

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Justitiedepartementet

Yttrande över Ett höjt försörjningskrav för arbetskraftsinvandrare

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller promemorian Ett höjt försörjningskrav för arbetskraftsinvandrare. Det föreslås att det i utlänningsförordningen (2006:97) ska införas en ny paragraf, 5 kap. 8 a §, med följande lydelse:

Med god försörjning enligt 6 kap 2 § utlänningslagen¹ avses en lön som uppgår till minst 80 procent av den medianlön som Statistiska centralbyrån publicerar för Sverige. Den medianlön som gällde vid tidpunkten för ansökan ska tillämpas.

Förordningsändringen ska träda i kraft den 1 oktober 2023.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I promemorian anges att för att ett arbetstillstånd ska kunna beviljas en arbetskraftsinvandrare måste såväl försörjningskravet som övriga villkor i 6 kap. 2 § utlänningslagen (förkortas i det följande UtL) vara uppfyllda. Försörjningskravet innebär att inkomsten måste vara av sådan storlek att personen inte behöver försörjningsstöd för att täcka sina kostnader för bland annat boende och uppehälle.² Vidare anges att enligt praxis innebär försörjningskravet också att inkomsten som huvudregel måste uppgå till ett visst

¹ Den föreslagna 6 kap 2 § utlänningslagen (2005:716) lyder:

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

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

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

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

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

Lag (2022:1847).

² Förslagsställarens referens: Propositionen Nya regler för arbetskraftsinvandring (2007/08:147 s. 59).

schablonmässigt bestämt belopp. Migrationsverket har beräknat att lönen, oavsett sysselsättningsgrad, som lägst måste uppgå till 13 000 kronor per månad. Vid beräkningen har Migrationsverket utgått från bland annat riksnormen för försörjningsstöd, uppgifter från Statistiska centralbyrån (SCB) och Konsumentverket samt skattetabeller från Skatteverket. Övriga villkor enligt 6 kap 2 § UtIL består i att lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte får vara sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Det anges att Migrationsöverdomstolen har uttalat att en helhetsbedömning ska göras av samtliga anställningsvillkor och att så länge som villkoren vid en sådan bedömning inte kan anses vara sämre bör de kunna godtas.

Vidare anges att enligt den lagändring som beslutades av riksdagen den 30 november 2022 ska det krävas att en arbetskraftsinvandrare genom sin anställning ska uppnå en god försörjning för att han eller hon ska kunna beviljas uppehållstillstånd, vilket innebär en höjning av försörjningskravet jämfört med dagens nivå. Därefter finns en redovisning av hur en sådan lönenivå bör fastställas, och vad exempelvis remissinstanser har framfört på slutbetänkandet *Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m. (SOU 2021:88)*.³ Enligt förslagsställaren bör en lönenivå fastställas till minst 80 procent av den medianlön som SCB publicerar för Sverige. Medianlönen för 2021 var 33 200 kr. 80 procent av detta blir ett försörjningskrav med en lön på 26 560 kr.

I konsekvensutredningen anges att förslaget syftar till att återskapa legitimitet åt systemet med arbetskraftsinvandring genom att stärka arbetskraftsinvandrarens ställning på arbetsmarknaden och motverka konkurrens med låga löner.

Regelrådet finner att beskrivningen av bakgrund och syfte med förslaget är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Det går att utläsa alternativa lösningar i promemorian, kopplat till hur lönenivån för en god försörjning bör bestämmas. Förslagsställaren redovisar vissa synpunkter som inkom i remissvar till slutbetänkandet *Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m. (SOU 2021:88)*. LO hade då föreslagit att försörjningsnivån ska höjas i nivå med den allmänna löneutvecklingen sedan utlänningslagens införande år 2008. Det skulle motsvara en höjning av försörjningskravet med cirka 40 procent. Enligt regeringen skulle en sådan höjning inte anses vara tillräcklig för att ge en god försörjning. Den allmänna löneutvecklingen anges kunna räknas ut på flera olika sätt och anses därför inte vara ett tillräckligt entydigt begrepp och inte lämplig för att använda som referens för att bestämma en ny nivå på försörjningskravet. Vidare anges att Svenskt Näringsliv och Almega föreslog i sina remissvar att det gällande försörjningskravet ska ändras i relation till utvecklingen av konsumentprisindex (KPI) och fortsätta att justeras i relation till den utvecklingen framöver. Enligt ett par remissinstansers beräkning skulle det motsvara en ökning av försörjningskravet med cirka 20 procent. Enligt regeringen är KPI ett bättre alternativ och har den fördelen att försörjningskravet skulle justeras kontinuerligt kopplat till faktorer i samhället – däremot är en höjning om 20 procent alltför låg för att uppnå de syften som ska uppfyllas med kravet på en god försörjning.

³ Regelrådet yttrade sig över betänkandet vid sammanträde den 26 januari 2022, se ärende med diarienummer RR 2021-338.

Vidare anges att ett ytterligare alternativ är att knyta det höjda försörjningskravet till det prisbasbelopp som räknas fram varje år på grundval av ändringarna i det allmänna prisläget enligt bestämmelserna i socialförsäkringsbalken (2010:110). Enligt regeringen är det en mer ändamålsenlig ordning att knyta det höjda försörjningskravet till en parameter som är kopplad till lönenivåer och som följer utvecklingen på arbetsmarknaden. Eftersom prisbasbeloppet inte är en parameter kopplad till arbetsmarknaden bedöms det inte lämpligt att använda som referens för att fastställa vad som är en god försörjning för arbetskraftsinvandrare. Slutligen refererar förslagsställaren till ytterligare två remissvar på nämnda slutbetänkande, Företagarna och Teknikföretagen, som anger att försörjningsnivån med fördel skulle kunna utgöra en viss del av den svenska medianlönen.

Beskrivningen av effekter av om någon reglering inte kommer till stånd framgår på ett tillräckligt sätt av bakgrund och syfte med förslaget.

Regelrådet finner att beskrivningen av alternativa lösningar, liksom effekter av om någon reglering inte kommer till stånd, är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges att nivån inte bedöms få några EU-rättsliga konsekvenser. Den anges heller inte strida mot några internationella konventioner eller avtal som Sverige ska följa.

Enligt Regelrådet är beskrivningen något knapphändig. Regelrådet har dock inte funnit några skäl till att ifrågasätta förslagsställarens bedömning, varför beskrivningen kan godtas i detta ärende.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I promemorian anges att lagändringen ska träda i kraft den dagen som regeringen bestämmer. I enlighet med vad som anges i propositionen är det väsentligt att lagändringen och förordningsändringen träder i kraft samtidigt. Förordningsändringen ska därför träda i kraft samma dag som lagändringen, den 1 oktober 2023. Det finns inte något behov av övergångsbestämmelser.

Regelrådet har inte kunnat utläsa en beskrivning av behovet av speciella informationsinsatser.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Gällande om särskild hänsyn behöver tas till tidpunkt för ikraftträdande, framför förslagsställaren att det inte finns några behov av övergångsbestämmelser. Som framgår nedan vid beskrivningen av verksamhetspåverkan kommer det nya regelverket att tillämpas även för de arbetskraftsinvandrare som redan är anställda här och som söker förlängning av sina arbetstillstånd. Om den erbjudna lönen är lägre än 80 procent av medianlönen kan förlängningsansökan inte beviljas. Regelrådet ställer sig något frågande till förslagsställarens konstaterande gällande behovet av övergångsbestämmelser, särskilt gällande arbetstillstånden för de arbetskraftsinvandrare som söker förlängning av sina arbetstillstånd. Förslagsställaren borde ha motiverat sitt

ställningstagande på ett utförligare sätt, särskilt utifrån vikten av förutsebarhet och transparens för såväl företagen som de sökande.

Enligt Regelrådet är avsaknaden av en beskrivning av behovet av speciella informationsinsatser en brist i redovisningen. Ett ändrat inkomstkrav påverkar berörda företag som anställer arbetskraftsinvandrare i en sådan grad att informationsinsatser är relevant. En sådan beskrivning bör vanligen innehålla vilken aktör som ska utföra informationsinsatserna, en beskrivning av målgruppen som behöver informationsinsatserna, vilka kanaler som kan anses lämpliga för att nå målgruppen och tidpunkt för informationsinsatserna för att säkerställa att berörda får information i god tid före ikraftträdandetidpunkten.

Regelrådet finner att beskrivningen av om särskild hänsyn behöver tas till tidpunkt för ikraftträdande, liksom behovet av speciella informationsinsatser, är bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges följande. SCB publicerar varje år en genomsnittslön för varje yrke. Av de senast publicerade uppgifterna från 2021 framgår att den genomsnittliga lönen i vissa yrken ligger under 80 procent av den svenska medianlönen. I dessa yrken kan det därför bli svårare för arbetsgivare att rekrytera arbetskraftsinvandrare. Vidare anges att när genomsnittslönen, och inte medianlönen, används kan det få till effekt att något färre yrken kommer att hamna under försörjningskravet än om medianen hade använts. Det anges att inte heller medianlönen hade gett en helt rättvisande bild av vilka effekter försörjningskravet får på just arbetskraftsinvandrare inom vissa yrken.

Det anges att snabbmatpersonal, köks- och restaurangbiträden samt städare och hemservicepersonal är exempel på yrken där de genomsnittliga lönerna ligger under 80 procent av den svenska medianlönen. Dessa yrkesgrupper kommer därför sannolikt att påverkas av ett höjt försörjningskrav. Det anges att under år 2021 utfärdades cirka 800 arbetstillstånd för snabbmatpersonal, köks- och restaurangbiträden och cirka 600 arbetstillstånd för städare och hemservicepersonal. Det fanns runt 70 000 snabbmatpersonal samt köks- och restaurangbiträden anställda år 2020 i hela landet och närmare 80 000 anställda städare och hemservicepersonal år 2020. Det anges att det totalt sett är fler anställda arbetskraftsinvandrare i dessa yrken än vad som anges eftersom det som redovisas är antalet beviljade arbetstillstånd för år 2021. Siffrorna ger enligt förslagsställaren ändå stöd för att arbetskraftsinvandarna endast utgör en liten del av alla anställda inom yrkena snabbmatpersonal, köks- och restaurangbiträden samt städare och hemservicepersonal.

Vidare anges att ett annat exempel på yrke med en genomsnittlig lön under 80 procent av medianlönen är bärplockare och plantörer. Under år 2021 beviljades 5 546 arbetstillstånd i dessa yrken. De allra flesta bärplockare i Sverige är arbetskraftsinvandrare med arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § utlänningslagen. De anges som regel vara utstationerade via bemanningsföretag i Thailand, vilket innebär att det är bemanningsföretagen som är arbetsgivare. Det anges att en arbetsgivare som är etablerad i Sverige även fortsatt har möjlighet att i stället rekrytera bärplockare i enlighet med 6 c kap. utlänningslagen.

Det anges att vissa anställda inom kategorin växtodlare inom jordbruk och trädgård har en genomsnittslön under 80 procent av medianlönen. Inom dessa yrken beviljades 621 arbetstillstånd under 2021. Hur stor andel av arbetskraftsinvandarna som hade en lön under 80 procent av medianlönen framgår inte av uppgifterna, men sannolikt var det inte samtliga

621. Det anges att totalt sett arbetade knappt 20 000 personer som växtodlare inom jordbruk och trädgård år 2020.

Slutligen anges, gällande berörda branscher, att inom flera andra yrken är den genomsnittliga lönen visserligen inte under 80 procent av medianlönen men den genomsnittliga lönen ligger så pass nära det föreslagna försörjningskravet att det ändå finns skäl att anta att det finns individer som inte skulle nå upp till denna nya nivå. Det gäller exempelvis kockar, kallskänkor, skogsarbetare, målare, lackerare, skorstensfejare, montörer, kontorsassistenter, sekreterare, tidningsdistributörer, vaktmästare och övriga servicearbetare. Det anges att inom alla dessa yrken beviljades det totalt cirka 2 000 arbetstillstånd under 2021, vilket kan jämföras med att det under 2020 arbetade betydligt fler än 300 000 personer totalt inom de nämnda yrkena. Förslagsställaren bedömer att även inom dessa yrken utgör arbetskraftsinvandrare en liten del av det totala antalet anställda, liksom i de flesta av de ovan nämnda yrkeskategorierna. Ett undantag anges vara bärplockare. Där har dock en arbetsgivare som är etablerad i Sverige även fortsatt möjlighet att rekrytera säsongsanställda bärplockare genom reglerna i 6 c kap, utlänningslagen. Utöver det har regeringen genom tilläggsdirektiv till utredningen om en behovsprövad arbetskraftsinvandring (dir. 2023:25) gett en utredare i uppdrag att analysera och ge förslag på mer genomgripande förändringar av systemet för arbetskraftsinvandring som också kommer ta hänsyn till hur risken för kompetensbrist ska kunna motverkas. Regeringen ser att det finns många omständigheter som mildrar negativa effekter av det höjda försörjningskravet och att det finns flera goda skäl som talar för den föreslagna nivån på försörjningskravet.

Gällande antal och storlek på berörda företag framgår följande i konsekvensutredningen. Förslagsställaren hänvisar till en studie från Riksrevisionen (RIR 2016:32) där det beräknades att i genomsnitt 2,5 procent av företagen i Sverige hade anställt arbetskraftsinvandrare under perioden 2009-2013. Detta anges motsvara 18 000 företag. Även om antalet beviljade arbetstillstånd har ökat sedan Riksrevisionens studie och en större andel företag därför har anställt arbetskraftsinvandrare är det fortfarande en relativt liten andel av företagen i Sverige som använder systemet för arbetskraftsinvandring. Andelen företag anges ha varit som störst inom hotell och restaurang (15,7 procent), varför denna bransch kan påverkas särskilt av förslaget. Vidare anges att mikro- och småföretag tillsammans anställde 59 procent av alla arbetskraftsinvandrare medan större företag anställde 41 procent av arbetskraftsinvandrarna. Av mikroföretagen är en stor andel av arbetsgivarna verksam inom hotell- och restaurangbranschen (43 procent).

Regelrådet finner att beskrivningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch är godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Regelrådet har inte kunnat utläsa en beskrivning av förslagets kostnadspåverkan, utöver just den beslutade beloppsnivån på 80 procent av medianlönen.

Gällande verksamhetspåverkan framgår följande. Bland de yrkesgrupper som omnämns vid *Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch* kan det finnas yrken med en viss risk för kompetensbrist, både genom att arbetskraft från tredje land inte kan anställas, och genom att fler arbetstillfällen kan försvinna när personer med nyckelkompetens inte kan anställas.

Vidare anges att enligt den beslutade lagändringen ska det höjda försörjningskravet tillämpas på ansökningar om arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtL från dagen för ikraftträdandet. Det

innebär att de arbetskraftsinvandrare som redan är anställda här och som söker förlängning av sina arbetstillstånd kommer att omfattas av det höjda försörjningskravet. Om den erbjudna lönen är lägre än 80 procent av medianlönen kan förlängningsansökan inte beviljas. Även vid en förlängningsansökan kan det höjda försörjningskravet därmed få vissa konsekvenser för företagen.

Det anges att regeringen ser allvarligt på risken för kompetensbrist inom vissa yrken, men att det är viktigt att alla arbetskraftsinvandrare som kommer till Sverige tillförsäkras goda arbetsvillkor, och kravet på en lön som uppgår till minst 80 procent av medianlönen är en sådan åtgärd.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Beskrivningen av förslagets påverkan på företagets verksamhet kan enligt Regelrådet godtas i detta ärende. Regelrådet har inte kunnat utläsa en beskrivning av en eventuellt ökad tidsåtgång med anledning av förslaget. Såvitt Regelrådet förstår förslaget är det heller inte där den primära påverkan till följd av förslaget finns. Enligt Regelrådet hade det dock varit förhållandevis enkelt för förslagsställaren att ange detta. En utelämnad beskrivning medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet har heller inte kunnat utläsa en beskrivning av förslagets påverkan på berörda företags andra kostnader, utöver att den föreslagna lönenivån anges. Det hade varit värdefullt med en exemplifiering av hur mycket kostnaderna bedöms öka för några exempelföretag som påverkas direkt av förslaget, till följd av det ändrade lönekravet. En utelämnad beskrivning medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets påverkan på företagets kostnader och tidsåtgång är bristfällig.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets påverkan på företagets verksamhet är godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att det höjda försörjningskravet bedöms få störst konsekvenser inom yrken med lägre lönenivåer. Enligt förslagsställaren bör företag som anställer arbetskraftsinvandrare inom yrken med lägre genomsnittslöner påverkas i huvudsak likvärdigt. Däremot kan det inom vissa yrken medföra en sämre konkurrenskraft internationellt med svårigheter att rekrytera arbetskraft från utlandet inom yrken som har lägre löner. Enligt förslagsställaren ska dock inte Sverige konkurrera med låga löner. Det höjda försörjningskravet kan också innebära en minskad möjlighet att anställa arbetskraftsinvandrare på deltid. Så länge som försörjningskravet uppnås finns det dock inga begränsningar av anställningsgraden.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Enligt Regelrådet kan det finnas olika utmaningar mellan de branscher som oftare anställer arbetskraftsinvandrare, varför Regelrådet ställer sig något avvaktande till förslagsställarens påstående om att företag som anställer arbetskraftsinvandrare inom yrken med lägre genomsnittslöner bör påverkas likvärdigt. Regelrådet kan också konstatera, att om en anställd ska kunna nå upp till försörjningskravet med en deltidslön så krävs än högre lönenivåer, vilket sannolikt är svårt för många företag att prestera. I denna del hade Regelrådet därför gärna sett en utförligare beskrivning med exempelvis sådana aspekter som Regelrådet omnämner.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Regelrådet har inte kunnat utläsa en beskrivning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden. Regelrådet vill i denna del framföra följande. Regelrådet kan konstatera att företag inom hotell- och restaurang är högt representerade bland företagen som påverkas av förslaget.⁴ Regelrådet kan vidare konstatera att det är en näring som nyligen genomgick stora påfrestningar under coronapandemin och återhämtning från detta pågår fortfarande. En viktig del i återhämtningen är att kunna rekrytera personal, för att växla upp verksamheten. För det fall att det inte finns personal att anställa inom Sveriges gränser, behöver företagen kunna rekrytera från andra länder. Det nu remitterade förslaget påverkar företagens möjligheter till rekrytering, och därigenom återhämtning och uppväxling av verksamheten. Mot bakgrund av betydelsen av adekvat kompetensförsörjning för företagen, borde förslagsställaren ha berört det nämnda i konsekvensutredningen.

Regelrådet finner att beskrivningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensutredningen anges att det höjda försörjningskravet är neutralt utformat men kan komma att påverka små företag och vissa yrken i högre grad. Vid en sammantagen bedömning menar regeringen att regleringen inte kan eller bör utformas på något särskilt sätt för att konsekvenserna ska bli mindre för små företag. Slutligen anges att regeringen avser att följa utvecklingen noga.

Regelrådet finner att beskrivningen av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning är godtagbar.

Sammantagen bedömning

Enligt Regelrådet riskerar det nu remitterade förslaget att få en relativt långtgående påverkan på berörda företags verksamhet. En sådan beskrivning finns med i konsekvensutredningen. Övriga aspekter i konsekvensutredningen, såsom om särskild hänsyn behöver tas till tidpunkten för ikraftträdande och då specifikt en önskad kompletterande beskrivning av behovet av övergångsregler, liksom en beskrivning av förslagets kostnadspåverkan, är dock likaså av vikt. Även behovet av informationsinsatser till den berörda målgruppen hade behövt beskrivas. Regelrådet saknar också utförliga resonemang gällande förslagets konkurrenspåverkan för företagen, då detta kan se olika ut för olika branscher och företag.

Förslagsställaren har beskrivit vissa aspekter i konsekvensutredningen på ett tillräckligt sätt, vilket är positivt. Regelrådet kan dock inte bortse från de nämnda bristerna vid en sammantagen bedömning av konsekvensutredningen.

⁴ Bärplockare är, som framgår ovan, än mer frekventa men de kan, som likaså framgår ovan, använda sig av ett annat regelverk om det anställande företaget är etablerat i Sverige och har därmed fler möjligheter.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 14 juni 2023.

I beslutet deltog Lennart Renbjer, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Katarina Garinder Eklöv.

The image shows two handwritten signatures in blue ink. On the left is the signature of Lennart Renbjer, and on the right is the signature of Katarina Garinder Eklöv. The signatures are written in a cursive style.

Lennart Renbjer
Ordförande

Katarina Garinder Eklöv
Föredragande