

Ett höjt försörjningskrav för arbetskraftsinvandrare (Ju2023/00106)

Migrationsverket har fått tillfälle att yttra sig över promemorian Ett höjt försörjningskrav för arbetskraftsinvandrare. I promemorian föreslås att en god försörjning enligt 6 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) ska innebära att en arbetskraftsinvandrare får en lön som uppgår till minst 80 procent av den medianlön som Statistiska centralbyrån (SCB) publicerar för Sverige.

Migrationsverket har tidigare lämnat synpunkter rörande kravet på god försörjning¹. Detta yttrande avser de delar av promemorian som har påverkan på myndighetens verksamhet. Migrationsverket önskar framföra följande.

God försörjning ska motsvara 80 procent av medianlönen

Vad som ska anses med god försörjning

Migrationsverket ställer sig positivt till utformningen av kravet på god försörjning. En schablonbaserad beräkning ökar förutsebarheten för den sökande och möjliggör en effektivare handläggning. Det förutsätter dock att lagstiftningen och vägledningen är entydig och precis.

Migrationsverkets lönestatistik över arbetstagare som har ett giltigt tidsbegränsat tillstånd för arbete eller som har en öppen förlängningsansökan visar att cirka 73 procent av arbetstagarna i maj 2023 hade en lön som översteg 26 560 kr, det vill säga 80 procent av medianlönen. Av de som inte når upp till kravet på god försörjning, enligt föreslagen nivå, hade drygt hälften en lönenivå i spannet 23 000 – 26 560 kr. Ett rimligt antagande är att arbetsgivarna till denna grupp har goda möjligheter att justera lönen för att komma över det föreslagna lönekravet.

¹ Migrationsverkets remissvar rörande slutbetänkandet SOU 2021:88 Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering [Remiss av SOU 2021:88 Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m. - Regeringen.se](#).

De som idag ligger klart under det föreslagna kravet om god försörjning utgör cirka 13 procent och för dessa är antagandet att avståndet mellan nuvarande lön och det föreslagna kravet är för stort för att arbetsgivaren ska kunna tillgodose en löneökning för att uppfylla kraven för uppehålls- och arbetstillstånd.

Av promemorian framgår att det endast är de arbetstagare som söker arbetstillstånd enligt reglerna i 6 kap. 2 § utlänningslagen som kommer att omfattas av det höjda försörjningskravet. De som inte kommer att omfattas är därmed bland annat de arbetstagare som nyttjar den fria rörligheten, de som har eller ansöker om EU-blåkort (6 a kap. utlänningslagen), de som har eller ansöker om ICT-tillstånd (6 b kap. utlänningslagen) och de som har eller ansöker om tillstånd för säsongarbete (6 c kap. utlänningslagen).

Migrationsverket efterfrågar ett klargörande kring huruvida ansökningar om arbetstillstånd med stöd av 6 kap. 2 § tredje stycket utlänningslagen omfattas av kravet på god försörjning. Av det berörda lagrummet framgår att arbetstillstånd även får 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 uttryckliga regler för anställningar och uppdrag som faller under internationellt utbyte eller internationella avtal. Det är främst ansökningar om arbetstillstånd för professionella idrottsutövare och tränare, tillstånd för praktik, tillstånd för feriearbete inom ramen för avtal om ungdomsutbyte² som prövas och beviljas med stöd av denna bestämmelse, men det förekommer även andra typer av anställningar som prövas inom ramen för 6 kap. 2 § tredje stycket utlänningslagen (exempelvis anställningar inom främmande staters krigsmakter).

Enligt Migrationsverket bör vissa grundläggande regler, såsom försörjningskravet, likabehandling och godtagbara anställningsvillkor gälla alla former av anställning i Sverige, oavsett med stöd av vilken bestämmelse som arbetstillståndet beviljas. Det innebär att vissa av de krav som ställs på anställningar i övrigt aktualiseras även för arbete inom ramen för internationellt utbyte. Bestämmelsen i 6 kap. 2 § första stycket bör därför tjäna som utgångspunkt för tillämpningen om inte någon särskild reglering säger annat.

Ett exempel på en sådan särskild reglering är Migrationsverkets överenskommelse med Riksidrottsförbundet om samarbete angående handläggning av ansökningar om arbetstillstånd för idrottsutövare och tränare av viss erfordrad kvalitet för anställning hos idrottsorganisationer inom Riksidrottsförbundet (dnr 3.2.6-2014-13003, bilaga 1).

² Exempelvis [Samförståndsavtal med Australien om feriearbete - Regeringen.se](#), [Samförståndsavtal med Kanada om rörlighet för unga personer - Regeringen.se](#).

Av överenskommelsen framgår bland annat att de allmänna förutsättningarna för att bevilja arbetstillstånd i 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen bör i tillämpliga delar gälla även vid internationellt utbyte, vilket innebär att sökande måste garanteras en kontant ersättning som ligger på en sådan nivå att de kan försörja sig med den. Idag ligger den överenskomna lönen på 14 300 kr och den överstiger det nuvarande försörjningskravet på 13 000 kr.

Migrationsverket önskar ett förtydligande kring om de grundläggande kraven, inklusive kravet på god försörjning, även fortsättningsvis bör ställas på en anställning där tillståndet beviljas med stöd av 6 kap. 2 § tredje stycket utlänningslagen. För det fall en anställning som prövas enligt detta lagrum inte behöver uppfylla kravet på god försörjning, efterfrågar Migrationsverket ett klargörande kring vilka förutsättningar som en anställning behöver uppfylla för att ett arbetstillstånd inom ramen för internationellt utbyte eller avtal ska kunna ges. Det bör även betonas att inte alla anställningar som prövas inom ramen för bestämmelsen regleras i särskilda avtal eller överenskommelser där villkoren för tillståndet finns. Frågan som uppkommer är därför om kravet på att den sökande ska kunna försörja sig på sin anställning kan ställas även i fortsättningen och - om så är fallet - hur ett sådant försörjningskrav bör utformas. Eftersom det för många av dessa anställningar saknas kollektivavtal eller branschpraxis finns en stor risk att anställningarna blir oreglerade.

Migrationsverket önskar uppmärksamma på att även de som ansöker om uppehålls- och arbetstillstånd enligt 5 kap. 15 a § utlänningslagen kommer att omfattas av kravet på god försörjning i den föreslagna utformningen. Det med hänsyn till att dessa ärenden beviljas arbetstillstånd med stöd 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen.

Hur prövningen ska göras

Migrationsverket vill lyfta det följande. Det belopp som uppfyller kravet på god försörjning kommer att justeras årligen, i samband med att SCB publicerar uppgifter om medianlön i Sverige. Det är viktigt att publiceringen sker årligen vid samma tidpunkt så att den sökande kan förutse när beloppet kommer att ändras.

Vidare kommer Migrationsverket att behöva kontrollera om kravet på god försörjning har varit uppfyllt under tillståndstiden. Med hänsyn till att de flesta arbetstillstånd beviljas för två år kan det innebära att beloppet som uppfyller kravet på god försörjning kan komma att ändras flera gånger under tillståndstiden. Förvisso ändras även de flesta kollektivavtalsenliga lönerna årligen, så denna typ av prövning är inte främmande, men det innebär onekligen ytterligare ett moment i prövningen.

Av förslaget framgår att det ska vara den medianlön som gäller vid tidpunkten för ansökan som ska gälla. Det kommer att ha en särskild betydelse i fråga om ansökan om förlängt tillstånd.

Att tillståndet beviljas med utgångspunkt i förhållanden vid ansökningstillfället kan komma att innebära att kravet på god försörjning kommer att vara uppfyllt enbart under en viss del av tillståndet, fram tills en ny medianlön publicerats. Eftersom ett förlängt tillstånd beviljas kant-i-kant med det föregående tillståndet, och därmed delvis retroaktivt, ligger det i sakens natur att villkoren för tillståndet måste vara uppfyllda även under handläggningstiden. Om medianlönen ändras under handläggningstiden kommer kravet på god försörjning de facto att vara uppfyllt enbart under en del av tillståndet.

Ett förtydligande önskas även kring frågan om hantering av en förlängningsansökan där uppgifter om medianlön för innevarande år och eventuellt för föregående år saknas, med hänsyn till att viss statistik från SCB lanseras först i mitten på året. Det framstår som rimligt att Migrationsverket i vissa fall enbart kommer ha tillgång till medianlön som gällde för två år sedan.

Enligt Migrationsverkets uppskattning kommer det att finnas ansökningar om arbetstillstånd där lönen inte når upp till kravet på god försörjning. En naturlig konsekvens av att lagstiftningen träder i kraft blir att lönen kommer att justeras för att komma över det föreslagna kravet. En av konsekvenserna blir att dessa ärenden behöver kompletteras för att arbetsgivaren och arbetstagaren ska ha möjlighet att möta de ändrade förutsättningarna för tillståndet. Det som kan aktualiseras är uppgiftens trovärdighet - Migrationsverket behöver göra en bedömning av om det rör sig om en verklig lönehöjning, vilket kan vara svårt med hänsyn till att det vid tidpunkten för prövningen saknas historik kring om arbetstagaren fått en lön som uppfyller kravet på god försörjning. Risken finns att oseriösa arbetsgivare redovisar löner som till synes uppfyller kravet samtidigt som den lön som faktiskt betalas ut är mycket lägre än den redovisade.

Att vägledning ges kring vad som avses med en god försörjning, vilka lagrum som detta krav ska tillämpas på samt hur prövningen ska göras är av stor vikt för Migrationsverket, främst för att myndigheten ska kunna säkerställa en stringent, transparent och rättssäker prövning och samordna tillämpningen. Med hänsyn till att handläggningen kommer att vara mer komplex är tydligheten i lagstiftningen viktig, bland annat för att hålla handläggningstiderna nere.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

I promemorian föreslås att förordningsändringen ska träda i kraft den 1 oktober 2023. Vidare framgår det att det inte finns något behov av övergångsbestämmelser.

Migrationsverkets bedömning är att det kommer att finnas ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd där anställningsvillkoren inte uppfyller det nya kravet och därför behöver kompletteras. Det kommer onekligen att förlänga handläggningstiderna.

Myndigheten behöver anpassa handläggningsstöd och handläggningssystem för att möta det nya kravet. Även information till externa parter, ansökningsblanketter, e-tjänster och beslutsmallar behöver justeras i samband med ändrad lagstiftning. Därför är det av vikt att detta beaktas i samband med datum för ikraftträdandet.

Konsekvensanalys

Migrationsverket noterar att de yrkesområden som kommer påverkas särskilt vid införandet är yrken inom service, omsorg, försäljning, lantbruk, trädgård, skogsbruk, fiske och yrken med krav på kortare utbildning eller introduktion. För samtliga dessa yrken har majoriteten en lönenivå som idag ligger under föreslaget lönekrav.

Lönenivå på personer med gällande TUT eller öppen förlägningsansökan inom arbetsmarknad				
Yrkesområde	Inkomstnivå i kr			Totalt
	Antal lägre än 23000	Antal inom 23000-26560	Antal högre än 26560	
Chefsyrken	38	68	1922	2028
Service-, omsorgs- och försäljningsyrken	1374	2467	1011	4852
Yrken inom administration och kundtjänst	283	430	759	1472
Yrken inom byggverksamhet och tillverkning	303	709	3166	4178
Yrken inom lantbruk, trädgård, skogsbruk och fiske	656	553	110	1319
Yrken inom maskinell tillverkning och transport m.m.	237	303	606	1146
Yrken med krav på fördjupad högskolekompetens	475	291	26905	27671
Yrken med krav på högskolekompetens eller motsvarande	182	338	6542	7062
Yrken med krav på kortare utbildning eller introduktion*	3798	2700	812	7310
Övriga	16	7	61	84
Totalt	7362	7866	41894	57122
<i>Löneuppgift saknas pga pappersansökan</i>	-	-	-	8880

*T.ex. restaurangpersonal, bärplockare, plantörer, städyrken

Lönenivå på personer med gällande TUT eller öppen förlägningsansökan inom arbetsmarknad			
Yrkesområde	Inkomstnivå i kr		
	Andel lägre än 23000	Andel inom 23000-26560	Andel högre än 26560
Chefsyrken	2%	3%	95%
Service-, omsorgs- och försäljningsyrken	28%	51%	21%
Yrken inom administration och kundtjänst	19%	29%	52%
Yrken inom byggverksamhet och tillverkning	7%	17%	76%
Yrken inom lantbruk, trädgård, skogsbruk och fiske	50%	42%	8%
Yrken inom maskinell tillverkning och transport m.m.	21%	26%	53%
Yrken med krav på fördjupad högskolekompetens	2%	1%	97%
Yrken med krav på högskolekompetens eller motsvarande	3%	5%	93%
Yrken med krav på kortare utbildning eller introduktion*	52%	37%	11%
Övriga	19%	8%	73%
Totalt	13%	14%	73%

*T.ex. restaurangpersonal, bärplockare, plantörer, städyrken

Konsekvensen för Migrationsverket

Lönestatistiken ovan visar att ungefär var fjärde arbetstagare har en lön under det föreslagna kravet men att många ligger strax under och kan uppnå kravet genom en realistisk löneökning. Mot bakgrund av detta bedömer Migrationsverket att det i realiteten är 10-20 procent av sökande arbetstagare som kommer att påverkas av den föreslagna regeländringen. En viss andel av dessa kommer att avstå från att ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd för arbete i Sverige. Bedömningen är dock att fortsatt många ändå kommer att ansöka om tillstånd och då antingen uppge en lön som understiger lönekravet och få avslag eller uppge en lön som överstiger kravet men där det finns anledning för Migrationsverkets att kontrollera löneuppgiften. Detta mot bakgrund av att det redan idag förekommer fusk vad gäller utbetalning av lön enligt den uppgift som lämnats vid ansökan till Migrationsverket. Dessa ärenden är generellt mycket mer utredningskrävande än ett genomsnittligt arbetstillståndsärende.

Utöver detta konstaterar Migrationsverket att förslaget kommer att innebära ett initialt ökat behov av att kommunicera om regeländringen vilket också sannolikt kommer resultera i en ökad mängd kompletteringar. Dessutom kommer det vid förlängningsansökan krävas ytterligare ett steg för att utreda om den sökande under hela tillståndstiden haft en lön som legat över lönekravet, som revideras varje år.

Sammanfattningsvis är Migrationsverkets bedömning att en viss del sökanden kommer att avstå från att ansöka om arbetstillstånd i Sverige men att många, som idag ligger under lönekravet, ändå kommer att ansöka och uppge löneuppgifter som Migrationsverket behöver kontrollera. Detta kommer att resultera i en mer utredningskrävande ärendesammansättning och utöver detta tillkommer handläggningsmoment som bedöms påverka resursbehovet. Sammantaget antas dock dessa två effekter, färre ansökningar och mer utredningskrävande ärenden, ta ut varandra och resursbehovet för att handlägga inkommande arbetsmarknadsärenden bedöms därför vara oförändrat vid införande av förslaget lönekrav.

Detta yttrande har beslutats av undertecknad generaldirektör efter föredragning av den rättsliga experten Anna Bartosiewicz. I den slutliga beredningen har även rättschefen Carl Bexelius deltagit.

Inga Thoresson Hallgren

Bilaga:

Överenskommelse mellan Migrationsverket och Riksidrottsförbundet,
Dnr 3.2.6-2014-13003