg medianlönen i Sverige.

Antalet ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige kommer troligtvis minska som en följd av ett lönekrav i nivå med medianlönen då vissa arbetstagare kan antas avstå från att ansöka om tillstånd. Detta bör också leda till att ansökningar om tillstånd från anhöriga till arbetskraftsinvandrare minskar. En aspekt som trots detta kan leda till längre handläggningstider, i vart fall inledningsvis, är om en större andel av de sökande med pågående ansökningar kommer be-

höva kompletteringsföreläggas för att utreda om de uppfyller det nya kravet.

Undantagen från lönekravet för bristyrken, legitimationsyrken samt nyutexaminerade studenter och forskare m.fl. kommer medföra en viss ökning av antalet ansökningar jämfört med det nuvarande kravet på en god försörjning där inga möjligheter till undantag finns. Ökningen bedöms dock inte motsvara den minskning som förväntas som följd av föreslaget lönekrav och avskaffandet av systemet med spårbyte. Det krav som föreslås gälla för undantagna yrken som innebär att lönen ska motsvara lägstalönen enligt kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen bedöms kräva en något mer omfattande handläggning än kravet på god försörjning. Migrationsverket måste dock redan i dag ha tillgång till uppgifter om löner enligt kollektivavtal och liknande, eftersom villkoren enligt gällande lagstiftning måste vara i enlighet med kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Migrationsverkets ökade arbetsbörda med anledning av undantagen bedöms därför vara begränsad. Det alternativa lägre lönekravet på en lön motsvarande hälften av medianlönen bedöms leda till samma konsekvenser som huvudförslaget, med den skillnaden att det är något enklare att tillämpa för Migrationsverket.

Migrationsverket kommer även att få nya arbetsuppgifter som en följd av föreslaget undantag från lönekravet. Migrationsverket föreslås årligen ta fram förslag till regeringen på yrken där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses med arbetskraft i Sverige eller i en viss del av Sverige. Arbetsförmedlingen ska årligen bistå Migrationsverket med förslag på sådana yrken. I det alternativa förslaget ska Migrationsverket, efter samråd med Arbetsförmedlingen, årligen besluta om en förteckning över yrken. Båda alternativen kommer medföra ökat arbete för myndigheten. Även om Arbetsförmedlingen kommer göra den större arbetsinsatsen för att ta fram förslag på yrken så kommer Migrationsverket ha ett ansvar och samordnande roll samt behöva bidra med exempelvis en analys av yrken som ska uteslutas från förteckningen på grund av att det föreligger risk för missbruk av systemet med arbetskraftsinvandring. Sammantaget bedöms dock Migrationsverkets utökade arbete vara förhållandevis litet i sammanhanget.

Förslaget om exkludering av yrkesgrupper

Om förslaget om exkludering av yrkesgrupper genomförs kommer Migrationsverket att få ett något minskat antal ärenden i utredningskrävande branscher att hantera. Antalet beror på vilka grupper som exkluderas. De grupper som utredningen inledningsvis föreslår ska exkluderas är personliga assistenter och bärplockare. Personliga assistenter har visserligen inneburit utredningskrävande ärenden men är i dag ingen stor yrkesgrupp bland arbetskraftsinvandrare. År 2022 beviljades knappt sextio nya arbetstillstånd för personliga assistenter enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL. Samma år beviljades drygt hundra förlängningsansökningar för personliga assistenter. Bärplockare är däremot en stor yrkesgrupp för vilken närmare 6 300 tillstånd beviljades enligt samma lagrum 2022. Eftersom dessa i princip aldrig når upp till det nya kravet på god försörjning kommer denna grupp dock inte kunna få arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL i framtiden även om förslaget om exkludering inte genomförs. Troligen kommer en stor andel av de som skulle ha ansökt om arbetstillstånd enligt de generella reglerna i stället ansöka om tillstånd för säsongsarbete. Det är svårt att uppskatta hur många som kan antas göra detta, men troligt är att Migrationsverket trots föreslagna lagändringar kommer att få en stor mängd ansökningar avseende arbete som bärplockare att hantera. I förlängningen bör de dock bli mindre resurskrävande, då arbetstagare med tillstånd för säsongsarbete måste vara anställda av arbetsgivare i Sverige, vilka är lättare för Migrationsverket att kontrollera än de utländska arbetsgivare som många bärplockare i dag är anställda hos.

Sammantaget bedöms effekterna av exkludering av personliga assistenter och bärplockare endast få begränsad påverkan på antalet ärenden. Om andra yrkesgrupper med högre löner exkluderas i framtiden kan effekterna bli större.

Genom utredningens förslag får Migrationsverket även en ny uppgift, som innebär att myndigheten årligen ska informera regeringen om yrken där missbruket med regelsystemet för arbetskraftsinvandring är så omfattande att yrkena bör uteslutas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd. Migrationsverket ska redan i dag motverka missbruk och bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott. Uppdraget innebär visst merarbete men bör inte bli så betungande att Migrationsverket behöver utökade resurser.

Övriga förslag

Ett krav på att lönen för ICT-tillstånd och tillstånd för säsongsarbete minst ska motsvara lägsta månadslön i kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen bedöms leda till ett något färre antal ansökningar än tidigare och ett något ökat antal avslag. Detta bör framför allt gälla deltidsarbetande arbetstagare. Exempelvis beviljades drygt 100 tillstånd för säsongsarbete år 2022 där lönen understeg 17 000 kronor, vilket torde vara under de flesta kollektivavtalsenliga löner för en heltidsanställning. Merparten bör dock redan ha kollektivavtalsenliga löner, eftersom det i dag finns ett krav på att lönen inte ska vara sämre än den lön som gäller enligt kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Någon större minskning av antalet ansökningar bör det således inte vara frågan om. Det alternativa förslaget på en lön motsvarande hälften av medianlönen bör få ungefär samma effekter. Förslaget om en längre tillståndstid för tillståndet för säsongsarbete bör leda till färre ansökningar, eftersom arbetsgivarna i större utsträckning kan behålla samma personal hela säsongen.

Utredningen föreslår också ett krav på att utlänningen ska ha, eller ha ansökt om, en heltäckande sjukförsäkring för att beviljas arbetstillstånd. Kravet kan, i vart fall inledningsvis, leda till att ytterligare utredningsåtgärder behövs och något längre handläggningstider. Det innebär också ytterligare ett villkor för Migrationsverket att kontrollera, vilket generellt kan leda till att ärendena tar längre tid att handlägga.

Förslaget om en anmälningsskyldighet för arbetsgivaren om utlänningen aldrig påbörjar eller avslutar sin anställning i förtid kan leda till ett större antal återkallelseärenden att hantera för Migrationsverket, men kan samtidigt leda till frigjorda resurser, till exempel genom att mindre tid behöver läggas på bakåtsyftande kontroller vid ansökan om förlängning.

De föreslagna reglerna för utlänningar som har sin anställning utomlands men arbetar i Sverige bedöms inte påverka antalet ansökningar.

Förslagen om förlängd tillståndstid för EU-blåkort bedöms minska antalet ärenden hos Migrationsverket. Förslaget att barn till innehavare av EU-blåkort, ICT-tillstånd eller forskare ska få ansöka om tillstånd inifrån Sverige kan bidra till att dessa personer stannar kvar längre i Sverige och väljer att få barn här. Även förslaget om att utlänningar efter avslutad forskning eller examen ska kunna beviljas tillstånd för forskning eller studier på forskarnivå inifrån Sverige kan

leda till att fler utlänningar stannar kvar i Sverige. Det kan därför leda till en viss ökning av antalet ärenden hos Migrationsverket, dock från relativt låga nivåer.

Sammanfattande bedömning

Allt sammantaget bedöms antalet ansökningar hos Migrationsverket om arbetsrelaterade tillstånd minska. Ett minskat antal ansökningar leder både till minskade kostnader på grund av mindre arbete för myndigheten och minskade intäkter eftersom färre ansökningsavgifter erläggs. Samtidigt får Migrationsverket nya arbetsuppgifter med att ta fram förslag till regeringen på yrken som ska undantas från lönekravet och på yrken som ska exkluderas från möjligheten att få arbetstillstånd. Det innebär att resursbehovet kopplat till arbetsrelaterade ärenden kan förbli oförändrat vid införandet av förslagen. I och med det minskade antalet ärenden hos Migrationsverket kan handläggningstiderna komma att minska något. Prognosen är dock osäker då den i stor utsträckning beror på vilka och hur många yrkesgrupper som kommer att undantas från lönekravet.

13.5.2 Arbetsförmedlingen

Utredningens förslag om att vissa yrken ska undantas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd kommer att påverka Arbetsförmedlingen. Utredningens förslag innebär att lönekravet inte ska gälla yrken där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses med arbetskraft i Sverige eller i en viss del av Sverige. Migrationsverket ska enligt huvudförslaget årligen ta fram förslag till regeringen på yrken där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses med arbetskraft i Sverige eller i en viss del av Sverige. Arbetsförmedlingen ska enligt förslaget årligen bistå Migrationsverket med förslag på sådana yrken och vid framtagande av dessa lämna sammanslutningar av arbetsgivare respektive arbetstagare samt andra berörda aktörer tillfälle att yttra sig. Det finns också ett alternativt förslag enligt vilket Migrationsverket i stället för regeringen ska besluta om vilka yrken som ska undantas. Arbetsförmedlingens roll är dock densamma i huvudförslaget och det alternativa förslaget.

Arbetsförmedlingen arbetar i dag med olika yrkens möjligheter till arbete i samband med framtagande av yrkesprognoser. Möjligheterna till arbete i prognoserna bedöms utifrån en tregradig skala, små till medelstora möjligheter, stora möjligheter och mycket stora möjligheter. Arbetsförmedlingen arbetar för närvarande med en metodförändring för att bättre kunna skilja på yrken med rekryteringsproblem (och samtidigt hög inhemsk arbetslöshet) och yrken med mer uttalad brist. Det pågår också ett arbete för att utveckla de regionala yrkesprognoserna. Från och med våren 2024 kommer det i stället för yrkesprognoser i dess nuvarande form publiceras nulägesbedömningar, nationella och regionala, samt prognoser över hur efterfrågan på arbetskraft antas utvecklas på ett par års sikt.

Om Arbetsförmedlingen ska bistå Migrationsverket med underlag över yrken där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses i Sverige kommer det krävas utökade resurser. Redan i dag tar Arbetsförmedlingen fram förslag på bristyrken till följd av bestämmelsen i 5 kap. 18 § tredje stycket UtlL och bistår Migrationsverket med en förteckning. Arbetsförmedlingen hämtar även in synpunkter från arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. Utredningens förslag bedöms i huvudsak påverka Arbetsförmedlingen som en följd av att myndigheten kommer behöva utöka analysen och underlaget över bristyrken så att de även avser behov av arbetskraft som inte kan tillgodoses i Sverige eller i en viss del av Sverige. En del av detta arbete görs redan genom att Arbetsförmedlingen utvecklar sina metoder och regionala yrkesprognoser, vilket gör att det blir ett mindre omfattande arbete än det annars skulle ha blivit, men den nya uppgiften kommer ändå att bidra till en ökad arbetsbörda. Arbetsmomentet där Arbetsförmedlingen ska lämna sammanslutningar av arbetsgivare respektive arbetstagare samt andra berörda aktörer tillfälle att yttra sig bedöms också bli mer omfattande – dels som följd av att det kan bli mer angeläget att yttra sig när underlaget får större betydelse, dels som följd av att fler ska ges möjlighet att yttra sig jämfört med i dag då även andra berörda aktörer enligt förslaget ska få yttra sig. Initialt kommer Arbetsförmedlingens arbete vara mer omfattande för att se över arbetssättet, såsom att anpassa metodik och processer.

Omfattningen av förslagets påverkan beräknas vara som störst i samband med att nya rutiner och beräkningar ska tas fram. Arbetsförmedlingens ökade kostnader för att genomföra sitt åtagande beräknas motsvara ungefär en halv helårsanställd första året efter in-

förandet och därefter ungefär en fjärdedels årsanställd årligen. Det beräknas motsvara ungefär en halv miljon kronor under första året och därefter ungefär 250 000 kronor årligen.

13.5.3 Rättsväsendet

Konsekvenserna för rättsväsendet bedöms som små. Eftersom föreslaget lönekrav beräknas resultera i något färre ansökningar om arbetstillstånd bedöms även antalet överklagade ärenden i denna kategori minska.

Även förslaget om ändrat försörjningskrav för tillstånd för säsongsarbete skulle kunna medföra att antalet ansökningar om ett sådant tillstånd minskar, vilket i förlängningen innebär färre mål för domstolarna att hantera. Mot bakgrund av åtstramningarna för det nationella tillståndet är det dock troligare att denna målkategori i stället ökar, även om ökningen bör minska något i och med förslaget på en förlängd tillståndstid. Antalet ICT-tillstånd bedöms inte påverkas, då samtliga av de personer som beviljades ICT-tillstånd 2022 med god marginal uppnådde det föreslagna kravet och det alternativa försörjningskravet.

Ett beslut om spårbyte som avslås är överklagbart och i och med att systemet avskaffas kommer denna målkategori så småningom att försvinna från domstolarna, vilket innebär vissa besparingar. År 2022 inkom 1 628 mål som rörde uppehållstillstånd för arbetstagare och deras familjemedlemmar enligt 5 kap. 15 a § UtlL till förvaltningsrätterna och kammarrätten.

Den allmänna utvecklingen har varit att antalet mål med särskild avgift ökar om fler arbetsplatsinspektioner görs. Detta påverkas inte av höjningen av den särskilda avgiften. Höjningen kan dock verka avskräckande och på sikt leda till en viss minskning av antalet mål och ärenden hos Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och de allmänna domstolarna. Den särskilda avgiften tillfaller dessutom staten, varför förslaget att höja den särskilda avgiften innebär en viss intäktsökning för staten om antalet ärenden ligger på samma nivå som i dag.

Övriga förslag bedöms inte alls eller endast i mycket begränsad utsträckning leda till ökade eller minskade kostnader för rättsväsendet.

13.5.4 Kommuner

Det kommunala självstyret påverkas inte av utredningens förslag. Kompetensförsörjningen inom kommunerna kan i viss mån påverkas. Exempelvis finns i dag ett trettiotal vårdbiträden, vårdare och undersköterskor som har giltiga arbetstillstånd i Sverige med stöd av 6 kap. 2 § UtlL som är anställda av kommuner. Nästan samtliga har en lön som understiger lönekravet, varför de inte kommer att kunna beviljas förlängning om yrkesgrupperna inte undantas som bristyrke. De flesta av dessa kommer dock inte kunna beviljas förlängt arbetstillstånd på grund av kravet på god försörjning. Om någon av dessa grupper undantas från lönekravet kan utredningens förslag därför snarare vara positivt för kompetensförsörjningen i detta avseende. Av de drygt 150 grundskolelärare, gymnasielärare och speciallärare och specialpedagoger som har arbetstillstånd i Sverige är 15 anställda av kommuner. Runt hälften av dessa har en lön som understiger lönekravet.[9]

Det finns i dag 75 personliga assistenter med giltiga arbetstillstånd i Sverige, varav tre är anställda direkt av kommuner. Om yrkesgruppen personliga assistenter exkluderas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd kan detta alltså ha viss påverkan på kommunerna. Det finns också ett trettiotal skötare, vårdare och personliga assistenter som har tillstånd enligt 5 kap. 15 a § UtlL (augusti 2023). Om systemet med spårbyte avskaffas kan det således påverka kommunernas kompetensförsörjning negativt, men även här inträder merparten av konsekvenserna redan i och med kravet på god försörjning.

Flera av förslagen kommer att leda till att det blir svårare för utlänningar att arbeta i yrken med låga löner. Detta gäller förutom lönekravet även förändrade försörjningskrav för ICT-tillstånd och tillstånd för säsongsarbete, liksom förslaget rörande spårbytet. Detta kan innebära ett minskat behov av ekonomiskt bistånd, vilket påverkar kommunerna positivt. Det finns dock inget som tyder på att grupperna har behövt försörjningsstöd i någon större utsträckning, varför effekten bör bli begränsad.

Övriga förslag bedöms inte ha någon påverkan på kommunerna.

[9] Migrationsverket, december 2023.

13.5.5 Regioner

Även regionerna kan påverkas av föreslaget lönekrav genom att det kan leda till att det blir svårare att rekrytera arbetskraft från tredjeland. Flera yrken som påverkas av föreslaget lönekrav finns inom offentlig sektor. Det finns redan i dag utmaningar med kompetensförsörjningen i Sveriges regioner, vilka bedöms öka framöver som följd av bland annat demografiska förändringar.

Det finns i dag drygt 140 personer med giltiga arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL och som är anställda av någon av Sveriges regioner. Nästan samtliga är anställda inom vården. Merparten av de läkare och tandläkare som i dag arbetar i regionerna med arbetstillstånd kommer inte att påverkas av de nya kraven. En del av de sjuksköterskor och samtliga undersköterskor som är anställda av regionerna i dag har en lön som understiger medianlönen i Sverige.[10] I vilken grad regionerna kommer påverkas beror dock på vilka yrken som kommer undantas från lönekravet. Eftersom flera yrken inom vården är bristyrken skulle föreslagna möjligheter till undantag också kunna vara positivt för kompetensförsörjningen jämfört med kravet på en god försörjning. I dag har många undersköterskor till exempel en lön som understiger 27 360 kronor och kan därför inte få arbetstillstånd enligt nu gällande regler.

Utredningens förslag om att läkare, sjuksköterskor och tandläkare som har avlagt motsvarande examen och som har ett anställningsavtal som ett led i att få legitimation som läkare, sjuksköterska eller tandläkare i Sverige ska undantas från lönekravet bedöms ha positiva effekter på kompetensförsörjningen i regionerna. På detta sätt motverkas konsekvenser av kravet på en god försörjning som innebär att nyrekryteringar i legitimationsyrken försvåras eftersom exempelvis en sjuksköterska ofta måste arbeta inom ett annat yrke med en lägre lön i väntan på att få svensk legitimation.

Förslaget att systemet med s.k. spårbyte avskaffas påverkar också i viss mån regionerna. Bland de spårbytare som i augusti 2023 hade giltiga uppehållstillstånd i Sverige fanns exempelvis ett fåtal vårdbiträden, undersköterskor och läkare, varav flera troligen är anställda av regionerna.

Övriga förslag bedöms inte ha någon påverkan på regionerna.

[10] Migrationsverket, december 2023.

13.6 Finansiering av förslagen

Utredningens förslag om att Arbetsförmedlingen ska ta fram förslag till Migrationsverket på yrken där behovet inte bedöms kunna tillgodoses med arbetskraft i Sverige eller i en viss del av Sverige beräknas medföra kostnader för Arbetsförmedlingen om en halv miljon kronor första året och därefter 250 000 kronor årligen. Denna kostnadsökning bör rymmas inom befintliga anslag. Förslagen bedöms inte leda till ökade kostnader för övriga offentliga aktörer.

Utredningens förslag medför därmed inte behov av ny finansiering.

13.7 Konsekvenser för företag

13.7.1 Berörda företag

Storleken på berörda företag

Förslaget som rör ändringar i 6 kap. 2 § UtlL kommer att påverka många av de företag som anställer arbetskraftsinvandrare i Sverige. I oktober 2023 fanns det drygt 21 600 personer i landet med ett gällande arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL.[11] Det motsvarar 0,4 procent av alla anställda i Sverige. Dessa personer arbetar hos drygt 5 300 arbetsgivare och i relation till antalet företag i Sverige[12] utgör det 1,6 procent av samtliga företag. En liknande uppskattning har tidigare gjorts av Riksrevisionen. Denna visade att de arbetsgivare som försökt anställa med hjälp av arbetskraftsinvandringssystemet mellan 2008 och 2013 uppgick till ungefär 2,5 procent av de aktiva arbetsgivarna i riket.[13]

Majoriteten, 83 procent, av det totala antalet företag i Sverige räknas som mikroföretag med 1 till 9 anställda.[14] 14 procent av företagen har 10 till 49 anställda och kan räknas som små företag medan 3 procent har 50 eller fler anställda.[15]

[11] Migrationsverket, oktober 2023. Dessa siffror inkluderar endast tillstånd efter förstagångsansökningar och inte utlänningar med öppna förlängningsansökningar vars tillstånd har gått ut.
[12] Totalt 330 000 företag med minst en anställd.
[13] Riksrevisionen, Rir 2016:32, *Ett välfungerande system för arbetskraftsinvandring?*
[14] Här har företag om 0 anställda (cirka 1,3 miljoner stycken) uteslutits.
[15] SCB:s företagsregister, 2023.

Kravet på en god försörjning

Utredningen har i sina beräkningar tagit hänsyn till att flera av de yrkesgrupper och branscher som har en lön under medianlönen även har en lön som understiger 27 360 kronor, dvs. kravet på en god försörjning. Detta innebär att många av de personer som har lägst löner, exempelvis inom de gröna näringarna, restaurangbranschen eller städbranschen, inte påverkas i någon högre utsträckning av det föreslagna lönekravet eftersom de inte heller enligt nuvarande regler kommer att kunna beviljas arbetstillstånd framöver. Eftersom kravet på en god försörjning har gällt under en så kort tid har de fulla effekterna av lagändringen dock inte inträtt än.

Följande framställning behandlar främst de grupper som har en lön som överstiger kravet på en god försörjning men som understiger det föreslagna lönekravet motsvarande medianlönen.

Företag som påverkas av föreslaget lönekrav jämfört med nuvarande krav på en god försörjning

De näringsgrenar[16] som i störst utsträckning påverkas av ett lönekrav motsvarande medianlönen är *Hotell- och restaurangverksamhet*, *Byggverksamhet* samt *Utbildning*. En stor del av företagen, mellan 70–85 procent, inom dessa näringsgrenar är mikroföretag. Inom *Hotell- och restaurangverksamhet* räknas 27 procent som små företag medan motsvarande för Byggverksamhet och Utbildning är 14 respektive 21 procent.

Av de ansökningar om arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL (förstagångsansökningar och förlängningar) som kom in till Migrationsverket 2022 beviljades drygt 22 800 samma år. Om ansökningarna som avsåg bärplockare räknas bort beviljades drygt 16 500 ansökningar det året. Medianlönen för dessa uppgick till 42 000 kronor.[17] Av dessa hade 15 procent en månadslön som understeg 80 procent av medianlönen i Sverige vilket motsvarar cirka 2 500 beviljade tillstånd. Jämfört med kravet på en god försörjning innebär ett krav på en lön motsvarande medianlönen att ytterligare 2 000 utlänningar, eller 15 procent

[16] En yrkesgrupp förekommer ofta inom flera näringsgrenar. Här används den näringsgren där flest av respektive yrkesgrupp i Sverige ingår. Det medför att statistiken blir en grov uppskattning av vilka näringsgrenar som påverkas av ett lönekrav.
[17] Innefattar både förstagångs- och förlängningsansökningar, exklusive bärplockare.

av de återstående beviljade tillstånden, inte har en lön som uppfyller det föreslagna lönekravet.

I analysen som följer utgår statistiken från att arbetskraftsinvandrarna har en lön som överstiger 80 procent av medianlönen. Antagandet är alltså att de som hade en lön som understeg det nyss införda kravet på en god försörjning inte skulle ha fått sina tillstånd beviljade om de hade ansökt efter att kravet trädde i kraft. Detta antagande kan möjligtvis överskatta bortfallet av arbetskraftsinvandrare något då det höjda försörjningskravet i praktiken kan medföra att arbetstagare med löner som ligger strax under 80 procent av medianlönen skulle ha erbjudits en högre lön för att kunna få sina tillstånd beviljade. Det ytterligare bortfallet av att införa ett försörjningskrav motsvarande medianlönen i Sverige kan därmed vara något underskattat i beskrivningarna nedan, men storleken på underskattningen är svår att värdera.

Den näringsgren som i störst utsträckning påverkas av ett utökat lönekrav är *Hotell- och restaurangverksamhet*, där 88 procent av de berörda arbetskraftsinvandrarna arbetar. Här är det främst yrkesgrupperna snabbmatspersonal, köks- och restaurangbiträden m.fl. samt kockar och kallskänkor som påverkas, där samtliga eller nästintill samtliga har en lön under medianlönen i Sverige. Snabbmatspersonal samt köks- och restaurangbiträden har normalt en låg kvalifikationsnivå medan kockar och kallskänkor har en medel kvalifikationsnivå.[18] Även restaurang- och kökschefer påverkas, om än i något mindre utsträckning. Av de som beviljades tillstånd under år 2022 och hade en lön över 80 procent av medianlönen hade knappt sex av tio en lön under medianlönen.

Ett lönekrav på minst medianlönen i Sverige innebär att sex av tio arbetskraftsinvandrare inom näringsgrenen *Byggverksamhet* inte når upp till kravet. Det motsvarar 300 beviljade ansökningar under 2022. I störst utsträckning påverkas yrkesgrupper som målare, lackerare och skorstensfejare m.fl. samt installations- och industrielektriker m.fl. Även bland snickare, murare och anläggningsarbetare samt takmontörer, golvläggare och VVS-montörer m.fl. liksom elektronikreparatörer och kommunikationselektriker m.fl. hade en relativt hög andel av de som beviljades tillstånd 2022 en lön som inte översteg

[18] Gruppering av yrkesområden enligt ISCO/SSYK. Låg kvalifikationsnivå motsvarar elementär utbildning på grundskolenivå. Medel kvalifikationsnivå motsvarar utbildningar på gymnasial nivå och eftergymnasiala utbildningar om 2–3 år. Yrken med hög kvalifikationsnivå motsvarar teoretiska eller forskarförberedande eftergymnasiala utbildningar samt forskarutbildning om minst 3 år, normalt 4 år eller längre.

det föreslagna lönekravet. De ovan nämnda yrkesgrupperna kategoriseras som yrkesgrupper med medel kvalifikationsnivå. Högkvalificerade yrkesgrupper inom *Byggverksamhet*, exempelvis driftchefer inom bygg, anläggning och gruva, påverkas inte av ett lönekrav motsvarande medianlönen.

De flesta yrkesgrupper inom näringsgrenen *Utbildning* är högkvalificerade och över hälften av arbetskraftsinvandrarna inom denna grupp som beviljades tillstånd år 2022 hade en lön under medianlönen i Sverige. Den vanligaste yrkesgruppen bland arbetskraftsinvandrare inom näringsgrenen var grundskollärare, fritidspedagoger och förskollärare varav 75 procent hade en lön som understeg medianlönen i Sverige. Andra yrkesgrupper som påverkas är andra pedagoger med teoretisk specialistkompetens och gymnasielärare. Majoriteten av arbetskraftsinvandrarna inom denna näringsgren är kvinnor vars lön är lägre än männens vilket innebär att en högre andel kvinnor ligger under medianlönen.

Över hälften av arbetskraftsinvandrarna inom näringsgrenen *Vård och omsorg; sociala tjänster* hade en lön som understeg medianlönen 2022. Hälften arbetade inom yrkesgrupper med medel kvalifikationsnivå där mellan 70 och 100 procent hade en lön som inte nådde upp till medianlönen i Sverige. Exempel på yrkesgrupper är biomedicinska analytiker, tandtekniker och laboratorieingenjörer m.fl., undersköterskor samt vårdbiträden. En tredjedel av yrkesgrupperna med hög kvalifikationsnivå hade en lön som inte nådde upp till lönekravet och det gäller främst läkare, sjuksköterskor och tandläkare.

Andra yrkesgrupper bland arbetskraftsinvandrarna 2022 där en stor andel inte nådde upp till ett lönekrav motsvarande medianlönen är exempelvis idrottsutövare och fritidsledare, skönhets- och kroppsterapeuter, växtodlare inom jordbruk och trädgård samt bil-, motorcykel- och cykelförare. Vidare skulle knappt tjugo procent av de arbetskraftsinvandrare som år 2022 verkade inom näringsgrenen *Tillverkning och utvinning* påverkas av föreslaget lönekrav. Det handlar om yrkesgrupper på medel kvalifikationsnivå, exempelvis driftstekniker och processövervakare, montörer och även en mindre andel ingenjörer och tekniker.

Den vanligaste näringsgrenen bland arbetskraftsinvandrarna år 2022, exklusive bärplockare, var *Information och kommunikation*. Här har åtta procent av arbetstagarna en lön under medianlönen. Yrkesgruppen med högst andel under medianlönen är drift-, support- och nätverks-

tekniker m.fl. där 52 procent av arbetstagarna har en lön under medianlönen. Den vanligaste yrkesgruppen är it-arkitekter, systemutvecklare och testledare m.fl. vilka i de allra flesta fall har en lön som överstiger medianlönen.

Inom övriga branscher med yrken till vilka arbetskraftsinvandring förekommer är arbetskraftsinvandrarna för få till antalet för att ingå i beskrivningen.

Påverkan på personer som i dag har giltigt arbetstillstånd i Sverige

Redogörelsen ovan handlar om de ansökningar om arbetstillstånd som kommer in och beviljas under ett år (2022) vilket kan säga något om hur många ansökningar som kan komma att beviljas i framtiden. Lönekravet motsvarande medianlönen föreslås dock också, efter en övergångsperiod, gälla vid förlängningsansökningar och kommer alltså även att påverka de arbetskraftsinvandrare som redan finns i Sverige. Utredningen har därför också tittat på de arbetskraftsinvandrare som i dag har giltiga arbetstillstånd i Sverige.

I dag finns det 17 564 arbetskraftsinvandrare med giltiga tillstånd efter förstagångsansökningar enligt 6 kap. 2 § UtlL i Sverige (december 2023).[19] Om man ser till de 16 993 utlänningar som löneuppgifter finns för har 6 059 en lön som understiger medianlönen i Sverige, eller cirka 35 procent. Antalet utlänningar som har en lön som överstiger kravet på en god försörjning, men som understiger medianlönen, uppgår till 2 212, eller cirka 13 procent av det totala antalet giltiga tillstånd som löneuppgifter finns för. Det är alltså dessa som i första hand kommer att påverkas av utredningens förslag. Ett stort antal yrkesgrupper påverkas. Vanliga yrkesgrupper bland dessa är anläggningsarbetare, betongarbetare, murare, VVS-montörer, målare, övriga byggnads- och anläggningsarbetare, grundskollärare, kockar och kallskänkor, mjukvaru- och systemutvecklare, montörer, supporttekniker inom it, drifttekniker och processövervakare, vissa typer av civilingenjörsyrken samt vissa typer av ingenjörer och tekniker.[20] Till detta kommer ett stort antal arbetskraftsinvandrare som har giltiga tillstånd efter förlängningsansökningar. Den exakta siffran går dock inte att få fram, eftersom det inte går att särskilja giltiga tillstånd efter

[19] Exklusive utlänningar med öppna förlängningsansökningar men utgångna tillstånd.
[20] Migrationsverket, december 2023.

förlängningsansökningar enligt 6 kap. 2 § UtlL från övriga förlängningar av tillstånd på arbetsmarknadsområdet (totalt finns det drygt 34 000 tillstånd, varav merparten torde grunda sig på tillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL).

Antaganden kring undantag från det föreslagna lönekravet

Utredningens förslag är att det ska vara möjligt att göra undantag från lönekravet och att undantagen ska avse yrken där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses med arbetskraft i Sverige eller en viss del av Sverige. Migrationsverket, med underlag från Arbetsförmedlingen, ska ta fram förslag på vilka yrken som ska omfattas av undantagsbestämmelsen. Då förslagen på yrken ännu inte är framtagna behöver det göras grövre antaganden i denna del av konsekvensanalysen för att exemplifiera vilka effekter förslaget skulle kunna tänkas få. Därför antas här att eventuella undantag från lönekravet avser yrken där det bedöms finnas stora möjligheter till arbete enligt den bedömning Arbetsförmedlingen gör som en del i arbetet med de yrkesprognoser som tas fram i dag. Arbetsförmedlingen håller i dagsläget på att ändra både metod för att ta fram prognoserna och sättet de publiceras på. Följande framställning är därmed förenad med stor osäkerhet. Då det inte är klart vilket utfall det kommer bli av Arbetsförmedlingens framtida metoder utgår dock utredningen från de nuvarande yrkesprognoser som finns publicerade på Arbetsförmedlingens hemsida. Enligt dessa gör Arbetsförmedlingen bedömningar av yrken som prognostiseras utefter möjligheterna till arbete. Här används en tregradig skala; små till medelstora möjligheter, stora möjligheter och mycket stora möjligheter. Alla yrken omfattas inte av Arbetsförmedlingens bedömningar utan det ingår cirka 170 yrken av totalt 430. Analysen nedan ska inte betraktas som ett faktiskt förväntat utfall av utredningens förslag avseende möjligheten att göra undantag utan bör ses som exempel baserat på de analyser som finns tillgängliga. Det bör exempelvis observeras att Arbetsförmedlingen i dag gör en bedömning om det finns (mycket) stora möjligheter att få arbete inom olika yrken, vilket inte är likvärdigt med om det förväntade behovet kan eller inte kan tillgodoses med arbetskraft i Sverige eller en viss del av Sverige.

Om man ser till de arbetstillstånd som beviljades 2022 påverkas 85 yrkesgrupper av ett lönekrav i nivå med medianlönen i Sverige. Av dessa utgör 16 yrkesgrupper[21] yrken med mycket stora möjligheter till arbete enligt Arbetsförmedlingens definition. Dessa 16 yrkesgrupper omfattar 600 ansökningar om arbetstillstånd som då skulle kunna undantas från lönekravet. Exempel på yrkesgrupper med medel kvalifikationsnivå som med detta antagande skulle undantas är bland annat målare, lackerare och skorstensfejare m.fl., slaktare, bagare och livsmedelsförädlare m.fl. samt undersköterskor. Motsvarande exempel för yrkesgrupper med hög kvalifikationsnivå är grundskollärare, fritidspedagoger och förskollärare, it-arkitekter, systemutvecklare och testledare m.fl. och läkare. De näringsgrenar som påverkas är *Byggverksamhet, Handel, Information och kommunikation, Tillverkning och utvinning, Utbildning* samt *Vård och omsorg; sociala tjänster*.

Antalet arbetstagare vars lön understiger 80 procent av medianlönen på grund av att yrket bedöms ha stora möjligheter till arbete uppgår till ytterligare cirka 600 ansökningar. Totalt berörs alltså nästan 1 200 av de ansökningar som kom in och beviljades under 2022 av ett eventuellt undantag givet de yrken som Arbetsförmedlingen kategoriserar ha stora möjligheter till arbete.

Utredningen föreslår också att vissa kategorier av utlänningar som har tillstånd enligt 5 b kap. UtlL ska kunna undantas från lönekravet när de ansöker om tillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL. Totalt beviljades 15 125 utlänningar tillstånd enligt 5 b kap. 1, 2, 3, 4, 7 eller 8 § UtlL år 2022. Det är dock endast en mindre andel av dessa som väljer att stanna kvar i Sverige och ansöka om arbetstillstånd efter att deras tillstånd enligt 5 b kap. UtlL löper ut. Drygt 8 000 av dessa hade dessutom tillstånd för studier för högre utbildning (5 b kap. 3 § UtlL), varav endast de som har avlagt examen enligt förslaget kan undantas från lönetröskeln vid ansökan om arbetstillstånd. Förslaget kommer att bidra till att ytterligare en del av de högkvalificerade utlänningar som inte uppfyller lönekravet i nivå med medianlönen kommer att kunna beviljas arbetstillstånd.

Slutligen har utredningen föreslagit att läkare, sjuksköterskor och tandläkare som ansöker om arbetstillstånd som ett led i att få svensk legitimation ska undantas från lönekravet. År 2022 beviljades 200 utlänningar inom dessa yrkesgrupper arbetstillstånd i Sverige. När utlän-

[21] Arbetsförmedlingens bedömning görs på yrkesnivå (4-siffernivå enligt SSYK 2012) som här har grupperats till yrkesgrupper (3-siffernivå enligt SSYK 2012).

ningar kommer till Sverige för att arbeta i väntan på legitimation arbetar de dock inom något annat yrke, men siffran kan ge en fingervisning om hur många som årligen kommer till Sverige i syfte att arbeta som läkare, sjuksköterska eller tandläkare.

Särskilt om branscher som påverkas av övriga förslag

Förslaget om exkludering av vissa yrkesgrupper från att få arbetstillstånd

Yrkesgrupperna bärplockare och personliga assistenter föreslås exkluderas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd. Det finns totalt 2 166 företag inom näringsgrenen *Öppna sociala insatser för personer med funktionshinder* där personlig assistans ingår, varav drygt 50 har arbetskraftsinvandrare anställda. Det finns vidare totalt drygt 70 företag i Sverige inom näringsgrenen *Insamling av annat vilt växande skogsmaterial än trä* där bland annat bärplockning ingår. Av dessa företag har cirka 60 inga anställda och resterande räknas som mikroföretag. Eftersom de flesta av bärföretagen hyr in arbetstagare från utländska bemanningsföretag går det inte utifrån statistiken att utläsa hur många av företagen som påverkas av att bärplockare exkluderas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd. Som ovan nämnts kommer påverkan dock bli begränsad eftersom personliga assistenter och bärplockare som huvudregel inte når upp till kravet på god försörjning.

Av de utlänningar som hade giltiga tillstånd i Sverige i december 2023, och som hade en lön som översteg kravet på god försörjning och understeg lönekravet i nivå med medianlönen, arbetade endast sju som personliga assistenter och inga som bärplockare.

Förslagen om ändrat försörjningskrav rörande ICT-tillstånd och tillstånd för säsongsarbete

Det ändrade försörjningskravet för ICT-tillstånd och tillstånd för säsongsarbete påverkar de yrkesgrupper som ansöker om dessa typer av tillstånd.

De flesta av de som beviljades ICT-tillstånd år 2022 arbetar som it-arkitekter, systemledare och testledare m.fl. Dessa kan exempelvis vara anställda inom näringsgrenen *Dataprogrammering, datakonsult-*

verksamhet o.d., inom vilken det finns cirka 45 300 företag i Sverige, varav cirka 35 procent hade 1–9 anställda, fem procent hade 10–199 anställda och knappt två procent hade över 200 anställda.

Den största andelen av de som beviljades tillstånd för säsongsarbete 2022 var anställda som skogsarbetare eller odlare av jordbruksväxter, frukt- och bär. Det finns drygt 141 600 företag i Sverige som verkar inom näringsgrenen *Skogsbruk*. 97,6 procent är dock enmansföretag utan anställda och en stor del av de övriga, 2 procent, är mikroföretag med upp till tio anställda. Inom näringsgrenarna *Odling av kärnfrukter och stenfrukter* och *Odling av andra frukter och bär samt nötter* finns totalt 555 företag, varav ett fåtal har fler än 200 anställda. Av dessa är 84 procent är enmansföretag utan anställda och knappt 12 procent mikroföretag med 1–9 anställda.

I och med kravet på en god försörjning är det troligt att en stor del av de säsongsarbetare som tidigare har ansökt om arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL från och med sommaren 2024 i stället kommer att ansöka om tillstånd för säsongsarbete. Förslagen kommer därför i stor utsträckning även påverka företag som anställer exempelvis bärplockare.

Förslaget om att systemet med s.k. spårbyte ska avskaffas

Under perioden 2016–2022 beviljades knappt 6 300 ansökningar om spårbyte enligt 5 kap 15 a § UtlL. Över hälften av tillstånden avsåg arbetstillstånd för yrken inom av näringsgrenarna *Hotell- och restaurangverksamhet* och *Företagstjänster*. Inom *Hotell- och restaurangverksamhet* arbetade de flesta arbetskraftsinvandrarna inom yrkesgruppen snabbmatspersonal, köks- och restaurangbiträden m.fl. (82 procent) vilket även var den vanligaste yrkesgruppen totalt sett bland spårbytare. Även arbete inom yrkesgruppen kockar och kallskänkor var relativt vanligt inom denna bransch (15 procent). Inom näringsgrenen *Företagstjänster* utgjorde städare och hemservicepersonal 90 procent av samtliga spårbytare som beviljades arbetstillstånd inom näringsgrenen.

Inom näringsgrenen *Handel* berör förslaget om avskaffandet av systemet med spårbyte främst yrkesgrupperna lagerpersonal och transportledare m.fl., butikspersonal samt tvättare, fönsterputsare och övriga rengöringsarbetare. Inom *Byggverksamhet* avsåg över hälften av till-

ståndet för spårbytare yrkesgruppen snickare, murare och anläggningsarbetare.

Av de 1 294 spårbytare som i augusti 2023 hade giltiga tillstånd i Sverige arbetade 290 inom yrkesgruppen snabbmatspersonal, köks- och restaurangbiträden m.fl. och 284 inom yrkesgruppen städare och hemservicepersonal m.fl. De flesta av dessa kommer dock inte att kunna få ansökan om förlängning beviljad i och med det höjda försörjningskravet.

13.7.2 Påverkan på företagens kostnader och verksamhet

Företagen i Sverige bedöms inte få några betydande ökade administrativa kostnader som följd av utredningens förslag. Kravet på en heltäckande sjukförsäkring kan i vissa fall, om arbetsgivaren tar på sig att ordna en sådan för arbetstagaren, innebära ett extra administrativt moment och kostnad. Även anmälningsskyldigheten om utlänningen aldrig tillträder eller avslutar sin anställning innebär en ny uppgift för företagen. Den bör dock i huvuddelen av fallen inte aktualiseras och bör även kunna lösas digitalt så att uppgiften inte blir en administrativ börda. I förlängningen kan denna uppgift också leda till minskad administration på grund av färre tillståndsprocesser, då den kan bidra till att en längre tillståndstid beviljas vid exempelvis provanställningar (se avsnitt 7.7.2). Den förlängda tillståndstiden för EU-blåkort bedöms minska administrationen då ett nytt EU-blåkort inte behöver sökas efter två år utan först efter fyra år.

Förslaget om ett lönekrav i nivå med medianlönen bedöms inte leda till några ökade administrativa kostnader utan i stället i huvudsak påverka företagens möjlighet att kunna rekrytera arbetskraft från tredjeland, vilket beskrivs mer ingående nedan. Att hitta arbetskraft med rätt kompetens har i sin tur påverkan på företagens möjlighet att kunna bedriva sin verksamhet. En försämrad kompetensförsörjning kan leda till ökade personalkostnader och/eller att verksamhet inte kan växa efter behov eller till och med avvecklas. Sammanfattningsvis kan en försämrad kompetensförsörjning medföra ökade kostnader för företagen och negativa konsekvenser på samhällsekonomin i sin helhet.

Om samtliga förslag genomförs bedöms antalet ansökningar hos Migrationsverket minska något, vilket kan leda till kortare handlägg-

ningstider. Detta kommer att påverka företagen positivt och kan leda till att kostnaderna per rekrytering går ner.

Förutsägbarhet är viktigt för att företagen ska kunna planera och bedriva sin verksamhet. Förslagen kan leda till en viss minskad förutsägbarhet vid förlängningsansökningar av arbetstillstånd, i och med att förteckningen över yrken som undantas från lönekravet kan komma att ändras varje år, vilket kan påverka arbetsgivaren negativt vid planering av verksamheten. Det kostar också pengar att rekrytera och lära upp en anställd. Om den anställde är en utlänning med arbetstillstånd i ett yrke som omfattas av undantag från lönekravet, och denne inte får sin förlängningsansökan beviljad eftersom yrket inte längre undantas, skapar detta förutom en osäkerhet även ökade kostnader för arbetsgivaren, som måste rekrytera någon annan.

13.7.3 Påverkan på kompetensförsörjningen

Ett lönekrav som innebär att lönen ska uppgå till minst medianlönen kan få ha negativ påverkan på kompetensförsörjningen inom olika branscher och yrken i Sverige. Hur stor den negativa påverkan blir beror på vilka undantag från lönekravet som kommer att gälla, vilket beskrivs längre fram.

Konsekvenser av lönekravet

Av de drygt 14 000 arbetskraftsinvandrare som beviljades tillstånd år 2022 med en lön på minst 80 procent av medianlönen hade cirka 15 procent, vilket avser ungefär 2 000 utlänningar, inte en lön motsvarande medianlönen i Sverige. Av de utlänningar som i december 2023 hade giltiga arbetstillstånd i Sverige efter förstagångsansökningar var motsvarande siffra cirka 2 200. Det är därmed en förhållandevis liten del av dagens arbetskraft i Sverige som berörs av ett höjt lönekrav motsvarande medianlönen i Sverige jämfört med nuvarande krav på en god försörjning. Däremot kan det påverka enskilda branscher och företag som har särskilt behov av arbetskraft där lönenivåerna ligger under medianlönen i Sverige. I praktiken kan det leda till att lönerna i vissa fall höjs när de ligger i närheten av medianlönen för att säkerställa att arbetstagaren kan få sitt tillstånd beviljat. I dessa fall blir konsekvensen ökade personalkostnader för företagen jämfört

med nollscenariot med ett försörjningskrav motsvarande 80 procent av medianlönen i Sverige. I andra fall, där det inte finns ekonomiskt utrymme att erbjuda en lön motsvarande medianlönen i Sverige, kan konsekvensen av lönekravet bli att företaget inte kan rekrytera arbetskraft från tredjeland. Detta kan hanteras genom att rekrytera arbetskraft inom Sverige eller att företaget behöver investera i utbildning för att säkerställa kompetensförsörjningen, vilket i sin tur medför ökade personalkostnader. I andra fall kan det leda till att företag behöver tacka nej till uppdrag eller affärer på grund av personalbrist. Det går heller inte att utesluta att lönekravet kan medföra att företag kan behöva avvecklas eller minska sin verksamhet som följd av sämre förutsättningar att hitta personal med rätt kompetens.

Vissa yrken och branscher påverkas i högre grad än andra av föreslaget lönekrav, vilket beskrivs ovan. Den bransch som i störst utsträckning påverkas av lönekravet är *Hotell- och restaurangverksamhet*. Här är det främst yrkesgrupperna snabbmatspersonal, köks- och restaurangbiträden m.fl. samt kockar och kallskänkor som påverkas, eftersom samtliga eller nästintill samtliga utlänningar inom dessa yrkesgrupper har en lön under medianlönen. Även flera andra yrken och branscher påverkas, både inom offentlig och privat sektor. Exempelvis har ungefär tre av fyra arbetskraftsinvandrare inom yrkesgruppen grundskollärare, fritidspedagoger och förskollärare en lön under medianlönen. Arbetskraftsinvandrare som arbetar som undersköterskor eller vårdbiträden har sällan en inkomst motsvarande medianlönen. En tredjedel av yrkesgrupperna med hög kvalifikationsnivå inom branschen *Vård och omsorg* har en lön som inte når upp till lönekravet och det gäller främst läkare, sjuksköterskor och tandläkare. Ytterligare exempel på yrken där utlänningarna uppnår kravet på god försörjning men ligger under medianlönen i Sverige är drift-, support- och nätverkstekniker m.fl., målare, lackerare och skorstensfejare m.fl., installations- och industrielektriker m.fl., snickare, murare och anläggningsarbetare, takmontörer, golvläggare och VVS-montörer m.fl., elektronikreparatörer och kommunikationselektriker, specialister inom miljö- och hälsoskydd, hamnarbetare och ramppersonal, drifttekniker och processövervakare samt montörer.

Många av de utlänningar som påverkas av föreslaget lönekrav arbetar inom yrken med låg eller medel kvalifikationsnivå, men det förekommer även yrken med hög kvalifikationsnivå där lönerna ligger under medianlönen i Sverige. Även vissa yrkesgrupper som är viktiga

för att upprätthålla samhällsviktiga verksamheter har en inkomst under medianlönen i Sverige. Lönekravet får därmed även viss negativ påverkan på kompetensförsörjningen av både högkvalificerad och samhällsviktig arbetskraft i Sverige. Antalet arbetskraftsinvandrare i de olika branscherna är ofta relativt få sett till hela arbetskraften i Sverige, och det handlar sällan om mer än något hundratal anställda per yrkesgrupp som påverkas av föreslaget lönekrav. Påverkan kan dock ändå bli stor om det handlar om yrkesgrupper där det redan från början finns ett stort underskott av arbetskraft, exempelvis inom många vårdyrken.

Sammansättningen av yrken där det kan finnas behov av arbetskraft i Sverige kan dessutom förändras över tid. I och med demografiska förändringar med bland annat en högre andel äldre i befolkningen kan behovet av yrken med medel kvalifikationsnivå öka, yrken som i dag ofta inte når upp till medianlönen i Sverige. Det kan exempelvis avse undersköterskor och vårdbiträden. Etableringar eller större företagsexpansioner kan lokalt och regionalt också medföra brist på arbetskraft på nästintill hela arbetsmarknaden. Lönekravet kan även komma att påverka yrken i olika omfattning i olika delar av landet eftersom inkomsterna varierar med i huvudsak högre inkomster i storstadsregioner och lägre i landsbygd. Lönekravet kommer i högre grad påverka rekrytering av yngre arbetskraft med kortare arbetslivserfarenhet inom ett yrke.

Konsekvenser av undantag från lönekravet

Enligt utredningens förslag ska lönekravet inte gälla när en utlänning ansöker om arbetstillstånd för ett yrke där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses med arbetskraft i Sverige eller i en viss del av Sverige. Lönekravet ska inte heller gälla forskare, nyutexaminerade studenter m.fl. som ansöker om arbetstillstånd i Sverige eller utlänningar som ansöker om arbetstillstånd som ett led i att få svensk legitimation som läkare, sjuksköterska eller tandläkare. Då ska i stället enligt huvudförslaget gälla att utlänningens lön minst ska uppgå till lägsta månadslön enligt tillämpligt kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen.

Beroende på vilka yrkesgrupper och regionala bristyrken som inkluderas som undantag kommer det att medföra bättre förutsättningar att säkerställa kompetensförsörjningen inom yrken där det råder brist

på arbetskraft. Exempel på yrken som skulle kunna omfattas av förslaget, baserat på Arbetsförmedlingens definition av yrken där det råder stora möjligheter till arbete, är målare, lackerare och skorstensfejare m.fl., slaktare, bagare och livsmedelsförädlare m.fl., undersköterskor, grundskollärare, fritidspedagoger och förskollärare, it-arkitekter, systemutvecklare och testledare m.fl. samt läkare.

Om Arbetsförmedlingens nuvarande bedömning av yrken med mycket stora möjligheter till arbete tas som utgångspunkt för yrken som kommer att undantas från lönekravet omfattar detta nästan 1 200 av samtliga av de ansökningar som beviljades under 2022 och som inte når upp till ett krav motsvarande medianlönen. Antalet yrken och arbetskraftsinvandrare som kommer påverkas av undantagen beror dock på vilka undantag som kommer gälla från år till år. Från och med 2024 kommer Arbetsförmedlingens yrkesprognoser i stället att publiceras i form av nulägesbedömningar, nationella och regionala, jämte prognoser för hur efterfrågan på arbetskraft antas utvecklas på ett par års sikt. Detta kommer troligen att ge bättre möjligheter för att få ett underlag för vilka yrkesgrupper som bör undantas, nationellt eller regionalt, för att inte kompetensbrist ska uppstå.

Det kommer att finnas yrken där behov av arbetskraft finns som inte kommer att undantas från lönekravet. Det kan exempelvis finnas nya typer av yrken som inte har klassificerats enligt SSYK 2012. Det kan även finnas brister inom mycket små yrkesgrupper, som är svåra att fånga upp, eller råda kompetensbrist endast inom en viss del av en yrkesgrupp. I vilken mån Arbetsförmedlingen kan fånga upp lokala utmaningar beror på hur omfattande och detaljerad Arbetsförmedlingens utredningsverksamhet är.

Även om möjligheten att göra undantag från lönekravet medför en möjlighet att bättre säkerställa kompetensförsörjningen inom yrken där det råder brist finns det alltså svårigheter i att bedöma om det ska göras undantag för alla möjliga yrkessegment och för alla lokala eller regionala indelningar av Sverige.

Migrationsverket ska årligen ta fram förslag till regeringen med yrken där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses i Sverige eller i en viss del av Sverige. Det kommer i praktiken innebära att vilka yrken som är undantagna från lönekravet kan ändras årligen. Det medför att systemets förutsägbarhet för både företagare och arbetskraftsinvandrare blir lägre. Det kan även medföra att en arbetstagare inte får stanna kvar i landet om dennes yrke inte längre är undantaget

från lönekravet vid tidpunkten för förlängningsansökan, vilket kan innebära ökade kostnader för företagen för att rekrytera ny arbetskraft.

Förslagen att undanta legitimationsyrken och exempelvis forskare och studenter med examen från lönekravet kommer att bidra till ökad förutsägbarhet för företagen vad gäller dessa grupper och en större möjlighet än i dag att få arbetstillstånd i Sverige.

Sammanfattningsvis bedöms undantagen från lönekravet förbättra kompetensförsörjningen inom bristyrken i Sverige jämfört med ett system med enbart ett lönekrav motsvarande medianlönen eller dagens försörjningskrav på 80 procent av medianlönen, men det beror i hög grad på undantagens omfattning och systemets förutsägbarhet.

Konsekvenser för säsongsarbete

Med anledning av kravet på en god försörjning är det många yrken som avser säsongsbetonade arbeten som inte kommer att kunna beviljas arbetstillstånd, däribland bärplockare som utgör en stor andel av arbetskraftsinvandrarna. I och med utredningens förslag på ett lönekrav i nivå med medianlönen så kommer troligtvis ännu färre arbetstagare med säsongsbetonade arbeten kunna beviljas arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL. Andra tillståndstyper kan då bli aktuella såsom tillståndet för säsongsarbete som regleras i 6 c kap. UtlL. År 2022 beviljades 1 248 utlänningar tillstånd för säsongsarbete, varav 242 var kvinnor. Det kan härvid noteras att närmare 6 300 bärplockare samma år beviljades arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL.

Utredningen har föreslagit att den sammanlagda tillståndstiden för ett eller flera tillstånd för säsongsarbete ska utökas från högst sex till högst nio månader under en tolvmånadersperiod. Förslaget bedöms ha en positiv påverkan på bland annat besöksnäringen och de gröna näringarna. Om tillståndstiden förlängs kan företagen i flera fall ha kvar samma personal hela säsongen vilket minskar risken för bortfall i produktionen och extra administration på grund av dubbla ansökningsförfaranden. Förslaget på förlängd tillståndstid bedöms både få positiva konsekvenser för de som inte kan ansöka om arbetstillstånd i dag enligt 6 kap. 2 § UtlL på grund av kravet på en god försörjning, samt minskad negativ påverkan på kompetensförsörjningen som följd av utredningens förslag som avser ett lönekrav på minst medianlönen i Sverige. Om förslaget genomförs och eftersom tillståndet för säsongs-

arbete kan komma att få ökad betydelse kan det finnas anledning för Migrationsverket att se över sina föreskrifter om förteckning över de sysselsättningsområden inom vilka det förekommer säsongsarbete (MIGRFS 2018:7), som senast uppdaterades 2018, för att säkerställa att samtliga näringsgrenar som kan bli aktuella finns med.

Konsekvenser för rekrytering av högkvalificerad arbetskraft

Utredningens förslag på ett lönekrav om minst medianlönen i Sverige beräknas få en viss negativ, men förhållandevis begränsad, påverkan på rekrytering av högkvalificerad arbetskraft. De flesta beviljade arbetstillstånd år 2022 som avsåg yrken med hög kvalifikationsnivå hade en inkomst som låg på minst medianlönen i Sverige. Det förekom dock högkvalificerade yrken där inkomsten inte uppgick till medianlönen, ofta inom offentlig sektor. De flesta yrkesgrupper inom näringsgrenen *Utbildning* är högkvalificerade och över hälften av arbetskraftsinvandrarna har en lön under medianlönen i Sverige, vilket bland annat omfattar grundskolelärare, förskolelärare, gymnasielärare och andra pedagoger med specialistkompetens. En tredjedel av arbetstillstånden inom högkvalificerade yrkesgrupper i vården nådde inte heller upp till lönekravet, vilket i huvudsak avsåg läkare, sjuksköterskor och tandläkare. I och med den förväntade demografiska utvecklingen i Sverige, bland annat en större andel äldre i befolkningen, kommer behovet av arbetskraft inom offentlig sektor vara stort och det finns redan i dag utmaningar med kompetensförsörjningen. Det förekommer även högkvalificerade yrken inom privat sektor där inkomsterna understiger medianlönen i Sverige.

Undantagen från lönekravet skulle till viss del kunna säkra rekryteringen av högkvalificerad arbetskraft i de fall det avser yrken där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses med arbetskraft i Sverige eller en viss del av Sverige. I och med förslagen att undantagsreglerna ska gälla även för exempelvis forskare och nyutexaminerade studenter samt för läkare, sjuksköterskor och tandläkare, kan de negativa effekterna i vart fall för dessa grupper minska.

Konsekvenser för kompetensförsörjningen av övriga förslag

Avskaffandet av systemet med spårbyte kan få negativa effekter för enskilda företagare som i dag har s.k. spårbytare, eller asylsökande som skulle ha kunnat komma i fråga för spårbyte, anställda. Gruppen spårbytare är dock i dag så liten, och bedöms minska ännu mer i framtiden, att förslagen i denna del inte bedöms ha några större effekter på kompetensförsörjningen.

Förslagen för att främja högkvalificerad arbetskraftsinvandring kan bidra till att Sverige blir mer attraktivt att arbeta i för högkvalificerade arbetskraftsinvandrare, under förutsättning att de inte hindras av lönekravet.

Övriga förslag bedöms inte ha några avgörande effekter på kompetensförsörjningen.

13.7.4 Påverkan på konkurrensförhållanden

Konkurrensförhållandena kan påverkas av det föreslagna lönekravet på två huvudsakliga sätt – dels genom mer schyssta konkurrensförhållanden mellan företag givet att missbruket inom arbetskraftsinvandringssystemet minskar, dels som följd av att det svenska näringslivets internationella konkurrenskraft påverkas som följd av ändrade förutsättningar att klara kompetensförsörjningen.

Ett av syftena med att införa ett lönekrav i nivå med medianlönen är att minska risken för missbruk av arbetskraftsinvandringssystemet. Missbruket bedöms vara som mest vanligt förekommande inom lågkvalificerade yrken. Eftersom det föreslagna lönekravet, jämfört med nuvarande försörjningskrav på 80 procent av medianlönen i Sverige, i huvudsak påverkar yrken med medel kvalifikationsnivå så bedöms lönekravet endast ha begränsad påverkan på missbruk av systemet. Ett krav i nivå med medianlönen kommer dock att få stort genomslag i restaurangbranschen, där arbetstagarna som regel har låg kvalifikationsnivå och där det finns problem med missbruk av systemet med arbetskraftsinvandring. Även många yrken i byggbranschen, som är en annan riskbransch, påverkas av föreslaget lönekrav. Det är därför troligt att ett lönekrav i vart fall i viss mån minskar förekomsten av missbruk.

Undantagen från lönekravet ska enligt förslaget inte gälla yrken där det bedöms finnas särskild risk för arbetskraftsexploatering, men en

avvägning behöver göras mellan risken för arbetskraftsbrist och risken för arbetskraftsexploatering. Ett system med undantag från lönekravet bedöms vara huvudsakligen positivt för företagen, jämfört med lönekrav utan undantag. I vilken mån det påverkar omfattningen av missbruk av systemet och exploatering av arbetskraft beror dock på i vilken mån myndigheterna kommer ha tillräckliga resurser för att göra kontroller.

I avsnitt 13.7.3 beskrivs förslagens påverkan på kompetensförsörjningen. En försämrad kompetensförsörjning för svenska företag kan påverka näringslivets internationella konkurrenskraft – dels som följd av ökade personalkostnader, dels som följd av minskad möjlighet att hitta arbetskraft med rätt kompetens. Lönekravet i nivå med medianlönen i Sverige kan påverka kompetensförsörjningen framför allt genom svårigheter att finna rätt kompetens i Sverige. Undantagen från lönekravet kan till viss del förbättra kompetensförsörjningen inom bristyrken i Sverige jämfört med ett system med enbart lönekrav på medianlönen eller dagens försörjningskrav på 80 procent av medianlönen.

13.7.5 Särskilt om små företag

De branscher som i störst utsträckning påverkas av ett lönekrav i nivå med medianlönen för arbetstagare från tredjeland är *Hotell- och restaurangverksamhet*, *Byggverksamhet* samt *Utbildning*. En stor del av företagen, mellan 70–85 procent, inom dessa näringsgrenar är mikroföretag. För resterande näringsgrenar som påverkas är också en stor andel av företag mikro- eller småföretag. Utredningens förslag bedöms ha liten påverkan på företagens administration och därmed även liten påverkan på små företags administration.

Mindre företag kan dock i andra avseenden i högre grad än stora påverkas av föreslaget lönekrav. Små företag som har arbetskraftsinvandrare anställda i dag, och/eller har behov av arbetskraftsinvandrare framöver, påverkas i högre utsträckning av minskad möjlighet att hitta arbetskraft med rätt kompetens. Även stora och medelstora företag påverkas av regleringen, men mindre företag har generellt inte samma ekonomiska utrymme att hantera ökade lönekostnader (vilket kan bli en följd för att kunna behålla och rekrytera arbetskraft). Det kan i sin tur påverka företagens möjlighet att växa.

Höjningen av den särskilda avgiften kan även den göra att små företag undviker att anställa medborgare från tredjeland av rädsla för att göra fel.

Utredningen anser dock att särskild hänsyn inte ska tas till små företag vid regleringen, exempelvis vad gäller lönekrav eller anmälningsskyldighet. Sådana undantag skulle snarare öka risken för missbruk och skapa en snedvridning i konkurrensen.

13.8 Det föreslagna lönekravets påverkan på arbetsmarknaden och lönebildningen

Påverkan på sysselsättning och offentlig service

I direktiven anges att ett krav på en högre lönenivå kan minska arbetskraftsinvandringen inom lågkvalificerade yrken samtidigt som det kan innebära att den arbetskraft som redan finns i Sveriges bättre kan tas tillvara. Möjligheten att få arbetstillstånd för flera av de lågkvalificerade yrkeskategorierna har kraftigt begränsats genom införandet av kravet på god försörjning. En höjning av nivån ytterligare med ett lönekrav på medianlönen i Sverige påverkar lågkvalificerade yrken inom restaurangbranschen men i övrigt i huvudsak yrken med medel kvalifikationsnivå och till viss del även högkvalificerade yrken.

Ett lönekrav i nivå med medianlönen i Sverige, jämfört med ett försörjningskrav på 80 procent av medianlönen, bedöms ha en begränsad påverkan på den svenska arbetskraftens sysselsättning. Redan tidigare, innan kravet på en god försörjning infördes, har det inte kunnat påvisas några betydande undanträngningseffekter av arbetskraftsinvandringen.[22] De arbetskraftsinvandrare som kommer att påverkas av föreslaget lönekrav med undantag, vilket beräknas till några tusen, är dessutom en liten del av den totala arbetskraften i Sverige. År 2022 uppgick antalet sysselsatta i Sverige i genomsnitt till 5 197 000 och antalet arbetslösa till 419 000.[23]

I vissa yrken kan det vara svårt att ersätta utländsk arbetskraft med svensk. Det kan exempelvis handla om kockar på restauranger med en viss typ av utländskt kök eller religiösa ledare för utomeuropeiska trossamfund. Även inom yrken där det saknas en fungerande yrkes-

[22] Se till exempel Riksrevisionen (2016), *Ett välfungerande system för arbetskraftsinvandring?* Rir 2016:32, s. 43.
[23] SCB, Arbetsmarknadssituationen för befolkningen 15–74 år, AKU 2022.

utbildning i Sverige kan det vara svårt att ersätta utländsk arbetskraft med inhemsk. Ett sådant exempel som lyfts fram av Livsmedelsföretagen är slaktare och styckare, där det finns ett strukturellt beroende av utländsk arbetskraft eftersom det numera saknas en gymnasieutbildning och att befintlig arbetsmarknadsutbildning inte fungerar som avsett.[24]

Det är även stor skillnad på arbetslösheten i olika delar av Sverige. Under det tredje kvartalet 2023 var den relativa arbetslöshetsnivån[25] 3,7 procent i Västerbottens län men 8,5 procent i Skåne län.[26] I norra Sverige finns ett stort behov av arbetskraft som har varit svårt att tillgodose med inhemska arbetstagare.

Arbetskraftens geografiska rörlighet är ett komplext område som beror på många olika saker. Den viktigaste, och mest trögrörliga, faktorn vid utformningen av arbetsmarknadsinsatser är befolkningens struktur och utveckling, som beror på tidigare nationella strukturomvandlingar, tendens att bo kvar där familjen bor, nuvarande möjligheter till arbete med mera. Arbetsförmedlingen har vissa verktyg, som resebidrag, för att stimulera ökad geografisk och yrkesmässig rörlighet men andra verktyg, till exempel det flyttningsbidrag som tidigare fanns, har upphävts. Utöver detta finns metoder för riktad informationsspridning och marknadsföring som kan stimulera och öka intresset för lediga jobb i andra delar av landet. Även karriärvägledning och hur Arbetsförmedlingen arbetar med platsförmedling kan vara viktiga faktorer för rörlighet. Framgången i kompetensförsörjningsarbete berör dock på många olika faktorer, exempelvis bostadsbyggande eller allmän service på en ort. Även utbildningsinsatser som arbetsmarknadsutbildningar, lokala jobbspår och subventionerade anställningar är av betydelse. För de personer som står långt från arbetsmarknaden behövs ofta en kedja av insatser där praktik och andra arbetsplatsförlagda insatser är viktiga delar för att bryta arbetslösheten.[27] Huruvida de arbetslösa som redan finns i Sverige kommer att arbeta i större utsträckning i framtiden beror således i stor utsträckning på andra faktorer än arbetskraftsinvandringen. I Arbetsförmedlingens uppdrag för 2023 ingår bland annat att förbättra den

[24] Kött- och charkföretagen (2020), *Kompetens säkrar svensk kött- och charkproduktion – för ökad försörjningsgrad och framtidens jobb*, s. 3–4.
[25] Antalet inskrivna arbetslösa hos Arbetsförmedlingen som andel av den registerbaserade arbetskraften.
[26] Arbetsförmedlingen (2023), *Arbetsmarknadsläget i Sveriges län*, kvartal 3 2023, analys 2023:13.
[27] Arbetsförmedlingen (2022), *Kompetensförsörjning vid stora företagsetableringar och företagsexpansioner.*

geografiska rörligheten bland arbetssökande utifrån kompetensförsörjningsbehov hos arbetsgivare. Hur detta uppdrag genomförs kan få betydelse för hur stor andel av de tjänster som tidigare innehafts av arbetskraftsinvandrare som kan tillsättas av inhemsk arbetskraft. Det är mot denna bakgrund svårt att med säkerhet bedöma vilken påverkan förslagen kommer att ha på sysselsättningen i olika delar av landet.

Endast en begränsad andel av dagens arbetskraftsinvandrare arbetar inom offentlig service. Exempelvis har ett hundratal arbetskraftsinvandrare inom yrkesgrupperna undersköterskor, vårdare och vårdbiträden arbetstillstånd i Sverige. Även om påverkan kan bli stor för enstaka inrättningar som har en stor andel utländsk arbetskraft bedöms förslagen mot denna bakgrund som helhet få begränsade effekter på den offentliga servicen i olika delar av Sverige i dagsläget.

Påverkan på den svenska arbetsmarknadsmodellen

Det går inte att utesluta att den svenska arbetsmarknaden och den svenska lönebildningsmodellen påverkas om det införs lönekrav för arbetskraftsinvandring som kan vara högre än kollektivavtalade löner eller löner enligt branschpraxis. Den svenska lönebildningsmodellen innebär att parterna i förhandlingar gör en avvägning mellan olika behov som parterna har, vilken kan påverkas av ett lagreglerat lönekrav. Maktbalansen mellan parterna kan ändras då en lagstadgad lönenivå kan användas som ett argument i kollektivavtalsförhandlingar. Hur och i vilken omfattning nuvarande krav på en god försörjning motsvarande 80 procent av medianlönen kommer att påverka lönebildningen i Sverige går inte bedöma i dag.

På lokal nivå, på specifika arbetsplatser och företag, kan förslaget om ett lönekrav i nivå med medianlönen på kort sikt innebära att lönebildningen påverkas då det kan bli aktuellt att höja löner för arbetskraftsinvandrare för att dessa fortsättningsvis ska kunna arbeta på företaget. Alternativkostnaden att anställa någon annan kan bedömas som högre och ibland kan det inte ens vara möjligt på grund av kompetensbrist. Arbetskraftsinvandrare utgör i dag dock en liten del av arbetskraften i Sverige och att lönen i enstaka fall höjs bör i sig ha begränsad påverkan på den svenska modellen.

På längre sikt kan lönekravet bli vägledande inom branscher och yrken där lönerna ligger i närheten av medianlönen. Detta gäller särskilt

för yrken där det framöver kommer att finnas brist på kompetens. Denna effekt bör dock inträda redan med kravet på god försörjning. Risken för att lönekravet blir lönepressande, det vill säga att arbetskraftsinvandrarna får en lön som ligger exakt på lönekravet i stället för en högre nivå som de egentligen borde ha, bedöms som mindre. Detta eftersom kravet på att lönen inte ska vara sämre än kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen fortfarande föreslås gälla.

Utredningen bedömer dock att förslaget att yrken där behovet inte bedöms kunna tillgodoses med arbetskraft i Sverige undantas från lönekravet kan mildra effekterna på den svenska lönebildningsmodellen. Eftersom det krav som i stället föreslås gälla är ett krav på att lönen ska motsvara lägstanivå enligt kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen, alternativt ett krav på hälften av medianlönen, bedöms detta inte få någon påverkan på den svenska lönebildningsmodellen.

13.9 Förslagens påverkan på enskilda

En utredning ska visa konsekvenser för de målgrupper som berörs av förslagen. Förslagen kommer att beröra såväl utlänningar som planerar att komma till Sverige för att arbeta som utlänningar som redan befinner sig här som arbetskraftsinvandrare, samt deras anhöriga.

Förslagen bedöms på ett generellt plan göra det mindre attraktivt för utländsk arbetskraft som arbetar inom yrken med lägre löner att komma till Sverige. Förslagen att införa ett lönekrav i nivå med medianlönen som en förutsättning för arbetstillstånd, att införa ett krav på lön i nivå med lägstalön enligt kollektivavtal eller praxis för ICT-tillstånd och tillstånd för säsongsarbete samt att vissa yrkesgrupper kan exkluderas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd kan göra att det upplevs som svårare att få tillstånd för enskilda som vill söka sig till Sverige för att arbeta jämfört med dagens system. Systemet kommer också att vara mindre förutsägbart än dagens system eftersom vilka yrken som undantas från lönekravet kan komma att ändras årligen. För den enskilda arbetskraftsinvandraren som har ett arbetstillstånd i Sverige i ett yrke som undantas från lönekravet, och hans eller hennes familjemedlemmar, kan det vara påfrestande att leva i ovisshet om yrket fortfarande kommer att undantas från lönekravet när det är dags för ansökan om förlängning.

För den enskilde arbetskraftsinvandraren vars villkor överensstämmer med de nya kraven eller som omfattas av någon av undantagsbestämmelserna bör förslagen dock bidra till en bättre situation med minskad risk för exploatering. Risken för att en arbetskraftsinvandrare anställs på deltid men i praktiken arbetar heltid med en alltför låg lön bedöms exempelvis minska. Även anmälningsskyldigheten för arbetsgivare om en anställning avslutas eller aldrig påbörjas bedöms bidra till att stärka arbetskraftsinvandrarnas ställning i Sverige. Denna kan också få till följd att Migrationsverket har större möjligheter att bevilja längre tillståndstider vid provanställningar som förväntas övergå i tillsvidareanställningar, vilket är positivt för den enskilde arbetskraftsinvandraren som slipper upprepade ansökningsprocesser. Även den förlängda tillståndstiden för tillstånd för säsongsarbete bedöms ha positiva effekter för enskilda på så sätt att de kan stanna en längre sammanhållen period i Sverige.

Det nya kravet på en heltäckande sjukförsäkring vid arbetstillstånd kommer endast att beröra de utlänningar som beviljas arbetstillstånd för kortare tid än ett år. År 2022 handlade detta om drygt 9 500 utlänningar.[28] Kravet på en heltäckande sjukförsäkring kan upplevas som en börda för den enskilde i tillståndsprocessen och ett problem som skulle kunna uppstå är att alla försäkringsbolag inte tillåter utlänningar att teckna sjukförsäkringar. I förlängningen kommer kravet dock att bidra till en ökad trygghet under vistelsen i Sverige, eftersom utlänningen kommer att få ersättning även för annan vård än akut sådan om något händer. Över lag bedöms förslaget därför som positivt för arbetskraftsinvandraren. Samma sak gäller de förslag som avser utlänningar som är anställda utomlands men som arbetar i Sverige och förslagen som rör utlänningar som omfattas av 6 kap. 2 § tredje stycket UtlL, där tydligare regler kommer att öka förutsägbarheten för de utlänningar som söker sig till Sverige.

Förslaget att avskaffa systemet med spårbyte kommer att bidra till en ökad förutsägbarhet och ett tydligt avslut i asylprocessen. För de enskilda utlänningar som redan befinner sig i Sverige och har beviljats tillstånd enligt 5 kap. 15 a § UtlL kan förslaget dock upplevas som negativt då de kommer att få lämna Sverige. Eftersom de kan ha levt och arbetat i Sverige under en längre tid och etablerat sig här kan det få konsekvenser för den enskilde att behöva återvända till sitt hemland. Samma sak gäller anhöriga till spårbytare och förslaget kan

[28] Migrationsverket, 2023.

således också komma att påverka barn som har etablerat sig i Sverige på ett negativt sätt. På grund av kravet på god försörjning är det dock troligt att många av spårbytarna och deras anhöriga kommer att få lämna Sverige även utan att systemet med spårbyte avskaffas.

Vad gäller de åtgärder som föreslås för att främja högkvalificerad arbetskraftsinvandring bedöms de ha positiva effekter för enskilda. En längre tillståndstid för EU-blåkort kommer att leda till mer förutsägbarhet för den utlänning som ansöker om tillstånd i Sverige och en minskad administrativ börda. Att nyfödda barn till ICT-tillståndsinnehavare, EU-blåkortsinnehavare och forskare får ansöka om och beviljas uppehållstillstånd inifrån Sverige leder till att familjen kan stanna i Sverige under tillståndsprocessen och på så sätt hållas samman vilket är positivt både för tillståndsinnehavaren och de anhöriga inklusive barnet. Förslaget att forskare och nyutexaminerade studenter med flera ska undantas från lönekravet bedöms positivt för dessa grupper då detta förslag, i förhållande till det nuvarande kravet på god försörjning, gör det lättare för grupperna att stanna kvar i Sverige och etablera sig på arbetsmarknaden. Samma sak gäller förslaget om att utlänningar som har uppehållstillstånd för att söka arbete efter slutförd forskning eller examen ska få ansöka om tillstånd för forskning eller studier på forskarnivå utan att lämna Sverige. Förslaget att läkare, sjuksköterskor och tandläkare som ansöker om arbetstillstånd som ett led i att få svensk legitimation ska undantas från lönekravet kommer göra det enklare för dessa grupper att få arbetstillstånd, jämfört med kravet på god försörjning. Sammantaget kan dessa förslag göra det mer attraktivt för högkvalificerad utländsk arbetskraft att komma till Sverige.

13.10 Konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor samt konsekvenser för barn och unga

Målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv.

Det är betydligt fler män än kvinnor som ansöker om arbetstillstånd i Sverige. År 2022 utgjorde männens ansökningar 78 procent av det totala antalet beviljade förstagångsansökningar avseende arbetstillstånd. Av de utlänningar som i december 2023 hade giltiga arbetstillstånd i Sverige var drygt 75 procent män. Utredningens förslag

om ett lönekrav i nivå med medianlönen kan leda till att andelen män blir ännu större, eftersom män i allmänhet har högre lön än kvinnor (se avsnitt 5.5.2). En effekt av utredningens förslag kan således bli att den ojämna könsfördelningen bland arbetskraftsinvandrare förstärks. Å andra sidan innebär nuvarande förslag en möjlighet till undantag för bristyrken, vilket inom vissa yrken kommer att leda till ett lägre krav i jämförelse med dagens krav på en god försörjning. Effekterna kan därför bli begränsade. En följd av förslagen skulle kunna vara att lönerna för arbetskraftsinvandrare höjs för att hamna i nivå med lönekravet eller med det lägre kravet för bristyrken, vilket kan gynna såväl män som kvinnor. Eftersom kvinnor i allmänhet har lägre löner kan det i högre utsträckning gynna dem om lönerna höjs i nivå med medianlönen.

Av de 14 117 personer som beviljades tillstånd som anhöriga till utlänningar med arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL år 2022 var 5 126 män och 8 991 kvinnor. Här är alltså andelen kvinnor större än andelen män. Det är troligt att antalet anhöriga som beviljas tillstånd minskar om antalet som beviljas arbetstillstånd gör det. En lön i nivå med medianlönen är så hög att arbetskraftsinvandraren i de allra flesta fall kommer att uppfylla försörjningskravet vid anhöriginvandring. Försörjningskravet kommer alltså i fortsättningen få begränsad påverkan för de arbetskraftsinvandrare som får tillstånd enligt huvudregeln i 6 kap. 2 § UtlL.

Förslagen bedöms i övrigt inte påverka jämställdheten mellan män och kvinnor, och inte heller få några särskilda konsekvenser för barn och unga.

13.11 Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Utmärkande för arbetskraftsinvandrare generellt är att de träder direkt in på arbetsmarknaden, vilket är positivt för integrationen.

Utredningens förslag kan få olika effekter för arbetskraftsinvandrares integration. De ökade kraven för arbetstillstånd, ICT-tillstånd och tillstånd för säsongsarbete bedöms generellt leda till att färre lågkvalificerade arbetskraftsinvandrare som arbetar inom branscher där

de löper risk för att exploateras söker sig till Sverige. Sannolikt gör detta att levnadsvillkoren för de arbetskraftsinvandrare som kommer till Sverige förbättras och det underlättar för dem att integrera sig i samhället. Liknande effekter kan uppnås av höjningen av den särskilda avgiften, anmälningsskyldigheten för arbetsgivare och möjligheten att exkludera vissa yrkesgrupper som löper stor risk att utsättas för arbetskraftsexploatering.

De arbetskraftsinvandrare som når upp till lönekravet når också normalt upp till försörjningskravet för familjemedlemmar. Detta kan leda till att de arbetskraftsinvandrare som bor i Sverige i de allra flesta fall också kan leva med sin familj. Familjer har generellt sett fler sociala kontakter med det omgivande samhället, som exempelvis förskola och skola, vilket kan få positiva effekter för integrationen. Förslaget på införande av ett krav på heltäckande sjukförsäkring bidrar till förbättrad jämlikhet då arbetskraftsinvandrare i större utsträckning än tidigare kommer att ha tillgång till vård jämförbar med den som människor bosatta i Sverige har.

Å andra sidan kan förslagen om undantag från lönekravet leda till minskad förutsägbarhet för de utlänningar som befinner sig i Sverige, eftersom de finns en risk att deras yrken inte längre undantas från lönekravet när de ska ansöka om förlängning av sitt tillstånd. En sådan osäkerhet ger mindre incitament för och möjligheter till integrering.

Förslagen om att avskaffa det s.k. spårbytet leder av naturliga skäl till minskat incitament för integrering för de utlänningar som arbetar i väntan på beslut rörande sin asylansökan, eftersom de inte längre har någon möjlighet att få uppehållstillstånd för arbete om ansökan avslås.

De föreslagna reglerna för att främja högkvalificerad arbetskraftsinvandring ger en ökad förutsägbarhet och trygghet för arbetskraftsinvandrare, vilket ökar incitamenten för integrering.

13.12 Konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden och förslagens förenlighet med EU-rätten

En bedömning ska göras av om den föreslagna regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU. I vissa fall påverkar förslagen de arbetsrelaterade

tillstånd som har sin grund i EU-direktiv. Detta gäller förslaget på förändrat försörjningskrav för ICT-tillstånd och tillstånd för säsongsarbete, den förlängda tillståndstiden för EU-blåkort och tillstånd för säsongsarbete, undantaget från lönekravet för forskare och studenter m.fl. samt införandet av en möjlighet för nyfödda familjemedlemmar till innehavare av ICT-tillstånd, EU-blåkort och forskare att ansöka om tillstånd inifrån Sverige. Detta gäller även förslaget om att utlänningar som innehar uppehållstillstånd för att söka arbete efter slutförd forskning eller efter slutförda studier får ansöka om vissa tillstånd inifrån Sverige. Utredningen bedömer att dessa förslag är förenliga med EU-regleringen som finns för respektive grupp. En mer ingående behandling av frågan finns inom respektive avsnitt.

Förslagen bedöms inte strida mot de internationella konventioner eller avtal som Sverige har förpliktat sig att följa.

13.13 Betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Vid såväl möten med olika myndigheter och andra aktörer som vid läsning av rapporter har det stått klart att det är svårt att särskilja utlänningar med arbetstillstånd från andra grupper som riskerar att utsättas för exploatering. Utlänningar som arbetar i Sverige inkluderar bland annat asylsökande som arbetar med stöd av det s.k. AT-UND (5 kap. 4 § UtlF), spårbytare, studenter med uppehållstillstånd för studier på högskolenivå, EES-medborgare och deras familjemedlemmar som har uppehållsrätt i Sverige och därmed får arbeta utan arbetstillstånd samt varaktigt bosatta i ett annat EU-stat som inte heller behöver arbetstillstånd för att arbeta i Sverige (5 kap. 1 § UtlF). Även många anhöriga till arbetstagare och skyddsbehövande har arbetstillstånd i Sverige och därmed rätt att arbeta här utan att kraven för arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL behöver vara uppfyllda. Deras tillstånd behöver heller inte vara knutna till en viss arbetsgivare eller ett visst yrke vilket gör det än svårare att se vilka branscher dessa arbetar i vid granskning av statistiken. Dessutom finns det personer som befinner sig illegalt i Sverige och arbetar här. De som arbetar i Sverige med arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL utgör således en relativt liten del av den totala gruppen som särskilt riskerar att utsättas för arbetslivskriminalitet. Nästan samtliga domar de senaste fem åren

avseende människoexploatering och människohandel avser exempelvis EU-medborgare. Det får till följd att åtgärderna som föreslås i detta betänkande, och som uteslutande avser arbetskraftsinvandrare, får begränsade effekter sett till helheten.

Med detta sagt har det varit tydligt i utredningens arbete att den brottslighet som förekommer i förhållande till systemet med arbetskraftsinvandring främst är kopplad till vissa specifika branscher, nämligen personalintensiva branscher med låga krav på utbildning och låga löner. Även om de flesta arbetskraftsinvandrare som arbetar inom dessa branscher har fått minskade möjligheter att få arbetstillstånd på grund av kravet på god försörjning, kan utredningens förslag få viss inverkan på branscherna. De ändrade försörjningskraven för ICT-tillstånd, där det visserligen inte har framkommit att det förekommer någon brottslighet, och tillstånd för säsongsarbete kan få liknande effekter. Även sju av de tio vanligaste yrkena för spårbytare är inom riskbranscher, vilket gör att dessa branscher kommer att förlora anställda utlänningar om spårbytet avskaffas. En stor andel av dessa kommer dock inte kunna beviljas arbetstillstånd redan på grund av kravet på en god försörjning.

En konsekvens av ett lönekrav i nivå med medianlönen är att bärplockare kan behöva ansöka om tillstånd för säsongsarbete i stället för det generella arbetstillståndet. Bärplockarna är en stor och svårkontrollerad grupp arbetskraftsinvandrare som till stor del är anställda av utländska bemanningsföretag. Om de ska ansöka om tillstånd för säsongsarbete behöver de vara anställda hos en svensk arbetsgivare, vilket underlättar myndigheternas kontroller av deras förhållanden och av arbetsgivaren. Dessutom kommer de att omfattas av den skyddslagstiftning gällande exempelvis bostad som finns i 6 c kap. UtlL, vilket i sig kan leda till bättre förhållanden.

Eftersom kraven för att få arbetstillstånd enligt förslagen kommer att skärpas på flera punkter så att färre utlänningar kommer att ha möjlighet att få arbetstillstånd i Sverige, kan följden i stället bli att fler utlänningar kommer att arbeta i landet illegalt. Sådana utlänningar löper än större risk än utlänningar med arbetstillstånd att utsättas för människoexploatering, eftersom myndigheterna inte har någon kännedom om dem och möjlighet att kontrollera deras förhållanden och villkor. Olika aktörer har också påpekat att det finns problem med skuggkontrakt inom arbetskraftsinvandringsområdet, det vill säga att det parallellt med anställningsavtalet som ges in till Migrationsverket finns

ett avtal med andra villkor som är de som i praktiken gäller. Även att arbetskraftsinvandraren får betala tillbaka stora delar av lönen till arbetsgivaren har påtalats som ett problem från flera håll. Dessa problem kommer det föreslagna lönekravet inte åtgärda.

Förslaget att exkludera vissa yrkesgrupper från möjligheten att beviljas arbetstillstånd förväntas inte få någon stor påverkan på brottsligheten. Utredningen har föreslagit att yrkesgrupperna personliga assistenter och bärplockare ska exkluderas. Antalet personliga assistenter som får tillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL är dock redan i dag få. Utöver dem beviljades också vissa spårbytare tillstånd som personliga assistenter, vilka kommer att nekas tillstånd om utredningens förslag om avskaffande av systemet med spårbyte genomförs. Antalet bärplockare är i dagsläget visserligen fler, men såväl dessa som de personliga assistenterna har en lön som understiger det nuvarande kravet på god försörjning. Oavsett om yrkesgrupperna exkluderas eller inte kommer de alltså som huvudregel inte kunna beviljas arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL framöver.

Avskaffandet av möjligheten till så kallat spårbyte kan i viss mån förebygga brottslighet, då det finns indikationer på att systemet utnyttjats för att kringgå lagstiftningen för asyl- och arbetskraftsinvandring (se avsnitt 8.2). Även höjningen av den särskilda avgiften bedöms ha viss avskräckande effekt mot att anställa utlänningar utan arbetstillstånd.

Det är dock svårt att göra en mer exakt uppskattning av i vilken utsträckning förslagen kan bidra till att minska antalet brott. De aktörer som utredningen har talat med har framför allt betonat ökade kontroller som ett viktigt instrument för att beivra brottslighet inom systemet med arbetskraftsinvandring. Vilka effekter åtgärderna har är alltså avhängigt risken för upptäckt och lagföring. Även Migrationsverkets arbete med noggrannare initiala kontroller vid ansökan om arbetstillstånd är viktigt för att förhindra senare brottslighet.

Såvitt gäller övriga förslag gör utredningen bedömningen att dessa inte alls eller endast i mycket begränsad utsträckning kommer att ha betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

13.14 Bedömning av ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 juni 2025. Eftersom det handlar om flera olika förslag som kommer att påverka hela systemet för arbetskraftsinvandring i Sverige behöver berörda aktörer få tid på sig att vidta åtgärder och anpassa sig till det förändrade regelverket. För att det redan vid ikraftträdandet ska finnas förslag på vilka yrken som bör undantas på grund av att behovet inte bedöms kunna tillgodoses med den arbetskraft som finns i Sverige eller i en viss del av Sverige bör Arbetsförmedlingen och Migrationsverket innan ikraftträdandet ges i uppdrag av regeringen att ta fram ett sådant underlag i god tid innan denna tidpunkt.

Utredningens förslag innebär förändrade förutsättningar för att få arbetstillstånd i Sverige, vilket behöver kommuniceras tydligt för att ansökningar om arbetstillstånd ska vara så kompletta som möjligt när de ges in till Migrationsverket. Detta gäller såväl det nya lönekravet för arbetstillstånd och vilka yrken som undantas som kravet på heltäckande sjukförsäkring. Även det förändrade försörjningskravet för ICT-tillstånd och tillstånd för säsongsarbete behöver kommuniceras. Det behöver också vara tydligt att övergångsbestämmelser gäller under det första året efter att reglerna träder i kraft, för att inte oro i onödan ska skapas.

Arbetsgivarna behöver också få information om den anmälningsskyldighet som föreslås införas om utlänningen inte tillträder eller avslutar sin tjänst för att detta förslag ska få avsedd effekt. Det behöver vidare finnas tillgänglig information om vad som händer när systemet med spårbyte avskaffas.

För att åtgärderna som syftar till att främja högkvalificerad arbetskraftsinvandring ska få avsedd effekt, det vill säga att attrahera högkvalificerad arbetskraft till Sverige, behöver det även informeras om dessa lagändringar.

Samtliga informationsinsatser bör göras av Migrationsverket. Informationen bör finnas tillgänglig på fler språk än svenska för att nå ut till de grupper som berörs.

14 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Författningsändringarna ska träda i kraft den 1 juni 2025.

6 kap. 2 § första stycket 1 UtlL och 5 kap. 8 a § UtlF i dess äldre lydelse ska gälla för ansökningar om förlängning av ett arbetstillstånd som beviljats enligt de äldre reglerna, om ansökan om förlängning har registrerats hos Migrationsverket senast den 1 juni 2026. Äldre föreskrifter om god försörjning ska också gälla vid prövningen av ett överklagande av ett beslut om arbetstillstånd som har meddelats före ikraftträdandet.

Utlänningslagens bestämmelser om spårbyte i dess äldre lydelse ska gälla vid prövningen av ett överklagande av ett beslut som har meddelats före ikraftträdandet. Äldre bestämmelser i utlänningslagen om inhibition (12 kap. 12 a § UtlL) och återkallelse av uppehållstillstånd (7 kap. 7 f § UtlL) ska fortsätta gälla för en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd för arbete enligt 5 kap. 15 a § UtlL eller en familjemedlem till en utlänning med uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 a § UtlL. Övriga bestämmelser som berör spårbyte ska vara tillämpliga i dess äldre lydelse för redan utfärdade tillstånd.

De nya nivåerna för den särskilda avgiften ska inte gälla överträdelser som har begåtts före ikraftträdandet.

Bedömning: Det finns inte något behov av övergångsbestämmelser gällande övriga författningsändringar.

14.1 Ikraftträdande

De föreslagna ändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Utredningen anser att den 1 juni 2025 är tidigaste möjliga tidpunkt för införandet av de författningsändringar som föreslås. Utredningen beaktar då remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling, samt de nya uppdrag som Arbetsförmedlingen och Migrationsverket föreslås få.

14.2 Övergångsbestämmelser

Införande av ett lönekrav som villkor för arbetstillstånd

Enligt direktiven bör lönekravet under en övergångsperiod om tolv månader från de nya reglernas ikraftträdande inte gälla för förlängningsansökningar av arbetstillstånd som beviljats enligt tidigare regler.[1] En sådan övergångsbestämmelse bör därför införas. För att det ska vara tydligt vilken tidpunkt som avses bör det framgå att förlängningsansökan ska ha registrerats hos Migrationsverket senast ett år efter reglernas ikraftträdande.[2] Övergångsbestämmelsen gäller endast förlängningsansökningar för arbetstillstånd som har beviljats enligt de äldre bestämmelserna. Om en förlängningsansökan inkommer för ett arbetstillstånd som under det första året efter ikraftträdandet har beviljats enligt de nya bestämmelserna gäller de nya bestämmelserna även vid förlängningsansökan.

Såvitt gäller överklaganden är det inte önskvärt att en enskild som fått sin ansökan prövad av Migrationsverket enligt de äldre bestämmelserna vid ett överklagande får sin ansökan prövad mot det föreslagna lönekravet. En sådan tillämpning skulle medföra att domstolens avgörande kan bli till nackdel för den enskilda. Äldre föreskrifter föreslås därför gälla för överklagade beslut som har meddelats före ikraftträdandet. Detta gäller både beslut om förstagångsansökningar och ansökningar om förlängning som prövats enligt de äldre reglerna.

I övrigt finns det inte behov av övergångsbestämmelser utan en ansökan om arbetstillstånd ska prövas av Migrationsverket enligt den föreslagna bestämmelsen från och med den dag den träder i kraft. Detta

[1] Dir 2023:25, s. 4.
[2] Jfr prop. 2015/16:174, *Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige*, s. 66–67.

gäller även om ansökan om arbetstillstånd har inkommit till Migrationsverket före ikraftträdandet.

Borttagande av möjligheten till s.k. spårbyte

Utredningens förslag innebär att bestämmelsen i 5 kap. 15 a § UtlL upphävs och därigenom avskaffas möjligheten till spårbyte. Författningsförslagen i övrigt innebär i huvudsak att ett antal bestämmelser ändras genom att hänvisningen till 5 kap. 15 a § UtlL tas bort.

Enligt statistik från Migrationsverket finns det cirka 1 294 individer med giltiga tidsbegränsade uppehållstillstånd för arbete som beviljats enligt 5 kap. 15 a § 1 UtlL (augusti 2023) samt 1 428 anhöriga enligt andra punkten samma bestämmelse. Under 2022 beviljades 626 ansökningar om spårbyte och 262 ansökningar om uppehållstillstånd för utlänningar med stark anknytning till spårbytare. Många av spårbytarna arbetar i yrken med relativt låga löner. Med det nya krav på en god försörjning som infördes den 1 november 2023 kommer en stor del av de spårbytare som redan har uppehållstillstånd i Sverige inte att kunna få detta förlängt eftersom de inte når upp till kravet. Om det förslag på ett lönekrav motsvarande medianlönen som läggs fram i avsnitt 5 införs kommer antalet spårbytare som får förlängningsansökan beviljad att minska ännu mer.

Utredningen har övervägt om det bör införas övergångsbestämmelser för ansökningar om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt 5 kap. 15 a § UtlL och ansökan om förlängning av ett sådant tillstånd som kommit in till Migrationsverket innan den 1 juni 2025. Att Migrationsverket har relativt långa handläggningstider och att spårbytarna redan ska ha arbetat i landet minst fyra månader, och därmed etablerat sig här, talar för en sådan lösning. Det finns dock också skäl som talar emot. Eftersom det sedan den 1 juni 2022 inte längre finns någon begränsning av hur många gånger en förlängningsansökan av ett arbetstillstånd kan beviljas är det svårt att utforma en övergångsbestämmelse för förlängningsansökningar på ett bra sätt. Bestämmelsen kommer att behöva tidsbegränsas och det kommer därmed att finnas utlänningar som redan har eller har ansökt om spårbyte som påverkas även om det införs övergångsbestämmelser. Dessutom handlar det, som redogörs för ovan, endast om ett begränsat antal ansökningar, av vilka det är troligt att en stor del kommer att avslås

då de inte når upp till de nya kraven på en god försörjning eller ett eventuellt lönekrav. Utredningen har därför landat i att det inte är motiverat att införa några övergångsbestämmelser för denna grupp. Detta leder till att ansökningar om spårbyte som har kommit in till Migrationsverket och som Migrationsverket ännu inte har fattat beslut om den 1 juni 2025 inte kan prövas i sak och att utlänningen får lämna landet. Eftersom utlänningen kan ha varit i Sverige en längre tid och ha etablerat sig här kan det finnas skäl för Migrationsverket att förlänga tidsfristen för frivillig avresa enligt 12 kap. 14 b § UtlL. Även spårbytare som har ansökt om förlängning av sitt tillstånd får lämna landet under förutsättning att de inte uppfyller kraven för permanent uppehållstillstånd eller för att få söka någon annan typ av tillstånd inifrån Sverige på grund av synnerliga skäl (5 kap. 18 § andra stycket 11 UtlL).

För överklagade beslut som har meddelats med stöd av äldre föreskrifter är dock situationen en annan. Även om det inte handlar om så många beslut, är det rimligt att dessa prövas enligt äldre bestämmelser. Ansökningar om spårbyte och förlängningsansökningar som beslutats av Migrationsverket och som överklagats men där någon prövning ännu inte har ägt rum i domstol ska därmed prövas enligt 5 kap. 15 a och 18 §§ UtlL i dess lydelse innan lagändringen trädde i kraft.

Avskaffandet av spårbyte innebär att lydelsen av bestämmelserna i 7 kap. 7 f § och 12 kap. 12 a § UtlL måste ändras genom att hänvisningen till 5 kap. 15 a § UtlL tas bort. Det behöver fortfarande vara möjligt för Migrationsverket att återkalla ett uppehållstillstånd som har beviljats en familjemedlem till en utlänning med tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt 5 kap. 15 a § om anknytningen bryts eller utlänningens tillstånd återkallas. Det behöver därför införas en övergångsbestämmelse som innebär att 7 kap. 7 f § UtlL ska tillämpas i den lydelse som gällde innan den föreslagna ändringen trädde i kraft på redan utfärdade tillstånd. Eftersom äldre bestämmelser föreslås gälla överklagade beslut bedömer utredningen att det kan finnas situationer då Migrationsverket har behov av att besluta om inhibition av ett beslut att avvisa eller utvisa utlänningen och att det därför bör införas motsvarande övergångsbestämmelse avseende 12 kap. 12 a § UtlL.

Till följd av att bestämmelsen i 5 kap. 15 a § UtlL upphävs behövs ändringar även i andra författningar som innehåller hänvisningar till den bestämmelsen. Sådana hänvisningar finns i lagen (2013:156) om

samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare, förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. Eftersom det kommer att finnas giltiga tidsbegränsade uppehållstillstånd som beviljats med stöd av 5 kap. 15 a § UtlL även efter den 1 juni 2025 behövs övergångsbestämmelser även för dessa regleringar.

Höjning av den särskilda avgiften

De nya högre nivåerna för den särskilda avgiften bör inte gälla för överträdelser som har ägt rum före ikraftträdandet.[3] Det bör därför införas en övergångsbestämmelse med det innehållet.

Bestämmelserna om exkludering av yrken

Författningsförslagen innebär att nya bestämmelser ska införas. De föreslagna reglerna bör, om inte annat särskilt föreskrivs, tillämpas vid prövning som sker från och med den dag då de träder i kraft. Detta kan innebära att ett yrke har uteslutits från möjligheten att beviljas arbetstillstånd när en tidigare ingiven ansökan prövas, och att ansökan därmed avslås. Det kan också innebära att en domstol vid prövning av ett överklagande av ett beslut som fattats innan ikraftträdandet ska pröva överklagandet utifrån de nya reglerna. Om ett yrke har exkluderats från möjligheten att beviljas arbetstillstånd vid överklagandet kommer ansökan att avslås. Någon annan ordning vore inte rimlig, eftersom de yrken som kan komma att uteslutas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd kommer att ändras över tid och att det annars skulle finnas behov av att införa nya övergångsbestämmelser varje gång listan ändras.

Övriga föreslagna ändringar

Utredningens förslag innebär att 6 kap. 2 § UtlL ändras även på andra sätt än att ett lönekrav införs. Dels föreslås att ett krav på heltäckande sjukförsäkring vid arbetstillstånd införs, dels att det införs ett för-

[3] Se prop. 2017/18:176, s. 17.

sörjningskrav för arbetstillstånd vid internationella utbyten och avtal i tredje stycket. Det föreslås också vissa tillägg avseende utlänningar som är anställda utomlands men som arbetar i Sverige. Dessutom föreslås ett nytt försörjningskrav på en lägsta månadslön i nivå med kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen vid ansökan om ICT-tillstånd eller tillstånd för säsongsarbete.

Samtliga uppräknade förslag utgör nya krav som föreslås tillämpas utan undantag vid prövning som sker från och med den dag då de nya bestämmelserna träder i kraft. Detta kan föranleda att redan inkomna ansökningar behöver kompletteras. Det kan också innebära att en domstol vid prövning av ett överklagande av ett beslut som fattats före ikraftträdandet ska pröva överklagandet utifrån de nya reglerna. Domstolen kan i en sådan situation behöva anvisa parterna vilken ytterligare utredning som behövs (jfr MIG 2007:31). Huruvida domstolen som första instans kan göra prövningen utifrån de nya bestämmelserna får emellertid avgöras utifrån omständigheterna i det fallet.

Såvitt gäller förslagen på åtgärder för att främja en högkvalificerad arbetskraftsinvandring behövs inte heller här några övergångsbestämmelser utan de bör tillämpas utan undantag från och med den dagen de träder i kraft.

15 Författningskommentar

15.1 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

5 kap. Uppehållstillstånd

18 §

En utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige ska ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet. En ansökan om uppehållstillstånd får inte bifallas efter inresan.

Första stycket gäller dock inte om

1. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd här som flykting eller alternativt skyddsbehövande enligt 1 § eller kan beviljas uppehållstillstånd här med stöd av 21 kap. 2, 3 eller 4 §,

2. utlänningen med stöd av 6 § bör beviljas uppehållstillstånd här,

3. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats en utlänning med stöd av 3 eller 3 a §,

4. utlänningen kan beviljas eller har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd här med stöd av 15 §,

5. utlänningen enligt 3 § första stycket 1–4, 3 a § första stycket 1–4 eller andra stycket har stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige och det inte skäligen kan krävas att utlänningen reser till ett annat land för att ge in ansökan där,

6. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd med stöd av 3 § första stycket 5,

7. utlänningen kan beviljas uppehållstillstånd enligt 15 d §,

8. följande villkor är uppfyllda:

a) utlänningen ansöker om förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete som har beviljats enligt 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket, eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 10 a §,

b) utlänningen har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete som har beviljats enligt 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket och ansöker om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet enligt 10 a § eller tvärtom inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet och förutsättningarna för det tillståndet varit uppfyllda, eller

c) en ansökan avser ett uppehållstillstånd som familjemedlem till en utlänning som avses i a eller b, om ansökan ges in inom giltighetstiden för det

tidigare tillståndet som familjemedlem och utlänningen beviljas uppehållstillstånd enligt de bestämmelser som anges där,

9. utlänningen har ett uppehållstillstånd enligt 10 § eller 5 b kap. 3 § och antingen slutfört studier som motsvarar 30 högskolepoäng eller fullföljt en termin vid forskarutbildning eller har ett uppehållstillstånd enligt 5 b kap. 1, 2, 4, 7 eller 8 §,

10. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd enligt 2 a eller 2 d §, eller

11. det annars finns synnerliga skäl.

Första stycket gäller inte heller om utlänningen har beviljats en visering för att besöka en arbetsgivare i Sverige eller är undantagen från kravet på visering om han eller hon ansöker om ett uppehållstillstånd för arbete inom ett slag av arbete där det råder stor efterfrågan på arbetskraft. En ytterligare förutsättning är att arbetsgivaren skulle förorsakas olägenheter om utlänningen måste resa till ett annat land för att ge in ansökan där eller att det annars finns särskilda skäl.

Första stycket gäller inte heller en utlänning som har beviljats ett uppehållstillstånd enligt 9 §, om ansökan avser ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 10 a § och ges in inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet.

Vid skälighetsbedömningen enligt andra stycket 5 ska konsekvenserna för ett barn av att skiljas från sin förälder särskilt beaktas, om det står klart att uppehållstillstånd skulle ha beviljats om prövningen gjorts före inresan i Sverige.

I fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som ska avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har fått laga kraft gäller föreskrifterna i 20 § samt 12 kap. 16 b, 16 c och 18–20 §§.

I 7 § lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå föreskrivs ytterligare undantag från första stycket under perioden 20 juli 2021–19 januari 2025.

Bestämmelsen reglerar när en ansökan om uppehållstånd ska vara gjord. Övervägandena finns i avsnitt 8.

Paragrafen har ändrats genom att hänvisningen till bestämmelsen i 5 kap. 15 a § UtlL i *andra stycket punkterna 7* och *8 a* tagits bort. Detsamma gäller *sjätte stycket*. Bestämmelsen i 5 kap. 15 a § UtlL upphävs och därigenom avskaffas systemet med s.k. spårbyte. Det innebär att en utlänning vars ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande har avslagits genom ett lagakraftvunnet beslut inte längre med stöd av den särskilda regleringen om spårbyte kan beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete eller förlängning av ett sådant tillstånd inifrån landet. Detsamma gäller ansökan om uppehållstillstånd från familjemedlemmar till en spårbytare.

5 b kap. Uppehållstillstånd för forskning, studier inom högre utbildning, viss praktik, visst volontärarbete och au pair-arbete

15 §

En utlänning som vill ha ett uppehållstillstånd enligt 1 eller 3–6 §§ ska ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i Sverige. En ansökan får inte bifallas efter inresan.

Första stycket gäller inte om utlänningen

1. ansöker om förlängning av ett uppehållstillstånd enligt 1 eller 3 §,

2. har ett uppehållstillstånd enligt 1, 2 eller 4 § eller ett uppehållstillstånd enligt 3 § och antingen slutfört studier som motsvarar 30 högskolepoäng eller fullföljt en termin vid forskarutbildning och på annan grund ansöker om ett uppehållstillstånd enligt 1, 3 eller 4 §,

3. har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete som har beviljats enligt 5 kap. 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 5 kap. 10 a §, och ansöker om ett uppehållstillstånd enligt 1 § eller för studier på forskarnivå enligt 3 § inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet och förutsättningarna för det tillståndet varit uppfyllda, *eller*

4. har ett uppehållstillstånd enligt 7 eller 8 § och ansöker om ett uppehållstillstånd enligt 1 § eller för studier på forskarnivå enligt 3 § inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet och förutsättningarna för det tillståndet varit uppfyllda.

Paragrafen behandlar när en ansökan om vissa slags uppehållstillstånd ska vara gjord. Övervägandena finns i avsnitt 12.5.

I *andra stycket 4* införs ett nytt undantag från huvudregeln i första stycket om att en ansökan om tillstånd enligt 1 eller 3–6 §§ ska ha beviljats före inresan i Sverige och att en sådan ansökan inte får bifallas efter inresan. Tillägget innebär att en utlänning som har ett uppehållstillstånd för att söka arbete eller för att undersöka förutsättningarna för att bedriva näringsverksamhet efter slutförd forskning eller efter slutförda studier inifrån landet får ansöka om och beviljas ett uppehållstillstånd för forskning eller studier på forskarnivå. Av de tillstånd som kan beviljas enligt 3 § är det alltså bara studier på forskarnivå som kan beviljas inifrån landet med stöd av denna bestämmelse.

Som förutsättning för att utlänningen inifrån landet ska få ansöka om och beviljas uppehållstillstånd gäller att ansökan ges in inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet och att förutsättningarna för det tillståndet varit uppfyllda. För att uppehållstillstånd på den sökta grunden ska beviljas krävs givetvis också att förutsättningarna för det tillståndet är uppfyllda.

20 §

En familjemedlem som avses i 19 § ska ha ansökt om och beviljats ett uppehållstillstånd före inresan i Sverige. En ansökan får inte bifallas efter inresan.

Första stycket gäller dock inte om

1. ansökan avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats på grund av anknytning till en utlänning som har ansökt om eller har ett uppehållstillstånd enligt 1, 2 eller 7 §,

2. sökanden har beviljats ett uppehållstillstånd av en annan EU-stat på grund av anknytning till en utlänning som har ansökt om eller har ett uppehållstillstånd enligt 2 §,

3. ansökan avser ett uppehållstillstånd som familjemedlem till en utlänning som avses i 15 § andra stycket 3, om ansökan ges in inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet som familjemedlem och utlänningen beviljas uppehållstillstånd enligt 1 §, *eller*

4. ansökan avser uppehållstillstånd för ett barn som har fötts i Sverige och anknytningspersonen är förälder till barnet och sammanbor med barnet i Sverige.

Paragrafen behandlar när en ansökan om uppehållstillstånd för en familjemedlem till en forskare ska göras. Övervägandena finns i avsnitt 12.5.

I andra stycket regleras när familjemedlemmar till en forskare får ansöka om och beviljas uppehållstillstånd utan att behöva lämna Sverige. Genom *fjärde punkten*, som är ny, ska ett barn som har fötts i Sverige få ansöka om och beviljas uppehållstillstånd inifrån landet. En förutsättning för detta är att den person som barnet har anknytning till, det vill säga innehavaren av tillstånd för forskning eller tillstånd efter avslutad forskning, är förälder till barnet och sammanbor med barnet i Sverige.

6 kap. Arbetstillstånd

2 §

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

1. lönen uppgår till minst medianlönen för Sverige vid tidpunkten för ansökan (lönekravet),

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

3. utlänningen, vid vistelse som kommer att uppgå till högst ett år, har eller har ansökt om en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige.

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. *Ett uppehållstillstånd enligt detta stycke får beviljas endast om utlänningen kan försörja sig, om inte annat följer av avtal. Bestämmelserna i första och andra stycket gäller inte en sådan utlänning.*

En utlänning som är utstationerad i Sverige av en arbetsgivare som är etablerad i ett annat land ska utöver ett anställningsavtal ha ett underlag med de villkor som gäller för arbetet i Sverige.

Paragrafen anger de grundläggande förutsättningarna för att bevilja arbetstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 5, 9 och 11.

Ändringen i *första stycket 1* innebär att kravet på en god försörjning ersätts av ett lönekrav som ska vara uppfyllt för att ett arbetstillstånd ska få beviljas. Lönen ska uppgå till minst medianlönen för Sverige. Vad som avses med medianlön definieras närmare i utlänningsförordningen. Det är den medianlön som är publicerad vid tidpunkten då ansökan ges in till Migrationsverket som ska tillämpas, oavsett om denna har hunnit ändras under handläggningen av ansökan. Lönekravet måste alltid uppnås, och blir alltså inte lägre om utlänningen exempelvis har en lägre sysselsättningsgrad. Även fortsättningsvis gäller att lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte får vara sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. I utlänningsförordningen finns undantag från lönekravet för vissa grupper. Enligt övergångsbestämmelserna ska 6 kap. 2 § första stycket 1 i dess äldre lydelse gälla för ansökningar om förlängning av ett arbetstillstånd som beviljats enligt de äldre reglerna, om ansökan om förlängning har registrerats hos Migrationsverket senast den 1 juni 2026. Med äldre lydelse avses här 6 kap. 2 § första stycket 1 i dess lydelse efter den 1 november 2023.

I *första stycket 3* införs ett nytt villkor för att ett arbetstillstånd ska få ges till en utlänning som innebär att utlänningen, vid vistelse som kommer att uppgå till högst ett år, ska ha eller ha ansökt om en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige. Begreppet heltäckande sjukförsäkring har samma innebörd som i redan existerande bestämmelser i lagen (se till exempel 5 kap. 9 §, 5 b kap. 9 §, 6 a kap. 1 §, 6 b kap. 1 § och 6 c kap. 2 §). Det innebär att den ska täcka kostnaderna för såväl akut som annan sjukvård samt sjukhusvistelse, tandvård och eventuell hemtransport av medicinska skäl (jfr prop. 2019/20:9, s. 175 och prop. 2021/22:134, s. 141). Sjukförsäkringen bör tecknas så att den gäller under anställningens hela första år. Vid vistelser på mer än ett år behöver utlänningen inte teckna någon sjukförsäkring

eftersom han eller hon då kommer att folkbokföras här. Om det är osäkert om utlänningen kommer att folkbokföras här, till exempel vid provanställningar som kan förväntas övergå i tillsvidareanställningar, bör en sjukförsäkring tecknas.

Tillägget i *tredje stycket* förtydligar att det som framgår av bestämmelsens övriga stycken inte gäller ansökningar om arbetstillstånd för utlänningar som deltar i ett internationellt utbyte eller vars anställningar omfattas av ett internationellt avtal eller ett avtal med ett annat land. Då gäller i stället att utlänningen ska kunna försörja sig. För att uppfylla detta krav bör utlänningen ha en inkomst som efter avdrag för preliminär skatt uppgår till förbehållsbeloppet vid utmätning av lön enligt 7 kap. 5 § utsökningsbalken. Nivån och de närmare förutsättningarna för beräkningen av försörjningskravet framgår av utlänningsförordningen. Om något annat följer av det avtal som reglerar utlänningens anställning, exempelvis om det finns ett annat försörjningskrav där, gäller det som står i avtalet i stället för försörjningskravet i detta stycke.

Fjärde stycket, som är nytt, reglerar situationen när en utlänning är utstationerad i Sverige av en arbetsgivare som är etablerad i ett annat land. Det som avses är de förhållanden som beskrivs i lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare, exempelvis koncerninterna förflyttningar mellan företag eller när en arbetsgivare som hyr ut arbetskraft sänder arbetstagare till ett företag som är etablerat i Sverige eller som bedriver verksamhet här. För arbetstillståndet gäller de vanliga villkoren för arbetstillstånd som framgår av 2 § första stycket med den förändringen att de utstationerade arbetstagarna utöver ett anställningsavtal med sin utländska arbetsgivare ska ha ett underlag med de villkor som gäller för arbetet i Sverige. Med detta avses det tillägg till anställningsavtalet som normalt ska ges till arbetstagaren där det framgår vilka särskilda villkor som gäller under utstationeringen. Genom detta dokument blir det möjligt för Migrationsverket att kontrollera att villkoren i första stycket är uppfyllda.

2 a §

Ett arbetstillstånd enligt 2 § första stycket får inte ges för längre tid än två år. Det får heller inte avse längre tid än anställningstiden.

Ett arbetstillstånd enligt 2 § första stycket ska knytas till en viss arbetsgivare och avse ett visst slag av arbete. Efter en sammanlagd tillståndstid om två år ska tillståndet knytas endast till ett visst slag av arbete.

För en utlänning som är utstationerad i Sverige av en arbetsgivare som är etablerad i ett annat land ska arbetstillståndet i stället för vad som anges i andra stycket knytas till arbetsgivarens filial, koncernföretag eller tjänstemottagare i Sverige.

Paragrafen innehåller bestämmelser om hur arbetstillstånden ska begränsas i tid, till visst arbete och viss arbetsgivare. Övervägandena finns i avsnitt 11.

Av *tredje stycket*, som är nytt, följer att arbetstillståndet för en utlänning som är utstationerad i Sverige ska knytas till filialen, koncernföretaget eller tjänstemottagaren i Sverige i stället för, som anges andra stycket, arbetsgivaren som i detta fall är etablerad i ett annat land. Detta innebär att utlänningen under de första två åren endast får arbeta för den aktuella filialen, koncernföretaget eller tjänstemottagaren i Sverige.

10 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. undantag från lönekravet i 2 § första stycket 1,

2. att vissa yrkesgrupper ska uteslutas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd enligt 2 § första stycket, och

3. försörjningsförmågan enligt 2 § tredje stycket.

Paragrafen är ny och innehåller bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om undantag från lönekravet på en lön motsvarande medianlönen för Sverige i 6 kap. 2 § första stycket 1 UtlL, om att yrkesgrupper ska uteslutas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL och om försörjningsförmågan för de utlänningar som omfattas av 6 kap. 2 § tredje stycket UtlL. Övervägandena finns i avsnitt 5 och 7.

6 a kap. EU-blåkort

5 §

Ett EU-blåkort ska gälla för högst *fyra* år med den möjlighet till förlängning som framgår av 6 §. Om anställningstiden är kortare än *fyra* år ska EU-blåkortet gälla under anställningstiden med ett tillägg av tre månader. Giltighetstiden får dock inte vara längre än *fyra* år.

Den sammanlagda tillståndstiden för ett eller flera EU-blåkort får inte överstiga fyra år.

Att den som haft EU-blåkort under en sammanlagd tid av fyra år kan beviljas permanent uppehållstillstånd framgår av 5 kap. 5 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillståndstiden för ett EU-blåkort. Övervägandena finns i avsnitt 12.5.

Första stycket ändras på så sätt att tillståndstiden förlängs från två till fyra år. Om utlänningen har fått en tillsvidareanställning ska ett första EU-blåkort alltså normalt beviljas för fyra år, med möjlighet till förlängning enligt 6 §. Om anställningstiden understiger fyra år ska EU-blåkortet beviljas för den faktiska anställningstiden med ett tillägg av tre månader. Giltighetstiden får dock inte överstiga fyra år.

11 §

En familjemedlem som avses i 10 § ska ha ansökt om och beviljats ett uppehållstillstånd före inresan i landet. En ansökan får inte bifallas efter inresan.

Det som föreskrivs i första stycket gäller dock inte om

1. ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats på grund av anknytning till en utlänning som har ett EU-blåkort,

2. sökanden har beviljats uppehållstillstånd av en annan EU-stat på grund av anknytning till en utlänning som avses i 4 § tredje stycket, om ansökan ges in senast en månad efter inresan i Sverige,

3. familjemedlemmen har återtagits enligt 14 § och den person som familjemedlemmen har anknytning till ansöker om nytt EU-blåkort, *eller*

4. ansökan avser uppehållstillstånd för ett barn som har fötts i Sverige och anknytningspersonen är förälder till barnet och sammanbor med barnet i Sverige.

Paragrafen behandlar när en ansökan om uppehållstillstånd för en familjemedlem till en EU-blåkortsinnehavare ska göras. Övervägandena finns i avsnitt 12.5.

I andra stycket regleras när familjemedlemmar till en EU-blåkortsinnehavare får ansöka om och beviljas uppehållstillstånd utan att behöva lämna Sverige. Genom *fjärde punkten*, som är ny, ska ett barn

som har fötts i Sverige få ansöka om och beviljas uppehållstillstånd inifrån landet. En förutsättning för detta är att den person som barnet har anknytning till, det vill säga innehavaren av EU-blåkortet, är förälder till barnet och sammanbor med barnet i Sverige.

6 b kap. Tillstånd för företagsintern förflyttning, ICT

1 §

En utlänning som är anställd av ett företag som är etablerat utanför EES-staterna och Schweiz och som ska tjänstgöra som chef, specialist eller praktikant i mer än 90 dagar i ett företag (värdföretag) som dels är etablerat i Sverige, dels är en enhet som tillhör samma företag eller ett företag inom samma koncern ska, om inte annat följer av tredje stycket eller 3–5 §§, beviljas ett uppehålls- och arbetstillstånd för företagsintern förflyttning av personal (ICT-tillstånd), om

1. utlänningen har varit anställd i företaget under minst tre månader utan uppehåll vid tiden för den företagsinterna förflyttningen,
2. ersättningen inte är sämre än vad som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen, och övriga anställningsvillkor inte är sämre än vad som gäller för arbetstagare som är utstationerade i Sverige enligt 5 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare av ett företag som är etablerat inom EES eller Schweiz,
3. ersättningen minst uppgår till den lägsta månadslön som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen,
4. utlänningen, vid vistelse som kommer att uppgå till högst ett år, kan visa att han eller hon har, eller har ansökt om, en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige,
5. utlänningen har de yrkeskvalifikationer och den erfarenhet som krävs för uppdraget som chef eller specialist, eller har en sådan examen från ett universitet eller en högskola som krävs för praktiktjänstgöringen,
6. utlänningen efter förflyttningens slut kommer att kunna överflyttas till en enhet i tredjeland som tillhör samma företag eller till ett företag inom samma koncern i tredjeland, och
7. utlänningen inte utgör ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa.

Om den företagsinterna förflyttningen avser ett reglerat yrke ska utlänningen styrka behörigheten att få utöva yrket i Sverige.

Ett ICT-tillstånd ska inte beviljas om

1. utlänningen inte har fullgjort anmälningsskyldigheten enligt 13 §, eller
2. värdföretaget huvudsakligen har inrättats för att underlätta inresa för personer som är föremål för företagsintern förflyttning.

Paragrafen anger förutsättningarna för att beviljas ett ICT-tillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 6.

Kravet på att anställningen ska göra det möjligt för utlänningen att försörja sig i *första stycket 3* tas bort och ersätts med en reglering av vilken det framgår att den ersättning som sökanden av ett ICT-tillstånd får till följd av sin anställning minst måste uppgå till den lägsta månadslön som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen för att tillstånd ska beviljas. Det är en skärpning av nuvarande krav, som innebär att den sökandens ersättning, oavsett tjänstgöringsgrad, måste motsvara den månadslön som anges i kollektivavtal eller, om sådant inte finns eller kollektivavtalet inte innehåller någon lägstalön, praxis inom yrket eller branschen. Om den sökande nyttjar förmåner och andra rättigheter för en arbetstagare som kan påverka löneutbetalningen, till exempel frånvaro på grund av sjukskrivning eller föräldraledighet, bör detta dock inte göra att han eller hon nekas tillstånd (jfr prop. 2012/13:148, s. 141).

2 §

En utlänning som har beviljats ett ICT-tillstånd av en annan EU-stat och som ska tjänstgöra som chef, specialist eller praktikant i mer än 90 dagar i ett företag som dels är etablerat i Sverige, dels är en enhet som tillhör samma företag eller ett företag inom samma koncern som det i den andra EU-staten ska, om inte annat följer av 3–5 §§, beviljas ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse, om

1. ersättningen inte är sämre än vad som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen, och övriga anställningsvillkor inte är sämre än vad som gäller för arbetstagare som är utstationerade i Sverige enligt 5 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare av ett företag som är etablerat inom EES eller Schweiz,

2. ersättningen minst uppgår till den lägsta månadslön som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen,

3. utlänningen, vid vistelse som kommer att uppgå till högst ett år, kan visa att han eller hon har, eller har ansökt om, en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige, och

4. utlänningen inte utgör ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa.

Om den företagsinterna förflyttningen avser ett reglerat yrke ska utlänningen styrka behörigheten att få utöva yrket i Sverige.

Paragrafen anger förutsättningarna för att ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse ska beviljas. Övervägandena finns i avsnitt 6.

Första stycket 2 ändras på motsvarande sätt som 1 § första stycket 3 och ska tillämpas på samma sätt (se kommentaren till 1 §).

15 §

En familjemedlem som avses i 14 § ska ha ansökt om och beviljats ett uppehållstillstånd före inresan i landet. En ansökan får inte bifallas efter inresan.

Första stycket gäller dock inte om

1. ansökan avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats på grund av anknytning till en utlänning som har ett ICT-tillstånd eller ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse som är utfärdat av Sverige,

2. sökanden har beviljats ett uppehållstillstånd av en annan EU-stat på grund av anknytning till en utlänning som har ansökt om eller har ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse i Sverige, *eller*

3. ansökan avser uppehållstillstånd för ett barn som har fötts i Sverige och anknytningspersonen är förälder till barnet och sammanbor med barnet i Sverige.

Paragrafen behandlar när en ansökan om uppehållstillstånd för en familjemedlem till en innehavare av ICT-tillstånd eller ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse ska göras. Övervägandena finns i avsnitt 12.5.

I andra stycket regleras när familjemedlemmar till en innehavare av ICT-tillstånd eller ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse får ansöka om och beviljas uppehållstillstånd utan att behöva lämna Sverige. Enligt *tredje punkten*, som är ny, ska ett barn som har fötts i Sverige få ansöka om och beviljas uppehållstillstånd inifrån landet. En förutsättning för detta är att den person som barnet har anknytning till, det vill säga innehavaren av ICT-tillstånd eller ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse, är förälder till barnet och sammanbor med barnet i Sverige.

6 c kap. Tillstånd för säsongsarbete

2 §

Ett tillstånd för säsongsarbete ska beviljas om

1. lönen minst uppgår till den lägsta månadslön som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen,

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

3. utlänningen kan visa att han eller hon har, eller har ansökt om, en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige,

4. utlänningen kan visa att han eller hon under sin vistelse kommer att ha tillgång till en bostad med lämplig standard, och

5. rekryteringsförfarandet är förenligt med Sveriges åtaganden inom Europeiska unionen.

Om säsongsanställningen avser ett reglerat yrke ska utlänningen styrka behörigheten att få utöva yrket i Sverige.

Ett tillstånd för säsongsarbete ska inte beviljas om

1. det finns risk för att utlänningen inte har för avsikt att lämna Sverige när tillståndstiden har löpt ut, eller

2. utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa.

Paragrafen innehåller vissa förutsättningar för att beviljas ett tillstånd för säsongsarbete. Övervägandena finns i avsnitt 6.

Kravet på att anställningen ska göra det möjligt för utlänningen att försörja sig i *första stycket 1* tas bort och ersätts av en reglering varav det framgår att lönen minst ska uppgå till den lägsta månadslön som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen för att tillstånd för säsongsarbete ska beviljas. Det är en skärpning av nuvarande krav, som innebär att den sökandes lön, oavsett tjänstgöringsgrad, måste motsvara den som anges i kollektivavtal eller, om sådant inte finns eller kollektivavtalet inte innehåller någon lägstalön, praxis inom yrket eller branschen. Om den sökande nyttjar förmåner och andra rättigheter för en arbetstagare som kan påverka löneutbetalningen, till exempel frånvaro på grund av sjukskrivning eller föräldraledighet, bör detta dock inte göra att han eller hon nekas tillstånd (jfr prop. 2012/13:148, s. 141).

9 §

Ett tillstånd för säsongsarbete får inte beviljas för längre tid än anställningstiden och inte för längre tid än utlänningens pass gäller.

Den sammanlagda tillståndstiden för ett eller flera tillstånd för säsongsarbete får inte överstiga *nio* månader under en tolvmånadersperiod.

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillståndstiden för ett tillstånd för säsongsarbete. Övervägandena finns i avsnitt 5.9.5.

Andra stycket ändras på så sätt att tillståndstiden förlängs från sex till nio månader under en tolvmånadersperiod.

7 kap. Återkallelse av tillstånd

7 f §

Ett uppehållstillstånd som har beviljats en familjemedlem till en utlänning med tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt 5 kap. 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 5 kap. 10 a § får återkallas, om anknytningen bryts eller utlänningens tillstånd återkallas.

Paragrafen innehåller bestämmelser om återkallelse av vissa familjemedlemmars uppehållstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 8.

Paragrafen har endast ändrats genom att hänvisningen till bestämmelsen i 5 kap. 15 a § UtlL tagits bort.

12 kap. Verkställighet av beslut om avvisning och utvisning

12 a §

Om en utlänning har ansökt om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 d § får Migrationsverket besluta om inhibition av ett beslut att avvisa eller utvisa utlänningen.

Bestämmelsen reglerar inhibition av ett beslut att avvisa eller utvisa en utlänning. Övervägandena finns i avsnitt 8.

Paragrafen har endast ändrats genom att hänvisningen till bestämmelsen i 5 kap. 15 a § första stycket UtlL tagits bort.

20 kap. Bestämmelser om straff m.m.

12 §

En fysisk eller juridisk person som har en utlänning anställd ska, oavsett om ansvar krävs ut enligt 5 §, betala en särskild avgift, om utlänningen

1. inte har rätt att vistas i Sverige, eller
2. har rätt att vistas här men saknar föreskrivet arbetstillstånd.

Särskild avgift enligt första stycket 1 ska inte betalas av den som har
1. kontrollerat utlänningens rätt att vistas i Sverige,
2. behållit en kopia av eller ett utdrag ur den eller de handlingar som visar att utlänningen har rätt att vistas här, och
3. underrättat den behöriga myndigheten, som anges i en förordning som har utfärdats med stöd av denna lag, om anställningen.

För varje utlänning är avgiften *ett och ett halvt* prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde när överträdelsen upphörde. Om överträdelsen har pågått under en längre tid än tre månader, är avgiften för varje utlänning i stället *tre* prisbasbelopp. Avgiften får sättas ned helt eller delvis, om särskilda skäl talar för det. Avgiften tillfaller staten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om särskild avgift för den som har en utlänning anställd som inte har rätt att vistas eller arbeta i Sverige. Övervägandena finns i avsnitt 10.

Ändringarna i *tredje stycket* innebär att den särskilda avgiften höjs från ett prisbasbelopp till ett och ett halvt prisbasbelopp för varje utlänning. För de fall då överträdelsen har pågått längre än tre månader höjs avgiften från två till tre prisbasbelopp för varje utlänning.

12 a §

En fysisk eller juridisk person som är uppdragsgivare, eller uppdragsgivare i tidigare led, åt en arbetsgivare som har en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige anställd, ska betala en särskild avgift om
1. uppdragsgivaren, eller en uppdragsgivare i tidigare led, har anlitat arbetsgivaren som underentreprenör för att genomföra ett avtal om entreprenad eller underentreprenad,
2. utlänningen arbetar inom underentreprenaden, och
3. uppdragsgivaren, eller uppdragsgivaren i tidigare led, inte är beställare i huvudentreprenadavtalet.

En uppdragsgivare som har vidtagit rimliga kontrollåtgärder och som inte inser eller har skälig anledning att anta att arbetsgivaren hade en eller flera utlänningar anställda som saknade rätt att vistas i Sverige, ska inte betala den särskilda avgiften.

En uppdragsgivare i tidigare led ska betala den särskilda avgiften endast om uppdragsgivaren inser eller har skälig anledning att anta att arbetsgivaren hade en eller flera utlänningar anställda som saknade rätt att vistas här och som arbetade inom underentreprenaden.

För varje utlänning är avgiften *ett och ett halvt* prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde när överträdelsen upphörde. Om överträdelsen har pågått under en längre tid än tre månader, är avgiften för varje utlänning i stället *tre* prisbasbelopp. Avgiften får sättas ned helt eller delvis, om särskilda skäl talar för det. Avgiften tillfaller staten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om en särskild avgift för uppdragsgivare i entreprenadförhållanden där en underentreprenör har haft en utlänning anställd som inte har rätt att vistas här. Övervägandena finns i avsnitt 10.

Ändringarna i *fjärde stycket* innebär att den särskilda avgiften för en uppdragsgivare eller uppdragsgivare i tidigare led höjs från ett prisbasbelopp till ett och ett halvt prisbasbelopp för varje utlänning. För de fall då överträdelsen har pågått längre än tre månader höjs avgiften från två till tre prisbasbelopp för varje utlänning.

15.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare

2 §

Lagen gäller även för nyanlända invandrare som har fyllt 18 men inte 66 år, är folkbokförda i en kommun och har beviljats

1. uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § första stycket utlänningslagen (2005:716),
2. uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 a § första stycket 1–4, andra eller tredje stycket utlänningslagen,
3. uppehållskort efter ansökan enligt 3 a kap. 10 § utlänningslagen,
4. uppehållstillstånd som familjemedlem eller anhörig enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 23 § tredje, fjärde eller, när det gäller familjemedlem till en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd för arbete, sjätte stycket utlänningslagen,
5. uppehållstillstånd som familjemedlem enligt 6 a kap. 10 § utlänningslagen,
6. uppehållstillstånd som familjemedlem enligt 6 b kap. 14 § utlänningslagen, eller
7. uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av någon av bestämmelserna i 1 a §.

I paragrafen avgränsas målgruppen för kommunernas skyldighet att erbjuda samhällsorientering enligt 3 § samma lag. Övervägandena finns i avsnitt 8.

Genom ändringen tas den nuvarande fjärde punkten bort. Detta innebär att lagen inte längre omfattar nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd på grund av stark anknytning enligt 5 kap. 15 a § första stycket 2 utlänningslagen. *Punkterna 4–7* motsvarar nuvarande punkterna 5–8.

15.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2022:894) om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare

2 §

Lagen gäller även för nyanlända invandrare som har fyllt 18 år men inte har uppnått riktåldern för pension enligt 2 kap. 10 a–10 d §§ socialförsäkringsbalken, är folkbokförda i en kommun och har beviljats

1. uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § första stycket utlänningslagen (2005:716),
2. uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 a § första stycket 1–4, andra eller tredje stycket utlänningslagen,
3. uppehållskort efter ansökan enligt 3 a kap. 10 § utlänningslagen,
4. uppehållstillstånd som familjemedlem eller anhörig enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 23 § tredje, fjärde eller, när det gäller familjemedlem till en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd för arbete, sjätte stycket utlänningslagen,
5. uppehållstillstånd som familjemedlem enligt 6 a kap. 10 § utlänningslagen,
6. uppehållstillstånd som familjemedlem enligt 6 b kap. 14 § utlänningslagen, eller
7. uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av någon av bestämmelserna i 1 a §.

I paragrafen avgränsas målgruppen för kommunernas skyldighet att erbjuda samhällsorientering enligt 3 § samma lag. Övervägandena finns i avsnitt 8.

Genom ändringen tas den nuvarande fjärde punkten bort. Detta innebär att lagen inte längre omfattas nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd på grund av stark anknytning enligt 5 kap. 15 a § första stycket 2 utlänningslagen. *Punkterna 4–7* motsvarar nuvarande punkterna 5–8.

Referenser

Offentligt tryck

Dir 2021:71, *Ett ordnat initialt mottagande av asylsökande*

Dir 2021:74, *En nationell delegation mot arbetslivskriminalitet*

Dir 2022:16, *Tilläggsdirektiv till Ett ordnat initialt mottagande av asylsökande (Ju 2021:12)*

Dir 2022:90, *En behovsprövad arbetskraftsinvandring*

Dir 2022:91, *Åtgärder för att stärka återvändandeverksamheten*

Dir 2023:25, *Tilläggsdirektiv till Utredningen om en behovsprövad arbetskraftsinvandring*

Dir 2023:93, *Tilläggsdirektiv till Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande (Ju 2021:12)*

Dir 2023:126, *Tilläggsdirektiv till Utredningen om stärkt återvändandeverksamhet*

Dir 2023:137, *Anpassning av det svenska regelverket för beviljande av asyl och asylförfarandet till miniminivån enligt EU-rätten*

Dir. 2023:151, *Översyn av incitamentsstrukturerna för frivillig återvandring*

Ds 2017:16, *Arbetsplatsinspektioner och höjd särskild avgift*

Ds 2018:37, *Genomförande av student- och forskardirektivet*

Ds 2021:1, *Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet*

Ds 2023:6, *Genomförande av det nya blåkortsdirektivet*

Prop. 1981/82:146, *Om ändring i utlänningslagen (1980:376), m.m.*

Prop. 2005/06:77, *Genomförande av EG-direktiven om unionsmedborgares rörlighet inom EU och om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning*

Prop. 2007/08:147, *Nya regler för arbetskraftsinvandring*

Prop. 2008/09:81, *Stabiliserings- och associeringsavtal mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater å ena sidan, och Bosnien och Hercegovina, å andra sidan*

Prop. 2012/13:125, *Genomförande av direktivet om sanktioner mot arbetsgivare*

Prop. 2012/13:148, *Genomförande av blåkortsdirektivet*

Prop. 2013/14:227, *Åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring*

Prop. 2015/16:174, *Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige*

Prop. 2016/17:107, *Nya utstationeringsregler*

Prop. 2017/18:34, *Uppehålls- och arbetstillstånd för företagsintern förflyttning – genomförande av ICT-direktivet*

Prop. 2017/18:60, *Avtal om ekonomi och handel (CETA) samt strategiskt partnerskapsavtal mellan EU och dess medlemsstater och Kanada*

Prop. 2017/18:108, *Genomförande av säsongsanställningsdirektivet*

Prop. 2017/18:176, *Utökade möjligheter till arbetsplatsinspektioner*

Prop. 2019/20:9, *Nya regler om uppehållstillstånd för forskning och studier inom högre utbildning*

Prop. 2019/20:74, *Genomförande av EU:s direktiv om automatiskt utbyte av upplysningar som rör rapporteringspliktiga gränsöverskridande arrangemang*

Prop. 2019/20:150, *Mer likabehandling och ett stärkt skydd vid utstationering*

Prop. 2021/22:134, *Skärpta och förbättrade regler om arbetskraftsinvandring*

Prop. 2021/22:284, *Ett höjt försörjningskrav för arbetskraftsinvandrare*

Prop. 2023/24:1, *Utgiftsområde 24 – Näringsliv*

Prop. 2023/24:16, *Utvidgad tidsgräns för expertskatt*

Prop. 2023/24:18, *Vissa skärpta villkor för anhöriginvandring och begränsade möjligheter till uppehållstillstånd av humanitära skäl*

SOU 2006:58, *Sanktionsavgift i stället för straff – områdena livsmedel, foder och djurskydd*

SOU 2010:40, *Cirkulär migration och utveckling*

SOU 2010:63, *EU:s direktiv om sanktioner mot arbetsgivare*

SOU 2011:28, *Cirkulär migration och utveckling – förslag och framåtblick*

SOU 2015:101, *Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2015, Demografins regionala utmaningar*

SOU 2016:91, *Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden*

SOU 2020:30, *En moderniserad arbetsrätt*

SOU 2020:54, *En långsiktigt hållbar migrationspolitik*

SOU 2021:5, *Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring*

SOU 2021:88, *Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m.*

SOU 2022:36, *Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge*

SOU 2023:8, *Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland*

SOU 2023:25, *Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd*

Övrig litteratur

Ageberg, Erik, och Wiberg, Daniel (2022), *Entreprenörskapsforum, Stärkt svensk talangattraktion – Konkurrenskraft och kompetens genom arbetskraftsinvandring*

Arbetsförmedlingen (2023), *Arbetsmarknadsläget i Sveriges län*, kvartal 3 2023, analys 2023:13

Arbetsförmedlingen (2022), *Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2022*

Arbetsförmedlingen, *Hitta yrkesprognoser*, https://arbetsformedlingen.se/for-arbetssokande/yrken-och-framtid/hitta-yrkesprognoser/yrkesomraden

Arbetsförmedlingen, *Jobba i norra Sverige*, https://arbetsformedlingen.se/for-arbetssokande/sa-hittar-du-jobbet/jobba-i-norra-sverige

Arbetsförmedlingen (2022), *Kompetensförsörjning vid stora företagsetableringar och företagsexpansioner*

Arbetsförmedlingen (2023), *Kompetensförsörjning, arbetsgivarkontakter och arbetsinriktade insatser – Återrapport 13 oktober 2023*

Arbetsförmedlingen (2023), *Omvärldsrapport 2023,* Analys 2023:5

Arbetsförmedlingen (2019), *Sveriges framtida sysselsättning – Vad behövs för att undvika ökad försörjningsbörda?*

Arbetsmarknadsdepartementet, *Nationell strategi mot arbetslivskriminalitet,* den 1 juli 2022, diarienummer A2022/00996

Arbetsmarknadsdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Arbetsförmedlingen*, den 22 december 2022

Arbetsmiljöverket, *Helårsrapport 2022 – Register för företag som utstationerar arbetstagare i Sverige,* Rapport 2023:1

Arbetsmiljöverket m.fl. (2019), *Lägesrapport 2019 – för det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och annan brottslighet i arbetslivet*

Arbetsmiljöverket m.fl. (2020), *Lägesrapport – För det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*

Arbetsmiljöverket m.fl. (2021), *Lägesbild 2021 – För det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*

Arbets- och näringsministeriet i Finland, *Åtgärdsprogrammet Talent Boost*, https://tem.fi/sv/tillvaxt-genom-internationella-talanger

Austrian Business Agency, *Work in Austria*, https://www.workinaustria.com/en/

Austrian Federal Ministry of Labour and Economy, Federal Ministry of Interior and Federal Ministry of Europe, Integration and Foreign Affairs, *Permanent Immigration*, https://www.migration.gv.at/en/types-of-immigration/permanent-immigration/

Beleidsregel boeteoplegging *Wet arbeid vreemdelingen* (tillämpningsregler för den nederländska lagen om anställning av utländska medborgare), Artikel 11 och bilaga I och II, https://wetten.overheid.nl/BWBR0043328/2022-01-01/0

Byggmarknadskommissionen (2022), *Från svart till vitt – Vänd den osunda utvecklingen i byggbranschen*

Dagens Nyheter, *Bärplockningen i Sverige den värsta tiden i mitt liv*, den 6 juli 2023, https://www.dn.se/varlden/barplockningen-i-sverige-den-varsta-tiden-i-mitt-liv/

Delmi (2019), *Thai berry pickers in Sweden – A migration corridor to a low-wage sector*, report 2019:3

Ekobrottsmyndigheten (2020), *Ekobrottsmyndighetens lägesbild om ekonomisk brottslighet i Sverige*

Enterprise Estonia, *About the organisation*, https://eas.ee/en/about-the-organisation/

Estonian Police and Border Guard Board (Politsei- ja Piirivalveamet) (2023), *Important information for the applicant of the temporary residence permit for employment*, https://www2.politsei.ee/en/teenused/residence-permit/tahtajaline-elamisluba/tootamiseks/oluline-info-tootamiseks-elamisloa-taotlejale.dot#tippspetsialist

Estonian Police and Border Guard Board (Politsei- ja Piirivalveamet) (2023), *Residence Permit*, https://www2.politsei.ee/en/teenused/residence-permit/

Europaparlamentet (2023), *Arbetskraftsinvandring: förbättring av lagliga möjligheter att arbeta i EU*, https://www.europarl.europa.eu/news/sv/headlines/society/20230413STO79903/arbetskraftsinvandring-forbattring-av-lagliga-mojligheter-att-arbeta-i-eu

Europaparlamentet (2014), *Europaparlamentets ståndpunkt fastställd vid första behandlingen den 15 april 2014 inför antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/…/EU om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern förflyttning av personal*, konsoliderat lagstiftningsdokument, EP-PE_TC1-COD(2010)0209

Europaparlamentets ståndpunkt fastställd vid första behandlingen den 15 april 2014 inför antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/…/EU om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern förflyttning av personal (2014), EP-PE_TC1-COD(2010)0209

European Migration Network (2018), *Ad-Hoc Query on Economic Migration Policy regarding Low Skilled Workers – Part 1*

European Migration Network och Migrationsverket (2020), *Attracting and Protecting seasonal workers from third countries in the EU – National Report Sweden*, EMN Sweden 2020:1

European Migration Network och Federal Office of Migration and Refugees I Tyskland (2017), *Illegal employment of third-country nationals in Germany*, Working paper 74

European Migration Network (2022), *Årlig rapport om migration och asyl – Finland 2021*

Europeiska kommissionen (2010), *Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning,* KOM(2010) 379 slutlig

Europeiska kommissionen (2021), *Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om tillämpningen av direktiv 2009/52/EG av den 18 juni 2009 om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelands-medborgare som vistas olagligt,* COM (2021) 592 final.

Europeiska kommissionen (2022), *Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (omarbetning)*, den 27 april 2022, COM(2022) 650 final

Europeiska kommissionen (2010), *Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning,* den 13 juli 2010, KOM(2010) 379 slutlig

Eurostat (2023), *EU Blue Cards by type of decision, occupation and citizenship*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_resbc1/default/table?lang=en

Eurostat (2023), *First permits by reason*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TPS00170/default/table?lang=en&category=migr.migr_man.migr_res.migr_resval

Federal Foreign Office in Berlin, Fazit Communication GmbH och Frankfurt-am-Main, *Attractive country for immigration*, https://www.deutschland.de/en/topic/business/immigration-of-skilled-workers-to-germany-new-law-2023, den 29 december 2022

Federal Foreign Office in Berlin, Fazit Communication GmbH och Frankfurt-am-Main, *Skilled personnel welcome*, https://www.deutschland.de/en/topic/business/the-skilled-labour-immigration-act-working-in-germany, den 26 september 2022

Finansministeriet i Danmark (2022), *Regeringen indgår bred aftale om international rekruttering*, https://fm.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2022/juni/regeringen-indgaar-bred-aftale-om-international-rekruttering/, den 29 juni 2022

Finlands regering, RP 180/2018 rd, *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av statunderstödslagen och 4 a och 7 § straffregisterlagen* https://www.finlex.fi/sv/esitykset/he/2018/20180180.pdf

Future Place Leadership (2022), *Förstudie: Nationell samordningsmodell för attraktion och mottagande av internationell kompetens*

Gränspolisen (2023), *Statistik gränspolisverksamhet, arbetsplatsinspektioner 2013 – 2021*, https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/granspolisen/statistik-granspolisverksamhet/

Gränspolisen (2023), *Statistik gränspolisverksamhet, arbetsplatsinspektioner 2022*, https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/granspolisen/statistik-granspolisverksamhet/

Gustafsson, Peder, *Arbetstillstånd stoppas för bärplockare – ambassad larmar om skuggkontrakt*, Sveriges radio den 14 januari 2023, https://sverigesradio.se/artikel/visumstopp-for-thailandska-barplockare-ambassad-larmar-om-skuggkontrakt

Hotell- och restaurangfacket (2012), *Till vilket pris som helst? En uppföljning av arbetskraftsmigranters villkor i hotell- och restaurangbranschen*

I Amsterdam (2023), *The welcome to NL platform launches*, https://www.iamsterdam.com/en/live-work-study/living/the-welcome-to-nl-platform-launches

JobTech Development, *Yrkesbenämningar, kompetensbegrepp och kopplingen mellan yrken och kompetenser*, https://jobtechdev.se/sv/komponenter/jobtech-taxonomy

JobTech Development, *Utvecklingsprojekt för att testa olika möjligheter till en sammanhållen begreppsstruktur inom utbildnings- och arbetsmarknadsområdet*, https://jobtechdev.se/sv/komponenter/taxonomi-och-begreppsstruktur

Justitiedepartementet, promemoria den 4 maj 2023, *Ett höjt försörjningskrav för arbetskraftsinvandrare*

Justitiedepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Migrationsverket*, regeringsbeslut den 21 december 2022

Justitiedepartementet och Utbildningsdepartementet, *Viseringsfria personer ska kunna visa pass i original* (2023), https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/02/viseringsfria-personer-ska-kunna-visa-pass-i-original/

Kanadas regering, *Program requirements for the Global Talent Stream,* https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/foreign-workers/global-talent/requirements.html#h20, den 17 april 2023

Kanadas regering, *Work in Canada*, https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/work-canada.html

Kanadas regering, *2022 Annual Report to Parliament on Immigration,* https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/publications-manuals/annual-report-parliament-immigration-2022.html, den 31 december 2022

Kjellberg, Anders (2023), *Kollektivavtalens täckningsgrad och vita fläckar*, Lunds universitet, Arena idé

Kött- och charkföretagen (2020), *Kompetens säkrar svensk kött- och charkproduktion – för ökad försörjningsgrad och framtidens jobb*

Life in Denmark, *ICS: International Citizen Service*, https://lifeindenmark.borger.dk/citizenship/ics-international-citizen-service

Malm Lindberg, Hans (2020), *De som inte får stanna – Att implementera återvändandepolitik,* Delmi rapport 2020:1

Medlingsinstitutet (2020), *Kollektivavtalen och de lägsta lönerna, En rapport från medlingsinstitutet, januari 2020*

Medlingsinstitutet (2022), *Kollektivavtal: Så ser de vita fläckarna ut*, https://www.mi.se/nyheter/2022/kollektivavtal-sa-ser-de-vita-flackarna-ut/

Medlingsinstitutet (2023), *Kvalitetsdeklaration. Lönestruktur-statistik, hela ekonomin 2022*, https://www.scb.se/contentassets/866428f1e4c346ccabe0c37ec2f33170/am0110_kd_2022_230620.pdf

Medlingsinstitutet (2022), *Urval av överenskommelser om lägsta löner i avtal*, https://www.mi.se/forhandling-avtal/minimiloner/

Migrationsverkets rättsliga ställningstagande RS/007/2021, *Bedömning av om den lön, inklusive eventuella förmåner, som erbjuds för en anställning är tillräcklig för att uppfylla kravet i 6 kap. 2 § utlänningslagen*

Migrationsverket (2023), *Cirka 5 400 tillstånd beviljade för bärplockare*, https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Pressrum/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2023/2023-07-13-Cirka-5-400-tillstand-beviljade-for-barplockare.html

Migrationsverkets svar på remiss av promemorian *Ett höjt försörjningskrav för arbetskraftsinvandrare*, diarienummer 1.4-2023-7342

Migrationsverkets svar på remiss av *Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering* SOU 2021:88, dnr 1.4.3-2021-22145

Migrationsverket (2023), *Fler fall av misstänkt människohandel identifierade 2022*, https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Pressrum/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2023/2023-03-09-Fler-fall-av-misstankt-manniskohandel-identifierade-2022.html

Migrationsverkets rättsliga ställningstagande RS/012/2021, *Förutsättningar för arbetstillstånd för arbete som personlig assistent*

Migrationsverket (2023), *Högre krav för arbetstillstånd inom vissa branscher*, https://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Arbetsgivare/Anstalla-fran-lander-utanfor-EU/Hogre-krav-for-vissa-branscher.html

Migrationsverket (2023), *ICT-tillstånd*, https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Arbeta-i-Sverige/Anstalld/Sarskilda-regler-for-vissa-yrken-och-lander/ICT-tillstand.html

Migrationsverket (2022), *Migrationsverket skärper kontrollen av pass och identitet*, https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Pressrum/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2022/2022-10-10-Migrationsverket-skarper-kontrollen-av-pass-och-identitet.html

Migrationsverket (2023), *När du ska anställa någon från ett land utanför EU*, https://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Arbetsgivare/Anstalla-fran-lander-utanfor-EU/Nar-du-ska-anstalla.html

Migrationsverket (2023), *Redovisning av regleringsbrevsuppdrag 3.8 – Främja högkvalificerad arbetskraftsinvandring till Sverige*, Diarienummer 1.1.1.2-2023-12551

Migrationsverket (2023), *Samlad ingång – Flytta till Sverige*, https://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/EU-fonder/Programperiod-2014-2020/Beviljade-projekt/Flikar/Integration-och-laglig-migration/Samlad-ingang-Flytta-till-Sverige.html

Migrationsverkets rättsliga ställningstagande RS/055/2021, *Turkiska medborgares tillträde till arbetsmarknaden grundat på det turkiska associeringsavtalet*

Migrationsverket i Finland (2023), *Ansökan om uppehållstillstånd för arbetstagare (TTOL)*, https://migri.fi/sv/uppehallstillstand-for-arbetstagare

Migrationsverket i Finland (2023), *Ansökan om uppehållstillstånd för säsongsarbete*, https://migri.fi/sv/uppehallstillstand-for-sasongsarbete

Migrationsverket i Finland, 2023, *Ansökan om uppehållstillstånd på grund av företagsintern förflyttning (ICT-uppehållstillstånd)* https://migri.fi/sv/forflyttning-inom-ett-foretag

Migrationsverket i Finland (2023), *Behandling av ansökan*, https://migri.fi/sv/behandlingstider

Migrationsverket i Finland (2023), *Certifierade arbetsgivare*, https://migri.fi/sv/certifiering-for-arbetsgivare

Migrationsverket i Finland (2023), *Expressfilen*, https://migri.fi/sv/expressfilen

Migrationsverket i Finland (2023), *När du kommer till Finland för att arbeta*, https://migri.fi/sv/nar-du-kommer-till-finland-for-att-arbeta

Migrationsverket i Nederländerna (Immigratie- en Naturalisatiedienst), *Decision periods*, https://ind.nl/en/after-your-application/decision-periods (sidan uppdaterad 27 februari 2023)

Migrationsverket i Nederländerna (Immigratie- en Naturalisatiedienst), *Residence permit for orientation year*, https://ind.nl/en/residence-permits/work/residence-permit-for-orientation-year (sidan uppdaterad 14 april 2023)

Migrationsverket i Nederländerna (Immigratie- en Naturalisatiedienst), *Residence Permits*, https://ind.nl/en/residence-permits

Migrationsverket i Nederländerna (Immigratie- en Naturalisatiedienst), *Single Permit: GVVA*, https://ind.nl/en/residence-permits/work/single-permit-gvva#single-permit- (sidan uppdaterad 9 januari 2023)

Ministry of Economic Affairs and Climate Policy in Netherlands, *Welcome to Netherlands*, https://www.welcome-to-nl.nl/

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023), *Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap*, MSB 1844, reviderad augusti 2023

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, *Konkurrensen om internationell kompetens – Sverige som attraktivt land för högt kvalificerade arbetskraftsinvandrare*, PM 2018:14

Nationella samordningen mot prostitution och människohandel (2023), *Regionkoordinatorernas statistik om människohandel och människoexploatering 2022*

Nationellt underrättelsecentrum (2019), *Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2019*

Nationellt underrättelsecentrum (2020), *Rapporten Olle – Strategisk rapport om hur personlig assistans och arbetstillstånd otillbörligt och systematiskt utnyttjas av organiserad brottslighet*

Netherlands Labour Authority (2023), *Illegal employment*, https://www.nllabourauthority.nl/topics/illegal-employment

OeAD (Austria's Agency for Education and Internationalisation), *Red-White-Red Card*, https://oead.at/en/to-austria/entry-and-residence/researcher-without-hosting-agreement/red-white-red-card

Quebec International, https://www.quebecinternational.ca/en

Reglab och Tillväxtverket (2018), *Regionala matchningsindikatorer: fördjupad analys*

Reuters, *Germany wants to attract 400 000 skilled workers from abroad every year*, https://www.reuters.com/world/europe/germany-wants-attract-400000-skilled-workers-abroad-each-year-2022-01-21/, den 21 januari 2022

Riksrevisionen, *Ett välfungerande system för arbetskraftsinvandring*? Granskningsrapport Rir 2016:32

Riksrevisionen (2022), *Spårbyte i migrationsprocessen – kontroller och uppföljning*, Rir 2022:21

Riksrevisionen (2020), *Statens insatser mot exploatering av arbetskraft – regelverk, kontroller samt information och stöd till de drabbade*, Rir 2020:27

Saco (2023), *Remissvar Genomförande av det nya blåkortsdirektivet (Ds 2023:6)*, nr 7.23

Sandesjö, Håkan och Wikrén, Gerhard, *Utlänningslagen. Kommentaren till 5 b kap. 8 §* , den 8 november 2023, JUNO

SCB (2023), *Arbetskraftsbarometern*, https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/utbildning-och-forskning/analyser-och-prognoser-om-utbildning-och-arbetsmarknad/arbetskraftsbarometern/

SCB (2023), *Hyra efter antal rum*, https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/boende-byggande-och-bebyggelse/bostads-och-hyresuppgifter/hyror-i-bostadslagenheter/pong/tabell-och-diagram/hyra-efter-antal-rum/

SCB (2023), *Inkomster för personer i Sverige*, https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/utbildning-jobb-och-pengar/inkomster-for-personer/

SCB (2023), *Lön eller inkomst?* https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/hushallens-ekonomi/inkomster-och-inkomstfordelning/hushallens-ekonomi-hek/produktrelaterat/Fordjupad-information/lon-eller-inkomst/

SCB (2023), *Medianlöner i Sverige*, https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/utbildning-jobb-och-pengar/medianloner-i-sverige/

SCB (2022), *Sammanfattning av regionala utbildnings- och arbetsmarknadsprognoser, med sikte på år 2035*

SCB (2012), *SSYK 2012 Standard för svensk yrkesklassificering,* MIS 2012:1

Service d'information et de recherche sociale (2023), *Sanctions – Amende administrative*, https://www.siod.belgie.be/fr/fraude-sociale/sanctions

State of Denmark, *About this campaign and website*, https://www.state-of-denmark.com/about

Svenskt Näringsliv (2022), *Danska regler för utländsk arbetskraft – inget för svensk arbetsmarknad*

Svenskt Näringsliv (2023), *Företagens behov av internationell kompetens – så vinner Sverige kampen om talangerna*

Svenskt Näringsliv (2020), *När pandemin satte stopp för arbetskraftsinvandringen*

Svenskt Näringsliv, *Remiss avseende Genomförande av det nya blåkortsdirektivet (Ds 2023:6),* ref. 2023/34

Svenskt Näringsliv (2021), *Utländska masterstudenter och doktorander lämnar Sverige*, https://www.svensktnaringsliv.se/bilder_och_dokument/rapporter/bo80a8_rapport_internationell_spetskompetenspdf_1178641.html/Rapport+Internationell+spetskompetens_webb.pdf

Svenskt Näringsliv (2022), *Växande rekryteringshinder ett allt större problem – Rekryteringsenkäten 2021/2022*

Sveriges kommuner och regioner (2023), *Remissyttrande: Ett höjt försörjningskrav för arbetskraftsinvandrare,* SKR2023/00838, Ju2023/00106

Sveriges universitetslärarförbund (2022), *Tio punkter för att lösa problemen för doktorander och forskare med migrationslagstiftningen*, https://sulf.se/nyhet/tio-punkter-for-att-losa-problemen-med-migrationslagstiftningen/

Teknikföretagen och Move to Gothenburg (2023), *Så kan Sverige växla upp – En jämförelse av sex länders arbete med att attrahera och ta emot internationell kompetens*

Terander, Emma (2023), *Gröna arbetsgivare träffade migrationsministern*, https://www.grona.org/om-oss/nyhetscenter/2023/grona-arbetsgivare-traffade-migrationsministern/

Tidningen Näringslivet, *Sveriges medianlön i EU-toppen*, den 17 september 2021, https://www.tn.se/arbetsmarknad/8073/sveriges-medianlon-i-eu-toppen/

Tillväxtverket, *Företagens villkor och verklighet 2023*, rapport 0454, s. 2 och 19

Tyska socialförsäkringslagen (Sozialgesetzbuch (SGB), Drittes Buch (III), § 404), https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_3/__404.html

Tysklands federala regering (2023), *EU Blue Card*, Make it in Germany, https://www.make-it-in-germany.com/en/visa-residence/types/eu-blue-card

Tysklands federala regering (2023), *Progress requires skilled labour*, Make it in Germany, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/EN/2023/03/kabinett-fachkraefte-km.html

Tysklands federala regering, *The fast-track procedure for skilled workers*, Make it in Germany, https://www.make-it-in-germany.com/en/looking-for-foreign-professionals/entering/the-fast-track-procedure-for-skilled-workers

Tysklands federala regering, *Visa & residence*, Make it in Germany, https://www.make-it-in-germany.com/en/visa-residence/types

Universitetskanslerämbetet och SCB (2023), *Universitet och högskolor. Doktorander och examina på forskarnivå 2022*, UF 21 SM 2301, https://www.scb.se/contentassets/ffd7b3c4d1a6441abfd1d9ca46239ada/uf0204_2022a01_sm_uf21sm2301.pdf

Universitetskanslersämbetet och SCB (2023), *Universitet och högskolor – Studenter och examinerade på grundnivå och avancerad nivå 2021/22*, UF 20 SM 2301, https://www.scb.se/contentassets/902b2d1f690a42aab19ba701c2c177db/uf0205_2021l22_sm_uf20sm2301.pdf

Utlændingestyrelsen och Styrelsen for International Rekruttering og Integration, *Ny i Danmark*, www.nyidanmark.dk

Utlaendingesstyrelsen, Styrelsen for International Rekruttering og Integration och Hjemrejsestyrelsen (2023), *Tal og fakta på utlændingeområdet* 2022, https://us.dk/media/10589/tal-og-fakta-2022-13062023.pdf

Utrikesdepartementet (2023), *Strategi för Sveriges utrikeshandel, investeringar och globala konkurrenskraft*, UD2023/01758

Vinnova, (2022), *Gemensam agenda för kompetensförsörjning och livslångt lärande*

Warnling Conradson, Wiweka, och Nilsson, Annika (2020), *Sanktionsavgifter – särskilt i näringsverksamhet*, JUNO, version 2

Work in Estonia, https://www.workinestonia.com/

Rättsfall

Arbetsdomstolen

AD 1982 nr 142

AD 1986 nr 78

EU-domstolen

EU-domstolens dom den 26 november 1998 i mål C-1/97 (Mehmet Birden mot Stadtgemeinde Bremen)

EU-domstolens dom den 4 mars 2010 i mål C-578/08 (Rhimou Chakroun mot Minister van Buitenlandse Zaken)

EU-domstolens dom den 19 september 2013 i mål C-140/12 (Pensionsversicherungsanstalt mot Peter Brey)

Hovrätterna

Göta hovrätts dom den 14 oktober 2022 i mål B 716-21

Svea hovrätts dom den 24 januari 2023 i mål B 15662-21

Högsta domstolen

NJA 2015 s. 885

NJA 2016 s. 994

NJA 2022 s. 23

Högsta förvaltningsdomstolen

HFD 2017 ref. 32

Migrationsöverdomstolen

MIG 2007:31

MIG 2010:3

MIG 2013:13

MIG 2013:17

MIG 2015:6

MIG 2015:11

MIG 2016:18

MIG 2017:24

MIG 2017:25
MIG 2018:12
MIG 2020:5
MIG 2021:1
MIG 2021:19
MIG 2022:3

Tingsrätterna

Nacka tingsrätts dom den 5 maj 2022 i mål B 6903-18

Kommittédirektiv 2022:90

En behovsprövad arbetskraftsinvandring

Beslut vid regeringssammanträde den 30 juni 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå ändringar i det nuvarande regelverket för arbetskraftsinvandring. Syftet är att komma till rätta med missbruket av det befintliga systemet för arbetskraftsinvandring och utnyttjandet av utländska arbetstagare, bl.a. genom att skapa ett nytt och effektivt system som fokuserar på att möta de behov av arbetskraft som finns på den svenska arbetsmarknaden.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och ta ställning till hur ett nytt och effektivt system för arbetsmarknadsprövning vid arbetskraftsinvandring kan utformas, med beaktande av det EU-rättsliga regelverket och svenska åtaganden i handelsavtal,
- analysera och ta ställning till hur systemet med s.k. spårbyte kan avskaffas,
- analysera och ta ställning till om den särskilda avgiften för den som anställer en utlänning som saknar rätt att vistas eller arbeta i Sverige ska höjas och differentieras, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 juli 2023.

Prövningen av behovet av arbetskraftsinvandring före och efter 2008

Före december 2008 beviljades tidsbegränsade arbetstillstånd i syfte att täcka en tillfällig brist på arbetskraft. Inför en rekrytering av arbetskraft från tredjeland gjordes därför en myndighetsbaserad arbetsmarknadsprövning. Prövningen avsåg om det fanns arbetssökande i Sverige eller övriga EES och Schweiz som hade kvalifikationer för det aktuella arbetet, dvs. om det fanns ett behov av att rekrytera arbetskraft från tredjeland eller inte.

Under det sista året fram till dess att arbetsmarknadsprövningen avskaffades var det Arbetsförmedlingen som var ansvarig myndighet för prövningen. Innan Arbetsförmedlingen bildades den 1 januari 2008 var det i stället flera myndigheter och organisationer involverade i prövningen (se t.ex. delbetänkandet Arbetskraftsinvandring till Sverige – befolkningsutveckling, arbetsmarknad i förändring, internationell utblick [SOU 2005:50 s. 207]).

Sedan december 2008 gäller i stället att arbetsgivaren själv avgör om det finns ett behov av att rekrytera arbetskraft från tredjeland (propositionen Nya regler för arbetskraftsinvandring [prop. 2007/08:147 s. 25]). Särskilda regler infördes samtidigt för att säkerställa att erbjudna anställningsvillkor och försäkringsskydd för den arbetssökande motsvarar vad som gäller för arbetstagare som redan finns i Sverige. Vidare infördes ett krav på att rekryteringsförfarandet är förenligt med Sveriges åtaganden inom Europeiska unionen (6 kap. 2 § första och andra styckena utlänningslagen [2005:716], förkortad UtlL).

Uppdraget att föreslå ett nytt och effektivt system för arbetsmarknadsprövning

Förutsatt att rätt kompetens finns inom landet är det ur ett arbetsgivarperspektiv i regel betydligt enklare att rekrytera någon från Sverige än från tredjeland. När arbetsmarknadsprövningen avskaffades bedömdes det därför att det inte fanns någon anledning att befara en undanträngning av inhemsk arbetskraft (prop. 2007/08:147 s. 26). Det har emellertid visat sig att avskaffandet av arbetsmarknadsprövningen har lett till en omfattande arbetskraftsinvandring, ofta inom lågkvalificerade yrken där det inte råder brist på arbetskraft. Det har också visat sig att systemet för arbetskraftsinvandring missbrukas

och att arbetskraftsinvandrare utnyttjas. Det är företrädesvis inom lågkvalificerade yrken som de flesta problemen med missbruk av systemet och utnyttjande av arbetskraftsinvandrare förekommit (se bl.a. rapporten En myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2019). Arbetstagarorganisationer och på senare tid även flera myndigheter har slagit larm om att lagstiftningen är utformad på ett sådant sätt att den enkelt kan utnyttjas av organiserad brottslighet. I den ovan nämnda rapporten beskriver t.ex. Migrationsverket, Polismyndigheten och tio andra myndigheter hur regelverket för arbetstillstånd utnyttjas på olika sätt i branscher med låga kvalifikationskrav. För att försvåra ett systematiskt utnyttjande av reglerna kring arbetskraftsinvandring rekommenderar myndigheterna i rapporten att det görs en arbetsmarknadspolitisk bedömning innan arbetstillstånd beviljas. Även i betänkandet En gemensam angelägenhet (SOU 2020:46) bedömer Jämlikhetskommissionen att arbetsmarknadens behov bör få avgöra arbetskraftsinvandringen (s. 709–711).

Hur kan systemet utformas?

Arbetskraftsinvandring kan hjälpa företag att växa och utvecklas när det inte går att hitta rätt kompetens här i Sverige. Det är däremot inte självklart att låta arbetsgivarna själva avgöra om de behöver ta in arbetskraft från ett land utanför EU. En viktig utmaning de kommande åren är att fortsätta pressa ner arbetslösheten, särskilt bland nyanlända och långtidsarbetslösa. Det är därför angeläget att anställa personer med rätt kompetens som redan bor i Sverige och är i behov av arbete när det är möjligt, snarare än att rekrytera arbetskraft från tredjeland. Sverige ska aldrig konkurrera med låga löner och dåliga arbetsvillkor och det är likaså en grundbult i den svenska modellen att svenska villkor och löner ska gälla för alla som jobbar i Sverige. Det behövs en kombination av åtgärder för att angripa orsakerna till de problem som det nuvarande regelverket ger upphov till. Som ett led i regeringens fortgående arbete med att skärpa och förbättra reglerna om arbetskraftsinvandring är det därför angeläget att analysera och ta ställning till hur ett nytt och effektivt system för arbetsmarknadsprövning kan utformas.

Regeringen vill skapa ett system som innebär att rekrytering av arbetskraft från länder utanför EU som utgångspunkt bara ska kunna

ske i yrken där det inte går att rekrytera rätt kompetens här i Sverige och som säkerställer att det inte förekommer lönedumpning och utnyttjande av arbetskraftsinvandrare. Systemet måste också säkerställa företagens behov av arbetskraft, särskilt inom bristyrken, för att säkra svenska företags omställningsförmåga och konkurrenskraft samt att Sverige är fortsatt attraktivt för högkvalificerad kompetens och företagsetableringar. Dessutom bör systemet vara effektivt och utformat på ett sätt som så långt som möjligt förenklar handläggningen, minimerar den administrativa bördan för arbetsgivare och möjliggör att hålla korta handläggningstider. Enligt kommissionens förslag om att revidera 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 ska handläggningstiden om fyra månader för uppehålls och arbetstillstånd inkludera en eventuell arbetsmarknadsprövning (KOM(2022) 655 slutlig). Samtidigt presenterade kommissionen bl.a. ett meddelande om att attrahera kompetens och talanger till EU (KOM(2022) 657 slutlig).

En återgång till samma system som fanns före 2008 är inte nödvändigtvis det mest ändamålsenliga. Det bör t.ex. övervägas om arbetsmarknadsprövningen ska göras av en myndighet, och i sådana fall vilken, eller om den ska göras av någon annan instans. Det bör säkerställas att arbetsmarknadens parter får en tydlig insyn och det bör också övervägas vilken roll andra relevanta aktörer på arbetsmarknaden bör ha. Det ska också göras en bedömning av vilken kompetens som behövs för att genomföra en arbetsmarknadsprövning, för att säkerställa ett så ändamålsenligt system som möjligt. Det bör även övervägas om en arbetsmarknadsprövning ska göras i varje enskilt fall eller enligt någon form av lista med yrken som uppdateras löpande. Inspiration kan t.ex. hämtas från såväl det system som gällde före 2008 som gällande rätt enligt vilken Migrationsverket beslutar om en förteckning över slag av arbeten inom vilka det finns en stor efterfrågan på arbetskraft. Den förteckningen upprättas i samråd med Arbetsförmedlingen, som ger sammanslutningar av arbetsgivare respektive arbetstagare tillfälle att yttra sig (se 5 kap. 18 § tredje stycket UtlL, 5 kap. 12 § utlänningsförordningen [2006:97] och Migrationsverkets föreskrifter om förteckning över slag av arbeten inom vilka

det finns stor efterfrågan på arbetskraft [MIGRFS 2022:2]). Även regionala skillnader i efterfrågan och utbud av arbetskraft kan behöva beaktas. En majoritet av medlemsstaterna inom EU tillämpar också någon form av arbetsmarknadsprövning innan utländsk arbetskraft beviljas tillstånd för arbete. Vid utformandet av regelverket bör därför inspiration och erfarenheter från andra länder vad gäller arbetsmarknadsprövning också inhämtas. I lagrådsremissen Ett höjt försörjningskrav för arbetskraftsinvandrare föreslår regeringen att en arbetskraftsinvandrare genom sin anställning ska uppnå en god försörjning för att kunna beviljas ett arbetstillstånd, vilket innebär ett högre krav på inkomst än det som gäller i dag.

Det bör därför också övervägas hur ett nytt system för arbetsmarknadsprövning ska förhålla sig till ett sådant högre krav på försörjning liksom behovet av eventuella undantag. Alternativa lösningar bör övervägas och skälen till att de valts bort redovisas.

En arbetsgivare kan i dag bli certifierad av Migrationsverket, vilket ger en snabbare handläggning vid tillståndsprövningen. I uppdraget ingår även att överväga om Migrationsverkets certifieringssystem ska finnas kvar och hur det i sådana fall ska förhålla sig till ett nytt system för arbetsmarknadsprövning, med beaktande av behovet av att hålla korta handläggningstider.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till hur ett nytt och effektivt system för arbetsmarknadsprövning för arbetskraftsinvandring kan utformas,
- analysera och ta ställning till hur Migrationsverkets certifieringssystem ska förhålla sig till det nya systemet med arbetsmarknadsprövning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvenser av ändrad nationell lagstiftning i förhållande till EU-rättsliga regelverk, handelsavtal och anställningar utomlands

Vid genomförandet av EU-direktiv om laglig migration i svensk rätt har utgångspunkten varit att de nationella reglerna om arbetskraftsinvandring bör behållas så långt det är möjligt. I den mån det enligt EU-rätten har funnits en möjlighet att införa en arbetsmarknadsprövning har denna hittills därför inte utnyttjats i svensk rätt (se

artikel 8.2 i rådets direktiv 2009/50/EG av den 25 maj 2009 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning och prop. 2012/13:148 s. 59 och artikel 8.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/36/EU av den 26 februari 2014 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning och prop. 2017/18:108 s. 56). Den 17 november 2021 trädde Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2021/1883 av den 20 oktober 2021 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning och om upphävande av rådets direktiv 2009/50/EG, kallat 2021 års blåkortsdirektiv, i kraft. Även enligt 2021 års blåkortsdirektiv finns en möjlighet att införa arbetsmarknadsprövning (artikel 7.2 a). En utredare har fått i uppdrag att föreslå hur 2021 års blåkortsdirektiv ska genomföras i svensk rätt. Uppdraget ska redovisas senast den 16 mars 2023 (Ju 2022:C). När ett nytt system för arbetsmarknadsprövning utformas inom ramen för de nationella reglerna för arbetskraftsinvandring bör det även övervägas vad som ska gälla för reglerna om EU-blåkort och tillstånd för säsongsarbete, med beaktande av behovet av såväl högkvalificerad som säsongsbetonad arbetskraft på svensk arbetsmarknad.

EU har också ingått handelsavtal med ett flertal länder. Sverige har i vissa av dessa handelsavtal åtagit sig att låta vissa kategorier av personer arbeta här under en begränsad tid utan att en arbetsmarknadsprövning får göras (se t.ex. artikel 141 och 142 och bilaga 21 i avtal om handel och samarbete mellan Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen, å ena sidan, och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, å andra sidan [EUT L 149, 30.04.2021 s. 10]). Det bör övervägas om det behöver införas en möjlighet till undantag från ett nytt system för arbetsmarknadsprövning med hänsyn till bl.a. Sveriges internationella åtaganden och vilka kategorier av personer som i sådana fall ska omfattas av ett sådant undantag.

En utlänning som ska arbeta i Sverige men har sin anställning utomlands behöver som huvudregel ha ett arbetstillstånd här (2 kap. 7 § UtlL). Den som utstationeras enligt utstationeringslagen (1999: 678) och den som ansöker om tillstånd för företagsintern förflyttning, ICT (6 b kap. UtlL), har sin anställning utomlands. Någon möjlighet till arbetsmarknadsprövning föreskrivs inte i Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av

tjänster eller 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. Sistnämnda personkategori ingår också i många handelsavtal (se ovan). Utredaren bör därför ta ställning till om även dessa utlänningar ska undantas från ett nytt system för arbetsmarknadsprövning. Samma överväganden bör göras när det gäller en utlänning som ska delta i ett internationellt utbyte eller som beviljas arbetstillstånd som följd av ett internationellt avtal eller ett avtal med ett annat land (6 kap. 2 § tredje stycket UtlL).

Vidare prövas enligt nuvarande ordning en ansökan om arbetstillstånd från en utlänning som ska arbeta i Sverige men har sin anställning utomlands enligt samma regler som arbetskraftsinvandrare, dvs. enligt 6 kap. 2 § UtlL. Det innebär bl.a. att Migrationsverket kontrollerar om anställningen gör det möjligt för utlänningen att försörja sig och att lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Sedan den 1 juni 2022 krävs också att utlänningen har ett anställningsavtal för att arbetstillstånd ska beviljas (propositionen Skärpta och förbättrade regler om arbetskraftsinvandring [prop. 2021/22:134]). Vid denna tillståndsprövning kan det emellertid vara svårt för Migrationsverket att granska om villkoren för anställningen lever upp till kraven för arbetstillstånd eftersom arbetsgivaren inte finns i Sverige. Migrationsverket har också påtalat att en översyn av regelverket för arbetskraftsinvandrare som har sin anställning utomlands är av yttersta vikt (se Migrationsverkets svar på remiss av SOU 2021:88 med diarienummer 1.4.3-2021-22145). Det bör därför övervägas om dessa utlänningar alltjämt ska omfattas av samma regler för arbetstillstånd som övriga arbetskraftsinvandrare eller om särskilt anpassade regler för denna grupp bör införas. Om nuvarande ordning föreslås behållas bör det analyseras hur Migrationsverket på ett mera rättssäkert och ändamålsenligt sätt ska kunna kontrollera att förutsättningarna för arbetstillstånd är uppfyllda, både vid tillståndsprövningen och vid eventuella kontroller.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till vilka kategorier av utländsk arbetskraft som bör omfattas av det nya systemet för arbetsmarknadsprövning, om det bör införas några undantag och hur de i så fall bör utformas,
- analysera och ta ställning till om utlänningar som ska arbeta i Sverige men är anställda utomlands bör omfattas av samma förutsättningar för arbetstillstånd som övriga arbetskraftsinvandrare eller om särskilda regler bör införas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att avskaffa möjligheten till s.k. spårbyte

Möjligheten att göra ett s.k. spårbyte infördes i samband med reformen 2008 och innebär att asylsökande som fått avslag på sin ansökan under vissa förutsättningar i stället kan beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete (5 kap. 15 a § UtlL). För att beviljas ett sådant spårbyte krävs bl.a. att utlänningens asylansökan avslagits genom ett beslut som fått laga kraft, att utlänningen vistas här och sedan minst fyra månader har en anställning som både uppfyller kraven för arbetstillstånd i 6 kap. 2 § första stycket UtlL och avser en tidsperiod om minst ett år från ansökningstillfället. Avsikten är att spårbyte ska vara möjligt i den särskilda situation där utlänningen har arbetat i Sverige under tiden för handläggningen av asylansökan och påbörjat en etablering på den svenska arbetsmarknaden. Utlänningen ska då inte vara tvungen att lämna Sverige för att ansöka om uppehållstillstånd för arbete. Redan när möjligheten infördes anfördes emellertid att det är väsentligt att det inte skapas en ordning som leder till att asylsystemet utnyttjas av den som vill resa in i Sverige i den egentliga avsikten att få tillträde till arbetsmarknaden. Det skulle kunna leda till en urholkning av asylrätten och dess legitimitet men även till att kostnaderna för mottagandet av asylsökande ökar för samhället (jfr prop. 2007/08:147 s. 47 och 48).

Det är osäkert om denna möjlighet till spårbyte gör att fler utlänningar som bedömer att de sannolikt inte kommer få asyl ändå söker sig till Sverige. Såvitt känt finns det inte heller någon forskning på specifikt denna fråga (jfr betänkandet En långsiktigt hållbar migra-

tionspolitik [SOU 2020:54 s. 136]). I en studie från Delegationen för migrationsstudier (Delmi) påpekas dock att spårbytesmöjligheten kan uppfattas som en extra chans att få stanna i Sverige för den som har fått avslag på sin asylansökan och haft ett arbete. Det påpekas också att människor försöker få asyl i Sverige trots att de kommit hit i avsikt att jobba (De som inte får stanna – Att implementera återvändandepolitik, Henrik Malm Lindberg [Delmi rapport 2020:1 s. 77]). Riksrevisionen beslutade också den 29 oktober 2021 att genomföra en granskning av systemet med spårbyte från asyl- till arbetskraftsinvandring (dnr 3.1.1-2021-0896). Resultatet från granskningen kommer att sammanställas i en rapport med planerad publicering i september 2022.

Sedan 2017 har cirka 1 000 tillstånd för spårbyte beviljats per år. De vanligaste ursprungsländerna för de utlänningar som beviljades spårbyte för åren 2019–2021 var Irak, Uzbekistan, Iran, Afghanistan, Mongoliet och Turkiet och de vanligaste yrkeskategorierna under dessa år var restaurangbiträden, städare, snickare, lagerpersonal, kockar och butikspersonal.

Regeringen anser, i likhet med vad vissa remissinstanser uttalade redan när systemet med spårbyte föreslogs, att det finns uppenbara risker med systemet. En sådan risk är att asylsystemet kan belastas av onödiga kostnader om personer som saknar skyddsskäl ansöker om asyl i Sverige just för att via spårbyte få tillträde till den svenska arbetsmarknaden. Detta kan i sin tur leda till missbruk av såväl asyl- som arbetskraftsinvandringssystemet och minska deras legitimitet. Systemet med spårbyte kan också skapa osäkerhet för den enskilde om slutpunkten i asylprocessen och försvåra återvändandearbetet. Regeringen anser därför att det finns skäl att närmare överväga hur systemet med spårbyte kan avskaffas.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till hur systemet med s.k. spårbyte kan avskaffas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att undersöka om den särskilda avgiften bör höjas

Det förekommer att arbetsgivare anställer utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige eller som visserligen har rätt att vistas här men saknar föreskrivet arbetstillstånd. Att anställa en sådan utlänning är ett brott (20 kap. 5 § UtlL). Det kan också i vissa fall leda till en skyldighet för arbetsgivaren att betala en särskild avgift. Detta gäller även om arbetsgivaren döms för brott för att ha anställt en sådan utlänning (20 kap. 12 § UtlL). Skyldigheten gäller i vissa fall även den som är uppdragsgivare, eller uppdragsgivare i tidigare led, åt en arbetsgivare som har en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige anställd (20 kap. 12 a § UtlL). Både fysiska och juridiska personer kan förpliktas att betala särskild avgift.

Bestämmelserna om brott och särskild avgift för den som har en utlänning anställd som inte har rätt att vistas i Sverige eller som saknar föreskrivet arbetstillstånd har sin grund i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/52/EG av den 18 juni 2009 om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt, kallat sanktionsdirektivet. När sanktionsdirektivet genomfördes i svensk rätt föreskrevs att den särskilda avgiften, för varje utlänning, skulle vara hälften av det prisbasbelopp som gällde när överträdelsen upphörde. Om överträdelsen hade pågått under längre tid än tre månader var avgiften i stället hela prisbasbeloppet (propositionen Genomförande av direktivet om sanktioner mot arbetsgivare [prop. 2012/13:125]). För att motverka att arbetsgivare anställer och utnyttjar personer som inte får arbeta i Sverige har den särskilda avgiften därefter fördubblats (propositionen Utökade möjligheter till arbetsplatsinspektioner [prop. 2017/18:176]). Enligt gällande rätt är avgiften alltså, för varje utlänning, det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde när överträdelsen upphörde. Om överträdelsen har pågått under en längre tid än tre månader, är avgiften för varje utlänning i stället två prisbasbelopp. Prisbasbeloppet för 2022 är 48 300 kronor.

Utlänningar som saknar rätt att vistas eller arbeta i Sverige är en utsatt grupp som riskerar att falla utanför de skyddsnät som finns i fråga om t.ex. arbets- och anställningsvillkor. Risken för att de utnyttjas av oseriösa arbetsgivare är alltså stor. Arbetsgivare som anställer personer, med vetskap om att de inte har rätt att vistas eller arbeta här, erbjuder ofta låga löner och dåliga arbetsförhållanden, vilket

också leder till osund konkurrens på arbetsmarknaden och mellan företag. Regeringen anser att detta utnyttjande av utsatta människor behöver motverkas ytterligare. Möjligheten att, med beaktande av EU-rätten, ytterligare höja den särskilda avgiften bör därför övervägas. En utgångspunkt bör vara att den särskilda avgiften ska vara effektiv, proportionell och avskräckande (jfr artikel 5 i sanktionsdirektivet) även t.ex. för ett större företag med en hög omsättning och inte avvika väsentligt från vad som gäller i andra jämförbara länder. Ett sätt att åstadkomma en sådan ordning kan vara att differentiera avgiften i högre grad än i dag, t.ex. genom att införa en möjlighet att ta ut avgiften som en viss procentsats av omsättningen.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om den särskilda avgiften enligt 20 kap. 12 och 12 a §§ UtlL ska höjas och differentieras, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska beskriva viktiga ställningstaganden i utformningen av förslagen. Alternativa lösningar som övervägts ska beskrivas och skälen till att de har valts bort ska redovisas. Behovet av eventuella övergångsregler ska också särskilt övervägas och redovisas. Utredaren får i mån av tid ta upp andra för uppdraget relevanta frågor.

Utredaren ska ange kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar och särskilt bedöma förslagens samhällsekonomiska konsekvenser och konsekvenser i övrigt för enskilda, företag och det allmänna, inklusive handläggningstider. Om förslagen medför ökade kostnader för det allmänna, ska förslag till finansiering redovisas. Utredaren ska säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden i övrigt. Utredaren ska genomgående ha ett jämställdhets- och barnrättsperspektiv i den analys som görs. Den statistik som utredaren redovisar ska vara köns- och åldersuppdelad när det är möjligt.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska undersöka och beskriva hur arbetsmarknadsprövningen är utformad i några länder som är jämförbara med Sverige. Utredaren ska samråda med relevanta myndigheter, däribland Migrationsverket och Arbetsförmedlingen, och inhämta synpunkter från arbetsmarknadens parter och andra relevanta företrädare på arbetsmarknaden. Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, utredningsväsendet och EU.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 juli 2023.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2023:25

Tilläggsdirektiv till Utredningen om en behovsprövad arbetskraftsinvandring (Ju 2022:11)

Beslut vid regeringssammanträde den 16 februari 2023

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 30 juni 2022 kommittédirektiv om en behovsprövad arbetskraftsinvandring (dir. 2022:90). Enligt direktiven ska utredaren bl.a. analysera och ta ställning till hur ett nytt och effektivt system för arbetsmarknadsprövning vid arbetskraftsinvandring kan utformas, hur Migrationsverkets certifieringssystem ska förhålla sig till det nya systemet med arbetsmarknadsprövning samt vilka kategorier av utländsk arbetskraft som bör omfattas av det nya systemet för arbetsmarknadsprövning, om det bör införas några undantag och hur de i sådana fall bör utformas. Inom ramen för uppdraget om arbetsmarknadsprövning ingår också som ett deluppdrag att analysera och ta ställning till om utlänningar som ska arbeta i Sverige men är anställda utomlands bör omfattas av samma förutsättningar för arbetstillstånd som övriga arbetskraftsinvandrare eller om särskilda regler bör införas. Enligt direktiven ska hela uppdraget redovisas senast den 31 juli 2023. Uppdraget ändras nu på så sätt att utredaren inte ska fullfölja uppdraget att föreslå ett nytt och effektivt system för arbetsmarknadsprövning, med angränsande frågor. Deluppdraget om utlänningar som ska arbeta i Sverige men är anställda utomlands ska dock fortfarande fullföljas.

Utredaren ska i stället ta fram förslag på åtgärder som skärper villkoren för arbetskraftsinvandringen, bl.a. genom att föreslå regler-

ingar som innebär att det ska krävas en heltäckande sjukförsäkring avseende hälso- och sjukvård och en viss lönenivå för att beviljas arbetstillstånd, men med möjlighet att föreskriva om ett lägre lönekrav för enskilda yrkesgrupper samt att vissa yrkesgrupper ska kunna exkluderas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd. Utredaren ska också föreslå åtgärder som främjar den högkvalificerade arbetskraftsinvandringen. Förslagen ska utformas på ett sätt som så långt som möjligt förenklar handläggningen, minimerar den administrativa bördan för arbetsgivare och möjliggör korta handläggningstider. Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället i sin helhet redovisas senast den 31 januari 2024.

Uppdraget att skärpa villkoren för arbetskraftsinvandring

Sverige ska värna och förbättra reglerna för den kvalificerade och högkvalificerade arbetskraftsinvandringen. För såväl seriösa företag som arbetstagare är det viktigt att kriminalitet och fusk som är kopplat till arbetskraftsinvandring bekämpas med full kraft. I Tidöavtalet, som är ett avtal mellan Moderaterna, Kristdemokraterna, Liberalerna och Sverigedemokraterna, anges ett flertal åtgärder för att skärpa villkoren för arbetskraftsinvandring. Som ett led i att genomföra dessa delar av Tidöavtalet behöver utredningens nuvarande uppdrag ändras.

En viss lönenivå som utgångspunkt för arbetstillstånd

För att ett arbetstillstånd ska kunna beviljas en arbetskraftsinvandrare måste enligt gällande rätt såväl försörjningskravet som övriga villkor i 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen (2005:716), förkortad UtlL, vara uppfyllda. Försörjningskravet innebär för närvarande 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 bl.a. boende och uppehälle (prop. 2007/08:147 s. 59). Enligt Migrationsöverdomstolen 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. Detta försörjningskrav gäller alla tillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL.

Den 30 november 2022 antog riksdagen förslaget i propositionen Ett höjt försörjningskrav för arbetskraftsinvandrare (prop. 2021/22:284, bet. 2022/23:SfU9, rskr. 2022/23:42). I propositionen föreslås att en arbetskraftsinvandrare genom sin anställning – i stället för att kunna försörja sig – ska uppnå en god försörjning för att kunna beviljas ett arbetstillstånd.

Vad som närmare avses med en god försörjning kommer att regleras på förordningsnivå, men klart är att förändringen avser att höja försörjningsnivån jämfört med i dag. Författningsändringarna ska träda i kraft den dag som regeringen bestämmer. Även detta försörjningskrav kommer att gälla samtliga tillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL.

Enligt regeringen behöver reglerna emellertid förändras ytterligare. Sverige är i första hand i behov av kvalificerad och högkvalificerad arbetskraft men har trots det en omfattande arbetskraftsinvandring till yrken där kraven på utbildning och yrkeserfarenhet är låga samt till yrken där lönerna är låga. I många fall handlar det om arbeten som bör kunna utföras av personer som redan bor i Sverige. Det förekommer också omfattande problem med missbruk av regelverket, särskilt inom lågkvalificerade yrken. Ett krav på en högre lönenivå kan minska arbetskraftsinvandringen inom lågkvalificerade yrken samtidigt som det kan innebära att den arbetskraft som redan finns i Sveriges bättre kan tas tillvara. En sådan ordning kan också bidra till färre ansökningar vilket kan leda till snabbare handläggningstider för de arbetskraftsinvandrare som uppfyller kraven och därmed förenkla kompetensförsörjningen för arbetsgivare som har behov av att anställa kvalificerad arbetskraft från ett tredjeland. Utgångspunkten för uppdraget bör därför i enlighet med Tidöavtalet vara att arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL endast ska kunna beviljas om det arbete till vilket arbetskraftsinvandring sker i normalfallet har en lönenivå motsvarande medianlönen, även om den exakta nivån blir en fråga för utredaren att ta ställning till. Det är viktigt att lönekravet utformas så att det kan följa löneutvecklingen över tid.

Ett lönekrav finns redan i gällande rätt. För att beviljas ett uppehålls- och arbetstillstånd för högkvalificerad anställning (EU-blåkort) krävs bl.a. att lönen är minst en och en halv gånger den genomsnittliga bruttoårslönen i Sverige (lönetröskeln), se 6 a kap. 1 § UtlL. Utöver ett nytt lönekrav ska fortsatt gälla att lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte ska vara sämre än de villkor som

följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen (6 kap. 2 § första stycket 2 UtlL).

Det kan dock finnas situationer när den arbetskraft som redan finns i Sverige inte räcker till för att fylla behoven inom yrken där lönen är lägre än det fastslagna lönekravet. Det kan röra sig om yrken inom vilka det krävs särskild kompetens, erfarenhet eller skicklighet. Det är i dessa fall nödvändigt att möjliggöra undantag från den lönenivå som ska gälla generellt för att inte riskera kompetensbrist. Det kan även aktualiseras inom exempelvis yrken som är säsongsbundna. I uppdraget ingår därför att föreslå hur ett lägre lönekrav för enskilda yrkesgrupper kan utformas. Ett alternativ skulle kunna vara att utforma det lägre lönekravet som ett försörjningskrav. Enligt Tidöavtalet är det regeringen som ska kunna föreskriva om ett lägre lönekrav för vissa yrkesgrupper. Ett sådant förslag ska därför lämnas. Förslaget kan innebära en ordning där t.ex. relevanta myndigheter, arbetsmarknadens parter eller andra aktörer tar fram ett beslutsunderlag om vilka behov på arbetsmarknaden som inte kan fyllas av arbetskraft i Sverige. Även såväl lönespannet inom en och samma yrkesgrupp som regionala skillnader i efterfrågan och utbud av arbetskraft behöver beaktas.

Det nya lönekravet ska analyseras i förhållande till den svenska arbetsmarknadsmodellen inom vilken arbetsmarknadens parter ansvarar för lönebildningen. Vidare bör lönekravet under en övergångsperiod om 12 månader från de nya reglernas ikraftträdande inte gälla för förlängningsansökningar av arbetstillstånd som beviljats enligt tidigare regler. Under arbetet bör information inhämtas om hur liknande system fungerar i några andra länder som är jämförbara med Sverige. Alternativa lösningar bör övervägas och för- eller nackdelar med dessa lösningar i förhållande till de förslag som utredningen lämnar ska redovisas.

Därutöver ska utredaren ta ställning till om vissa kategorier av utländsk arbetskraft helt bör undantas från ett nytt lönekrav eller alltid omfattas av ett lägre lönekrav, ett försörjningskrav eller vad som annars bör gälla. Det kan t.ex. handla om personer som ska arbeta i Sverige under en begränsad tid och som omfattas av handelsavtal eller andra internationella avtal.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till hur ett regelverk kan utformas som utgår från att arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL i normalfallet endast kan beviljas om utlänningen erbjuds en viss lönenivå,
- analysera och ta ställning till hur ett lägre lönekrav för enskilda yrkesgrupper kan utformas, vilka yrkesgrupper som bör omfattas och hur urvalet av dessa yrkesgrupper kan ändras över tid,
- analysera och ta ställning till om vissa kategorier av utländsk arbetskraft helt bör undantas från ett nytt lönekrav eller vad som annars bör gälla, med hänsyn till Sveriges internationella åtaganden, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Vissa yrkesgrupper bör kunna exkluderas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd

Under senare år har allt fler problem uppdagats och flera rapporter kartlagt ett missbruk av systemet med arbetskraftsinvandring, exempelvis kopplat till personer som har arbetstillstånd för att arbeta som personliga assistenter. Såväl migration på oriktiga grunder som exploatering och människohandel har identifierats kopplat till assistansbranschen. Nationellt underrättelsecentrum har påtalat att kombinationen av en rättighetslagstiftning inom assistansersättning och en generöst utformad arbetskraftsinvandringslagstiftning innebär att staten blir möjliggörare för systematiska brottsupplägg (Strategisk rapport om hur personlig assistans och arbetstillstånd otillbörligt och systematiskt utnyttjas av organiserad brottslighet, den 23 september 2020). Arbetskraftsinvandringen av personliga assistenter är alltså i stor utsträckning förenad med missbruk, fusk och kriminalitet, men det saknas möjligheter att föreskriva att den yrkesgruppen ska exkluderas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd. I betänkandet Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m. (SOU 2021:88 s. 154 och 155) framkommer också att missbruk av systemet med arbetskraftsinvandring rapporteras inom flera olika branscher, några exempel är bygg, städ, handbilstvätt, restaurang, skönhet och bilverkstäder.

I enlighet med Tidöavtalet bör det övervägas hur en ordning kan utformas som innebär att regeringen kan föreskriva att vissa yrkesgrupper exkluderas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd. Det kan t.ex. handla om personliga assistenter och andra yrkesgrupper där missbruk av systemet med arbetskraftsinvandring är omfattande. I uppdraget ingår också att analysera och ta ställning till hur urvalet av yrkesgrupper kan ändras över tid. Hänsyn bör tas till Sveriges internationella åtaganden i exempelvis handelsavtal. Utredaren får även föreslå andra effektiva åtgärder för att motverka missbruk av systemet med arbetskraftsinvandring. Det kan exempelvis handla om en skyldighet för arbetsgivare att till Migrationsverket anmäla anställningar som avslutats eller aldrig tillträtts.

Utredaren ska därför

- föreslå hur ett regelverk kan utformas som innebär att vissa yrkesgrupper kan exkluderas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd,
- analysera och ta ställning till vilka yrkesgrupper som inledningsvis bör omfattas av en sådan exkludering och hur urvalet av dessa yrkesgrupper kan ändras över tid, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Heltäckande sjukförsäkring

Möjligheten att som enskild få tillgång till svensk hälso- och sjukvård utgår ifrån att man är bosatt i Sverige (se 8 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen [2017:30]). Tolkningen av bosättningsbegreppet utgår i praktiken från folkbokföringslagen (1991:481). Motsvarande bestämmelser om tandvård finns i tandvårdslagen (se 5 § tandvårdslagen [1985:125]). Tillgången till tandvård samt hälso- och sjukvård är alltså inte något som automatiskt tillhandahålls i samband med eller endast som en följd av arbete som utförs i Sverige.

Om ett arbetstillstånd beviljas för en kortare tid, i regel kortare tid än ett år, kan det alltså förekomma att utlänningen inte kommer att anses vara bosatt i Sverige och därmed inte ha tillgång till full hälso- och sjukvård. I enlighet med Tidöavtalet bör det därför övervägas hur ett regelverk kan utformas som innebär att arbetstillstånd endast kan beviljas en utlänning som har ordnat en heltäckande sjuk-

försäkring för den första tillståndstiden. Därtill avser regeringen att, i enlighet med Tidöavtalet, återkomma med förslag vad avser kvalificering till välfärden varför den första tillståndstiden på sikt kan komma att bli längre. Uttrycket heltäckande sjukförsäkring förekommer redan på flera andra ställen i utlänningslagen och bör därför ha samma innebörd i detta sammanhang (jfr bl.a. 5 kap. 9 §, 6 a kap. 1 §, 6 b kap. 1 § och 6 c kap. 2 §). Regionernas kostnader för vården ska ersättas av utlänningens heltäckande sjukvårdsförsäkring eller av utlänningen själv.

Utredaren ska därför

- föreslå ett regelverk som innebär att arbetstillstånd endast kan beviljas en utlänning som har ordnat en heltäckande sjukförsäkring för den första tillståndstiden, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Ett höjt försörjningskrav för tillstånd för företagsintern förflyttning och tillstånd för säsongsarbete

En förutsättning för att beviljas såväl ett uppehålls- och arbetstillstånd för företagsintern förflyttning av personal (ICT-tillstånd) som ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse är att utlänningen kan försörja sig (6 b kap. 1 och 2 §§ UtlL). Detsamma gäller i fråga om ett tillstånd för säsongsarbete (6 c kap. 2 § UtlL). Vid genomförandet av de båda bakomliggande EU-direktiven i svensk rätt anfördes i förarbetena att ett motsvarande krav som det i 6 kap. 2 § första stycket UtlL bör införas även för den som ansöker om dessa tillstånd och att bestämmelserna bör utformas på samma sätt. För riktlinjer när det gäller nivån på försörjningskravet för dessa tillstånd hänvisades därför till tillämpningen av de allmänna reglerna om arbetstillstånd (prop. 2017/18:34 s. 48 och prop. 2017/18:108 s. 37). Det innebär alltså att det för närvarande krävs att lönen som lägst måste uppgå till 13 000 kronor per månad. Regeringen anser att även dessa utlänningars ställning på arbetsmarknaden bör stärkas och att konkurrens med låga löner måste motverkas. Försörjningskravet för tillstånd enligt 6 b kap. och 6 c kap. UtlL får dock inte vara så högt att förenligheten med respektive bakomliggande EU-direktiv riskerar att åsidosättas. Det innebär att kravet på lönenivå för tillstånd enligt 6 b kap. och 6 c kap. UtlL måste övervägas i särskild ordning.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till hur försörjningskravet för tillstånd enligt 6 b kap. och 6 c kap. UtlL bör höjas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att främja högkvalificerad arbetskraftsinvandring

Regeringen är mån om att särskilt främja den högkvalificerade arbetskraftsinvandringen till Sverige. Genom att minska den lågkvalificerade arbetskraftsinvandringen ges möjligheter för att skapa ett enklare och snabbare system för den högkvalificerade arbetskraftsinvandringen. Bland annat skulle då de omfattande resurser som i dag läggs på att kontrollera ansökningar inom lågkvalificerade branscher där stora problem med missbruk är vanligt förekommande i stället kunna läggas på ansökningar från högkvalificerad arbetskraft. I gällande rätt finns det redan ett regelverk som tar sikte på högkvalificerade anställningar (6 a kap. UtlL om EU-blåkort). En utredare har fått i uppdrag att föreslå hur Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2021/1883 av den 20 oktober 2021 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning och om upphävande av rådets direktiv 2009/50/EG, kallat 2021 års blåkortsdirektiv, ska genomföras i svensk rätt. Uppdraget innefattar bl.a. att ta ställning till vilka författningsändringar som krävs och de valmöjligheter som 2021 års blåkortsdirektiv erbjuder. Uppdraget ska redovisas senast den 16 mars 2023 (Ju 2022:C).

Migrationsverket har i regleringsbrevet för 2023 fått i uppdrag att främja högkvalificerad arbetskraftinvandring till Sverige. Det bör övervägas vad som därutöver kan göras för att attrahera och behålla högkvalificerade arbetskraftsinvandrare. Förslagen bör i första hand avse ytterligare åtgärder utöver redovisningen av uppdraget Ju 2022:C, som inom ramen för 2021 års blåkortsdirektiv gör regelverket om EU-blåkort i svensk rätt så enkelt och attraktivt som möjligt, men även andra förslag får lämnas. Det kan t.ex. handla om kortare handläggningstider och förenklade tillståndsprocesser, såväl vid förstagångs- och förlängningsansökningar som vid byte av tjänst eller arbetsgivare. Det kan även handla om åtgärder som främjar samverkan mellan myndigheter och säkerställer att regelverken inte skapar onödiga hinder avseende den högkvalificerade arbetskraft som Sverige är i behov

av. En annan åtgärd som skulle kunna frigöra resurser från Migrationsverket och bidra till kortare handläggningstider är att överväga om arbetskraftsinvandrare som provanställs enligt 6 § lagen (1982:80) om anställningsskydd bör beviljas en längre tillståndstid än sex månader. Utredaren bör också ta del av hur några relevanta länder arbetar med att främja kvalificerad arbetskraftsinvandring för att bidra till att de förslag som lämnas blir internationellt konkurrenskraftiga.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till åtgärder som främjar den högkvalificerade arbetskraftsinvandringen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredningen ska inte lägga förslag som inskränker Migrationsverkets möjlighet enligt gällande rätt att avstå från att återkalla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för en arbetskraftsinvandrare på grund av att arbetsgivaren utan uppsåt begått mindre eller obetydliga fel i frågan om villkoren för arbetstillstånd, även om felet upptäcks efter det att tillståndstiden löpt ut eller om Migrationsverket uppmärksammat det. Utredaren ska inte längre undersöka och beskriva hur arbetsmarknadsprövningen är utformad i några andra länder som är jämförbara med Sverige.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 januari 2024.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2024

Kronologisk förteckning

1. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. Ju.
2. Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. S.
3. Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. Ku.
4. Inskränkningarna i upphovsrätten. Ju.
5. Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. Ju.
6. Steg mot stärkt kapacitet. Fi.
7. Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. Ju.
8. Livsmedelsberedskap för en ny tid. LI.
9. Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. U.
10. Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. Ju.
11. Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. KN.
12. Mål och mening med integration. A.
13. En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. Ju.
14. Arbetslivskriminalitet – myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. A.
15. Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. Ju.

Statens offentliga utredningar 2024

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Mål och mening med integration. [12]

Arbetslivskriminalitet – myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. [14]

Finansdepartementet

Steg mot stärkt kapacitet. [6]

Justitiedepartementet

Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. [1]

Inskränkningarna i upphovsrätten. [4]

Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. [5]

Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. [7]

Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. [10]

En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. [13]

Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. [15]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. [11]

Kulturdepartementet

Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. [3]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Livsmedelsberedskap för en ny tid. [8]

Socialdepartementet

Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. [2]

Utbildningsdepartementet

Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. [9]