

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 förbättrat system för arbetskraftsinvandring (SOU 2021:5)

### Regelrådets ställningstagande

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

### Innehållet i förslaget

Det remitterade betänkandet innehåller förslag till ändringar i följande författningar:

- Utlänningslagen (2005:716),
- Socialförsäkringsbalken (2010:110),
- Lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll,
- Utlänningsförordningen (2006:97),
- Förordningen (1997:691) om avgifter vid utlandsmyndigheterna och
- Förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Sammanfattningsvis lämnar utredningen följande förslag:

- Ny grund för uppehållstillstånd för högkvalificerade personer. För att förbättra systemet för arbetskraftsinvandringen och attrahera internationell kompetens föreslår utredningen att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om maximalt nio månader får beviljas en utlänning som önskar komma till landet för att söka arbete eller undersöka förutsättningar att starta näringsverksamhet. Som förutsättning ska gälla att utlänningen har slutförda studier motsvarande en examen på avancerad nivå, har tillräckliga medel för sitt uppehälle under tillståndstiden och medel för att täcka kostnader för sin återresa samt en heltäckande sjukförsäkring.
- Regler för uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet. Utredningen anser att det saknas skäl att ändra förutsättningarna för att få uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet men att det finns ett behov av att tydliggöra vilka krav som ställs för att öka förutsebarheten och rättssäkerheten. Utredningen föreslår därför att förutsättningarna för att beviljas uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet klargörs i lag och förordningstext.
- Byte av grund för uppehållstillstånd. Utredningen föreslår att den som redan har ett beviljat tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete eller näringsverksamhet ska kunna söka om nytt tillstånd inifrån landet på en annan grund, om ansökan görs inom giltighetstiden för det beviljade tillståndet. Detsamma gäller den som har beviljats uppehållstillstånd för att söka arbete eller undersöka möjligheten att starta näringsverksamhet enligt den nya grunden för högkvalificerade personer.
- Förlängning av uppehållstillstånd för familjemedlemmar. Utredningen föreslår att ett uppehållstillstånd som avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats en

familjemedlem till utlänning med uppehållstillstånd för arbete eller för att bedriva näringsverksamhet, ska kunna sökas inifrån landet.

- Kompetensutvisningar. För att undersöka förekomsten av kompetensutvisningar och vari problemen främst ligger har utredningen gått igenom och analyserat ett antal avslagsbeslut från Migrationsverket för åren 2018 och 2019 avseende ansökningar om förlängning av arbetstillstånd. Utifrån denna kartläggning föreslår utredningen att den reglering som idag gäller avseende maximal tillståndstid tas bort, att det införs en ny bestämmelse som reglerar under vilka förutsättningar ett arbetstillstånd får förlängas och att en återkallelse av ett uppehållstillstånd för arbete får underlåtas vid ringa fall eller om en återkallelse med hänsyn till omständigheterna inte framstår som rimlig.
- Stärka arbetskraftsinvandrares ställning på arbetsmarknaden. Utredningen lämnar två förslag för att stärka arbetskraftsinvandrares ställning på svensk arbetsmarknad. Utredningen förordar ett förslag med en skyldighet för vissa arbetsgivare att skicka in uppgifter om anställningsvillkoren och anmäla försämringar av dessa. Enligt utredningen ska Migrationsverket vid vite få förelägga en arbetsgivare till en utlänning som beviljats arbetstillstånd, att lämna skriftlig uppgift om de villkor som gäller för utlänningens anställning. Dessa villkor ska sedan kontrolleras av Migrationsverket för att se om de uppfyller kraven i 6 kap 2 § utlänningslagen (2005:716), UtL<sup>1</sup>. Om villkoren ändras och blir mindre förmånliga för arbetstagaren än uppgifterna som tidigare lämnats, införs en straffsanktionerad anmälningsskyldighet. De ändrade uppgifterna ska anmälas till Migrationsverket, som återigen kontrollerar om anställningen uppfyller kraven i 6 kap 2 § UtL. Skulle arbetsgivaren underlåta att göra en anmälan enligt ovan kan denne dömas till böter eller fängelse i högst sex månader enligt 20 kap 6 § UtL. En näringsidkare som begår ett brott som det är föreskrivet strängare straff än böter för kan dessutom i särskilda fall åläggas att betala en företagsbot. Ett alternativt förslag till det nämnda, är att anställningsavtalet bifogas med ansökan om arbetstillstånd. Enligt detta förslag får ett arbetstillstånd endast ges till en utlänning som har ett anställningsavtal. Även för detta förslag följer en straffsanktionerad anmälningsskyldighet. Migrationsverket får enligt utredningens förslag ålägga en arbetsgivare att anmäla om villkoren ändras till mindre förmånliga för arbetstagaren i förhållande till vad som framgått av det inskickade anställningsavtalet. Om ändrade uppgifter kommer in ska Migrationsverket kontrollera om anställningen uppfyller kraven i 6 kap 2 § UtL.
- Försörjningskrav. Utredningen föreslår att ett försörjningskrav ska gälla för arbetskraftsinvandrare, spårbytare och innehavare av ICT<sup>2</sup>-tillstånd som vill ta sina familjemedlemmar till Sverige. Detta bör enligt utredningen bara införas om Migrationskommitténs förslag om ett sådant krav genomförs.
- Brottet organiserande av människosmuggling utvidgas.
- Övriga åtgärder för att underlätta för arbetstagare. För att underlätta och förenkla för utlänningar som har ansökt om förlängning av uppehållstillstånd för arbete föreslår utredningen att det ska vara möjligt för denna grupp att söka en D-visering<sup>3</sup> inifrån landet. På så sätt kan dessa

<sup>1</sup> 6 kap. 2 § UtL lyder: Arbetstillstånd får ges till en utlänning som erbjudits en anställning, om

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

<sup>2</sup> Intra-Corporate Transfer.

<sup>3</sup> Nationell visering (D-visum).

utläningar resa exempelvis i tjänsten, under tiden som deras ansökan handläggs hos Migrationsverket i förvisning om att de tillåts återinresa i landet.

Samtliga författningsändringar föreslås träda i kraft den 1 januari 2022.

## Skälen för Regelrådets ställningstagande

Regelrådets uppdrag omfattar granskning av förslag till nya och ändrade regler som kan få effekter av betydelse för företag, varför fokus i yttrandet läggs på sådana förslag i betänkandet.

## Bakgrund och syfte med förslaget

Av kommittédirektiven<sup>4</sup> framgår att utredningen bland annat ska ta ställning till hur en ny grund för uppehållstillstånd för högkvalificerade personer som har för avsikt att söka arbete och för den som vill starta företag i Sverige bör utformas, samt även ta ställning till om reglerna om uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet är ändamålsenliga och vid behov lämna förslag på förändringar. Utredningen ska även göra en bred analys av rättsläget och dess konsekvenser när det gäller så kallade kompetensutvisningar av arbetskraftsinvandrare, exempelvis när det gäller avvikelser i anställningsvillkoren hos en tidigare arbetsgivare och tillämpningen av begreppet branschpraxis, samt överväga om ytterligare åtgärder bör vidtas och vid behov lämna författningsförslag.

I konsekvensutredningen anges att det från flera håll har framförts att det svenska systemet för arbetskraftsinvandring behöver förbättras. Både för att Sverige ska kunna attrahera internationell kompetens men också för att motverka att arbetskraftsinvandrare utnyttjas. Det anges att arbetskraftsinvandring är viktigt för Sverige, som är i behov av internationell kompetens. Utgångspunkten är att Sverige ska vara ett land som är attraktivt för den utländska kompetens som arbetsmarknaden efterfrågar och att regelverket ska uppfattas som skäligt och förutsägbart av dem som det berör. Förslagsställaren lyfter problematiken med att det förekommer att arbetskraftsinvandrare utnyttjas. Förslagsställaren anger också att för att ordningen för arbetskraftsinvandring ska upprätthålla sin legitimitet är det viktigt att det finns en balans mellan å ena sidan åtgärder som avser att underlätta för arbetstagare och arbetsgivare och å andra sidan åtgärder som avser att motverka missbruk. Det anges att dagens regler för arbetskraftsinvandring samtidigt ska värnas och att det genomgående bör beaktas vad som kan göras för att hålla korta handläggningstider samtidigt som kravet på en rättssäker och ändamålsenlig handläggning upprätthålls.

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

## Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Vad gäller alternativa lösningar framför utredningen ett sådant förslag med anledning av förslaget om en skyldighet för vissa arbetsgivare att skicka in uppgifter om anställningsvillkoren och anmäla försämringar av dessa. Ett alternativt förslag till detta är enligt utredningen att anställningsavtalet ska bifogas med ansökan och att ett arbetstillstånd endast får ges till en utläning som har ett anställningsavtal. Migrationsverket föreslås få ålägga en arbetsgivare att anmäla om villkoren ändras till mindre förmånliga för arbetstagaren i förhållande till anställningsavtalet. Om ändrade uppgifter kommer in ska Migrationsverket kontrollera om villkoren uppfyller kraven i 6 kap. 2 § UtIL. Skulle förutsättningarna inte vara uppfyllda ska Migrationsverket informera arbetsgivaren och arbetstagaren

<sup>4</sup> Kommittédirektiv 2020:8, beslut vid regeringssammanträde den 6 februari 2020.

om det. Utredningen framför att en ordning där anställningsavtalet bifogas redan vid ansökan skulle kunna stärka arbetstagarens ställning i och med att denne lättare kan bedöma villkoren för anställningen. Mot den fördelen för arbetstagaren ska dock arbetsgivarens behov av att kunna förändra sin verksamhet ställas. Utredningen anser att en generell anmälningsskyldighet varken är ändamålsenlig eller proportionerlig för att komma till rätta med de problem som uppmärksammats med att arbetstagare arbetar under villkor som strider mot bestämmelsen i 6 kap. 2 § UtL.

Vad gäller effekter av om någon reglering inte kommer till stånd anges följande kopplat till de olika förslagen. Sammantaget anges om de förslag som utredningen har när det gäller att attrahera internationell kompetens att om dessa uteblir och situationen förblir som idag kan Sverige gå miste om kompetens på arbetsmarknaden. Genom att införa ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som gör det möjligt för högkvalificerade arbetstagare att komma hit och söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att starta näringsverksamhet kan Sverige attrahera fler högkvalificerade personer som annars kanske skulle ha valt att åka till något annat land och inte sökt sig till Sverige alls. Det samma anges gälla om reglerna för näringsverksamhet inte klargörs i lag och förordningstext. Om förslaget inte genomförs finns en risk att arbetsgivare och Sverige som land går miste om värdefull kompetens.

För att förhindra utvisningar som sker på grund av försumbara och ursäktliga brister föreslår utredningen en rad olika åtgärder. Om åtgärderna inte genomförs förväntas så kallade kompetensutvisningar fortsätta i samma omfattning som tidigare.

Vad gäller kontroller av arbetsgivare, så finns det redan idag möjligheter för Migrationsverket att kontrollera en utlännings anställningsvillkor genom att begära in uppgifter från arbetsgivaren. Enligt uppgifter från bland annat Migrationsverket används denna möjlighet i väldigt liten grad under anställningstiden och sällan i preventivt syfte. Kontrollen sker vid förlängningsansökningarna. De fåtal kontroller som ändå görs under anställningstiden sker när det har framkommit oegentligheter av något slag. Om inget görs kommer antalet utlännings som arbetar enligt sämre villkor än vad som följer av 6 kap. 2 § UtL fortsatt bestå. Det finns inte några belägg för att antalet fall kommer att öka, men så länge inga kontroller görs kommer de troligtvis heller inte att minska i antal. Så länge dessa förhållanden kvarstår på arbetsmarknaden anges att inte bara den enskilda förorsakas svårigheter utan även Sveriges rykte kan skadas och näringslivets möjligheter att rekrytera från utlandet kan försvåras. Slutligen anges att därtill kommer att arbetsgivare enligt utredningens förslag får möjlighet att åtgärda eventuella brister under tillståndstidens gång och arbetstagaren får också en möjlighet att agera om brister påtalas. Detta kan minska risken för att tillståndet återkallas eller att en eventuell förlängningsansökan inte beviljas.

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

## Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges att förslagen inte står i strid med Sveriges internationella åtaganden. Vidare anges att utredningens förslag generellt inte påverkas av EU-regleringen eftersom regelverket för arbetskraftsinvandring i huvudsak är nationellt.

Regelrådet har inte funnit några skäl till att ifrågasätta förslagsställarens bedömning och finner att beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

## Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I konsekvensutredningen anges att författningsändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2022. Enligt förslagsställaren behövs inte några övergångsbestämmelser. Utredningen anser att förslagen rör viktiga och angelägna frågor och bör därför träda i kraft så snart som möjligt. Samtidigt anges att framförallt Migrationsverket måste få rimlig tid på sig för de förberedelser som kan behövas. Migrationsverket kommer också behöva se till att det finns tydlig och bra information angående de nya krav som kan komma att ställas på arbetsgivare till arbetskraftsinvandrare. Det anges också vara viktigt att det finns information som riktar sig till den som vill söka jobb eller starta näringsverksamhet i Sverige om vilka nya regler som gäller, vilket anges gälla för samtliga förslag i betänkandet.

I konsekvensutredningen anges vidare, beträffande behovet av speciella informationsinsatser, att några av utredningens förslag innebär nyheter som kan behöva kommuniceras tydligt. Arbetsgivare behöver få klar och tydlig information om den nya vitessanktionerade uppgiftsskyldigheten att på anmodan av Migrationsverket ge in uppgifter om arbetstagarens arbetsvillkor och också om den straffsanktionerade anmälningsskyldigheten av försämrade arbetsvillkor.

Vidare anges att det även behöver informeras om utredningens förslag om att införa ett försörjningskrav för den som vill ta med familjemedlemmar, vilket både utlänningar som vill söka uppehållstillstånd för arbete i Sverige och potentiella arbetsgivare behöver upplysas om.

Utöver de nämnda har förslagsställaren även identifierat andra delar av förslaget där informationsinsatser behövs<sup>5</sup> och att samtliga informationsinsatser bör göras av Migrationsverket.

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

## Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att enligt statistik från Migrationsverket är den yrkesgrupp inom vilken det beviljats flest arbetstillstånd bärplockare och plantörer med flera. Andra vanliga yrken återfinns inom restaurangbranschen, IT-branschen, olika ingenjörer samt yrken inom byggverksamhet och tillverkning samt inom service. De flesta yrken anges ha krav på kortare utbildning eller introduktion, men det är även vanligt förekommande med yrken med krav på högskolekompetens.

Förslagsställaren hänvisar till en studie från Riksrevisionen<sup>6</sup> där det beräknades att i genomsnitt 2,5 procent av företagen i Sverige har anställt arbetskraftsinvandrare under perioden 2009-2013. Detta motsvarar 18 000 företag. Andelen var störst bland företag inom hotell och restaurang (15,7 procent). I samma studie framgick det att majoriteten av arbetsgivarna, 97 procent, var privata företag. Förslagsställaren anger vidare att mikroföretagen (1-5 anställda) utgjorde 46 procent av de privata företagen, små företag (6-50 anställda) 38 procent och stora företag (fler än 50 anställda) 17 procent. Mikroföretag och små företag anställde tillsammans 59 procent av alla arbetskraftsinvandrare medan större företag anställde 41 procent av arbetskraftsinvandarna. Den större andelen av arbetskraftsinvandarna som anställts i de mindre företagen påverkas dock av att vissa små grossistföretag anställer ett stort antal säsongsarbetande bärplockare<sup>7</sup>. Av mikroföretagen anges en stor

<sup>5</sup> Betänkandet s. 272f.

<sup>6</sup> Förslagsställarens fotnot 10, s 255 i betänkandet: Riksrevisionen, RIR 2016:32, s 52.

<sup>7</sup> Förslagsställarens fotnot 11, s 255 i betänkandet: Riksrevisionen RIR 2016:32, s 53-56, 124-125.



andel av arbetsgivarna vara verksamma inom hotell- och restaurangbranschen (43 procent).

I konsekvensutredningen anges vidare att antalet beviljade arbetstillstånd har legat relativt jämnt från år 2011 fram till år 2016 och därefter har det skett en ökning, framför allt har antalet varit större under år 2018-2019. Det anges troligtvis ha medfört att en större andel av Sveriges företag har anställt arbetskraftsinvandrare jämfört med den andel som anges ovan på 2,5 procent, men utredningen saknar uppdaterade siffror på antalet företag som anställt arbetskraftsinvandrare under de senaste åren.

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

## Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

### *Administrativa kostnader*

Utredningen har ett huvudförslag och ett alternativt förslag rörande uppgifter om villkoren för anställningen. Båda dessa bedöms medföra administrativa kostnader.

Huvudförslaget är en skyldighet för vissa arbetsgivare att inkomma med uppgifter om anställningsvillkoren och anmäla försämringar i dessa. Förslaget kommer enligt utredningen att medföra en ökad administrativ arbetsbörda för företagen, vilket får ekonomiska konsekvenser, men det kan även få konsekvenser i andra avseenden. Det anges att den största merkostnaden för företagen gäller anmälningsskyldigheten. Förslaget anges påverka i huvudsak små företag som saknar en HR-funktion, men även i de fall företaget har en sådan (oftast medelstora företag eller större företag) kommer det att medföra en ökad arbetstid för att kontrollera lokala avtalsändringar eller andra förändringar som behöver anmälas till Migrationsverket. Den administrativa kostnaden är svår att uppskatta och kan variera i olika företag, bland annat beroende på företagets storlek och hur vanligt det är att villkoren i anställningen ändras. Det anges att det saknas uppgift om hur vanligt det är, i olika branscher och företagsstorlekar, att villkoren för anställningen försämras. Företag har redan idag en skyldighet enligt LAS att informera arbetstagare om villkoren för anställningen inom en månad från anställningsdagen och det är rimligt att information då också kan lämnas vidare till Migrationsverket. Någon ytterligare börda för arbetsgivaren att formulera villkoren, utöver vad som redan finns, blir då inte aktuellt. Det kan dock inte uteslutas att informationen som lämnas till Migrationsverket kan behöva kompletteras, vilket delvis beror på vilka uppgifter som Migrationsverket begär in. Enligt förslagsställaren bör det endast innebära några timmars arbete för företagen att sammanställa och skicka över villkoren till Migrationsverket. Till detta tillkommer några timmars arbete i de fall företaget behöver lämna information om försämringar av anställningsvillkoren. För vissa företag kan den administrativa bördan bli högre om de även behöver skicka in kompletteringar. Det anges att det finns en risk för att vissa företag lägger för många arbetstimmar, snarare än för få, för att säkerställa att företaget inte missar att rapportera någon villkorsändring som kan anses vara försämrande för arbetstagaren. Detta för att inte riskera att bryta mot anmälningsskyldigheten.

Förslaget kan innebära att företagen väljer att inte anställa tredjelandsmedborgare i samma omfattning som idag, som en följd av ökad osäkerhet och ökad administrativ belastning. Den huvudsakliga påverkan för företagen anges dock inte vara den ökade arbetsbelastningen och den ekonomiska konsekvens det innebär, vilket påverkar ett urval företag, utan snarare osäkerheten i hanteringen. I mindre företag kan det vara den egna företagaren/ arbetsledaren som ansvarar för administrationen. Enligt förslagsställaren finns det en risk för att på grund av hög belastning skickas inte uppgifter in i tid och därmed riskerar företaget vite eller att bryta mot anmälningsskyldigheten. Både för små och stora företag kan det vara svårt att praktiskt följa upp när villkoren ändras och ska anmälas till Migrationsverket. Hur ofta villkorsändringar sker till det sämre är dock oklart. Det anges troligtvis ändå

vara vanligare att villkoren förbättras med tiden, varför det inte borde handla om så många fall enligt förslagsställaren. Om det sker försämringar kan det bero på konjunkturen och andra utmaningar i framför allt små företag. Kontrollerna kan också upplevas som att det blir ett ökat risktagande vid rekrytering av tredjelandsmedborgare. Det kan påverka företagets beslut om att rekrytera arbetskraft från utlandet och i slutändan innebära en minskad arbetskraftsinvandring.

Vad gäller den alternativa lösningen till huvudförslaget så går denna ut på att ett arbetstillstånd endast får ges till en utlänning som har ett anställningsavtal. På liknande sätt som i huvudförslaget ska Migrationsverket få ålägga en arbetsgivare att anmäla om villkoren ändras till mindre förmånliga för arbetstagaren i förhållande till anställningsavtalet. Förslaget anges få negativa konsekvenser för alla företag med arbetstagare från tredje land, oavsett bransch och företagets storlek. Förslaget innebär en ökad administrativ belastning eftersom anställningsavtal ska skickas in till Migrationsverket. Om man bara räknar med de beviljade förstagångsansökningarna så innebär det att 25 000 anställningsavtal kommer att skickas in till Migrationsverket, vilket belastar flera tusen företag. Därtill kommer fler än 10 000 förlängningsansökningar. Om inte anställningsavtalet innehåller all nödvändig information om anställningen kommer även ett separat ansökningsformulär att behöva ges in med kompletterande uppgifter. Förslaget innebär även, på samma sätt som för huvudförslaget, en ökad administrativ börda genom att företaget måste anmäla om villkoren förändras till mindre förmånliga för arbetstagaren.

Vidare anges att förslaget kan medföra en minskad benägenhet att vilja/kunna rekrytera arbetskraft från tredje land. Det får därmed även negativa konsekvenser för kompetensförsörjningen i Sverige och företagets konkurrenskraft internationellt. Ibland är anställningsavtal muntliga och då måste ett särskilt avtal skrivas för att kunna ges in tillsammans med ansökan. Det innebär en ökad administration för att ta fram sådana i de fall arbetstagare och/eller arbetsgivare i annat fall hade bedömt att ett muntligt avtal var tillräckligt. Den skyldighet till skriftlig information till arbetstagaren som finns i 6 c § LAS kan inte heller helt likställas med ett anställningsavtal. I ett nystartat företag kan det handla om flera hundra nyanställningar på en gång. Den administrativa bördan för att skicka in samtliga anställningsavtal skulle bli omfattande. Det anges att eftersom Migrationsverkets handläggningstider kan vara långa innebär det också en risk för företagen att ingå avtal, i och med att förutsättningarna kan hinna att ändras när och om ansökan blir beviljad.

Vidare anges att för de arbetsgivare som åläggs att anmäla om villkoren förändras till det sämre innebär det att företagen behöver rapportera de förändrade villkoren till Migrationsverket. Det innebär en ökad administration för företagen. En positiv aspekt av förslaget är enligt utredningen att Migrationsverket ska informera arbetsgivaren i de fall villkoren för anställningen inte uppfyller kraven enligt utlänningslagen. Det innebär att arbetsgivare får möjlighet att ändra detta för att inte riskera att arbetstillståndet blir indraget. Det ökar även förutsättningarna för att få tillståndet förlängt, eftersom kontroller och åtgärder sker i ett tidigare skede i processen. Trots att kontrollerna medför ökad arbetsbelastning för vissa utvalda företag så medför det även förbättrade möjligheter för arbetstagarna att få tillståndet förlängt. Det är en positiv konsekvens för de företag som har intresse av att arbetstagarna ska kunna arbeta under en längre tid på företaget.

Det alternativa förslaget bedöms i sin helhet få stor påverkan på företagen genom en ökad administration och en minskad benägenhet att kunna/vilja anställa arbetstagare från tredje land. Detta anges i sin tur påverka företagets kompetensförsörjning och konkurrenskraft. Enligt utredningen uppskattas förslagets negativa påverkan på företagen i Sverige bli betydligt större än de positiva konsekvenser förslaget kan tänkas få.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Den kvalitativa beskrivningen av förslagets effekter på berörda företags administrativa kostnader är utförlig. Däremot saknas det kvantitativa uppgifter för

tidsåtgång och kostnad för att rapportera anställningsvillkor till Migrationsverket. Regelrådet kan dock för detta ärende godta en utelämnad kvantitativ beskrivning, främst eftersom det framgår av förslagsställarens befintliga beskrivningar att förslagsställaren har utrett frågan så långt det är möjligt utifrån förutsättningarna. Regelrådets samlade bedömning i denna del medför därför att beskrivningen kan godtas.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets påverkan på berörda företags administrativa kostnader är godtagbar.

#### *Andra kostnader och verksamhet*

I konsekvensutredningen anges att utredningen presenterar flera förslag som rör kompetensutvisningar och som innebär positiva konsekvenser för företagen. Utredningen föreslår att begränsningen av antalet perioder för tidsbegränsat uppehållstillstånd tas bort och att förutsättningarna för förlängning av tillstånd regleras i lag. Utredningen föreslår även att tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete inte bör återkallas vid ringa fall eller om återkallelsen med hänsyn till omständigheterna inte framstår som rimlig.

Utredningens genomgång av ett antal av Migrationsverkets beslut med avslag på förlängningsansökningar visade att endast ett fåtal av avlagen, omkring 2-4 procent, kunde bedömas vara potentiella kompetensutvisningar. Dessa hade kunnat undvikas om utredningens förslag genomförs. Även om förslagen inte beräknas beröra så många företag och individer så medför det positiva effekter för de företag som drabbas av sådana utvisningar. Genom att undvika kompetensutvisningar kan företaget behålla viktig kompetens och behöver inte lägga resurser på att leta efter ny arbetskraft. Det bör även leda till ett större förtroende för systemet med arbetskraftsinvandring bland både företag och utländska arbetstagare.

Vidare anges att begränsningen av antalet perioder med tidsbegränsat uppehållstillstånd tas bort leder till att fler kan fortsätta att arbeta i Sverige. Det gör även systemet mer transparent och förutsägbart. Det kommer att medföra ökade möjligheter för företag att kunna behålla arbetskraft som är etablerad på den svenska arbetsmarknaden. En anställd i ett projekt som inte har hunnit avslutas inom fyra år kan med utredningens förslag få möjlighet att förlänga tiden för arbete. Sammantaget medför förslaget en ökad flexibilitet för både företag och arbetskraftsinvandrare. Enligt utredningen medför förslaget även ökade möjligheter att kvalificera sig till en mer varaktig och permanent bosättning i Sverige, vilket är positivt för att öka landets attraktionskraft för arbetskraftsinvandrare. Den ökade attraktionskraften är även av betydelse för de svenska företagen. Fler personer kommer att kunna stanna kvar som redan har en anknytning till arbetsmarknaden, vilket förväntas ha positiva effekter på deras möjlighet till integrering i samhället och till egen försörjning.

Förslagen som rör möjligheten att byta grund för uppehållstillstånd inifrån landet anges vara positivt både för arbetskraftsinvandraren och för företag i Sverige. Det innebär större flexibilitet genom att arbetstagaren lättare kommer att kunna byta mellan att vara anställd och företagare, vilket är positivt för kompetensförsörjningen och företagandet.

Sammantaget anger utredningen att förslagen som rör kompetensutvisningar medför positiva effekter för alla företag som vill anställa utländsk arbetskraft, med en särskild påverkan för företag som har arbetskraftsinvandrare som arbetar i företaget under längre tid.

Utredningen föreslår även en nivå på försörjningsförmåga, vilket får en direkt påverkan på individen, men även en påverkan på företagen. Den föreslagna nivån på försörjningsförmågan (det vill säga inkomst efter skatt) för en familj med två barn ligger på mellan 13 600- 14 400 kronor (beroende på



ålder på barnen) med tillägg för boendekostnaden. Boendekostnaden kan variera kraftigt beroende på var i landet bostaden ligger och storleken på bostaden. Den genomsnittliga nivån på en månadshyra för en trerummare var 7 300 kronor år 2020 och för en fyrrummare 9 393 kronor<sup>8</sup>. Det innebär enligt utredningen att nivån på försörjningsförmågan i snitt skulle kunna uppgå till cirka 21 000 kronor (efter skatt) för en familj med två barn. Det motsvarar en inkomst på cirka 30 000 kronor före skatt (beroende på kommun). Ett sådant inkomstkrav anges kunna medföra problem för vissa arbetskraftsinvandrare men borde inte vara något större hinder för flertalet av de arbetskraftsinvandrare som får uppehållstillstånd med mer kvalificerad kompetens som Sverige vill kunna attrahera. De flesta arbetskraftsinvandrare är unga, cirka 40 procent av alla som kom under åren 2009-2015 (exklusive bärplockare) var under 30 år och har därför i regel ännu inte flera familjemedlemmar som behöver försörjas. Förslaget kommer enligt utredningen i huvudsak att påverka företag inom branscher med lägre inkomstnivåer. Det berör främst besöksnäringens företag där exempelvis restaurang- och köksbiträden med flera har en medellön på 24 200 kronor, eller inom olika serviceyrken där medellönen kan ligga på 21 000-24 000 kronor. Därtill tillkommer att företag inte alltid har möjlighet, eller behov av, att erbjuda ett heltidsarbete.

Det anges att 17,1 procent av företagen inom branschen restaurang-, catering-, och barverksamhet har anställt arbetskraftsinvandrare<sup>9</sup>. Det genomsnittliga företaget inom branschen hade färre än fyra anställda<sup>10</sup>. Vidare anges att många av de som arbetar inom branschen är unga. Förslaget innebär att det blir svårare för företag inom branscher där inkomsten inte är så hög att rekrytera arbetskraftsinvandrare som har familj. Företrädare för svenska företag har enligt utredningen uppgett att kravet på försörjning kan komplicera anställnings- och ansökningsprocessen. Detta skulle kunna leda till att vissa företag väljer att inte rekrytera arbetskraftsinvandrare vilket i sin tur kan vara negativt för företagets konkurrenskraft och möjlighet att växa. Enligt utredningen bedöms denna effekt främst uppkomma i mindre företag inom branscher med lägre lönenivåer. De fördelar som finns med att införa ett försörjningskrav, om Migrationskommitténs förslag angående detta genomförs, väger enligt utredningen dock fortfarande över.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Såvitt Regelrådet förstår förslaget och utifrån utredningens beskrivning, kommer inte några andra kostnader att uppstå till följd av förslaget. Däremot kommer verksamhetspåverkan att uppstå, vilket förslagsställaren beskriver både mer övergripande och mer branschspecifikt. Beskrivningen kan enligt Regelrådet godtas.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets påverkan på företagens andra kostnader och verksamhet är godtagbar.

## Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att de flesta av utredningens förslag bedöms ha ingen eller väldigt liten påverkan på konkurrensen inom olika branscher. Olika branscher påverkas på olika sätt, men företag inom samma bransch bör påverkas likvärdigt.

Enligt utredningens förslag ges det utökade möjligheter att kvalificera sig till en mer varaktig och permanent bosättning i Sverige, vilket är positivt för att öka landets attraktionskraft för arbetskraftsinvandrare. Det bör även påverka den svenska konkurrenskraften på ett positivt sätt.

<sup>8</sup> Förslagsställaren hänvisar till: SCB (2020), *Hyra efter antal rum*.

<sup>9</sup> Förslagsställaren hänvisar till: Riksrevisionen, RIR 2016:32, s 124.

<sup>10</sup> Förslagsställaren hänvisar till: SCB, Basfakta, resultat- och balansräkningsposter för näringslivet 2000 enligt SNI 2007. År 2018 fanns det 27 771 företag och 107 736 anställda inom SNI 56: restauranger, cateringföretag, barer och pubar.

Detsamma gäller förslagen för att förhindra kompetensutvisningar. Även om det inte rör sig om många fall av kompetensutvisningar, så medför även få fall stor negativ påverkan på attraktiviteten. Utredningen har även två olika förslag angående kontroller av arbetsgivare. Huvudförslaget innebär en skyldighet för vissa arbetsgivare att inkomma med uppgifter om anställningsvillkoren och anmäla förändringar i dessa. Kontrollerna ska ske i en viss andel av alla ärenden som inkommer. Förslaget kan ha en positiv konkurrenspåverkan genom att riktade kontroller kan göras mot branscher och företag där myndigheten bedömer att det finns behov av kontroller. Detta kan medföra att oseriösa företag avstår från att anställa tredjelandsmedborgare på sikt. Den ökade administrativa bördan för företagen kan dock minska den svenska konkurrenskraften och göra det mindre attraktivt att driva företag i Sverige. För enskilda företag kan konkurrenskraften påverkas negativt i de fall företaget gör bedömningen att det blir för riskfyllt och komplicerat att anställa arbetstagare från tredje land.

Utredningen har även ett alternativt förslag som innebär att ett arbetstillstånd endast får ges till en utlänning som har ett anställningsavtal. Denna skyldighet tillsammans med den ökade administrativa bördan för företagen kan minska den svenska konkurrenskraften genom att göra det mindre attraktivt att driva företag i Sverige. För enskilda företag kan konkurrenskraften påverkas negativt i de fall företaget gör bedömningen att det blir för riskfyllt och komplicerat att anställa en tredjelandsmedborgare. Migrationsverket ska även få ålägga en arbetsgivare att anmäla om villkoren ändras till mindre förmånliga för arbetstagaren. Förslaget kan ha en viss positiv konkurrenspåverkan genom att oseriösa företag inte väljer att anställa tredjelandsmedborgare som följd av kravet på anställningsavtal och risk för påföljder. Det som redogjorts för ovan om den ökade administrativa bördan för företagen gäller enligt utredningen även avseende denna anmälningsskyldighet.

Förslaget om försörjningskrav kommer inte påverka den inhemska konkurrensen eftersom företag inom samma bransch i huvudsak påverkas likvärdigt. Däremot kan det inom vissa branscher medföra en sämre konkurrenskraft internationellt med svårigheter att rekrytera arbetskraft från utlandet inom yrken som har lägre inkomster. Det kan påverka möjligheten att rekrytera arbetskraft, exempelvis kockar, inom restaurangbranschen när möjligheten att ta med sin familj försvåras. Företag inom samma bransch påverkas olika mycket i olika delar av landet som en följd av att boendekostnaden kan variera.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållanden för berörda företag är godtagbar.

### **Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden**

Regelrådet har inte kunnat utläsa någon beskrivning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden i konsekvensutredningen, än vad som anges vid övriga rubriker i detta yttrande. Regelrådet har heller inte för egen del kunnat se någon sådan påverkan.

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

### **Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning**

I konsekvensutredningen anges att flera av de förslag som utredningen har lagt fram bör vara positiva för små företag. Utredningen har flera förslag som rör kompetensutvisningar och som innebär positiva konsekvenser för både små och stora företag. Det kommer att bli enklare att behålla arbetskraft under längre tid som följd av förslaget om att begränsningen av antalet perioder med tidsbegränsat uppehållstillstånd tas bort. Förslagen innebär även att återkallelse av uppehållstillstånd inte bör ske vid

ringa fall eller om återkallelsen med hänsyn till omständigheterna inte framstår som rimlig. Möjligheten att byta grund för uppehållstillstånd mellan arbete och näringsverksamhet anges också vara positivt för mindre företag.

Vidare anges gällande att inkomma med uppgifter till Migrationsverket, att små företag påverkas särskilt av detta eftersom man inte har någon HR-funktion som kan bistå i arbetet. För företagsledaren kan detta bli en ökad arbetsbelastning i en arbetssituation där denna även ofta är involverad i produktionen och hanterar annan administration samtidigt. Små företag har av samma anledning även större utmaningar i att hantera regelverket i övrigt. För de små företagen kan därmed handläggning bli mer krävande jämfört med för större företag, som har mer rutin och särskilda funktioner för personaladministration. I vilken omfattning små företag påverkas beror i hög grad även på vilken hjälp och information som företagen erbjuds.

En positiv aspekt av förslaget anges vara möjligheten att rätta till och göra rätt i de fall de anmälda villkoren inte uppfyller kraven i utlänningslagen. För att undvika att hamna i en återkallelseprocess, eller för att undvika att anmäla för sent, finns det en risk att alla arbetsgivare, och särskilt små företag, anmäler alla förändringar av villkoren oavsett om förändringarna egentligen inneburit en försämring. Små företag är även mer sårbara för de förändringar som kan ske på den marknad de är verksamma inom, vilket kan innebära att villkorsändringar även är mer vanligt förekommande i dessa företag.

Det alternativa förslaget är enligt utredningen problematiskt för små företag. Genom att anställningsavtalet ska vara klart redan innan utlänningsprocessen har fått sitt arbetstillstånd måste arbetsgivaren göra en bedömning av sina behov för lång tid framöver, både vad gäller antalet anställda och de villkor som kan erbjudas. Arbetsgivaren måste alltså ta i beaktande att anställningen kanske inte kommer till stånd, men under tiden som prövningen av arbetstillståndet pågår vara bunden till att anställa personen om tillståndet beviljas. Detta kan innebära att många små företag väljer att inte anställa arbetstagare från tredje land, vilket kan påverka dessa företags konkurrenskraft.

Små företag, särskilt inom servicebranscher och besöksnäringen, påverkas negativt av förslaget om försörjningskrav för anhöriga. Lönenivåerna, med hänsyn taget till att det inte alltid finns behov av heltidsarbetande, når ofta inte upp till nödvändiga nivåer för att kunna försörja en familj. Restaurangbranschen påverkas särskilt av detta eftersom en hög andel av arbetsgivarna där har anställt arbetskraftsinvandrare. Det finns inte någon aktuell siffra på hur många företag som berörs inom restaurangbranschen men baserat på olika uppgifter från SCB:s branschstatistik och tidigare studier bör det kunna röra sig om 3 000 företag. Förslaget innebär en försämrad möjlighet för små företag att rekrytera arbetskraftsinvandrare. Det kan dessutom ofta avse bristyrken såsom kockar. Sammantaget innebär det en försämrad möjlighet att säkerställa kompetensförsörjningen i dessa branscher.

Många av förslagen anges ha positiva, eller begränsade konsekvenser för både små och stora företag. De kontroller av villkoren som föreslås kan genomföras så att särskild hänsyn kan tas till små företag. Det kan göras exempelvis genom att inte begära in uppgifter från samma företag årligen. Kontrollerna kan även ses som ett stöd för mindre företag för att säkerställa att villkoren är förenliga med utlänningslagen, vilket gynnar både arbetsgivare och arbetstagare. Slutligen anges att det i detta sammanhang är viktigt att det erbjuds hjälp och lättillgänglig information till de företag som ska anmäla förändringar om villkoren ändras och blir mindre förmånliga för arbetstagaren.

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

**Sammantagen bedömning**

Som framgår ovan har Regelrådet bedömt samtliga delasppekter i konsekvensutredningen som godtagbart beskrivna, även om det hade varit önskvärt med utförligare kvantifieringar i vissa fall.

Vid en sammantagen bedömning finner därför Regelrådet att konsekvensutredningen uppfyller kraven enligt 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 april 2021.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Hanna Björknäs, Hans Peter Larsson, Lennart Renbjör och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Katarina Garinder Eklöv.



Elisabeth Thand Ringqvist  
Ordförande



Katarina Garinder Eklöv  
Föredragande