

En långsiktig hållbar migrationspolitik

Sammanfattning

- SKR:s yttrande avser i huvudsak frågor som får konsekvenser för förbundets medlemmar och som behöver analyseras vidare i det fortsatta lagstiftningsärendet.
- SKR invänder emot att kontrollen av om språk- och samhällskunskapskraven för permanent uppehållstillstånd är uppfyllda ska kopplas till bedömningar, betygsättning och prov i kommunala verksamheter. Denna bedömning ska åvila staten. SKR vill därtill betona vikten av fortsatt dialog gällande konsekvenserna av språk- och samhällskunskapskraven.
- SKR avstyrker förslaget om ändring i 5 kap. 12 § socialförsäkringsbalken (SFB) vad avser att ansökan ska avse ett fortsatt tillstånd på samma grund. De som ansöker om förlängt uppehållstillstånd på någon annan grund i utlänningslagen (UtlL) ska även kunna få bosättningsbaserade förmåner i väntan på beslut.
- SKR anser att det krävs vidare analys och klargöranden avseende tolkningen av rätten till bistånd och insatser vid ansökan om förlängt uppehållstillstånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA), lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) samt socialtjänstlagen (SoL).
- SKR anser att lagstiftningsärendet behöver kompletteras med förtydliganden om vad som ska gälla i fråga om mottagande och etablering för de som får uppehållstillstånd på grund av tillfälliga verkställighetshinder.
- Längden på uppehållstillstånd vid skyddsbehov ska enligt SKR inte understiga 13 månader. Regeringen måste säkerställa att de som beviljas ett uppehållstillstånd för bosättning omfattas av socialförsäkringssystemet.
- Det krävs enligt SKR vidare analys av förslagets konsekvenser för barn vad avser risken för separation från vårdnadshavare efter lång vistelsetid i Sverige, registrering av felaktig ålder samt avhopp från gymnasieskolan i syfte att uppnå egen försörjning.
- SKR efterfrågar en analys av konsekvenserna av försörjningskravet kopplat till bland annat risken för oseriösa anställningskontrakt och vad det innebär för såväl individen som socialtjänsten.

Allmänna synpunkter

SKR vill understryka att en utgångspunkt enligt direktiven för utredningen är behovet av att fastställa en ordning för den framtida migrationspolitiken som är långsiktig hållbar och som svarar mot samhällets behov av att i god tid kunna planera för grundläggande samhällsservice till personer som bosätter sig i Sverige samt att dessa

individer ges goda förutsättningar att etablera sig. Möjligheten att uppnå dessa mål är, utöver en ny utlänningslagstiftning, helt beroende av en bättre ordning för mottagande och etablering.

Enligt SKR behövs det bland annat en jämnare fördelning av asylsökande och nyanlända mellan kommuner, ytterligare begränsningar av eget boende, samordnade etableringsinsatser över hela landet samt ökade möjligheter att anpassa etableringstidens längd efter behov. Mottagandesystemet måste präglas av ordning och reda där asylprocessen och samhällets insatser för att stödja återvändande respektive etablering hänger ihop. Det är också avgörande att ett ändamålsenligt ersättningssystem utformas i samråd mellan staten samt kommuner och regioner. Även om dessa frågor inte har ingått i kommitténs uppdrag vill SKR påtala att de aktuella delarna måste omhändertas för att uppnå en långsiktigt hållbar ordning. Ett ändamålsenligt mottagandesystem är dessutom starkt bidragande till att skapa legitimitet för den framtida migrationspolitiken.

Det är dessutom viktigt att åtgärda luckor i regelverken som leder till en otydlig ansvarsfördelning mellan aktörer, vilket i sig medför att individer riskerar att falla mellan stolarna. Det är enligt SKR uppenbart att LMA är en föråldrad lagstiftning som återkommande skapar utmaningar för kommuner, staten och individer samt måste ses över.¹ Den otydliga ansvarsfördelningen följer även av att reglerna i utlänningslagen inte har samordnats med regelverket för mottagande och etablering, vilket SKR redogör för närmare nedan.

7.4.1 Krav för permanenta uppehållstillstånd

Förslagen i betänkandet är oklara

SKR har inget att erinra mot språk- och samhällskunskapskrav som grund för permanent uppehållstillstånd. Eftersom det finns en pågående utredning som analyserar liknande krav inom ramen för medborgarskapsprövningen vill SKR understryka behovet av samordning. Regeringen bör även överväga om det är motiverat, utifrån ett resursperspektiv, att uppställa krav i fråga om språk och samhällskunskap för både permanent uppehållstillstånd och medborgarskap, då dessa prövningar kan ske inom en tidsram på några år.

SKR anser att skrivelserna i betänkandet är otydliga i frågan om kommittén föreslår att språk- och samhällskunskapskraven ska kopplas till kommunala verksamheter eller inte. I avsnittet som rör språk- och samhällskunskapskraven (s. 218) föreslås att frågan om utformning och kontroll av nyssnämnda krav ska beredas vidare inom Regeringskansliet. I avsnittet som rör statliga kostnader (s. 412) anförs det dock att kommittén föreslår att kraven kopplas till befintlig undervisning i svenska för invandrare (sfi) respektive samhällsorientering, varpå ett resonemang avseende

¹ Se bland annat vad som anförs i SKR:s yttrande, Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande (SOU 2018:22), 2018-10-12, dnr 18/02465

kostnaderna förs. SKR är därtill frågande till att kostnaderna redovisas under rubriken för statliga kostnader.

Kommunen ska inte ha ansvar för att pröva kraven för permanent uppehållstillstånd

SKR invänder emot att kontrollen av om språk- och samhällskunskapskraven är uppfyllda kopplas till bedömningar, betygssättning och kunskapsprov inom sfi och samhällsorientering.

Det är angeläget att lagstiftaren drar lärdom av de konsekvenser som följt av regelverket som rör uppehållstillstånd för studier. Lärare har upplevt en större press i närvarorapportering och betygssättning när vetskapen om att bristande närvaro eller underkänt betyg medför att en elev riskerar utvisning från Sverige. Studie- och yrkesvägledare har vidare, i brist på information från ansvariga myndigheter, tvingats försöka vägleda individerna rätt i det utlänningsrättsliga regelverket. Det har även förekommit uppgifter om hot mot skolans personal.

Mot bakgrund av nyssnämnda erfarenheter anser SKR att en sammanblandning av det migrationsrättsliga och skolrättsliga regelverket inte ska ske vid utformningen av den framtida migrationspolitiken. Betygssättning på sfi samt kunskapsprov inom samhällsorienteringen ska inte avgöra frågan om individen får stanna i Sverige permanent. Vad gäller sfi vill SKR framhålla att det nationella provet, som består av flera delar, endast är vägledande för elevens slutliga betyg. Ansvar för betygssättning åvilar ytterst personal inom den kommunala vuxenutbildningen.

Utmaningar för verksamheten sfi

Att språkkravet kopplas till godkända betyg inom sfi kan få så kallade inlåsnings effekter genom att individer kvarstår i sådana studier under en längre tid än vad som bedöms vara motiverat. Det är SKR:s erfarenhet att det finns individer där det, med hänsyn till den enskildes förutsättningar och bakgrund, finns andra studielösningar eller arbete som bedöms vara lämpligare än studier inom sfi. Det kan även innebära att personer som tidigare avslutat studierna på grund av en anställning önskar att återuppta studierna i syfte att kunna få ett permanent uppehållstillstånd, trots att individen är etablerad i arbetslivet och samhället.

Att individer som vill ha ett permanent uppehållstillstånd ska ansöka om prövning i syfte att få betyg i kurser inom sfi är inte en ändamålsenlig lösning. Systemet med prövning behöver enligt SKR:s bedömning ses över vad gäller bland annat finansiering. Trycket på den kommunala vuxenutbildningen vad avser ansökningar om prövning har ökat under våren 2020, vilket medfört i vissa fall ohållbara situationer för kommuner ur ett resurs- och personalperspektiv. Här vill SKR påtala att det redan idag råder brist på behöriga sfi-lärare.

SKR vill dessutom betona att lagförslag som kopplar samman prövningen av uppehållstillstånd till genomförande av vissa utbildningar kräver noggranna analyser av regelverken för att säkerställa att dessa harmonierar. I skollagen är det reglerat

vilka individer som har rätt att påbörja utbildning i sfi samt under vilka förutsättningar en individ på nytt kan beredas sådan utbildning efter att ha avbrutit den.² Någon rätt att påbörja eller på nytt beredas utbildning i form av sfi i syfte att uppfylla kraven för permanent uppehållstillstånd finns inte.

Samhällsorienteringens utformning varierar

Med hänsyn till samhällsorienteringens utformning samt regelverkets karaktär anser SKR att det inte är lämpligt att inom ramen för denna verksamhet genomföra kunskapsprov som ska ligga till grund för permanent uppehållstillstånd. Inom samhällsorienteringen saknas läroplaner, kursplaner eller andra nationella måldokument liknande vad som gäller inom utbildningsväsendet. Bestämmelserna i förordningen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare (samhällsorienteringsförordningen) om samhällsorienteringens mål och syfte är brett utformade. Innehållet, omfattningen och tyngdpunkten i varje del bör anpassas efter deltagarna och de lokala förutsättningarna.³ Hur samhällsorienteringen är utformad kan således variera från kommun till kommun, utifrån lokala behov och individuella förutsättningar.

Kravet att delta i bland annat samhällsorientering gäller inte om Arbetsförmedlingen bedömer att det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat att individen deltar i andra insatser inom etableringsprogrammet.⁴ Det är SKR:s erfarenhet att det idag finns olika skäl till att vissa individer inte deltar i samhällsorienteringen trots att de har behov av insatsen, såsom högre prioritering av andra aktiviteter, schemaläggning samt språkliga utmaningar. SKR välkomnar ett fortsatt arbete i syfte att utveckla samhällsorienteringen och formerna för denna, men anser inte att ett krav på kunskapsprov i den aktuella verksamheten som förutsättning för permanent uppehållstillstånd är rätt väg att gå.

Med nuvarande regelverk krävs det därtill, för att omfattas av kommunens skyldighet att erbjuda samhällsorientering, att uppehållstillståndet har beviljats på vissa särskilt angivna grunder.⁵ Kommunens ansvar att erbjuda samhällsorientering upphör tre år efter att den nyanlända folkbokfördes i en kommun.⁶ Det finns inte heller någon ovillkorlig rätt att tillgodogöra sig utbildningen vid upprepade tillfällen.

Om förslagen med kunskapsprov inom samhällsorienteringen realiserar kan konsekvenserna för landets kommuner bli mycket stora. Det kommer att behövas fler platser inom samhällsorienteringen samt mer personal med rätt kompetens. Utvecklingen och genomförandet av ett kunskapsprov, på individernas modersmål, kommer att innebära merarbete och merkostnader. Det framgår inte av betänkandet hur långt bakåt i tid en individ kan genomföra ett godkänt kunskapsprov som kan

² Se 20 kap. 9 § samt 31 § skollagen

³ 3 § andra stycket samhällsorienteringsförordningen.

⁴ Se 12 § andra stycket förordningen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

⁵ 1 a och 2 §§ samhällsorienteringslagen.

⁶ 4 § samhällsorienteringslagen

åberopas till grund för permanent uppehållstillstånd. Att individen behöver eller har möjlighet att genomföra flera prov medför en ökad belastning på kommunen.

Staten ska ansvara för provet

SKR anser att staten ska ansvara för det eventuella prov som avgör om individen har en sådan språk- och samhällskunskap att ett permanent uppehållstillstånd kan beviljas. En ordning där staten bedömer språk- och samhällskunskapen säkerställer en bättre likvärdighet för det aktuella syftet, det vill säga att påvisa en viss kunskap som grund för ett permanent uppehållstillstånd. Denna ordning hindrar inte att den kunskap som nyanlända kan tillgodogöra sig genom sfi och samhällsorientering kan bidra till att uppnå kraven i utlänningslagen. Sådan kunskap kan dock uppnås även på andra sätt än genom deltagande i sfi och samhällsorientering, exempelvis genom deltagande i arbets- och samhällslivet.

15.7.6 Konsekvenser för skolor, utbildningssystemet och samhällsorientering

Konsekvenserna av språk- och samhällskunskapskraven beror ytterst på utformningen av regelverket och kontrollen av kraven. SKR vill därför betona vikten av fortsatt dialog med förbundet och dess medlemmar. Ett förslag som innebär att kontrollen av huruvida språk- och samhällskunskapskraven är uppfyllda åvilar kommunala verksamheter kan, som ovan anförts, få stora konsekvenser både i ekonomiskt hänseende och i andra avseenden som kräver vidare analys.

12.5 Följdändringar

1.2 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

SKR avstyrker förslaget i 5 kap. 12 § SFB vad gäller att ansökan om förlängt uppehållstillstånd ska avse ett fortsatt tillstånd *på samma grund*. Bestämmelsen ska enligt SKR formuleras på ett liknande sätt som förslagen i 2 kap. 4 a § samt 3 kap. 4 a § studiestödslagen. De som ansöker om förlängt uppehållstillstånd på en *annan grund* i utlänningslagen än vad tidigare tillstånd grundats på ska även kunna uppbära bosättningsbaserade förmåner från socialförsäkringen i väntan på beslut.

En konsekvens av den föreslagna regleringen är att de individer som åberopar en annan grund till stöd för förlängningsansökan kan förlora sådan ersättning som uppburits med stöd av SFB i väntan på beslut om förlängt tillstånd. En sådan ordning är svårförståelig och innebär administrativt merarbete för individen. Att regelverken för olika välfärdsförmåner skiljer sig åt innebär även en ökad komplexitet för sökanden. Förslaget innebär vidare merarbete och ökade kostnader för landets socialtjänster som ansvarar för ekonomiskt bistånd.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

SKR anser att regeringen måste göra en vidare analys av rätten till bistånd enligt LMA under tiden som ansökan om förlängt uppehållstillstånd handläggs för att säkerställa

att regelverket är ändamålsenligt för samtliga individer som befinner sig i förlängningsprocessen, inte enbart asylsökande. Regeringen måste vidare säkerställa att de statliga förmånerna samordnas, så att de som inte skrivs in i LMA med stöd av 1 a § samma lag kan uppbära andra statliga förmåner under tiden som förlängningsansökan handläggs.

Bestämmelsen i 1 a § LMA tillkom 2017 som en följd av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (den tillfälliga lagen) och de utmaningar som detta regelverk gav upphov till vad gäller mottagandet.⁷ När en långsiktigt hållbar migrationspolitik nu ska utformas anser SKR att regeringen måste säkerställa att regelverket om bistånd och annat stöd är förståeligt och rimligt för samtliga personer som beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd och ska söka förlängt tillstånd. Bestämmelsen i 1 a § LMA är, varken i nuvarande eller i föreslagen lydelse, tillämplig vad gäller exempelvis de som fått uppehållstillstånd på grund av anknytning och söker förlängt tillstånd på denna grund. För denna grupp är det oklart om individen omfattas av LMA under förlängningsprocessen med stöd av 1 § första stycket 3 LMA. Det är även oklart hur 9 § LMA, gällande att vissa individer saknar rätt till bistånd, ska tolkas i sammanhanget (jfr HFD 2017:33). Socialtjänsten möter dessa individer och har svårt att förstå hur bestämmelserna i LMA ska tolkas.

Den ändrade formuleringen av 1 a § som föreslås i betänkandet kan, enligt SKR:s uppfattning, innebära att fler personer undgår att skrivas in i LMA i förlängningsprocessen jämfört med vad som gäller idag. För att individen inte ska hamna mellan stolarna måste de statliga förmånerna under förlängningsprocessen vara samordnade. Regeringen måste därför säkerställa att de som inte skrivs in i LMA ska kunna uppbära andra statliga förmåner i väntan på förlängt uppehållstillstånd (jfr vad som anförs ovan angående författningsförslaget i 1.2). Att en person inte omfattas av LMA kan även påverka socialtjänsten om biståndsbehov uppstår (se vidare nedan angående behov av klargöranden av SoL under förlängningsprocessen).

Klargöranden av LSS och SoL i förlängningsprocessen

SKR anser att det måste klargöras hur LSS och SoL ska tolkas och tillämpas i samband med att personer ansöker om förlängt uppehållstillstånd och det första tillståndet går ut. Oklarheterna avser bland annat rätten till insatser och bistånd när individen inte hinner få beslut från Migrationsverket innan det första uppehållstillståndet går ut samt när myndigheten avslår ansökan och individen överklagar beslutet till domstol.

Eftersom tidsbegränsade uppehållstillstånd föreslås bli en permanent ordning kommer personal inom kommunala verksamheter att regelmässigt möta individer som väntar på beslut i fråga om förlängt uppehållstillstånd. Det behövs ett enkelt och förutsebart regelverk att förhålla sig till. När den tillfälliga lagen trädde ikraft gjordes ingen rättslig analys av rätten till insatser enligt LSS och SoL under förlängningsprocessen.

⁷ Se prop. 2016/17:172 s. 23.

Enligt 16 § LSS gäller en kommuns ansvar enligt lagen gentemot dem som är bosatta i kommunen. En asylsökande person är inte att anse som bosatt, eftersom denne varken har uppehållstillstånd eller är folkbokförd i Sverige. Vad som gäller för en individ som är folkbokförd, har haft ett uppehållstillstånd samt väntar på beslut om förlängt tillstånd är dock oklart, eftersom individen saknar ett bosättningsgrundande uppehållstillstånd under denna tid. Om individen bedöms ha rätt till insatser i väntan på Migrationsverkets beslut uppstår oklarheter om myndigheten avslår ansökan om uppehållstillstånd. Vissa individer har haft ett utvisningsbeslut sedan tidigare som inhiberats i samband med Migrationsverkets prövning. I andra fall meddelas ett beslut om utvisning när verket avslår ansökan.

Vad gäller bistånd enligt SoL följer det av HFD 2018:39 att en utlänning som inte har uppehållstillstånd eller uppehållsrätt, och som därmed i princip inte har rätt att vistas i landet, endast i undantagsfall har rätt till bistånd utöver vad som krävs för att undvika en akut nödsituation. De som ansöker om förlängt uppehållstillstånd och väntar på beslut i förlängningsansökan kan under vissa omständigheter befinna sig i Sverige utan uppehållstillstånd. Det är förenat med stora svårigheter för socialtjänsten att göra en bedömning av om individen har rätt att vistas i landet enligt det utlänningsrättsliga regelverket under olika delar av förlängningsprocessen samt när det är fråga om ett sådant undantagsfall som avses i HFD 2018:39.

Staten ska ta ansvar för de som får avslag och ska återvända

SKR vill framhålla att staten ska ta det övergripande ansvaret för frågan om ett ökat antal individer som vistas i Sverige utan uppehållstillstånd eller annat stöd i författning och som lever utanför ordinarie system. SKR har i detta avseende uppmärksammat att det behövs en analys av konsekvenserna av ändringarna i LMA från juni 2016 angående när rätten till bistånd upphör samt en översyn av regelverket som rör avregistrering från folkbokföringen, som alltjämt vidhålls.⁸

Det finns idag en pågående diskussion och en utbredd oro om framväxten av ett parallellsamhälle, där allt fler människor lever vid sidan av de ordinarie systemen. Ett ökat antal individer som lever i Sverige utan uppehållstillstånd eller annat stöd i författning påverkar kommunala och regionala verksamheter på olika sätt. En ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd och krav för permanent uppehållstillstånd riskerar att – i kombination med förändringar i omvärlden – medföra att personer som befunnit sig i Sverige i flera år får ett beslut om utvisning. Staten behöver ta ansvar för att de som får avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd återvänder samt att regelverken avseende de som får avslag och beslut om utvisning är ändamålsenliga.

⁸ Se bland annat SKR:s yttrande, Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande (SOU 2018:22), 2018-10-12, dnr 18/02465, s. 14 samt SKR:s yttrande, Förlängning av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, dnr 19/00294, 2019-03-15, s. 6.

12. Övriga ändringar i utlänningslagen

SKR anser att författningsförslagen måste kompletteras med bestämmelser i såväl utlänningslagen som andra regelverk gällande de som får uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder med stöd av 5 kap. 11 § UtL. Regeringen behöver säkerställa att de som får uppehållstillstånd på denna grund omfattas av antingen samma välfärdssystem som andra nyanlända eller LMA. Det måste även i det fortsatta lagstiftningsarbetet analyseras huruvida förslagen i betänkandet medför att vissa ensamkommande barn beviljas korta uppehållstillstånd upp till 18-årsdagen.

I betänkandet SOU 2017:84 konstateras att förekomsten av tidsbegränsade uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 11 § UtL har ökat markant under de senaste åren.⁹ SKR har även sett en ökning av antalet frågor från medlemmar avseende exempelvis bistånd till personer som fått tillstånd på denna grund. I vissa fall har längden på uppehållstillståndet understigit ett år, bland annat för ensamkommande barn som fått uppehållstillstånd till och med 18-årsdagen.

Lagstiftaren måste ta ansvar för att reglerna gällande mottagandet av alla personer som får uppehållstillstånd i Sverige är förståeliga, konsekventa och ändamålsenliga. Med nu gällande bestämmelser omfattas de som får uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § UtL varken av reglerna om samhällsorientering eller etableringsregelverket. Inte sällan blir de beroende av socialtjänsten för sin försörjning, utan att kommunen kan söka någon statlig ersättning för att täcka kostnaderna i detta avseende. De som beviljas ett uppehållstillstånd som understiger tolv månader får en särskilt svår situation, eftersom det finns en risk att individen inte kan folkbokföras och saknar då tillgång till flera basala välfärdsförmåner, bland annat utbildning och subventionerad hälso- och sjukvård.¹⁰ För en beskrivning av rättsläget avseende mottagandet med nu gällande bestämmelser, se SKR:s yttrande om Förlängning av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.¹¹

6.5.4/6.5.5 Längden på uppehållstillstånd vid flyktingskap och vid alternativt skyddsbehov

SKR anser att giltighetstiden för uppehållstillstånd vid flyktingskap och alternativt skyddsbehov inte får understiga 13 månader. Förslagen i betänkandet om en minimigräns på ettåriga tillstånd riskerar att medföra att vissa individer inte anses bosatta i landet i socialförsäkringsbalkens mening och därmed vänder sig till socialtjänsten för att ansöka om ekonomiskt bistånd.¹²

⁹ SOU 2017:84, Upphållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription, s. 137.

¹⁰ Se bland annat SKR:s skrivelse, Brister och oklarheter i lagstiftningen gällande hälso- och sjukvården för asylsökande m.fl., dnr 17/05739, 2017-11-14.

¹¹ Dnr 19/00294, 2019-03-15, s. 3.

¹² Se prop. 2015/16:174 s. 30 f.

8.3.2 Tillståndstidens längd vid anknytning

SKR anser att regeringen måste vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att anhöriga som får uppehållstillstånd vars längd understiger 13 månader har samma möjlighet att uppbära socialförsäkringsförmåner som andra nyanlända.

SKR har återkommande påtalat att det kan få negativa konsekvenser inte minst för individen, men även för kommuner och regioner, att uppehållstillståndets längd understiger ett år.¹³ Som anförs i utredningen följer av Skatteverkets rättsliga ställningstagande att anhöriga till flyktingar och alternativt skyddsbehövande kan folkbokföras trots att tillståndstiden understiger ett år. Vad som gäller i fråga om socialförsäkringsförmåner behöver dock klargöras.

7.4.5 Personer som omfattas av lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå

SKR har återkommande framhållit att det finns behov av att se över reglerna om uppehållstillstånd för studier.¹⁴ Eftersom regeringen i en presskonferens den 7 oktober 2020 aviserat att det kommer föreslås ändringar i det nyssnämnda regelverket bedömer SKR att det saknas skäl att i det nu aktuella yttrandet redogöra för behovet av översyn av dessa bestämmelser.

15.7.5 Konsekvenser för barn

Regeringen behöver enligt SKR säkerställa att förslagen inte medför att familjer riskerar att separeras efter ett antal i år i Sverige till följd av att situationen i ursprungslandet förändrats. En konsekvens av förslagen torde enligt SKR:s bedömning vara att ett barn kan få permanent uppehållstillstånd och föräldrarna fortsätter att beviljas tidsbegränsade tillstånd.

Förhållandet att barn kan beviljas permanent uppehållstillstånd efter tre år och är undantagna från bland annat försörjningskravet kan enligt SKR medföra att det finns en ökad risk för att föräldrar och barn uppger en lägre ålder på asylsökande barn än den riktiga. SKR har fått signaler från bland annat skolans verksamhet att det förekommer barn som folkbokförts utifrån uppgifter om ålder som lämnats i asylansökan och det därefter blivit uppenbart för skolans personal att den uppgivna åldern är oriktig. Att registreras i Sverige med en felaktig ålder kan få mycket stora konsekvenser för ett barn och försätter även skolans personal i en svår situation. Ett ökat antal åldersuppskrivningar i asylprocessen kan även innebära utmaningar för

¹³ Se SKR:s yttrande, Förlängning av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, dnr 19/00294, 2019-03-15, s. 2

¹⁴ Se bland annat SKR:s skrivelse, Överläggning om och översyn av den så kallade gymnasielagen, dnr 19/01131, 2019-10-02

kommunala verksamheter, eftersom det finns brister i regelverket avseende informationsöverföring från Migrationsverket som behöver åtgärdas.¹⁵

SKR bedömer även att förslaget med tidsbegränsade uppehållstillstånd och krav för permanent uppehållstillstånd riskerar att innebära att ensamkommande barn, som får tidsbegränsade uppehållstillstånd till följd av att det saknas ett ordnat mottagande i hemlandet, inte fullföljer sin utbildning utan försöker att få ett arbete för att möjliggöra ett uppehållstillstånd efter 18-årsdagen. Att ungdomar väljer att avstå från att påbörja eller fullfölja en gymnasieutbildning kan få allvarliga konsekvenser för dessa individers etablering på arbetsmarknaden på sikt.¹⁶ Det kan dessutom ifrågasättas hur ändamålsenligt det är såväl ur medmänskligt hänseende som för samhällsnyttan att grund- och gymnasieskolan avsätter resurser för att möta dessa barns behov, när förutsättningarna för att tillvarata den framtida kompetensen är bristfälliga och beror på bland annat Migrationsverkets handläggningstider i frågan om permanent uppehållstillstånd.¹⁷ SKR noterar dock att regeringen i en presskonferens den 7 oktober 2020 aviserat att förslagen i betänkandet ska kompletteras bland annat vad gäller möjligheten för ungdomar att få stanna i Sverige även efter 18-årsdagen.

15.7.2 Konsekvenser för arbetsmarknadsintegration och etablering

Inför ikraftträdandet av den tillfälliga lagen uppmärksammade såväl SKR som flera andra remissinstanser att en reglering med försörjningskrav för permanent uppehållstillstånd riskerar att leda till missbruk och utnyttjanden på arbetsmarknaden samt oseriösa anställningskontrakt.¹⁸ SKR efterfrågar en konsekvensanalys i förhållande till dessa risker när ett försörjningskrav för permanent uppehållstillstånd föreslås bli en bestående ordning. Ett ökat antal personer som innehar falska anställningar riskerar även att påverka socialtjänsten.¹⁹

Det är angeläget att nyanlända som får tidsbegränsade uppehållstillstånd får adekvat information gällande ansökan om förlängt uppehållstillstånd och SKR vill därför betona vikten av information från Migrationsverket till den aktuella målgruppen. Om den nyanlände inte ansöker om förlängt uppehållstillstånd innan det första uppehållstillståndet går ut får det stora konsekvenser för bland annat individens

¹⁵ Se SKR:s skrivelse, Hemställan om författningsändringar angående underrättelse- och uppgiftsskyldighet till kommunala verksamheter vid ändrad ålder samt frågor om statlig ersättning, dnr 18/02625, 2018-06-25

¹⁶ Jfr SKR:s yttrande, Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, 2016-03-02, dnr 17/00873, s. 5

¹⁷ Jfr betänkandet s. 222.

¹⁸ Se prop. 2016/17:174 s. 56 f.

¹⁹ Jfr SKR:s yttrande, Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, 2016-03-02, dnr 17/00873, s. 9.

etablering.²⁰ Det får även konsekvenser för kommuner och regioner i form av bland annat att den statliga ersättningen för mottagandet av nyanlända upphör.²¹

SKR vill även uppmärksamma att kommuner och regioner i rollen som arbetsgivare möter utmaningar vid anställning av tredjelandsmedborgare med anledning av att regelverket avseende uppehållstillstånd är komplext samt inte nödvändigtvis harmonierar med andra regelverk och processer, såsom Socialstyrelsens prövning av behörighet. Utökade möjligheter för kommuner och regioner att i egenskap av arbetsgivare ta del av information kring individens uppehållstillstånd kan underlätta för arbetsgivaren att kontrollera att anställda har giltiga tillstånd att arbeta i Sverige.

Utredningen konstaterar (s. 430) att gruppen flyktingar och andra skyddsbehövande generellt är yngre än övriga befolkningen och att den asylrelaterade invandringen därmed innebär ett tillskott av resurser till den offentliga sektorn genom att äldreförsörjningskvoten sänks, givet samma inkomster. Detta påstående behöver enligt SKR problematiseras. Det stora antalet barn och unga gör att gruppen flyktingar och andra skyddsbehövande generellt medför en större demografiskt betingad kostnad än genomsnittsbefolkningen för kommunerna, trots att den i princip helt saknar äldre personer. Detta gäller flera år efter ankomst. Eftersom många nyanlända som tas emot i kommun är unga och bildar familj förstärks bilden av att de demografiska betingade kostnaderna för kommunerna är högre för gruppen skyddsbehövande än för genomsnittsbefolkningen. Utredningens resonemang om att den unga flyktingpopulationen kan bidra positivt till samhällsekonomin genom en lägre äldreförsörjningskvot, kräver, åtminstone utifrån det kommunala perspektivet, en lång tidshorisont.

15.7.1 Konsekvenser för asylsökandes och nyanländas hälsa

SKR att regeringen behöver följa hur det migrationsrättsliga systemet påverkar nyanländas hälsotillstånd och regionerna som ansvarar för hälso- och sjukvård samt vid behov vidta åtgärder.

I likhet med andra aktörer som nämns i betänkandet har SKR mottagit signaler på att såväl asylsökandes och nyanländas hälsotillstånd som hälso- och sjukvårdsverksamheterna i landets regioner har påverkats negativt av det migrationsrättsliga regelverket som varit ikraft sedan 2016. Det är dock svårt att avgöra i vilken utsträckning reglerna om uppehållstillstånd har påverkat hälsan samt i vilken omfattning andra faktorer haft relevans för denna ohälsa. Förslagen i betänkandet medför att vissa individer kan vistas mycket länge i Sverige utan att beviljas ett permanent tillstånd och begränsningar avseende möjligheterna att återförenas med sin familj. Detta är faktorer som kan påverka individers hälsa negativt, vilket i sig får konsekvenser för hälso- och sjukvården.

²⁰ Se 3 § lagen om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

²¹ 5 b § förordningen om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar

15.6.2 Ekonomiska konsekvenser för kommuner och regioner

SKR har inget i sak att invända mot utredningens konstateranden att kostnaderna på sikt bedöms minska till följd av ett lägre antal nyanlända än vid en återgång till utlänningslagen samt att ersättningar kan utgå under längre tid om tiden för att erhålla svenskt medborgarskap förlängs. SKR anser dock det är av vikt att påpeka att en stor del av den ekonomiska omfördelning från övriga befolkningen till flyktingpopulationen som utredningen hänvisar till sker inom kommuner och regioner via kommunalskatten. Det som utredningen kategoriserar som ”Allmänna offentliga finansiella konsekvenser på längre sikt” av flyktinginvandring är enligt SKR i hög grad likställigt med ekonomiska konsekvenser för kommuner och regioner.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knappe
Ordförande

Sverigedemokraterna deltar ej i SKRs styrelses beslut om yttrandet.

Miljöpartiet lämnar särskilt yttrande enligt bilaga 1.

Vänsterpartiet lämnar reservation enligt bilaga 2.

Styrelsen SKR
2020-11-20

Särskilt yttrande från Miljöpartiet

En långsiktigt hållbar migrationspolitik

Bortre gräns för hur länge man kan ha tidsbegränsat tillstånd

Med de förslag som nu finns kan en person befinna sig i Sverige i ett obegränsat antal år med tidsbegränsade uppehållstillstånd om inte de fyra kraven för att få permanent uppehållstillstånd (PUT) uppfylls.

En bortre tidsgräns bör införas för att skapa bättre förutsättningar för kommunen att integrera personer som vistas i landet många år även om de inte uppfyller de övriga kraven. En sådan bortre tidsgräns bör förslagsvis vara mellan fem och tio år.

Styrelsen SKR
2020-11-20

Reservation från Vänsterpartiet, Styrelsen SKR 2020-11-20

En långsiktigt hållbar migrationspolitik

Vänsterpartiet avstyrker förslagen i Migrationskommitténs betänkande ”En långsiktig hållbar migrationspolitik”.

Ett grundläggande problem med det förslag som presenteras är att det bygger på felaktiga premisser, nämligen att vi behöver en stram migrationslagstiftning för att klara av integrationen. Utgångspunkten för en långsiktig och hållbar migrationspolitik borde ta sin utgångspunkt i de mänskliga rättigheterna, inte en vilja att stänga gränser och arbeta så aktivt som möjligt för att hindra människor på flykt att söka en fristad.

Det är det faktum att människor runt om i världen tvingas fly för sina liv som är ett problem, inte att några få av dem vill söka skydd i Sverige. Tvärtom är det något vi är, och ska vara, stolta över. Att Sverige är känt som ett land där människors rättigheter respekteras, där även kvinnor och barn har rättigheter och goda förutsättningar att förverkliga sina livsambitioner är en bild vi vill värna och stärka.

För att det ska vara annat än en bild i framtiden krävs dock nu aktiv handling. Ambitionen i detta betänkande och hos de partier som står bakom det tycks vara att Sverige ska bli ett sämre land, som människor inte vill bo och leva i. Det är en politisk vision som vi i Vänsterpartiet är mycket främmande för. Förslagen som läggs fram av kommittén innebär ett paradigmskifte i hur majoriteten historiskt sett på rättigheter i Sverige.

Där vi tidigare sett rättigheter som en nyckel till integration som ska öppna upp dörrar för oss alla, är detta förslag en del av ett skifte mot att betrakta rättigheter i samhället som belöningar vissa kan få om de mot alla odds lyckas ta sig igenom dessa stängda dörrar. Ett sådant skifte i synen på rättigheter får inte bara konsekvenser för de som omfattas av det, utan för alla i samhället. Vänsterpartiet motsätter sig en sådan utveckling. Ytterst är frågan vilket sorts land Sverige i framtiden ska vara.

Många av de förslag som presenteras har visat sig vara verkningslösa. De underlag som kommittén arbetat med visar att begränsningslagen inte hade någon effekt på hur stor andel av de asylsökande i Norden som sökte sig till Sverige och att Migrationsverkets prognos visar på små effekter av att återgå till den ordinarie utlänningslagen.

Bland annat framgår det att kommunmottagandet vid återgång till utlänningslagen skulle öka med knappt 11 personer per kommun och år, i genomsnitt. Kommitténs betänkande visar även att antalet asylsökande inte påverkar integrationstakten. Därigenom skapas ett orimligt cirkelresonemang: Det påstås att det behövs en lagstiftning som asyrlättsligt skrapar EU:s bottennivå för att förbättra integrationen, samtidigt som konsekvensanalysen tydligt visar att en sådan miniminivå när det gäller

till exempel tillståndens längd och rätt till familjeåterförening försämrar integrationen. Det är motsägelsefullt och allvarligt att de negativa effekterna för integrationen på så sätt fördjupas.

Hade regeringen menat allvar med sin oro för att nyanlända ska drabbas av trångboddhet på grund av bostadsbrist eller av arbetslöshet på grund av otillräckliga språkkunskaper borde samtalet ha handlat om hur man bygger Sverige rymligare och starkare genom att investera i bostadsbyggande, i SFI från dag ett och det välfärdssamhälle som historiskt har visat sig vara den viktigaste och effektivaste integrationsmotorn, även i internationell jämförelse.

Utifrån detta kan Vänsterpartiet sammantaget inte stå bakom kommitténs betänkande. Förslagen som läggs fram kommer inte leda till förbättringar av den asyllagstiftning som finns i den ordinarie utlänningslagen, som åter börjar gälla när begränsningslagen löper ut. Inte heller kommer förslagen göra asyllagstiftningen mer långsiktigt hållbar, human, effektiv och rättssäker, snarare tvärtom.

Det finns delar i det SKRs yttrande som innehåller kloka tankar utifrån ett lokalt och regionalt perspektiv. Men även om dessa synpunkter skulle inkluderas i ett slutgiltigt beslut så skulle det fortfarande vara en lagstiftning som inte på långa vägar skulle kunna leva upp till grundläggande krav på mänskliga rättigheter.