

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 Kompletterande bestämmelser till utträdesavtalet mellan Förenade kungariket och EU i fråga om medborgarnas rättigheter (Ds 2020:5)

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Promemorian innehåller kompletterande bestämmelser till det utträdesavtal¹ som trädde i kraft i samband med att Förenade kungariket lämnade EU vid midnatt mellan den 31 januari och den 1 februari 2020. Utträdesavtalet syftar till att säkerställa ett utträde under ordnade former. Under den övergångsperiod² som inleddes vid utträdet fortsätter EU:s regelverk vara tillämpligt på Förenade kungariket. Efter övergångsperiodens utgång ska bland annat utträdesavtalets bestämmelser till skydd för de särskilt berörda medborgarna börja tillämpas. Det anges att de som främst berörs i Sverige är de brittiska medborgare med familjer som uppehåller sig i landet i enlighet med unionsrätten vid övergångsperiodens utgång och som därefter fortsätter att uppehålla sig här.

I promemorian lämnas förslag på kompletterande bestämmelser till utträdesavtalet i fråga om medborgarnas rättigheter i de delar som gäller rätten för de berörda brittiska medborgarna och deras familjer att även efter utträdet resa in, vistas och arbeta i Sverige.

Det föreslås bland annat att de brittiska medborgare och familjemedlemmar till brittiska medborgare som uppehåller sig i Sverige i enlighet med villkoren i utträdesavtalet ska ansöka hos Migrationsverket om en ny uppehållsstatus som medför de rättigheter som följer av avtalet. Det föreslås även att Migrationsverket ska utfärda dokument till de gränsarbetare som omfattas av rättigheter enligt utträdesavtalet. Vidare föreslås kompletteringar av bland annat bestämmelserna om avvisning och utvisning i utlänningslagen.

Förslagen föranleder ändringar i följande författningar:

- Utlänningslagen (2005:716),
- Lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap,
- Utlänningsförordningen (2006:97) samt

¹ Avtal om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen, i det följande benämnt utträdesavtalet.

² Definieras enligt artikel 126 i utträdesavtalet enligt följande: En övergångsperiod eller genomförandeperiod ska börja löpa den dag då detta avtal träder i kraft och upphöra den 31 december 2020.

- Utlänningsdataförordningen (2016:30).

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 december 2020.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Regelrådet har tidigare yttrat sig över promemoriorna Åtgärder som underlättar för brittiska medborgare i Sverige vid ett avtalslöst brexit³ samt Särskilda regler om uppehållstillstånd vid ett avtalslöst brexit⁴. Den nu remitterade promemorian innehåller författningsförslag avseende vad som ska gälla jämte utträdesavtalet för brittiska medborgare och deras familjemedlemmar som är bosatta i Sverige.

Bakgrund och syfte med förslaget

I konsekvensutredningen anges att det utträdesavtal som har förhandlats fram mellan Förenade kungariket och EU, och de kompletterande bestämmelser som föreslås i promemorian, innebär att de brittiska medborgare och familjemedlemmar som bor och arbetar i Sverige kommer att kunna fortsätta göra det på i stort sett samma villkor som idag, trots att de efter utträdet inte längre kommer att vara EES-medborgare. Detta anges vara positivt för de enskilda, deras arbetsgivare, de berörda myndigheterna och samhället i stort.

Regelrådet finner att beskrivningen av bakgrund och syfte med förslaget är tillräcklig för detta ärende. Beskrivningen är därmed godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Regelrådet har inte återfunnit någon beskrivning av alternativa lösningar i promemorian. Några sådana beskrivningar fanns heller inte i de två tidigare promemoriorna på samma ämne. I tidigare ärenden har Regelrådet framfört att någon alternativ lösning för att uppnå syftet med förslaget sannolikt inte är aktuell, vilket förslagsställaren hade kunnat ange relativt kortfattat. Med anledning av ärendets karaktär har Regelrådet godtagit uteblivna beskrivningar av alternativa lösningar i tidigare promemorior.

Regelrådet har heller inte återfunnit någon beskrivning av effekter av om någon reglering inte kommer till stånd i promemorian. Någon sådan beskrivning fanns heller inte med i de två tidigare promemoriorna. Regelrådet har i tidigare promemorior ansett att det har gått att utläsa av syftet med förslaget vad effekterna av en icke-reglering skulle bli. Regelrådet godtog därför uteblivna beskrivningar.

Regelrådet vidhåller de bedömningar som gjordes i tidigare ärenden och finner att uteblivna beskrivningar av alternativa lösningar och effekter av om någon reglering inte kommer till stånd med anledning av förslagets karaktär i detta ärende är godtagbara.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Regelrådet har i de tidigare promemoriorna framfört att ärendet är speciellt, eftersom det beror av att EU-rättsliga förhållanden ska upphöra att gälla. De tidigare remitterade promemoriorna avsåg att de berörda medborgarna under en övergångstid skulle tillförsäkras en fortsatt position som EU-medborgare i Sverige.

³ Regelrådets yttrande med ärendenummer RR 2019-8, från sammanträdet den 30 januari 2019.

⁴ Regelrådets yttrande med ärendenummer RR 2019-262, från sammanträdet den 6 november 2019.

EU-rättsliga regelverk nämns och resoneras kring i den nu remitterade promemorian, men enligt Regelrådet var redovisningen kopplat till förslagets överensstämmelse med EU-rätten tydligast i den första promemorian, mindre tydlig i den andra promemorian och allra minst tydlig i det nu remitterade ärendet. Huruvida det har att göra med ärendets karaktär av att det nu gäller att komplettera utträdesavtalet är oklart.

Trots det ovan angivna vidhåller Regelrådet de bedömningar som gjordes i tidigare ärenden och 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 Förenade kungariket lämnade EU den 1 februari 2020. Vid utträdet trädde en övergångsperiod i kraft som innebär att EU-rätten, med några undantag, i sin helhet är tillämplig på Förenade kungariket på samma sätt som före utträdet. Om inte parterna kommer överens om en förlängning så kommer övergångsperioden att löpa ut den 31 december 2020. Det anges innebära att författningsändringarna behöver vara i kraft senast den 1 januari 2021.

Vidare anges i promemorian att enligt artikel 19 i utträdesavtalet får en värdstat tillåta att ansökningar om uppehållsstatus lämnas in frivilligt före övergångsperiodens utgång. Beslut som fattas före övergångsperiodens utgång ska dock inte få verkan förrän efter övergångsperiodens utgång. En möjlighet för de enskilda att lämna in ansökningar redan under övergångsperioden underlättar Migrationsverkets hantering av ansökningarna och kan antas medföra att handläggningstiderna blir kortare efter övergångsperiodens utgång. Det anges att författningsändringarna därför bör träda i kraft något före övergångsperiodens utgång, den 1 december 2020. Slutligen anges att det inte finns behov av några övergångsbestämmelser.

Vad gäller behovet av informationsinsatser har Regelrådet inte återfunnit någon sådan beskrivning i konsekvensutredningen.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Beskrivningen av om särskild hänsyn behöver tas till tidpunkten för ikraftträdande är tillräcklig för detta ärende.

Regelrådet noterar att det även i de två tidigare promemoriorna saknades en beskrivning av om det finns behov av speciella informationsinsatser. Regelrådet har tidigare framfört att det finns en förståelse för att det inte är Regelrådets målgrupp, företagen, som förslagsställaren främst har i åtanke i detta förslag. Förslaget påverkar i första hand de enskilda, men i förlängningen företagens möjligheter till fortsatt tillgång till arbetskraft, som i och med förslaget blir tillgodosett för de företag som har brittiska medborgare anställda. Regelrådet har därför i de två tidigare promemoriorna godtagit uteblivna beskrivningar av informationsinsatser.

Regelrådet finner att beskrivningen av om särskilda hänsyn behöver tas till tidpunkten för ikraftträdande är godtagbar.

Regelrådet vidhåller tidigare bedömningar och finner att en utebliven beskrivning av behovet av speciella informationsinsatser med anledning av förslagets karaktär i detta ärende är godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Regelrådet kan konstatera att det i den nu remitterade promemorian, liksom i de två tidigare, saknas en beskrivning av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch. Regelrådet framförde i tidigare ärenden att avsaknad av en sådan beskrivning vanligen är en brist. Enligt Regelrådet hade det varit önskvärt med någon form av uppskattningar, i den mån det hade varit görligt. Regelrådet konstaterade att det enligt informationen i den första promemorian bedömdes påverka 20 000 brittiska medborgare⁵. Regelrådet fann det förstäligt att det är svårt att utreda hur många av dessa som arbetar, studerar eller är familjemedlem till en brittisk medborgare och hur många företag det i sin tur kan tänkas påverka samt vilken storlek och branschtillhörighet företagen kan tänkas ha. Även om Regelrådet hade funnit det önskvärt med någon form av uppskattningar kunde uteblivna beskrivningar av berörda företag godtas, utifrån ärendets särskilda karaktär.

Regelrådet vidhåller tidigare bedömningar och finner att en utebliven beskrivning av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch med anledning av förslagets karaktär i detta ärende är godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

I konsekvensutredningen anges att för företag, och då i synnerhet arbetsgivare, innebär regleringen minskade olägenheter. Förslagen bedöms inte medföra några kostnader för företag.

Regelrådet har i tidigare ärenden framfört att en beskrivning av kostnader vanligen ska innehålla såväl en kvalitativ som en kvantitativ redovisning av de administrativa och andra kostnader som kan uppstå till följd av ett förslag. I såväl de tidigare remitterade promemoriorna, som i den nu remitterade promemorian, saknas sådana beskrivningar utöver konstaterandet att förslaget inte bedöms medföra några kostnader för företag. Regelrådet har i tidigare ärenden funnit att något utförligare beskrivningar hade varit önskvärt, men har samtidigt heller inte kunnat se på vilket sätt det skulle kunna uppstå kostnader för företagen till följd av förslaget. Regelrådet har därför godtagit den korta beskrivningen och vidhöll den vid remitteringen av den andra promemorian. Det framfördes då att det finns ett ställningstagande i denna del – förslagsställaren har inte utelämnat informationen – men för andra ärenden är vanligen, som Regelrådet redan har framfört, utförligare kvalitativa och kvantitativa kostnadsbeskrivningar behövliga.

Vad gäller förslagets påverkan på företagens verksamhet har Regelrådet, liksom i tidigare ärenden, inte funnit några skäl till att ifrågasätta förslagsställarens bedömning att förslaget kommer att medföra minskade olägenheter för företag och i synnerhet arbetsgivare.

Regelrådet vidhåller tidigare bedömningar och finner att beskrivningarna av förslagets påverkan på berörda företags administrativa och andra kostnader, liksom påverkan på berörda företags verksamhet, är godtagbara.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I promemorian saknas, liksom i tidigare promemorior, en beskrivning av förslagets påverkan på konkurrensförhållanden för berörda företag. Regelrådet framförde i tidigare ärenden att förslaget borde påverka företagens konkurrenskraft på ett oförändrat sätt om företagen får möjlighet att behålla sina befintliga anställda. Regelrådet framförde att det hade varit önskvärt om förslagsställaren hade nämnt

⁵ I den nu remitterade promemorian anges att omkring 18 000 brittiska medborgare är folkbokförda i Sverige idag. (Promemorian s. 94).

något om exempelvis sådan påverkan. Även i denna del godtog Regelrådet, med anledning av förslagets karaktär, uteblivna beskrivningar.

Regelrådet vidhåller tidigare bedömningar och finner att en utebliven beskrivning av förslagets påverkan på konkurrensförhållanden för berörda företag med anledning av förslagets karaktär i detta ärende är godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Regelrådet har i promemorian inte kunnat återfinna någon beskrivning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden och har heller inte för egen del kunnat identifiera någon sådan påverkan, varför en utebliven beskrivning kan godtas.

Regelrådet finner att en utebliven beskrivning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden i detta ärende är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I den nu remitterade promemorian, liksom i de två tidigare, saknas en beskrivning av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning. Regelrådet har, såväl i tidigare ärenden som nu, konstaterat att den primära målgruppen för regleringen inte är företag. Förslagsställaren har dock, och Regelrådet instämmer även fortsatt i den bedömningen, identifierat en påverkan på företag i någon mån varför det hade varit önskvärt att belysa detta – både med en beskrivning av de berörda företagen utifrån antal, storlek och bransch, samt även om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning. Regelrådet framförde vidare att förslagsställaren sannolikt hade kunnat göra en relativt kortfattad formulering för detta ärende, eftersom det för eventuella berörda små företag är än mer positivt att få behålla sin personal och möjliga nyckelpersoner, och därmed i förlängningen en oförändrad konkurrenskraft. Regelrådet godtog den uteblivna beskrivningen med anledning av förslagets karaktär, men med ovan nämnda information som exempel på beskrivningar som vanligen är behövliga i denna del.

Regelrådet vidhåller tidigare bedömningar och finner att en utebliven beskrivning av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning med anledning av förslagets karaktär i detta ärende är godtagbar.

Sammantagen bedömning

Regelrådet har i de två tidigare ärendena framfört följande i den sammantagna bedömningen. En konsekvensutredning till förslag som påverkar företag ska vanligen innehålla en beskrivning av de aspekter som anges i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning, för att belysa samtliga effekter som förslaget kan medföra. Som har framförts genomgående ovan anser Regelrådet att det hade varit önskvärt med utförligare redovisningar i flertalet avsnitt. Regelrådet har dock gjort en proportionalitetsavvägning avseende beskrivningen av effekter för företag utifrån vilka som primärt berörs av förslaget och i förlängningen tänkbara effekter för företag. Av de nämnda skälen har relativt kortfattade beskrivningar kunnat godtas i vissa delar och helt utelämnade beskrivningar i andra delar.

Regelrådet vidhåller den bedömning som har gjorts i tidigare ärenden, men ställer sig frågande till att Regelrådets önskemål om vissa förtydliganden och tillägg i olika delar av konsekvensutredningen, helt har ignorerats av förslagsställaren.

Vid en sammantagen bedömning finner 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 1 april 2020.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Hanna Björknäs, Yvonne von Friedrichs, Claes Norberg och Lennart Renbjär.

Ärendet föredrogs av Katarina Garinder Eklöv.



Elisabeth Thand Ringqvist
Ordförande



Katarina Garinder Eklöv
Föredragande