

Datum
2024-05-14

Ert referensnummer
Ju2024/00372
Vår referens
Patrick Joyce, Emilie
Gustafson



Justitiedepartementet
Enheten för migrationsrätt
Karl Rahm
Regeringskansliet
103 33 Stockholm

ju.remissvar@regeringskansliet.se
ju.L7@regeringskansliet.se

Remissvar – Nya regler för arbetskrafts- invandring med mera (SOU 2024:15)

Sammanfattning

Almega avstyrker förslaget om en höjning av lönekravet för arbetstillstånd till medianlönen och även förslaget att regeringen ska slå fast vilka yrken som ska undantas från kravet.

Om medianlönekravet införs accepterar dock Almega att Migrationsverket fastställer vilka yrken som ska undantas i samråd med Arbetsförmedlingen.

Om medianlönekravet införs förordar Almega att nyutexaminerade personer inom alla yrken som kräver högskoleutbildning ska undantas.

Almega stöder förslaget att slopa försörjningskravet på 80 procent av medianlönen för personer med ICT-tillstånd eller arbetstillstånd för säsongarbete.

Almega avslår förslaget att vissa yrkesgrupper eller branscher ska kunna uteslutas från möjligheten att få arbetstillstånd.

Almega stöder förslaget om en anmälningsskyldighet för arbetsgivare samt förslaget att avskaffa möjligheten till spårbyte.

Almega ifrågasätter behovet av att ställa krav på en heltäckande sjukförsäkring för personer som vistas i Sverige i högst ett år och avslår förslaget om en höjning av den särskilda avgiften för arbetsgivare som har anställt personer som inte har rätt att vistas i Sverige.

Almega avslår förslaget om särskilt anpassade regler för arbetskraftsinvandrare som är anställda utomlands och utstationerade till Sverige.

Almega stöder utredningens förslag för att främja kvalificerad arbetskraftsinvandring och föreslår även att regeringen tar fram en nationell strategi för att främja rekryteringen av internationell kompetens som behövs i Sverige.

Bakgrund

De senaste åren har i genomsnitt 35 000 personer fått arbetstillstånd i Sverige varje år. Arbetskraftsinvandrarna utgör en knapp procent av alla som arbetar men de bidrar med stora samhällsekonomiska värden. År 2023 uppskattas det arbete de utförde ha genererat 52 miljarder kronor till BNP och 17 miljarder kronor i skatteintäkter.¹

Hälften av arbetstillstånden går till högutbildade specialister inom IT, ingenjörer och andra tekniker vars arbete genererar ett extra stort värde. Men andra yrkesgrupper ger också viktiga bidrag, inte minst personer med gymnasial utbildning inom yrken där behoven är stora och växande. Den strävan att minska arbetskraftsinvandringen till Sverige, som kommer till uttryck i flera av utredningens förslag – främst medianlönekravet – kommer att orsaka stora samhällsekonomiska kostnader.

Ett syfte med att minska arbetskraftsinvandringen är att de jobb som blir lediga ska kunna tas av arbetslösa i Sverige. Våldigt lite tyder dock på att den höga arbetslösheten beror på arbetskraftsinvandrare tränger undan arbetslösa.

Trots en svag arbetsmarknad är bristen på kompetens fortfarande betydande. Det första kvartalet i år hade mer än vart femte företag i tjänstesektorn svårt att rekrytera den personal de behövde.² I nuläget är bristen störst inom yrken som kräver utbildning och yrkeskunnande. När arbetsmarknaden återhämtar sig kommer även branscher där kraven på utbildning och erfarenhet är lägre att få brist på personal. I början av 2022, innan konjunkturen försvagades, hade till exempel mer än vartannat företag inom besöksnäringen svårt att rekrytera personal.

Att på allvar minska arbetslösheten kräver andra åtgärder än åtstramningar av arbetskraftsinvandringen. De ekonomiska drivkrafterna behöver stärkas. Almega har tidigare visat att en barnfamilj där båda lever på ekonomiskt bistånd inte får någon nettolöneökning om en av dem börjar arbeta heltid som undersköterska eller inom ett liknande arbete.³ Därför behövs ett bidragstak och sänkt skatt på arbetsinkomster för personer med låga inkomster för att säkerställa att det alltid lönar sig att arbeta. Det behövs även fortsatta insatser för att matcha fler arbetslösa till lediga arbeten och fler arbetsmarknadsutbildningar till bristyrken.

Ungdomskullarna minskar i Sverige och de äldre blir fler. Det mesta tyder på att bristen på arbetskraft kommer att bli större framöver, inte mindre. Den gröna omställningen är också en faktor som kommer skapa ett stort antal nya arbeten i tjänstesektor och industri. Den gröna omställningen av industrin kommer att skapa minst 50 000 arbeten bara i Norrbotten och Västerbotten det närmaste decenniet. Det handlar om arbeten i industrin, i omliggande tjänsteföretag och inom viktig samhällsservice. I dessa regioner är arbetslösheten redan nu den

¹ Samhällsekonomiska konsekvenser av ett höjt lönegolv för arbetskraftsinvandrare. Svenskt Näringsliv, mars 2024.

² Konjunkturinstitutet, konjunkturbarometern.

³ Att börja eller inte börja att arbeta. Almega, juni 2022.

lägsta i landet och de äldre som kommer att gå i pension framöver är fler än de unga som börjar arbeta.⁴

Regionen kommer att behöva en omfattande inflyttning för att täcka behoven men människor flyttar ogärna till arbete inom Sverige. Det är framför allt yngre personer som flyttar, ofta i samband med att de påbörjar akademiska studier på annan ort.⁵ Sannolikt kommer det därför att krävas mer arbetskraftsinvandring till norra Norrland om den gröna omställningen ska lyckas, inte mindre.

Ett annat syfte med att minska arbetskraftsinvandringen är att bekämpa utnyttjande av utländsk arbetskraft. Att utnyttjande förekommer är ett beklagligt faktum. Flera studier från olika myndigheter skildrar fall där utländsk arbetskraft utnyttjas men det framgår inte om fallen rör arbetskraftsinvandrare eller personer som vistas i Sverige av andra skäl.

I Sverige arbetar flera olika kategorier av utländsk arbetskraft – EU-medborgare, asylsökande, studenter och även personer som befinner sig här illegalt. Av dessa grupper är arbetskraftsinvandrare inte den största men den mest övervakade. Personer från länder utanför EU som söker arbetstillstånd i Sverige och arbetsgivare som anställer dem kontrolleras mer och oftare än övrig utländsk arbetskraft för att se till att regler om lön och andra anställningsvillkor uppfylls.

Därför är det troligt att det utnyttjande av utländsk arbetskraft som förekommer framför allt sker utanför systemet för arbetskraftsinvandring.

Stramare regler för arbetstillstånd kommer att minska möjligheten att arbeta i Sverige legalt. När företag tvingas säga upp arbetskraftsinvandrare kan följden bli att vissa stannar kvar illegalt och löper större risk att utnyttjas än innan.

Ett lönekrav som villkor för arbetstillstånd

Utredningen föreslår att lönekravet för arbetstillstånd ska höjas till 100 procent av medianlönen, vilket i dagens läge motsvarar en månadslön på 34 200 kronor. Lönekravet ska höjas varje år i takt med löneutvecklingen. Förslaget innebär en skärpning av försörjningskravet på 80 procent av medianlönen som infördes i november 2023. Detta är ett dåligt förslag av flera skäl:

Lönerna på arbetsmarknaden ska bestämmas av arbetstagare och arbetsgivare i fria förhandlingar. Det är principiellt fel att staten slår fast en särskild minimilön för en särskild grupp. Felet blir extra allvarligt när minimilönen överstiger den avtalade lönen.

Medianlönekravet kan leda till att arbetsgivare som vill behålla eller rekrytera arbetskraftsinvandrare behöver betala dem en högre lön än vad svenska medborgare eller EU-medborgare på samma arbetsplats får för samma arbete, vilket kan vara olaga diskriminering.

⁴ Den gröna omställningen i norra Norrland. Almega, oktober 2023.

⁵ Grafström J, Flyttar svenskar till jobb? Ekonomisk Debatt 2024, 2.

Lönekravet riskerar även att bli lönedrivande för yrken där den avtalade lönen redan idag ligger i närheten av medianlönen.

Den allvarigaste konsekvensen av förslaget om höjt lönekrav är att den kommer att försvåra rekryteringen av yrkesutbildad arbetskraft och ung högutbildad arbetskraft från utlandet.

Lönekravet på 80 procent av medianlönen som genomfördes 2023 innebär att 31 procent av arbetstillstånden kommer att försvinna när dessa löper ut. Enklare yrken inom besöksnäring, städ och service, tidningsdistribution och vård kommer inte att beviljas arbetstillstånd i framtiden.

Den höjning till medianlönen som utredningen föreslår innebär att ytterligare 11 procent av arbetstillstånden försvinner när de löper ut. Det kommer att göra det omöjligt för yrkesutbildade arbetare inom industri, bygg och hantverk men även nyckelpersoner i besöksnäringen, som kockar, att få arbetstillstånd.

Höjningen kommer även att kraftigt försvåra rekryteringen till högkvalificerade yrken. Hälften av de personer som riskerar att förlora sina arbetstillstånd om lönekravet höjs från 80 till 100 procent av medianlönen arbetar inom yrken med krav på högskoleutbildning. Att så många högutbildade berörs av höjningen beror på att arbetskraftsinvandrare är yngre än övriga anställda och har lägre lön än genomsnittet i sitt yrke.

- Almega avstyrker förslaget om en höjning av lönekravet för arbetstillstånd till medianlönen.

Undantag för vissa yrken

Utredningen föreslår att konsekvenserna av medianlönekravet mildras genom att kravet inte ska gälla yrken där det finns brist på arbetskraft i Sverige.

Utredningen föreslår att de yrken som ska undantas från medianlönekravet ska beslutas av regeringen en gång om året på förslag från Arbetsförmedlingen och Migrationsverket. Undantag ska kunna tillämpas för vissa yrken i vissa regioner där bristen är större. I ett alternativt förslag föreslår utredningen att Migrationsverket fattar beslutet i samråd med Arbetsförmedlingen.

Möjligheten till undantag för bristyrken gör ett dåligt förslag något bättre men är i princip ett återinförande av den statliga arbetsmarknadsprövningen som avskaffades 2008.

Sverige har i 15 år haft ett efterfrågebaserat system för arbetskraftsinvandring där arbetsgivaren bedömer vilken kompetens de behöver. Det har inneburit större möjligheter för svenska företag att anställa utländsk kompetens när inhemsk kompetens inte funnits. Kravet på att lön och andra villkor ska motsvara avtal eller praxis inom yrket och branschen har garanterat att inhemsk och utländsk arbetskraft konkurrerar på lika villkor.

Den statliga arbetsmarknadsprövningen som fanns före 2008 innebar långa handläggningstider, godtycke, felaktiga bedömningar av vilka yrken där det rådde brist, ovisshet för arbetsgivare och medarbetare samt i praktiken en facklig

vetorätt. Risken är överhängande att detta blir fallet igen om utredningens förslag genomförs.

Almega är mot ett återinförande av den statliga arbetsmarknadsprövningen av principiella skäl men har även invändningar mot utformningen av förslaget.

Sannolikt får Arbetsförmedlingen huvudansvaret för att bedöma vilka yrken där det råder brist på arbetskraft såväl nationellt som regionalt. Risken är stor att Arbetsförmedlingen kommer att underskatta bristsituationen.

Arbetsförmedlingens bedömning kommer troligen att baseras på SCB:s yrkesregister. Där saknas många enskilda yrken, särskilt nya yrken. Detta är ett problem för kunskapsbaserade tjänstebanscher där nya yrken uppstår ständigt. Arbetsförmedlingens yrkesprognos täcker dessutom bara knappt hälften av de 430 yrkena i SCB:s yrkesregister. Prognosen bygger delvis på inrapporterade lediga platser vilket är ett problem eftersom inte alla arbetsgivare anmäler sina lediga platser till Arbetsförmedlingen. Bristen på arbetskraft är större än vad som speglas i yrkesprognoserna.

Medianlönekravet försvårar även rekryteringen av yngre personer till kvalificerade yrken där den avtalade ingångslönen ligger under medianlönen. Detta är ett stort problem eftersom arbetskraftsinvandrare är betydligt yngre än genomsnittet på arbetsmarknaden. Utredningen föreslår därför att nyutexaminerade inom vissa legitimationsyrken i vården undantas från medianlönekravet. Det finns dock andra nyutexaminerade inom högskoleyrken som riskerar att drabbas av medianlönekravet, till exempel lärare på internationella skolor. Almega förordar därför ett generellt undantag från medianlönekravet för nyutexaminerade personer inom alla yrken som kräver högskoleutbildning.

En lista över vilka yrken som ska undantas från medianlönekravet behöver vara aktuell. Utredningens förslag att den ska uppdateras varje år är en rimlig avvägning mellan behovet av flexibilitet och företagets behov av förutsägbarhet. Skälen till förändringar i listan – vilka yrken som stryks och vilka yrken som tillkommer – ska dock redovisas öppet.

- Almega avstyrker utredningens huvudförslag att regeringen ska slå fast vilka yrken som ska undantas från medianlönekravet eftersom det innebär en politisk prövning av vilka yrken som ska beviljas arbetstillstånd. Om medianlönekravet införs accepterar Almega dock att Migrationsverket fastställer detta i samråd med Arbetsförmedlingen.
- Om medianlönekravet införs förordar Almega att nyutexaminerade personer inom alla yrken som kräver högskoleutbildning ska undantas.

Ändrade villkor för ICT-tillstånd och tillstånd för säsongarbete

Personer som beviljas ett uppehållstillstånd för företagsinterna förflyttningar (ICT-tillstånd) eller ett tillstånd för säsongarbete ska kunna försörja sig. Sedan den 1 november omfattas dessa personer av försörjningskravet på 80 procent av medianlönen.

Utredningen föreslår att detta krav avskaffas för dessa personer och ersätts med ett krav att månadslönen ska uppgå till minst den lön som följer av kollektivavtal eller praxis inom yrket.

Det är ett bra förslag. En lön i enlighet med avtal eller praxis inom yrket är tillräckligt för att personen ska kunna försörja sig själv. Rimligen borde denna syn även gälla regelverket för alla arbetstillstånd.

- Almega stöder utredningens huvudförslag och avslår det alternativa förslaget att lönekravet ska uppgå till hälften av medianlönen.

Exkludering av yrkesgrupper från möjligheten att beviljas arbetstillstånd

Utredningen föreslår att regeringen eller Migrationsverket framöver ska få kunna utesluta vissa yrkesgrupper eller branscher från möjligheten att beviljas arbetstillstånd. De grupper som kan uteslutas är dem där det bedöms att risken för arbetslivskriminalitet och utnyttjande av utländsk arbetskraft är extra stor. I ett första steg föreslår utredningen att bärplockare och personliga assistenter utesluts.

Att utesluta en hel yrkesgrupp eller bransch från möjligheten till arbetstillstånd är en långtgående åtgärd och inget annat land i EU har sådana regler. Detta kan bara vara motiverat om det finns tydliga belägg för ett stort missbruk som omfattar många företag. Utredningen presenterar inga sådana belägg.

De händelser som utredningen hänvisar till inom assistansbranschen inträffade 2019 eller tidigare. Migrationsverket uppmärksammade problemen med arbetstillstånd hos vissa oseriösa assistansföretag redan för fyra år sedan och har vidtagit hårda kontrollåtgärder för att åtgärda problemen – med framgång. Ansökningar om arbetstillstånd granskas betydligt hårdare än tidigare och andelen avslag är stor. År 2023 beviljades 68 förstagångstillstånd för arbete inom personlig assistans vilket var mindre än hälften av de som beviljades 2019.

Problemen med utnyttjande av utländsk arbetskraft inom bärplockning kan i de flesta fall hänföras till oegentligheter hos utländska – främst thailändska – bemanningsföretag som rekryterar bärplockarna snarare än hos svenska arbetsgivare.

Brott mot reglerna om arbetskraftsinvandring ska bekämpas oavsett i vilken bransch de förekommer men detta sker bäst genom effektiva kontroller. Det är rimligt att ansökningar om arbetstillstånd granskas noggrannare i branscher där risken för missbruk är större. Det är också rimligt att företag som tidigare har brutit mot regelverket granskas hårdare när de söker nya arbetstillstånd. Att utesluta hela yrkesgrupper eller branscher från möjligheten till arbetstillstånd är däremot en för långtgående åtgärd.

- Almega avslår förslaget att vissa yrkesgrupper eller branscher ska kunna uteslutas från möjligheten att få arbetstillstånd.

En anmälningsskyldighet för arbetsgivare

Utredningen föreslår att en ny anmälningsskyldighet för arbetsgivare införs. Det är ett bra förslag. Införandet av en anmälningsskyldighet möjliggör för Migrationsverket att bevilja arbetstillstånd för en längre tillståndperiod än sex månader vid provanställningar.

- Almega stöder förslaget om en ny anmälningsskyldighet för arbetsgivare.

Avskaffande av systemet med så kallat spårbyte

Utredningen föreslår att systemet med så kallat spårbyte avskaffas.

Asylsökande som får avslag på sin asylansökan kan i dag få uppehållstillstånd för arbete om anställningen uppfyller vissa villkor. Betydligt fler personer har ansökt om spårbyte än vad som väntades när möjligheten infördes. Nästan hälften av spårbyterna arbetar inom enklare yrken som snabbmatspersonal, restaurangbiträden eller inom städning och hemservice.

Bland de tio vanligaste ursprungsländerna för så kallade spårbytare är över hälften säkra ursprungsländer. Det tyder på att en stor del av de som ansöker om spårbyte inte har haft ett verkligt skyddsbehov utan planerade att söka arbetstillstånd när deras ansökan avslagits.

Så kallade spårbytare behöver ett arbete att få stanna i Sverige. De löper därför en stor risk att utnyttjas av oseriösa arbetsgivare. En del av det missbruk som rapporteras gäller sannolikt denna grupp.

Möjligheten till spårbyte kan användas av både arbetsgivare och arbetstagare som vill undgå en del av de kontroller som gäller för arbetstillstånd vilket undergräver legitimiteten för systemet.

- Almega stöder utredningens förslag att avskaffa möjligheten till spårbyte.

En heltäckande sjukförsäkring som ett krav för arbetstillstånd

Utredningen föreslår att en utlänning som ska vistas i Sverige i högst ett år ska ha, eller ha ansökt om, en heltäckande sjukförsäkring.

- Almega ifrågasätter behovet av att ställa krav på en heltäckande sjukförsäkring.

Det ligger i både den sökandes och arbetsgivarens intresse att inte hamna i en situation med höga sjukvårdskostnader.

I syfte att skapa ett tydligt och enkelt regelverk för både sökanden och arbetsgivare vore det högst önskvärt att använda ett begrepp som bättre speglar att kravet avser en sjukvårdsförsäkring.

Höjning av den särskilda avgiften

Utredningen föreslår att den särskilda avgiften för den arbetsgivare som har en utlänning anställd som inte har rätt att vistas eller arbeta i Sverige ska höjas.

I utredningen finns inte tydligt motiverat varför en ytterligare höjning är nödvändig. I stället för en höjning av den särskilda avgiften är utökade kontroller, sekretesslättnader eller större myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet en mer gångbar lösning för att motverka fusk och utnyttjande.

- Almega avslår förslaget om en höjning av den särskilda avgiften.

Vidare behöver det sätt arbetsgivare får del av information från Migrationsverket för att säkerställa att arbetstagaren har rätt att vistas och arbeta i Sverige förbättras. I dagsläget finns svårigheter att få tillgång till sådan information.

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

Utredningen föreslår att det behövs särskilt anpassade regler för arbetskraftsinvandrare som har sina anställningar utomlands men som är utstationerade till Sverige.

Almega stöder inte förslaget. Vid en utstationering är arbetstagaren anställd i ett annat land än denne arbetar. Den som mottar tjänsten bör inte antas ansvara för att anställa eller på motsvarande sätt vara ansvarig för den som utför tjänsten. Inför en anpassning av reglerna blir det svårare för aktuella företag att utföra utstationering till Sverige, eftersom det innebär betydande konsekvenser för tjänstemottagarna.

- Almega avslår förslaget om särskilda bestämmelser för arbetskraft som är utstationerad i Sverige.

Åtgärder för att främja kvalificerad arbetskraftsinvandring

Utredningen lägger flera förslag för att främja den kvalificerade arbetskraftsinvandringen. Bland annat föreslår den att nytexaminerade utländska forskare eller studenter som får arbete undantas från medianlönekravet. Undantaget gäller även utlänningar som nyligen avlagt examen för legitimationsyrken inom vården som läkare, sjuksköterska och tandläkare.

Almega välkomnar samtliga förslag och önskar att de genomförs så snabbt som möjligt.

Förslaget att undanta nytexaminerade forskare, studenter och vissa legitimationsyrken inom vården från medianlönekravet är särskilt välkommet. Att utredningen behöver föreslå sådana undantag visar dock att medianlönekravet är ett dåligt förslag.

Medianlönekravet kommer även att drabba andra högutbildade. Internationella skolor rekryterar idag lärare från sitt språkområde som har en unik kompetens för

sitt arbete. Oftast handlar det om yngre lärare där avtalad ingångslön ligger under medianlönen. Ett generellt undantag från medianlönekravet för alla som söker arbetstillstånd inom yrken som kräver högskoleutbildning är därför nödvändigt.

Almega anser att utredningen hade kunnat lägga fram fler konkreta förslag för att främja den högkvalificerade arbetskraftsinvandringen.

Den viktigaste åtgärden är att säkerställa att Migrationsverkets handläggning av ansökningar av arbetstillstånd till högkvalificerade yrken blir enklare och snabbare utan att det går ut över handläggningen av övriga arbetstillstånd. Migrationsverket har åtagit sig att minska handläggningstiden till kvalificerade yrken till högst 30 dagar. Det är nödvändigt att regeringen följer upp detta för att se till att målet uppnås snarast och efterlevs framöver.

Almega välkomnar även att regeringen har börjat ett arbete med att öka Sveriges attraktionskraft för utländska talanger. Vi anser dock att ambitionerna på detta område behöver höjas.

Regeringen behöver ta fram en nationell strategi för att skapa förutsättningar för svenska företag att kunna attrahera, rekrytera och behålla internationell kompetens inom alla yrken som det finns långsiktiga behov av i Sverige. En sådan strategi kan ge främjandearbetet en tydlig riktning och bör innehålla förbättringar utanför regelverket för arbetstillstånd som till exempel reformer av expertskatten och ökade insatser för medföljande familjer. Eftersom den privata tjänstesektorn står för huvuddelen av alla rekryteringar från utlandet bidrar gärna Almega till ett sådant arbete.

- Almega stöder de förslag som utredningen lägger för att främja kvalificerad arbetskraftsinvandring.
- Almega föreslår att regeringen tar fram en nationell strategi för att främja rekryteringen av internationell kompetens som behövs i Sverige.

För Almega

Fredrik Östbom, näringspolitisk chef

.....

Patrick Joyce, chefekonom

.....

Emilie Gustafson, ansvarig för arbetstillståndsfrågor

.....