



Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända

Till arbetsmarknadsutskottet

Arbetsmarknadsutskottet beslutade den 3 december 2015 att ge konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2015/16:54 och de motioner som kunde komma att väckas med anledning av propositionen i de delar som rör utskottets beredningsområde. Två motioner har väckts med anledning av lagförslaget i propositionen: 2015/16:3289 (V) och 2015/16:3290 (SD).

Konstitutionsutskottet yttrar sig över regeringens lagförslag och motion 2015/16:3290. Utskottet avgränsar sitt yttrande till hur lagförslaget förhåller sig till den kommunala självstyrelsen och regeringsformens proportionalitetsprincip, och finner därvid att regeringens lagförslag inte möter hinder i regeringsformen.

I yttrandet finns en avvikande mening (SD).

Utskottets överväganden

Propositionen

I propositionen föreslår regeringen en ny lag om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning. Förslaget innebär att en kommun är skyldig att efter anvisning ta emot en nyanländ för bosättning i kommunen. Syftet är att alla kommuner ska vara med och ta ansvar för mottagandet av nyanlända för att förbättra de nyanländas etablering på arbetsmarknaden och i samhällslivet.

Regeringen anser att den föreslagna regleringen innebär en inskränkning i den kommunala självstyrelsen men gör efter en analys bedömningen att inskränkningen inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett förslaget.

Lagrådet

Lagförslaget har remitterats till Lagrådet som i sitt yttrande den 4 november 2015 uttalat att det i remissen görs en sådan avvägning mellan de olika intressen som föreskrivs i 14 kap. 3 § regeringsformen, och att det inte heller har framkommit någon anledning att avstyrka förslaget på den grunden att det skulle stå i strid med regeringsformens proportionalitetsprincip.

Motionen

Paula Bieler och Markus Wiechel (båda SD) yrkar avslag på propositionen, motion 2015/16:3290. De anför bl.a. att eftersom det endast är kommunerna själva som har vetskapen om såväl befolkningens vilja som kommunens möjligheter och resurser är det en självklarhet att det också bör vara upp till kommunerna att avgöra om de kan och bör anordna sådant mottagande. Motionärerna menar därför att anvisningar endast ska ske till kommuner som frivilligt har tecknat avtal med Migrationsverket och aldrig i större omfattning än vad som fastställs i dessa avtal. Motionärerna anser vidare att det är problematiskt att kommunerna enligt förslaget inte ska kunna överklaga anvisningar; detta är enligt motionärerna ett allvarligt ingrepp i den kommunala självstyrelsen. En tvingande lagstiftning löser inte de praktiska problem som föreligger. Motionärerna menar att situationen kan lösas på ett för kommunerna mindre ingripande sätt, och att den inskränkning i den kommunala självstyrelsen som regeringens förslag innebär inte står i proportion till vad man vill uppnå.

Utskottets ställningstagande

Den kommunala självstyrelsen har en central ställning i Sverige och utgör en viktig del av vårt demokratiska system. Någon formellt fastlagd definition av vad som avses med kommunal självstyrelse finns inte. I vårt land präglas förhållandet mellan kommunerna och statsmakten och därmed den kommunala självstyrelsen av en helhetssyn, vilket framhölls i 1973 års förarbeten. Generellt sett gäller alltså att staten och kommunerna samverkar på skilda områden och i olika former för att uppnå gemensamma samhällseliga mål. Utgår man från detta synsätt är det varken lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser i grundlag kring en kommunal självstyrelsesektor. Arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun måste i stället i ganska vid omfattning kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen (prop. 1973:90 s. 190).

I regeringsformen stadgas att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund, och att kommunerna på samma grund även sköter de övriga angelägenheter som bestäms i lag (14 kap. 2 §). Vidare föreskrivs att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den (14 kap. 3 §).

Vid 2011 års grundlagsreform markerades kommunernas och landstingens ställning genom att bestämmelser om kommunerna fördes in i ett nytt kapitel i regeringsformen. Den tydligare markeringen av principen om kommunal självstyrelse i 14 kap. 2 § regeringsformen innebar inte att den kommunala självstyrelsen utvidgades. Det ska även i fortsättningen vara möjligt att föreskriva skyldigheter för kommuner och landsting i speciallagstiftning, i de fall detta motiveras av vikten av att åstadkomma en reglering som ger likvärdig service för invånarna, oberoende av var de är bosatta. I dessa fall måste dock den proportionalitetsprincip som föreskrivs i 14 kap. 3 § regeringsformen beaktas. Som det uttalas i motiven till den bestämmelsen är det inte ovanligt att den kommunala självstyrelsen i lagstiftningsärenden ställs mot andra intressen och att det ibland uppstår en omfattande diskussion kring kommunernas krav på en lokal eller regional bestämmanderätt och nationella krav på en enhetlig reglering. Det är i sådana sammanhang viktigt att konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen blir föremål för ingående överväganden (prop. 2008/09:80 s. 211 f.).

Utskottet övergår därefter till lagförslaget i den aktuella propositionen – Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända (prop. 2015/16:54).

Utskottet delar regeringens uppfattning att förslaget till lag om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Den proportionalitetsprövning som därmed ska göras enligt 14 kap. 3 § regeringsformen innefattar en skyldighet att undersöka om det ändamål som regleringen avser att tillgodose kan uppnås på ett sätt som är mindre ingripande för det kommunala självbestämmandet än det som föreslås. Om det finns olika möjligheter att nå samma mål bör riksdagen av hänsyn

till principen om den kommunala självstyrelsen välja den reglering som lägger minst band på den kommunala självbestämmanderätten.

Utskottet noterar att regeringen i propositionen bl.a. beskriver det behov av förändring som regeringen ser av mottagande av nyanlända, tidigare försök som har gjorts för att öka mottagandet och ett förslag om gemensamt ansvar för mottagandet. Vidare redogör regeringen i ett särskilt avsnitt med rubriken Allmänintresset väger över för hur det nuvarande systemet fungerar, och anför bl.a. att det frivilliga mottagandet i dagsläget är lägre än behovet av anvisningsbara platser. När det frivilliga mottagandet inte motsvarar mottagningsbehovet uppstår enligt regeringen ett underskott av anvisningsbara platser, vilket leder till att personer blir kvar i anläggningsboenden i stället för att bli kommunmottagna. Resultatet har blivit långa väntetider i anläggningsboenden. Detta gör att de nyanländas etablering på arbetsmarknaden och i samhället fördröjs. Samtidigt tar andra kommuner emot allt fler nyanlända som bosätter sig på egen hand. En konsekvens av det befintliga systemet är att mottagandet huvudsakligen sker i kommuner som redan har ett stort mottagande. Väntetiderna leder alltså, anför regeringen, till att den ojämna fördelningen av mottagandet i landets kommuner förstärks.

Regeringen gör bedömningen att det nuvarande systemet inte säkerställer att kommunerna tar emot nyanlända i tillräcklig omfattning och att det dessutom bidrar till att en stor del av mottagandet sker i kommuner där det inte nödvändigtvis finns bäst förutsättningar för etablering. Vidare redogör regeringen för förändringar som har gjorts i syfte att stimulera kommunerna att ta emot fler nyanlända samt anför att åtgärderna har visat sig vara otillräckliga för att förmå kommunerna att ta emot fler nyanlända och därmed möta det behov som finns. Regeringen uppmärksammar dagens behov av mottagande och att detta behov kan förväntas öka kraftigt under de kommande åren samt gör bedömningen att det är nödvändigt att kommunerna tar ett gemensamt ansvar. Slutligen pekar regeringen på att den har aviserat en höjning av schablonersättningen till kommuner för mottagande av nyanlända; enbart ytterligare ekonomiska incitament och fortsatt dialog för att förmå kommunerna att ta emot fler nyanlända bedömer regeringen dock inte vara tillräckligt för att säkerställa ett tillräckligt stort mottagande. Regeringen anser därför att det inte finns några andra alternativ än att införa en lag som säkerställer att alla kommuner tar emot nyanlända.

Den föreslagna lagen skulle, anför regeringen, möjliggöra att bosättning av nyanlända och deras anhöriga sker snabbare och i kommuner som har goda förutsättningar för etablering. Därmed främjas en effektiv etableringsprocess. Regeringen uttalar att en avvägning mellan det starka allmänna intresset av att förbättra förutsättningarna för nyanlända att snabbt etablera sig på arbetsmarknaden i syfte att bli självförsörjande och vikten av att den kommunala självstyrelsen inte inskränks ytterligare, i detta fall leder till slutsatsen att det allmänna intresset väger över. Inskränkningen av den kommunala självstyrelsen går därmed enligt regeringens bedömning inte utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den.

Det kan noteras att regeringen uttalat att en möjlighet för kommuner att överklaga beslut om anvisning skulle motverka syftet att främja en snabb etablering för de nyanlända.

Den skyldighet som den föreslagna lagen innebär bedöms av regeringen alltså som godtagbar även vid beaktande av proportionalitetsprincipen i 14 kap. 3 § regeringsformen.

Den genomgång och analys som regeringen har utfört uppfyller enligt utskottets mening kraven på en sådan avvägning mellan olika intressen som föreskrivs i 14 kap. 3 § regeringsformen. Det har inte heller framkommit någon anledning att avstyra förslaget på den grunden att det skulle stå i strid med proportionalitetsprincipen i 14 kap. 3 § regeringsformen.

Sammanfattningsvis finner utskottet att det nu framlagda lagförslaget inte strider mot regeringsformen.

Stockholm den 12 januari 2016

På konstitutionsutskottets vägnar

Andreas Norlén

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Andreas Norlén (M), Björn von Sydow (S), Hans Ekström (S), Veronica Lindholm (S), Jonas Millard (SD), Maria Abrahamsson (M), Jonas Gunnarsson (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Agneta Börjesson (MP), Patrick Reslow (M), Emanuel Öz (S), Fredrik Eriksson (SD), Mathias Sundin (L), Mia Sydow Mölleby (V), Tuve Skånberg (KD), Emilia Töyrä (S) och Lisbeth Sundén Andersson (M).

Avvikande mening

Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända (SD)

Jonas Millard (SD) och Fredrik Eriksson (SD) anför:

Den nuvarande rättsordningen ger inte utrymme för att ålägga en kommun att motta en s.k. nyanländ. Med det nu aktuella lagförslaget kommer kommunerna bli skyldiga att ta emot en nyanländ efter anvisning. Mottagande av nyanlända är förknippat med flertalet problem och kostnader för kommunerna. I första ledet för att ordna logi och kost samt i senare led kostnader och svårigheter som uppstår med hänsyn till de kommunala skyldigheterna att kunna erbjuda möjlighet till skolgång, bostäder och kommunalt försörjningsstöd m.m. Det kan ifrågasättas om det ligger i linje med de kommunalrättsliga principerna och kravet på god ekonomisk hushållning att kommunerna, som en konsekvens av det nu aktuella lagförslaget, kommer förväntas upprätthålla en konstant överkapacitet vad gäller de ovan uppräknade kommunala åtagandena under obestämd tid och i obegränsad eller åtminstone okänd omfattning. Lagförslaget innebär således en betungande skyldighet för samtliga kommuner i landet och det inskränker den kommunala självstyrelsen. Uppfattningen att lagförslaget inskränker den kommunala självstyrelsen har stöd hos Lagrådet och tillstås även av regeringen själv i den aktuella propositionen.

I regeringsformen 14 kap. 3 § fastläs följande: ”En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.” Detta innebär att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till vad som föranlett den. I lagrådsremissen har anförts att i förarbetena till regeringsformen betonades vikten av att det i lagstiftningsprocessen gjordes noggranna analyser av den påverkan som olika förslag har på den kommunala självstyrelsen och i vad mån skälen för en tänkt reglering motiverar det intrång i självstyrelsen som regleringen innebär. Vidare framhölls att detta innefattar en skyldighet att undersöka om det syfte som den tänkta regleringen tar sikte på kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt. Riksdagen kan de facto fatta beslut om såväl att minska inflödet av nyanlända som att återkalla uppehållstillstånd och utvisa personer som inte har rätt att befinna sig i riket. Genom att i första hand bättre ansvara för sin egen verksamhet och i större utsträckning anpassa efterfrågan på anvisningsbara platser efter det utbud som andra, i det här fallet kommunerna, mäktar med att tillhandahålla och till de villkor som berörda parter kommer överens att träffa avtal om kan staten således lösa problemet på ett för kommunerna mindre ingripande sätt.

Det kan också tilläggas att den övergripande målsättningen med propositionen, dvs. att kunna anvisa nyanlända för bosättning i de kommuner som har goda

förutsättningar för etablering, till stora delar riskerar att omintetgöras så länge den s.k. EBO-lagen kvarstår, varför övergreppet på den kommunala självstyrelsen även ter sig tämligen onödigt och opåkallat. Dessutom har regeringen själv tillsatt en utredning med uppdrag att se över och föreslå ett sammanhållet system vad avser alla relevanta delar på detta område, ett arbete vars resultat inte lättvindigt bör föregripas med så långtgående avsteg från grundläggande svenska rättsprinciper. Likaså kan vi konstatera att det akut omfattande nytillflödet av asylsökande som förelåg när propositionen avlämnades ej längre föreligger, bl.a. tack vare andra vidtagna åtgärder. Rådande omständigheter torde sålunda ge berörda parter tillbörliga möjligheter att arbeta ikapp ärendebalansen inom ramen för nuvarande regelverk och förutsättningar, varför ett så långtgående och icke tidsbegränsat åsidosättande av den kommunala självstyrelsen ter sig än mer omotiverat och snarare principiellt än praktiskt påkallat.

Avslutningsvis kan vi inte ställa oss bakom att kommunerna berövas sina rättsmedel genom att det föreslås att de inte ska ha någon möjlighet att överklaga besluten om anvisning.

Den samlade bedömningen blir således att inskränkningen av den kommunala självstyrelsen inte står i proportion till den åtgärd man vill uppnå.

Vi gör således bedömningen att lagförslaget i propositionen strider mot bl.a. 14 kap. 3 § regeringsformen och anser följaktligen att arbetsmarknadsutskottet bör avstyra propositionen.