

Kommittédirektiv

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 regleringar 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 UtL, 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 UtL.

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 UtL.

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 tredjeländ. Utgångspunkten för uppdraget bör därför i enlighet med Tidöavtalet vara att arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtL 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 gång den genomsnittliga bruttoårslönen i Sverige (lönetröskeln), se 6 a kap. 1 § UtL. 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 UtL).

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 säsongbundna. 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 UtL 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 uppdragats 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 sjukförsäkring 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 säsongarbete

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 säsongarbete (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 tillståndprocesser, 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)