

Justitiedepartementet
Enheten för migrations- och asylpolitik
103 33 Stockholm
ju.remissvar@regeringskansliet.se
ju.ema@regeringskansliet.se

Stockholm
2021-05-03

Vår referens
Erik Gustaf Ageberg

Er referens/Dnr
Ju2021/00432

Betänkandet Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring (SOU 2021:5)

Företagarna har beretts möjlighet att lämna synpunkter på det rubricerade förslaget och får anföra följande.

Inledande synpunkter

Företagarna är Sveriges största medlemsorganisation för små och medelstora företag och företräder ca 60 000 företagare genom 250 lokalföreningar.

Av Sveriges en miljon företag har över 99 procent färre än 50 anställda. I Sverige har dessa små och medelstora företag svarat för 4 av 5 nya jobb sedan 1990. Totalt arbetar två miljoner svenskar i dessa företag. En lagstiftning för att attrahera internationell kompetens måste därför vara anpassad för dessa företag.

Svenska företag av alla storlekar konkurrerar idag på en internationell marknad. Teknik, kapital och inte minst talang har helt andra möjligheter än tidigare att lokalisera sig där de bästa globala förutsättningarna finns. För att svenska företag ska fortsätta att vara konkurrenskraftiga krävs att regelverken de har att följa också kan stå sig i internationell jämförelse.

Under det gångna decenniet har tillgången till kompetent arbetskraft utgjort företagens största tillväxthinder. Delar av denna kompetensbrist kan avhjälpas genom utbildningsinsatser av den inhemska arbetskraften, men inte all. För svenska företag och svenskt välstånd är möjligheten att rekrytera nyckelkompetens från tredje land avgörande.

Företagarna ser vinsterna med flera av utredningens presenterade förslag, men anser inte att de förenklar för arbetsgivare att få tillgång till kompetent arbetskraft i tillräcklig utsträckning. Inte heller bidrar utredningens förslag i tillräcklig utsträckning till svenska företags arbete att attrahera internationell kompetens.

Ny grund för uppehållstillstånd för högkvalificerade personer

I praktiken innebär det nya förslaget om uppehållstillstånd en ny typ av turistvisum. Företagarna ser inte vinsterna eller behovet av förslaget så som det är konstruerat. Företagarna ser en stor risk för att utredningens förslag öppnar upp för missbruk vilket på sikt kan komma att undergräva förtroendet för regelsystemet för arbetskraftsinvandring. Det är inte ovanligt med falska examina och Sveriges historiska brister av validering förvärrar

riskerna. Att Universitets- och Högskolerådet ska ombes yttra sig, dvs. validera, förefaller inte vara en rimlig arbetsinsats sett till möjligheten för individen att vara i Sverige i maximalt nio månader.

Företagarna efterfrågar även ett klagörande av vad som avses med ”tillräckliga medel” som den sökande ska krävas ha för att kunna försörja sig under tillståndstiden.

Sverige behöver attrahera talanger som kan komma till Sverige för att arbeta och driva företag. Den internationella konkurrensen om högkvalificerad arbetskraft är hård. Dessvärre är utredningens förslag inte någon hjälp för svenska företag att attrahera denna arbetskraft. För att verkligen konkurrera med andra länder krävs en radikalt annorlunda utformning av regelverket. Företagarna har tidigare lyft fram det kanadensiska systemet för arbetskraftsinvandring som föregångsland i att rättssäkert och objektivt rekrytera talanger som kan bidra till landets konkurrenskraft, utifrån näringslivets kompetensbehov.

Det är värt att notera att utredningens förslag som syftar till att locka talanger eller personer som bedöms ha goda möjligheter att starta näringsverksamhet, inte skulle tillåtit talanger, eller högkvalificerad arbetskraft, så som Steve Jobs (Apple), Larry Ellison (Oracle), Mark Zuckerberg (Facebook), och Bill Gates (Microsoft) att komma till Sverige för att undersöka möjligheterna att starta sina företag här. Detta visar på såväl bristerna som komplexiteten i förslaget.

Regler för uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet

Företagarna välkomnar förslaget att de krav som ställs framgår direkt av lag och förordning. En sådan formulering ökar förutsebarheten och rättssäkerheten.

Företagarna välkomnar också att utredningen föreslår att det nuvarande kravet på att verksamheten i fråga ska producera och/eller sälja varor och tjänster i Sverige tas bort. Med den ökade internationalisering och digitalisering som kännetecknar en mängd verksamheter och företag borde det kunna räcka med att utlänningen avser att driva näringsverksamheten från Sverige, det vill säga att verksamheten är registrerad i Sverige och att utlänningen huvudsakligen befinner sig i Sverige.

Företagarna välkomnar också utredningens bedömning att näringsidkare även fortsättningsvis bör kunna beviljas permanent uppehållstillstånd, utifrån samma förutsättningar som idag, dvs. redan efter två år under förutsättning att utlänningen då bedriver en etablerad verksamhet som denne kan försörja sig på.

Utredningen menar att den företagsekonomiska prövningen fortsatt ska ske av Migrationsverket. Det motiveras bland annat med att prövningen idag inte i första hand är Migrationsverkets företagsekonomiska bedömning som föranleder att en ansökan om att bedriva näringsverksamhet i Sverige avslås. Utredningen menar att eftersom det är den som ansöker om ett uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet som måste visa att förutsättningarna för att beviljas ett sådant tillstånd finns bör det inte åligga Migrationsverket att inhämta en utomstående bedömning. Istället bör utlänningen ges möjlighet att förtydliga och komplettera exempelvis en affärsplan innan beslut fattas. Att Migrationsverket ska ge en sökande möjlighet att komplettera en ansökan om det skulle behövas följer av 6 § förvaltningslagen (2017:900). Någon ytterligare författningsändring behövs enligt utredningen därför inte.

Att den sökande ges möjlighet att förtydliga och komplettera affärsplanen innan beslut fattas är en god ansats.

Företagarna menar att Migrationsverket saknar kompetens att göra företagsekonomiska bedömningar, vilket gör processen oförutsebar och rättsosäker. Företagarna menar därför att Migrationsverket inte bör göra en företagsekonomisk bedömning. Företagarna anser också att utredningens argument om att det inte är Migrationsverkets granskning av exempelvis affärsplanen som i första hand föranleder att en ansökan om att bedriva näringsverksamhet i Sverige avslås inte stämmer. Även om granskningen inte är avgörande har Företagarna flera exempel där just en felaktig bedömning av affärsplan haft betydelse vid avslag om arbetskraftsinvandring. Att granska och förstå innehållet i en affärsplan eller en årsredovisning kräver kunskaper i företagsekonomi vilket Företagarna menar faller utanför Migrationsverkets kompetensområde. Myndigheten har att pröva den juridiska grunden för rätten till uppehållstillstånd på grund av arbete eller att bedriva näringsverksamhet.

Företagarna har istället föreslagit att den företagsekonomiska prövningen kan ske genom ett antal för ändamålet certifierade branschorganisationer.

Utredningen skriver att det står näringslivet fritt att inrätta ett expertorgan som skulle kunna göra företagsekonomiska bedömningar och ge rekommendationer som den utländska företagaren skulle kunna bifoga ansökan. Det är svårt att föreställa sig att näringslivet eller medlemsorganisationer skulle upprätta sådana expertorgan för icke-medlemmar. Särskilt besvärande blir formuleringen då ansatsen med utredningen är att underlätta för arbetskraftsinvandrare att komma till Sverige för att bidra till svensk konkurrenskraft. Då krävs lagförslag som uppmuntrar till just detta, och inte att näringslivet och medlemsorganisationer ska ta detta ansvar. Om lagstiftaren ställer ett krav på att en affärsplan ska bifogas måste det finnas kompetens för att bedöma densamma, i annat fall bör ett sådant krav inte ställas. Dessvärre är det inte sannolikt att en tredjelandsmedborgare ska kunna inhämta en oberoende parts intyg om affärsplanens bärighet.

Möjlighet att byta grund för uppehållstillstånd

Företagarna anser att regelverket mellan arbetskraftsinvandring och övriga skäl för uppehållstillstånd bör separeras. Företagarna delar utredningens bedömning om att en uttömmande reglering av alla situationer där uppehållstillstånd bör kunna sökas inifrån landet för att undvika onödiga kompetensutvisningar är både svår att åstadkomma och riskerar att bli mycket svåröverskådlig.

Det är för gemene man svårt att förstå skillnaden migrationspolitiskt mellan vad som är asyl och vad som är arbetskraftsinvandring. Tillåtande av spårbyte försvårar ytterligare. Företagarnas utgångspunkt är att regelverket för arbetskraftsinvandring finns för att arbetsgivare ska ges tillgång till kompetent arbetskraft. Det finns alltså inte för att ge tredjelandsmedborgare möjlighet att studera eller söka asyl. På samma sätt anser Företagarna att asylrätten finns för de personer som tvingas fly sitt hemland och är i behov av skydd. Möjligheten till spårbyte ökar risken för att såväl rätten att söka asyl som möjligheten att arbetskraftsinvandra urholkas om det utnyttjas felaktigt. I ljuset av den utveckling vi nu ser inom migrationspolitiken anser Företagarna att det är olyckligt att sammanblanda arbetskraftsinvandring med andra skäl för uppehållstillstånd.

Kompetensutvisningar

Förslaget skulle öka förutsebarheten och bättre lämpa sig för dagens arbetsmarknad. Förslaget skulle gynna såväl arbetstagare som arbetsgivare, då permanenta uppehållstillstånd inte alltid är det bästa alternativet. Individer som inte uppfyller kraven för permanent uppehållstillstånd skulle fortsatt kunna arbeta i Sverige.

Företagarna delar utredningens bedömning att en förlängningsansökan huvudsakligen bör vara framåtsyftande och att detta bör regleras i bestämmelsen. Vidare instämmer Företagarna i att endast eventuella brister under tillståndsperioden närmast före det nu sökta tillståndet ska beaktas.

Företagarna välkomnar utredningens förslag om möjligheten till en mer nyanserad bedömning av om ett tillstånd ska återkallas eller inte i kap 7. 7e § UtLL. Samt att denna bedömning också ska beaktas vid förlängningsansökningar. Företagarnas förhoppning är att detta skulle komma till rätta med flera av de problem med kompetensutvecklingar som dagens system skapat. Företagarna föreslår också att den nya regleringen utvärderas efter 12–24 månader för att tillse att det faktiskt sätter stopp för kompetensutvisningar.

Åtgärder för att stärka arbetstagarens ställning på arbetsmarknaden

Företagarna är positiva till att utredningen valt att lägga fram ett förslag som inte inkluderar anställningsavtal, utan fokuserar på anställningsvillkor, som framgår av direktiven. Vidare ser Företagarna positivt på att villkoren endast ska skickas in vid begäran från Migrationsverket. Det minskar den generella administrativa bördan för företag, men också för Migrationsverket. Trots detta utgör förslaget en tydlig ökad administrativ börda.

Förslagets ambition är att stävja missbruk och att hindra arbetsgivare att utnyttja arbetstagare. Priset betalas i detta fall av den stora majoriteten av arbetsgivare som vill göra rätt, genom en ökad administrativ pålaga. Att undanröja vissa sekretesshinder och att exempelvis nyttja de månatliga arbetsgivardeklarationer med inkomststoppgifter på individnivå som arbetsgivare rapporterar in till Skatteverket skulle kunna vara ett avsevärt mer kostnadseffektivt förslag. Andra organisationer har framfört att förslaget skulle kunna leda till ett ytterligare administrativt system som skapar osäkerhet för arbetsgivare och försvårar för rekryteringen av kvalificerad arbetskraft från tredje land. Företagarna delar dessa farhågor.

Företagarna ser också vissa utmaningar med företagares anmälningsskyldighet av ”mindre förmånliga villkor”. Det bör specificeras vilka villkor det rör sig om för att systemet ska bli förutsebart och transparent. Förslaget ställer också höga krav på arbetsgivare att komma ihåg att rapportera in dessa förändringar. Företagare lägger i genomsnitt 10 timmar i veckan på administration. I ägarledda företag är VD, ofta den samma som ekonomichef, HR-chef och administratör. Att alla anmälningar som inte görs inom tidsfristen ska överlämnas till åklagare får anses vara synnerligen strängt. Utöver den oproportionerliga konsekvensen för arbetsgivaren får det anses utgöra en orimlig belastning på domstolarna. Företagarna anser istället att Migrationsverket ska ges möjlighet att ompröva tillståndet.

Särskilt betungande kommer uppgiftlämnarbördan att vara på mindre företag, utan HR-funktion.

Det finns omkring 700 kollektivavtal på svenska arbetsmarknad. Inte sällan kan det vara svårt att veta vilket kollektivavtal som är applicerbart för ett visst företag. För företag med

kollektivavtal är dessutom många av kollektivavtalen sifferlösa och ständigt utsatta för tolkning. Det är kort sagt mycket svårt för arbetsgivare att veta vad exakt som gäller, i alla lägen, även med kollektivavtal.

Omkring 25 procent av arbetskraften står idag utanför den svenska arbetsmarknadsmodellen. 60 procent av alla företag med anställda har valt bort kollektivavtal. Dessa företag har att förhålla sig till lagar. Villkor som inte framgår av lag är följaktligen mycket svåra att förhålla sig till. Begreppet branschpraxis, likaså. Särskilt problematiskt blir det med Migrationsverkets egna tolkningar av branschpraxis.

Ett mindre företag, som lagt betydande tid och resurser på att sätta sig in i processen och rekrytera en tredjelandsmedborgare, kommer att vara mycket måna om att göra rätt för sig. En effekt av förslaget är då att arbetsgivare, av rädsla för att göra fel, rapportera in varje mindre förändring – allt för att undgå återkallelseprocesser eller företagsbot. Därmed finns det en stor risk att förslaget motverkar utredningens syfte och försvårar för rekrytering av tredjelandsmedborgare. Särskilt gäller detta mindre företag utan kollektivavtal.

Företagarna tolkar utredningens förslag som att det ska vara möjligt för arbetsgivaren och den sökande att göra rättelser om villkoren inte uppfyller kraven i 6 kap. 2 § UtL. Företagarna anser att detta bör förtydligas. Likaså är det avgörande att Migrationsverket inte kräver rättningar i linje med kollektivavtalsnivåer utan även beaktar branschpraxis.

Alternativt förslag:

Det alternativa föreslaget skiljer sig på två huvudsakliga punkter från huvudförslaget: Det ska krävas ett anställningsavtal som ska skickas in till Migrationsverket och detta krav gäller alla företag.

Företagarna förstår förslaget som ett krav på bindande anställningserbjudande. Det skulle vara en kraftig inskränkning av rörligheten och avtalsfrihet. Osäkerheten kring Migrationsverkets beslut, långa handläggningstider, samt den osäkerhet företagande alltid för med sig, omöjliggör för arbetsgivare att på förhand skriva under bindande anställningserbjudande med villkor som inte i efterhand kan ändras.

Anställningsavtal innehåller inte sällan en mängd information som är av liten eller ingen vikt för myndigheter, så som friskvårdfrågor och uppförandekoder. Somliga avtal är mycket omfattande, upp emot 10 sidor. Likaså finns det villkor som är av intresse för myndigheter men som inte nödvändigtvis framgår av anställningsavtalet, så som olika försäkringar. Av den anledningen är krav på anställningsavtal inte per automatik lämpligt som underlag för bedömning av arbetstillstånd. Företagarna har konsekvent understrukit vikten av att specificera vilka villkor som är av intresse för arbetstillståndet och som ska meddelas Migrationsverket i ansökan.

Liksom i huvudförslaget finns en stor risk att förslaget motverkar utredningens syfte och försvårar för rekrytering av tredjelandsmedborgare. Särskilt gäller detta mindre företag utan kollektivavtal. Detta då en tredjelandsrekrytering är kostsamt för mindre företag och risken för misstag kombinerat med bindande avtal skulle avskräcka, till och med omöjliggöra många mindre företags rekrytering. En arbetsgivare, som efter att ha ingått ett bindande avtal som avslås av Migrationsverket, försätter sig i en stor risk. Avtalet är bindande men personen i fråga kan aldrig tillträda.

Mest påtagligt är att förslaget utgör en mycket stor administrativ börda utan att motverka fusk och missbruk av regelverket för arbetskraftsinvandring. Mycket pekar också på att Migrationsverkets redan långa handläggningstider skulle öka ytterligare om förslaget blir verklighet.

Företagarna anser därför att en process där arbetsgivaren ska inkomma till Migrationsverket med specificerade villkor är betydligt mer ändamålsenlig.

Försörjningskrav för familjemedlemmar

Företagarna instämmer i utredningens förslag att anhöriga till arbetskraftsinvandrare ska omfattas av ett försörjningskrav. Företagarna anser däremot att inkomstkraven ska vara tydligt definierade och inkludera boendekostnader. Utredningens förslag riskerar innebära att det görs 290 olika bedömningar beroende på kommuntillhörighet. Företagarna anser att det för ett verkligt transparent och förutsebart regelverk krävs ett inkomstkrav som är hållbart i hela landet och som inkluderar boendekostnader.

Försörjningskrav kommer att påverka möjligheterna för företag att kunna rekrytera arbetskraftsinvandrare som vill ta sina anhöriga med sig till Sverige. Därmed påverkas hela kompetensförsörjningen för flera branscher och företag – från servicebranscher, hantverksbranscher och kunskapsintensiva branscher.

Av utredningen framgår att en anställd som vill ta med sig en respektive och två barn till Sverige måste uppbära ca 28 000 kr per månad i lön. För flera branscher inom servicenäringsbranschen är det en relativt hög lön, vilket kommer att påverka tillgången till lämplig arbetskraft, alternativt företagets lönsamhet. Företagarnas bedömning är att detta trots allt är ett rimligt krav för att säkerställa självförsörjning.

Resa under handläggningstiden

Företagarna anser att det bör vara möjligt för sökande att resa under handläggningstiden. I synnerhet för förlängningsansökningar, kan resor i tjänsten komma att behövas. Likaså kan det vara centralt för företagare som inte sällan måste resa fram och tillbaka för finansiering, produkttester, kundkontakter.

Fredrik Östbom
Samhällspolitisk chef
Företagarna

Erik Gustaf Ageberg
Näringspolitisk expert
Företagarna