

Ett nytt regelverk för nyanlända
invandrares etablering i arbets- och
samhälslivet

Innehåll

1	Sammanfattning.....	11
2	Lagtext.....	13
2.1	Förslag till lag om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare	13
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.....	16
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.....	17
2.4	Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).....	19
2.5	Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395).....	21
2.6	Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).....	23
2.7	Förslag till lag om ändring i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.....	24
2.8	Förslag till lag om ändring i lagen (2006:469) om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.....	27
2.9	Förslag till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter	29
2.10	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	30

2.11	Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	32
2.12	Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	37
2.13	Förslag till lag om ändring i lagen (2013:156) om samtillsorientering för vissa nyanlända invandrare	38
3	Bakgrund och reformbehov	41
3.1	Bakgrund.....	41
3.2	Etableringsuppdraget	42
3.3	Behov av förändringar	44
4	Ett nytt regelverk för nyanlända invandras etablering i arbets- och samhällslivet	47
4.1	Inledning	47
4.2	Utgångspunkter för ett nytt regelverk.....	47
4.3	En översiktlig beskrivning av det nya regelverket	48
4.3.1	Förändringarna i korthet	48
4.3.2	Förändringar i regelverkets struktur.....	49
4.3.3	Syftet med förändringarna.....	50
4.3.4	Disposition	51
4.4	Rätten till etableringsplan ersätts av anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program.....	51
4.4.1	Bakgrund.....	51
4.4.2	Behov av förändringar.....	53
4.4.3	Nyanlända ska anvisas till etableringsinsatser	55
4.4.4	Individuell handlingsplan för nyanlända.....	56
4.4.5	Särskilt om aktivitetsrapportering för nyanlända.....	57
4.5	Målgrupp för etableringsinsatser	58
4.5.1	Bakgrund och behov av förändringar.....	58
4.5.2	Allmänna förutsättningar för kompletterande målgruppsbestämmelser	59
4.5.3	Personer med nedsatt fysisk eller psykisk prestationsförmåga.....	59
4.5.4	Personer i arbete eller reguljära studier	62

4.6	Försäkringskassan tar över handläggningen av etableringsersättningen.....	62
4.6.1	Bakgrund.....	62
4.6.2	Behov av förändringar.....	63
4.6.3	Försäkringskassan bör bli handläggande myndighet för etableringsersättningen.....	64
4.7	Åtgärder inom etableringsersättningen.....	65
4.7.1	Bakgrund och behov av förändringar.....	65
4.7.2	Ett proportionerligt åtgärdssystem bör införas för nyanlända.....	66
4.8	Tillsynsansvar inom arbetsmarknadspolitiken.....	68
4.8.1	Bakgrund och behov av förändringar.....	68
4.8.2	Utökad tillsynsansvar för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.....	68
4.9	Möjligheter att hålla inne med ersättning.....	70
4.9.1	Bakgrund och behov av förändringar.....	70
4.9.2	Utökade möjligheter att hålla inne med ersättning.....	70
4.10	En ny förordning om ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program.....	71
4.10.1	Bakgrund.....	71
4.10.2	Behov av förändringar.....	72
4.10.3	Den nya förordningens innehåll.....	73
4.11	En ny förordning om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.....	77
4.11.1	Bakgrund och behov av förändringar.....	77
4.11.2	Den nya förordningens innehåll.....	78
5	En ny lag om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.....	85
5.1	Bakgrund.....	85
5.2	Behov av förändringar.....	86
5.3	En ny lag om det statliga ansvaret för etableringsinsatser.....	88

5.4	Ansvar för etableringsinsatser	93
5.5	Nyanlända som ska omfattas av statens ansvar	96
5.6	Samordning av etableringsinsatser.....	101
5.7	Främja samverkan mellan berörda aktörer.....	102
5.8	Tystnadsplikt	103
5.9	Uppgiftsskyldighet.....	105
5.10	Föreskriftsrätt.....	107
6	En samordnad lag för samhällsorientering	109
6.1	Inledning	109
6.2	Behov av förändringar	109
6.3	En lag om samhällsorientering.....	110
6.4	Utökad målgrupp i lagen om samhällsorientering	111
7	SGI-skydd för nyanlända invandrare som deltar i arbetsmarknadspolitiska program	117
7.1	Inledning	117
7.2	Behov av förändringar	117
7.3	Sjukpenningsgrundande inkomst	118
7.3.1	Allmänt	118
7.3.2	SGI-skydd.....	118
7.3.3	SGI-skydd för deltagare i arbetsmarknadspolitiska program.....	119
7.4	SGI-skydd för nyanlända som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program.....	119
7.5	Möjlighet för regeringen att meddela föreskrifter om SGI-skydd vid avstängning från rätt till etableringsersättning	120
7.6	Ytterligare ändringar av följdkaraktär	122
8	Personuppgiftsbehandling	125

8.1	Inledning.....	125
8.2	Behov av förändringar och utgångspunkter	125
8.3	Personuppgiftslagen och myndigheternas registerlagar	126
8.4	Behandling av personuppgifter hos Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.....	128
8.4.1	Utökat primärt ändamål.....	128
8.4.2	Gallring.....	130
8.5	Behandling av personuppgifter hos Försäkringskassan.....	132
8.5.1	Nytt sekundärt ändamål.....	132
8.5.2	Direktåtkomst för Migrationsverket.....	134
8.6	Behandling av personuppgifter hos Arbetsförmedlingen ..	136
8.6.1	Minskat tillämpningsområde för Arbetsförmedlingens behandling av personuppgifter	136
8.6.2	Minskat sekundärt ändamål	137
8.6.3	Direktåtkomsten tas bort för Migrationsverket	138
9	Ytterligare ändringar av följdkaraktär	139
9.1	Inledning.....	139
9.2	Behov av förändringar.....	139
9.3	Följdändringar i andra författningar	139
10	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	151
11	Konsekvenser.....	153
11.1	Övergripande konsekvenser.....	153
11.2	Konsekvenser för enskilda	154
11.3	Konsekvenser för statliga myndigheter.....	155
11.4	Konsekvenser för statens budget.....	156
11.5	Konsekvenser för kommunerna.....	157
11.6	Konsekvenser för företag.....	157

11.7	Andra samhällsekonomiska konsekvenser.....	157
11.8	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män	158
11.9	Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.....	159
12	Författningskommentar	161
12.1	Förslaget till lag om ansvar för vissa nyanlända invandrares etablering i arbets- och samhällslivet	161
12.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.	168
12.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring	169
12.4	Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)	170
12.5	Förslaget till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)	171
12.6	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	172
12.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten	172
12.8	Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:469) om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen	174
12.9	Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.....	175
12.10	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	175
12.11	Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.....	176
12.12	Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)	180

12.13 Förslaget till lag om ändring i lagen (2013:156) om
sambällsorientering för vissa nyanlända invandrare..... 180

1 Sammanfattning

I budgetpropositionen för 2016 angav regeringen som sin avsikt att se över regelverket för etableringsuppdraget i syfte att minska onödig administration och skapa förutsättningar för en ökad flexibilitet och effektivitet i uppdraget. Av den anledningen har det inom Arbetsmarknadsdepartementet påbörjats ett arbete med att se över det regelverk som gäller för vissa nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet och harmonisera det med det regelverk som gäller för övriga arbetssökande.

Som en följd av att regelverket för etableringsuppdraget anpassas till det generella arbetsmarknadspolitiska regelverket föreslås i denna departementspromemoria att lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska ersättas av en ny lag som i huvudsak reglerar det statliga ansvaret för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Det föreslås även följändringar i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, inkomstskattelagen (1999:1229), studiestödslagen (1999:1395), socialtjänstlagen (2001:453), lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, lagen (2006:469) om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter, offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), socialförsäkringsbalken, skollagen (2010:800) och lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare. Den nya lagen och övriga lagändringar föreslås träda i kraft den 1 januari 2018.

Departementspromemorian innehåller även de utgångspunkter som bör gälla för utformningen av det nya regelverket på förordningsnivå. En utgångspunkt för förordningsarbetet är att vissa nyanlända, liksom övriga arbetssökande, ska erbjudas

etableringsinsatser inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program. En annan utgångspunkt är att de principer som gäller för övriga arbetssökandes rätt till ersättning för deltagande i arbetsmarknadspolitiskt program i huvudsak även bör gälla för nyanländas rätt till ersättning för deltagande i ett nytt etableringsprogram. Det innebär bl.a. att nyanlända programdeltagare bör omfattas av motsvarande åtgärdssystem som gäller för övriga programdeltagare. Det innebär även att Försäkringskassan bör ta över handläggningen av etableringsersättningen från Arbetsförmedlingen.

2 Lagtext

2.1 Förslag till lag om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelse

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om statens ansvar för insatser som syftar till att underlätta och påskynda vissa nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet (etableringsinsatser).

Lagen innehåller även bestämmelser om tystnadsplikt och uppgiftsskyldighet för anordnare av etableringsinsatser.

Målgrupp

Skyddsbehövande

2 § Lagen gäller för nyanlända invandrare som har fyllt 20 men inte 65 år och som har ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring, om det har beviljats enligt

1. 5 kap. 1, 2, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716),
2. 12 kap. 18 § utlänningslagen, eller
3. 21 eller 22 kap. utlänningslagen.

Anhöriga till skyddsbehövande

3 § Lagen gäller också för nyanlända invandrare som har fyllt 20 men inte 65 år och som har

1. ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring på grund av anknytning till en person som har ett uppehållstillstånd med stöd av någon av bestämmelserna i 2 §, och

2. ansökt om uppehållstillstånd inom sex år från det att den person som den nyanlände har anknytning till först togs emot i en kommun.

Första stycket gäller inte om den person som den nyanlände har anknytning till var svensk medborgare vid tidpunkten för den nyanländes ansökan om uppehållstillstånd.

Under tid för prövning av fortsatt uppehållstillstånd

4 § Lagen gäller även för nyanlända invandrare som har haft ett uppehållstillstånd med stöd av någon av bestämmelserna i 2 eller 3 § och som inom giltighetstiden för uppehållstillståndet ansökt om ett fortsatt sådant tillstånd. Detta gäller endast fram tills ett beslut om uppehållstillstånd har fått laga kraft.

Ansvariga myndigheter

För etableringsinsatser

5 § Arbetsförmedlingen har ansvar för att vissa nyanlända invandrare erbjuds etableringsinsatser.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om

1. de förutsättningar som ska gälla för att vissa nyanlända invandrare ska erbjudas etableringsinsatser, och

2. etableringsinsatsernas innehåll och omfattning.

För samordning av etableringsinsatser

6 § Arbetsförmedlingen ska samordna etableringsinsatser och vara stödjande och pådrivande i förhållande till berörda parter.

För att främja samverkan mellan berörda aktörer

7 § Länsstyrelserna ska främja samverkan mellan berörda kommuner och myndigheter, företag och organisationer som anordnar aktiviteter för vissa nyanlända invandrare.

Tystnadsplikt

8 § Den som är eller har varit verksam inom en yrkesmässigt bedriven verksamhet för vissa nyanlända invandrare får inte obehörigen röja vad han eller hon då ha fått veta om enskildas personliga förhållanden.

Uppgiftsskyldighet

9 § Anordnare av aktiviteter för vissa nyanlända invandrare ska till den myndighet som regeringen bestämmer lämna de uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av de föreskrifter som har meddelats i anslutning till denna lag.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om en anordnares skyldighet att lämna uppgifter enligt första stycket.

Ersättning till vissa nyanlända invandrare

10 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om ersättning till vissa nyanlända invandrare.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.
 2. Genom lagen upphävs lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.
 3. Den upphävda lagen gäller fortfarande för den som har en pågående etableringsplan vid lagens ikraftträdande.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Härigenom föreskrivs att 8 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §¹

Bistånd enligt 13–19 §§ lämnas till utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 under förutsättning att de är registrerade vid en förläggning.

Utlänningar som vistas på förläggning har rätt till bistånd även efter det att de har beviljats uppehållstillstånd, om de inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun.

Utlänningar som inte vistas på förläggning har rätt till bistånd även under en månad från den dag de har beviljats uppehållstillstånd.

Bostadsersättning,
dagersättning och särskilt bidrag
får inte betalas ut för tid då
etableringsersättning lämnas till
en utlänning som deltar i
aktiviteter enligt lagen
(2010:197) om
etableringsinsatser för vissa
nyanlända invandrare.

Bostadsersättning,
dagersättning och särskilt bidrag
får inte betalas ut för tid då en
utlänning deltar i
etableringsinsatser för vissa
nyanlända invandrare.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.
2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för ersättningar som är beviljade enligt den upphävda lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

¹ Senaste lydelse 2010:201.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

Härigenom föreskrivs att 10 och 16 c §§ lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §¹

Ersättning enligt denna lag lämnas inte till en sökande som

1. deltar i utbildning,

2. är permitterad utan lön,

3. är tjänstledig utan lön,

4. *har rätt till* 4. *deltar i etableringsinsatser*
etableringsersättning enligt lagen för vissa nyanlända invandrare,
(2010:197) om eller

etableringsinsatser för vissa
nyanlända invandrare, eller

5. deltar i korttidsarbete som berättigar arbetsgivaren till
preliminärt stöd enligt lagen (2013:948) om stöd vid
korttidsarbete.

Ersättning enligt grundförsäkringen lämnas inte till personer
som enligt 37 § första stycket lagen (1997:239) om
arbetslöshetskassor har uteslutits från medlemskap under en tid av
ett år från uteslutningen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer
meddelar föreskrifter om undantag från första stycket samt om de
villkor för rätt till ersättning som i sådana fall ska gälla.

16 c §²

När ramtid ska bestämmas räknas inte heller den tid då den
sökande

1. vistats utomlands till följd av att han eller hon följt med sin
make, maka eller sambo vid dennes arbete i utlandet under
förutsättning att makens, makans eller sambons arbetsgivare har
sitt säte i Sverige och att lönen betalas ut från Sverige,

¹ Senaste lydelse 2013:958.

² Senaste lydelse 2010:2030.

2. utfört förvärvsarbete som arbetsgivaren finansierat med särskilt anställningsstöd, eller

3. *har haft rätt till* 3. *deltagit i*
etableringsersättning enligt lagen etableringsinsatser för vissa
(2010:197) *om* nyanlända invandrare.
etableringsinsatser för vissa
nyanlända invandrare.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för ersättningar som är beviljade enligt den upphävda lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

2.4 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 13 och 11 kap. 35 §§ inkomstskattelagen (1999:1229) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

13 §¹

<p><i>Ersättningar enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för nyanlända invandrare är skattefria.</i></p>	<p><i>och</i></p> <p><i>om etableringstillägg till vissa nyanlända invandrare är skattefria.</i></p>
---	--

11 kap.

35 §²

Stöd som avser ersättning för utgifter för logi eller resor m.m. ska inte tas upp om det lämnas till deltagare i

1. arbetslivsinriktad rehabilitering,

2. arbetsmarknadspolitiska program som berättigar deltagaren till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning.

2. arbetsmarknadspolitiska program som berättigar deltagaren till aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning.

Första stycket gäller även sådant stöd som lämnas till deltagarens ledsagare eller till elever med *funktionshinder* vid utbildning i grundskola, gymnasieskola eller motsvarande utbildning.

Första stycket gäller även sådant stöd som lämnas till deltagarens ledsagare eller till elever med *funktionsnedsättning* vid utbildning i grundskola, gymnasieskola eller motsvarande utbildning.

Statliga bidrag för resor, kost eller logi eller merutgifter på grund av *funktionshinder* som

Statliga bidrag för resor, kost eller logi eller merutgifter på grund av *funktionsnedsättning*

¹ Senaste lydelse 2010:202.

² Senaste lydelse 2012:415.

lämnas till elever i utbildning för döva eller hörselskadade eller i utbildning som är speciellt anpassad för svårt rörelsehindrade ungdomar (Rh-anpassad utbildning) ska inte tas upp. som lämnas till elever i utbildning för döva eller hörselskadade eller i utbildning som är speciellt anpassad för svårt rörelsehindrade ungdomar (Rh-anpassad utbildning) ska inte tas upp.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för ersättningar som är beviljade enligt den upphävda lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

2.5 Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 25 § lagen (1999:1395) ska ha följande lydelse.

Lydelse *enligt Föreslagen lydelse*
Utbildningsdepartementets
promemoria Studiestartsstöd – ett
nytt rekryterande studiestöd
(U2016/02685/SF)

3 kap. 25 §¹

Studiemedel får inte lämnas eller tas emot för den tid för vilken det lämnas

1. studiehjälp enligt 2 kap.,
2. aktivitetsstöd *eller* 2. aktivitetsstöd,
 utvecklingsersättning för att utvecklingsersättning *eller*
 delta i ett *etableringsersättning* för att delta
 arbetsmarknadspolitiskt i ett arbetsmarknadspolitiskt
 program,
3. utbildningsbidrag för doktorander,
4. sjukersättning, aktivitetsersättning *eller*
 rehabiliteringsersättning enligt socialförsäkringsbalken,
5. statsbidrag som 5. statsbidrag som
 administreras av administreras av
 Specialpedagogiska Specialpedagogiska
 skolmyndigheten för skolmyndigheten för
 – kortare studier om *a)* kortare studier om
 funktionshinder, funktionshinder,
 – kortare studier på *b)* kortare studier på
 grundskole- eller gymnasienivå grundskole- eller gymnasienivå
 som är särskilt anpassade för som är särskilt anpassade för
 personer med funktionshinder, personer med funktionshinder,
 och och
 – studier inom särskild *c)* studier inom särskild

¹ Senaste lydelse 2010:1280. Ändringen innebär bl.a. att första stycket 7 tas bort.

utbildning för vuxna,

6. statsbidrag som administreras av Sametinget för kortare studier i alfabetisering i samiska,

7. ersättning enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare,

8. utbildningsbidrag för kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen för personer som har en examen på forskarnivå, eller

9. studiestartsstöd enligt lagen (0000:00) om studiestartsstöd.

Studiemedel får inte lämnas för den tid då den studerande tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller fullgör utbildning till reserv- eller yrkesofficer.

Studiemedel får inte lämnas för högskoleutbildning på forskarnivå om den studerande är eller har varit anställd som doktorand eller har haft utbildningsbidrag för doktorander.

Studiemedel får inte lämnas för den tid då den studerande beviljats studiestöd eller motsvarande studiefinansiering från ett annat land. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilken utländsk studiefinansiering som ska omfattas av detta stycke.

Regeringen får meddela föreskrifter om avvikelser från första stycket.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för ersättning som är beviljad enligt den upphävda lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

2.6 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs att 11 kap. 11 c § socialtjänstlagen (2001:453) ska upphöra att gälla.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för uppgifter om ersättning som har beslutats enligt den upphävda lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

2.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Härigenom föreskrivs att 1, 5 och 12 §§ lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Denna lag tillämpas vid behandling av personuppgifter i Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska verksamhet.

Lagen tillämpas också vid behandling av personuppgifter i ärenden om ersättning enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och i ärenden hos Arbetsförmedlingen om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare. Det som sägs i denna lag om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska även gälla behandling av personuppgifter i dessa ärenden.

Lagen ska inte tillämpas i den del av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten som även utgör hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). I den delen av verksamheten tillämpas i stället patientdatalagen (2008:355).

Lagen gäller endast om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier.

¹ Senaste lydelse 2011:545. Ändringen innebär att andra stycket tas bort.

5 §²

Arbetsförmedlingen får behandla personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs inom

1. Försäkringskassans, Centrala studiestödsnämndens eller arbetslöshetskassornas verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av förmåner, ersättningar och andra stöd,

2. Skatteverkets verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av skatt,

3. *sådan verksamhet vid* 3. Inspektionen för Inspektionen för *arbetslöshetsförsäkringens* arbetslöshetsförsäkringen som *verksamhet* som avser tillsyn och avser tillsyn och utfärdande av *uppföljning samt* utfärdande av intyg enligt 48 § lagen intyg enligt 48 § lagen (1997:238) om (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, arbetslöshetsförsäkring,

4. Kronofogdemyndighetens verksamhet som underlag för bedömning enligt 4 kap. utsökningsbalken av i vilken utsträckning en gäldenär har utmätningsbar egendom,

5. socialnämndernas 5. socialnämndernas verksamhet som underlag för verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av beslut om och kontroll av ekonomiskt bistånd enligt 4 ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen kap. socialtjänstlagen (2001:453), (2001:453), och

6. *Migrationsverkets* 6. kompletterande aktörers verksamhet som underlag för verksamhet enligt uppdrag från beslut om bistånd enligt lagen Arbetsförmedlingen. (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., samt

7. kompletterande aktörers verksamhet enligt uppdrag från Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen får även behandla personuppgifter för att tillhandahålla information till riksdagen eller regeringen eller till annan för att fullgöra uppgiftslämnande i enlighet med lag eller förordning. I övrigt gäller 9 § första stycket d och andra stycket personuppgiftslagen (1998:204).

² Senaste lydelse 2010:2029. Ändringen innebär bl.a. att första stycket 6 tas bort.

12 §³

Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, arbetslöshetskassorna, Kronofogdemyndigheten, en socialnämnd *och* *Migrationsverket* får ha direktåtkomst till personuppgifter som behandlas i en arbetsmarknadspolitisk databas om det behövs för de ändamål som avses i 5 §. En socialnämnd får ha direktåtkomst först sedan Arbetsförmedlingen har försäkrat sig om att handläggare hos socialnämnden bara kan ta del av uppgifter om personer som är aktuella i ärenden hos nämnden.

Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, arbetslöshetskassorna, Kronofogdemyndigheten *och* en socialnämnd får ha direktåtkomst till personuppgifter som behandlas i en arbetsmarknadspolitisk databas om det behövs för de ändamål som avses i 5 §. En socialnämnd får ha direktåtkomst först sedan Arbetsförmedlingen har försäkrat sig om att handläggare hos socialnämnden bara kan ta del av uppgifter om personer som är aktuella i ärenden hos nämnden.

En enskild får i en arbetsmarknadspolitisk databas ha direktåtkomst till uppgifter om sig själv samt till sådana uppgifter om arbetsgivare och kompletterande aktörer som får behandlas enligt 4 § 2.

En arbetsgivare får i en arbetsmarknadspolitisk databas ha direktåtkomst till sådana uppgifter om en arbetssökande som får behandlas enligt 4 § 2.

Regeringen meddelar föreskrifter om vilka personuppgifter som får omfattas av direktåtkomst enligt första-tredje styckena.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande när en nyanländ invandrare har rätt till ersättning enligt den upphävda lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

³ Senaste lydelse 2010:2029.

2.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:469) om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

Härigenom föreskrivs att 4 och 15 §§ lagen (2006:469) om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen får behandla personuppgifter, om det behövs

1. för tillsyn över arbetslöshetskassorna och uppföljning av arbetslöshetsförsäkringen enligt 89 § första stycket lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor,

2. för tillsyn över handläggning av och rutiner för handläggning av sådana ärenden hos Arbetsförmedlingen som har samband med arbetslöshetsförsäkringen eller som rör återkallande av anvisningar till arbetsmarknadspolitiska program,

3. för tillsyn över handläggning av och rutiner för handläggning av sådana ärenden hos Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan som rör åtgärder inom aktivitetsstöd och utvecklingsersättning eller för uppföljning av sådana åtgärder,

4. för registrering av uppgifter enligt lagen om arbetslöshetskassor, eller

5. som underlag och för kontroll vid utfärdande av intyg enligt 48 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Personuppgifter som behandlas enligt första stycket får också behandlas, om det behövs för statistiska och vetenskapliga ändamål.

¹ Senaste lydelse 2014:1589.

15 §

Personuppgifter som behandlas för ändamål som anges i 4 § första stycket 1, 2 och 4 *skall* gallras två år efter utgången av det år då behandlingen av uppgifterna har avslutats i ett ärende hos den handläggande myndigheten.

Om personuppgifter enligt första stycket behövs för statistiska eller vetenskapliga ändamål *skall* de gallras tio år efter det att uppgifterna avskildes för dessa ändamål.

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om undantag från föreskrifterna i första och andra styckena, om detta behövs för forskningens behov. Material med personuppgifter, som omfattas av en sådan föreskrift, *skall* lämnas över till en arkivmyndighet.

Personuppgifter som behandlas för ändamål som anges i 4 § första stycket 1, 2, 3 och 5 *ska* gallras två år efter utgången av det år då behandlingen av uppgifterna har avslutats i ett ärende hos den handläggande myndigheten.

Om personuppgifter enligt första stycket behövs för statistiska eller vetenskapliga ändamål *ska* de gallras tio år efter det att uppgifterna avskildes för dessa ändamål.

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om undantag från föreskrifterna i första och andra styckena, om detta behövs för forskningens behov. Material med personuppgifter, som omfattas av en sådan föreskrift, *ska* lämnas över till en arkivmyndighet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

2.9 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 7 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap. 7 §¹

En kommun får ingå avtal med en annan kommun om att uppgifter som kommunen har enligt 5 § lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare eller lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare ska utföras av den andra kommunen.

En kommun får ingå avtal med en annan kommun om att uppgifter som kommunen har enligt lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare ska utföras av den andra kommunen.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.
2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande när en nyanländ invandrare har en etableringsplan enligt den upphävda lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

¹ Senaste lydelse 2013:157.

2.10 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att 28 kap. 12 a § och rubriken närmast före 28 kap. 12 a § ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast efter 28 kap. 10 a § ska lyda ”Arbetsförmedling, etableringsinsatser, arbetslöshetsersättning m.m.”.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

*Etableringsplan
etableringsersättning¹*

och *Etableringsinsatser m.m.*

28 kap.

12 a §²

Utöver vad som följer av 21 kap. 5 § gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden när uppgiften förekommer i ärende om *etableringsplan* och i ärende om ersättning *enligt* lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Utöver vad som följer av 21 kap. 5 § gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden när uppgiften förekommer i *ärenden* om *etableringsinsatser* och ersättning *för en person som omfattas av målgruppen i lagen (0000:00)* om *ansvar för* etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

¹ Senaste lydelse 2010:208.

² Senaste lydelse 2010:208.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.
2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för uppgifter i ärende om etableringsplan och i ärende om ersättning enligt den upphävda lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

2.11 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken¹
dels att 26 kap. 16 a § ska upphöra att gälla,
dels att rubriken närmast före 26 kap. 16 a § ska utgå,
dels att 6 kap. 10, 26 kap. 13 och 19, 27 kap. 14, 97 kap. 13, 114 kap. 8 och 21 §§ samt rubriken närmast före 26 kap. 19 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

10 §²

Försäkringen enligt 6 § fortsätter att gälla efter efterskyddstiden enligt 8 § så länge bestämmelserna i 26 kap. 11–16 a §§ om sjukpenninggrundande inkomst vid förvärvsavbrott (SGI-skyddad tid) är tillämpliga på personen.

Försäkringen enligt 6 § fortsätter att gälla efter efterskyddstiden enligt 8 § så länge bestämmelserna i 26 kap. 11–16 §§ om sjukpenninggrundande inkomst vid förvärvsavbrott (SGI-skyddad tid) är tillämpliga på personen.

26 kap.

13 §³

SGI-skydd gäller under tid då den försäkrade

1. deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och får aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning, eller

1. deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och får aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller *etableringsersättning*, eller

2. står till arbetsmarknadens förfogande.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela

¹ Senaste lydelse av 26 kap. 16 a § 2010:352 rubriken närmast före 26 kap. 16 a § 2010:352.

² Senaste lydelse 2011:1075.

³ Senaste lydelse 2015:119.

1. föreskrifter om undantag från kravet på att den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program ska få aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning, och

2. föreskrifter om de villkor som gäller för att den försäkrade ska anses stå till arbetsmarknadens förfogande.

*Studier, periodiskt ekonomiskt stöd, arbetsmarknadspolitiska åtgärder och etableringsinsatser m.m.*⁴

1. föreskrifter om undantag från kravet på att den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program ska få aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller *etableringsersättning*, och

Studier, periodiskt ekonomiskt stöd och arbetsmarknadspolitiska åtgärder m.m.

19 §⁵

Vid sjukdom gäller det som föreskrivs i andra stycket för en försäkrad som

– bedriver studier som avses i 11 §,

– får periodiskt ekonomiskt stöd som avses i 12 §,

– deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt

program och får aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning, eller

– deltar i aktiviteter enligt en *etableringsplan*.

1. bedriver studier som avses i 11 §,

2. får periodiskt ekonomiskt stöd som avses i 12 §, eller

3. deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt

program och får aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller

etableringsersättning.

Under den tid som avses i första stycket ska sjukpenningen för den försäkrade beräknas på en sjukpenninggrundande inkomst som har fastställts på grundval av enbart den inkomst av eget arbete som den försäkrade kan antas få under den tiden. Om den sjukpenninggrundande inkomsten då helt eller delvis är inkomst av anställning, ska årsarbetstiden beräknas på grundval av enbart det antal arbetstimmar som den försäkrade kan antas ha i det förvärvsarbetet under den aktuella tiden.

⁴ Senaste lydelse 2010:352.

⁵ Senaste lydelse 2010:352.

27 kap.**14 §**

Det som föreskrivs i 10 § gäller även för tid efter de första 14 dagarna av sjukperioden för en försäkrad som, på sätt avses i 26 kap. 13 §, deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och får aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning, eller står till arbetsmarknadens förfogande.

Det som föreskrivs i 10 § gäller även för tid efter de första 14 dagarna av sjukperioden för en försäkrad som på sätt avses i 26 kap. 13 §

1. deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och får aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning, eller

2. står till arbetsmarknadens förfogande.

Lydelse enligt Föreslagen lydelse
Utbildningsdepartementets
promemoria Studiestartsstöd – ett
nytt rekryterande studiestöd
(U2016/02685/SF)

97 kap.**13 §⁶**

Med vissa andra inkomster enligt 2 § 6 avses följande:

1. inkomst som på grund av 3 kap. 9–13 §§ inkomstskattelagen (1999:1229) eller skatteavtal inte ska tas upp som intäkt i inkomstslaget näringsverksamhet, tjänst eller kapital,

2. studiemedel i form av studiebidrag enligt 3 kap. studiestödslagen (1999:1395) samt studiestartsstöd enligt lagen (0000:00) om studiestartsstöd, utom de delar som avser tilläggsbidrag,

3. skattefria stipendier över 3 000 kronor per månad,

4. skattepliktiga inkomster enligt 5 § lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta, och

5. etableringsersättning enligt lagen (2010:197) om etableringsersättning för vissa nyanlända invandrare. 5. etableringsersättning för vissa nyanlända invandrare.

⁶ Senaste lydelse 2015:758.

Inkomster som avses i första stycket 2 och 3 och som i slutet av ett år betalas ut i förskott som hänförliga till nästföljande år ska beaktas för det senare året.

*Lydelse enligt prop. 2016/17:1 Föreslagen lydelse
utg. omr. 10*

114 kap.

8 §⁷

Personuppgifter som behandlas för ändamål som anges i 7 § får också behandlas av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten för tillhandahållande av information som behövs

<p>1. som underlag för beslut om och kontroll av förmåner, ersättningar och andra stöd åt enskilda i den verksamhet som bedrivs av Centrala studiestödsnämnden och arbetslöshetskassorna,</p>	<p>1. som underlag för beslut om och kontroll av förmåner, ersättningar och andra stöd åt enskilda i den verksamhet som bedrivs av Centrala studiestödsnämnden, arbetslöshetskassorna och Migrationsverket,</p>
---	---

2. för samordning av tjänstepensioner i den verksamhet som bedrivs av Statens tjänstepensionsverk och det för kommunerna och landstingen gemensamma organet för administration av personalpensioner,

3. för handläggning av ärenden hos Statens tjänstepensionsverk där regler om statens tjänstegrupplivförsäkring ska tillämpas, eller

4. som underlag för beslut om och kontroll av ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen (2001:453) åt enskild i den verksamhet som bedrivs av socialnämnderna.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

21 §

<p>Centrala studiestödsnämnden och arbetslöshetskassorna får till direktåtkomst</p>	<p>Centrala studiestödsnämnden, arbetslöshetskassorna och Migrationsverket får ha</p>
---	---

⁷ Senaste lydelse 2015:758.

socialförsäkringsdatabasen i den direktåtkomst till
utsträckning det behövs för socialförsäkringsdatabasen i den
ändamål som anges i 8 § 1. utsträckning det behövs för
ändamål som anges i 8 § 1.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande när en nyanländ invandrare har en etableringsplan enligt den upphävda lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

2.12 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs att 20 kap. 29 § skollagen (2010:800) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 kap.

29 §¹

Varje kommun ska aktivt verka för att nå dem i kommunen som har rätt till utbildningen och för att motivera dem att delta i utbildningen.

Utbildningen ska finnas tillgänglig så snart som möjligt efter det att en rätt till utbildning i svenska för invandrare inträtt. Om det inte finns särskilda skäl ska utbildningen kunna påbörjas inom tre månader.

Varje kommun ska aktivt verka för att en nyanländ som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare kan påbörja utbildningen inom en månad från det att den nyanlände anmält sig till utbildning i svenska för invandrare hos kommunen.

Varje kommun ska aktivt verka för att en nyanländ som omfattas av lagen (0000:00) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare kan påbörja utbildningen inom en månad från det att den nyanlände anmält sig till utbildning i svenska för invandrare hos kommunen.

1. Lagen träder i kraft den 1 januari 2018.
2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande när en nyanländ invandrare har en etableringsplan enligt den upphävda lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

¹ Senaste lydelse 2015:482.

2.13 Förslag till lag om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare
dels att 1 och 2 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det i lagen införs två nya paragrafer, 1 a och 2 a §§.

Nuvarande lydelse

Denna lag innehåller bestämmelser om kommuners ansvar att erbjuda samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

Lagen gäller inte nyanlända som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Det finns särskilda bestämmelser i den lagen om en kommuns skyldighet att erbjuda samhällsorientering för dessa personer.

Föreslagen lydelse

1 §¹

Denna lag innehåller bestämmelser om kommuners ansvar att erbjuda samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

1 a §

Lagen gäller för nyanlända invandrare som har fyllt 18 men inte 65 år, är folkbokförda i en kommun och har beviljats uppehållstillstånd enligt

1. 5 kap. 1, 2, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716),

2. 12 kap. 18 § utlänningslagen, eller

¹ Ändringen innebär att andra stycket tas bort.

3. 21 eller 22 kap.
utlänningslagen.

2 §

Lagen gäller för nyanlända invandrare som har fyllt 18 men inte 65 år, är folkbokförda i en kommun och har beviljats
Lagen gäller även för nyanlända invandrare som har fyllt 18 men inte 65 år, är folkbokförda i en kommun och har beviljats

1. uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § första stycket utlänningslagen (2005:716),

2. uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 a § första stycket 1–3, andra eller tredje stycket utlänningslagen,

3. uppehållskort efter ansökan enligt 3 a kap. 10 § utlänningslagen,

4. uppehållstillstånd på grund av stark anknytning enligt 5 kap. 15 a § första stycket 2 utlänningslagen,

5. uppehållstillstånd som familjemedlem eller anhörig enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 23 § tredje, fjärde eller, när det gäller familjemedlem till en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd för arbete, sjätte stycket utlänningslagen,
eller

6. uppehållstillstånd som familjemedlem enligt 6 a kap. 10 § utlänningslagen,

7. uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av någon av bestämmelserna i 1 a §.

Lagen gäller dock inte nyanlända som går i gymnasieskola eller är medborgare i ett land som är

*anslutet till Europeiska
ekonomiska samarbetsområdet
eller i Schweiz.*

2 a §

*Lagen gäller inte för
nyanlända invandrare som går i
gymnasieskola eller är
medborgare i ett land som är
anslutet till Europeiska
ekonomiska samarbetsområdet
eller i Schweiz.*

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för beslut om samhällsorientering som har beslutats enligt den upphävda lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

3 Bakgrund och reformbehov

3.1 Bakgrund

Integrationspolitikens mål är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla, oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Målet ska främst uppnås genom generella insatser som når ut till hela befolkningen, oavsett födelseland eller etnisk bakgrund. De generella insatserna ska kompletteras med riktade åtgärder för att stödja och underlätta nyanländas etablering under de första åren i Sverige. I fokus står en snabb etablering på arbetsmarknaden.

Den 1 december 2010 reformerades mottagandet av nyanlända invandrare genom införandet av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (prop. 2009/10:60, bet. 2009/10:AU7, rskr. 2009/10:208). Reformen innebär att staten tog över det samordnande ansvaret från kommunerna för introduktionen av flyktingar och andra skyddsbehövande samt deras anhöriga. Genom reformen tog staten också över ansvaret för de nyanländas försörjning under introduktionstiden. Det grundläggande syftet med reformen var att åstadkomma en snabbare etablering på arbetsmarknaden för nyanlända invandrare, genom att sätta arbete i centrum för insatserna och genom att ge Arbetsförmedlingen ansvaret för samordningen av insatserna för målgruppen. Av propositionen Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd (prop. 2009/10:60) framgår att syftet var att skapa incitament och ökade förutsättningar för etablering på arbetsmarknaden genom att villkora den nyanländes ersättning med aktivt deltagande i etableringsinsatser. Ett ytterligare syfte var att minska de inlåsnings effekter som gjorde att det för många nyanlända inte lönade sig att arbeta. Reformen var också avsedd att

öka individens egenmakt genom att ge individerna ett mer reellt inflytande och eget ansvar att göra egna val inför framtiden.

Lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, nedan kallad etableringslagen, innehåller bestämmelser om ansvar och insatser som syftar till att underlätta och påskynda de nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. Insatserna syftar till att ge de nyanlända förutsättningar för egenförsörjning och stärka deras aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet. Den målgrupp som omfattas av lagen är flyktingar, andra skyddsbehövande m.fl. som har beviljats uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring och deras anhöriga som ansöker om uppehållstillstånd inom sex år från det att anknytningspersonen först togs emot i en kommun. Målgruppen är begränsad till personer i åldern 20–64 år, men även nyanlända i åldern 18–19 år omfattas av lagen om de saknar föräldrar i Sverige. Kommuner, landsting och kommunalförbund får statlig ersättning för mottagande av och insatser för vissa nyanlända. Den statliga ersättningen lämnas för samma målgrupp som gäller för lagen, dock utan avgränsning till den nyanländes ålder.

Etableringslagen kompletteras av förordningen (2010:407) om ersättning till vissa nyanlända invandrare, förordningen (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utläningar.

3.2 Etableringsuppdraget

Arbetsförmedlingen ska upprätta en etableringsplan med insatser för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering. En nyanländ har rätt att få en etableringsplan inom ett år efter att han eller hon första gången folkbokfördes i en kommun. Etableringsplanen ska utformas tillsammans med den nyanlände och i samverkan med berörda kommuner, myndigheter, företag och organisationer. Planen ska utformas med utgångspunkt i en kartläggning av den nyanländes utbildningsbakgrund, tidigare arbetslivserfarenhet och behov av utbildning och andra insatser. Hänsyn ska tas till den nyanländes familjesituation och hälsa. En annan utgångspunkt är också vad som är bäst för den nyanländes

etablering i arbetslivet på längre sikt. Det ska framgå av etableringsplanen under vilken tid den gäller, vilka aktiviteter som ingår och de olika aktiviteternas omfattning och längd. Tiden för etableringsplanens genomförande ska bestämmas med beaktande av den nyanländes behov av insatser. För att möjliggöra för den nyanlände att snabbt etablera sig på arbetsmarknaden ska planen inte omfatta längre tid än nödvändigt med hänsyn till den enskildes bedömda behov av insatser. Den får vid behov förlängas och revideras av Arbetsförmedlingen och som huvudregel längst vara 24 månader. Planen kan dock förlängas utöver 24 månader vid föräldraledighet på deltid. Etableringsplanen ska som huvudregel omfatta aktiviteter på heltid, men får omfatta aktiviteter på deltid om den nyanlände är förhindrad att delta på heltid på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan. Planen får även vara på deltid om den nyanlände vårdar barn och uppbär föräldrapenning. En etableringsplan upphör, förutom då tiden för etableringsplanen löpt ut, då den nyanlände haft ett förvärvsarbete på heltid i minst sex månader eller då den nyanlände påbörjar en utbildning på högskolenivå för vilken studiemedel kan lämnas enligt studiestödslagen (1999:1395). Under vissa förutsättningar upphör etableringsplanen också om den nyanlände utan godtagbart skäl avvisar ett erbjudet lämpligt arbete.

Att följa etableringsplanen, dvs. delta i etableringsinsatserna, är ett villkor för att den nyanlände ska få etableringsersättning. Genom detta villkor skapas ett incitament för individen att delta aktivt i etableringsinsatserna och uppnå målet med etableringsplanen. Nyanlända som medverkar till upprättande av en etableringsplan, eller deltar i aktiviteter enligt en etableringsplan, har alltså rätt till statlig etableringsersättning. Under vissa förutsättningar lämnas även bostadsersättning och etableringstillägg under den tid då de nyanlända deltar i aktiviteter enligt planen. Då rätten till etableringsplan upphör har den nyanlände inte längre rätt till fortsatta insatser enligt etableringslagen. Detta innebär också att rätten till etableringsersättning, bostadsersättning och etableringstillägg upphör.

Arbetsförmedlingen ska säkerställa att etableringsplanerna lever upp till de krav som etableringslagen ställer. Det innebär bl.a. att

etableringsplanen ska utformas så att den innehåller de insatser som den nyanlände har behov av för att komma i arbete. När det gäller vilka aktiviteter som ska ingå i planen föreskrivs i etableringslagen att den minst ska innehålla kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning för den som har rätt till sådan utbildning enligt skollagen (2010:800), samhällsorientering och aktiviteter för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbetslivet. Exempel på aktiviteter som kan underlätta och påskynda den nyanländes etablering är instegsjobb, validering och bedömning av utbildning och yrkeserfarenhet. Andra sådana aktiviteter kan vara yrkespraktik, provtjänstgöring, deltagande i arbetsmarknadspolitiskt program t.ex. arbetsmarknadsutbildning samt starta eget-aktiviteter och förvärvsarbete. Vidare kan kompletterande grundskole- och gymnasieutbildning, högskoleförberedande studier och rehabilitering vara arbetsförberedande aktiviteter. Även arbetssökande kan utgöra en sådan aktivitet.

Som framgår ovan krävs det att den nyanlände deltar i aktiviteterna i etableringsplanen för att ha rätt till etableringsersättning. Av propositionen till etableringslagen framgår att etableringsersättningen ska vara villkorad med ett aktivt deltagande i etableringsinsatserna. Liksom övriga arbetssökande ska en nyanländ redovisa i en aktivitetsrapport vilka åtgärder han eller hon vidtagit för att ta sig ur sin arbetslöshet.

3.3 Behov av förändringar

Sedan etableringslagen trädde i kraft 2010 har flera förändringar gjorts i lagen och tillhörande förordningar. Bland annat har ändringar gjorts som konsekvenser av justeringar i utlänningslagen (2005:716) och i skollagen (2010:800). Det har även gjorts ett antal väsentliga förändringar av själva etableringsuppdraget. För att öka fokus på arbete i uppdraget förstärktes från och med 2013 de arbetsförberedande insatser som Arbetsförmedlingen tillhandahåller med två nya insatser – praktiskt basår och arbetsträning. Under 2014 förlängdes den tidsgräns inom vilken en anhörig ska ha ansökt om uppehållstillstånd för att omfattas av etableringslagen från två till sex år (prop. 2012/13:188). För att ytterligare öka fokus

på arbete och egen försörjning infördes under 2014 ett krav på nyanlända i etableringsuppdraget att acceptera ett erbjudet lämpligt arbete (prop. 2013/14:104). En annan väsentlig förändring gjordes den 1 januari 2016 då Arbetsförmedlingens skyldighet att tillhandahålla ett valfritt system som gav nyanlända rätt att välja en etableringslots upphörde (prop. 2015/16:30).

Under de fem år som etableringslagen med tillhörande förordningar varit i kraft har flera aktörer – bl.a. Arbetsförmedlingen, kommuner och Riksrevisionen – uppmärksammat att regelverket för etableringsuppdraget i vissa avseenden är svårt att tillämpa, mindre effektivt och onödigt arbetskrävande att administrera. Arbetsförmedlingen har bl.a. påpekat att frånvarorapporteringen och administrationen kring etableringsersättningen tar mycket tid i anspråk. Arbetsförmedlingen bedömer också att det kan finnas fördelar med ett mer harmoniserat regelverk med aktivitetsstödet avseende bl.a. åtgärdsalternativ och utbetalning av olika typer av individersättningar. Riksrevisionen bedömer samlat att det finns betydande utrymme för förbättringar av etableringsinsatser bl.a. genom större förutsättningar att delegera, decentralisera och skapa lokala och regionala lösningar. Samtidigt avråder Riksrevisionen från större reformer av etableringsuppdraget och bedömer att förutsägbarhet och stabilitet troligen är viktiga framgångsfaktorer i arbetet. Flera aktörer, bland dessa Riksrevisionen, har också påpekat ineffektiviteter rörande verksamheter för bosättning för nyanlända.

Utöver den kritik som riktats mot delar av regelverket för etableringsuppdraget innebär regleringen i lag en avvikelser från regeringens övriga styrning på arbetsmarknadsområdet, där Arbetsförmedlingens uppgifter i huvudsak regleras genom förordning. Detta leder till att regeländringar som behövs utifrån nya förutsättningar tar lång tid att genomföra. Andelen individer som lämnar etableringsuppdraget för arbete eller studier har också varit låg, i genomsnitt 21 procent per år bland kvinnor och 35 procent per år bland män under perioden 2013–2015.

Med anledning av bl.a. Riksrevisionens synpunkter om regelverket för bosättning av nyanlända har regeringen tillsatt en utredning med uppdrag att föreslå åtgärder för att skapa ett sammanhållet system för mottagande och bosättning av

asylsökande och nyanlända (dir. 2015:107). Utredningen ska bl.a. se över ansvarsfördelningen mellan myndigheter för bosättning av nyanlända. Regeringen har även beslutat att Migrationsverket från den 1 januari 2017 är ansvarig myndighet för anvisning om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

I Budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/15:1 utg. omr. 13) noterade regeringen att Arbetsförmedlingens verksamhet och möjligheten till flexibilitet i myndighetens uppdrag påverkas i hög grad av utformningen av regelverket för etableringsuppdraget. Regeringen angav att den detaljreglering som finns inom etableringsuppdraget innebär att det många gånger inte är möjligt att anpassa insatserna i takt med att förutsättningar och behov ändras. Dessutom finns det bestämmelser som leder till omfattande administration. Regeringen angav som sin avsikt att se över regelsystemet i syfte att minska onödig administrativ börda och skapa förutsättningar för en ökad flexibilitet och effektivitet i uppdraget. Arbetsmarknadsministern beslutade därefter den 16 november 2015 om en översyn av etableringsuppdraget (A2015/03006/I). Syftet med översynen har varit att se över regelverket för etableringsuppdraget för att minska onödig administration och skapa bättre förutsättningar för en ökad flexibilitet och effektivitet inom uppdraget. En utgångspunkt för att uppnå syftet med översynen har enligt uppdragsbeskrivningen varit att öka möjligheterna för regeringen och Arbetsförmedlingen att vid behov anpassa verksamheten i etableringsuppdraget efter ändrade förutsättningar. En annan utgångspunkt har varit att så långt som möjligt göra regelverket för etableringsuppdraget mer likt övrig reglering inom arbetsmarknadspolitiken. Mot den bakgrunden har översynen bl.a. gått ut på att utreda och lämna förslag på vilka regler i etableringslagen som i stället bör regleras i förordning. I översynen har också ingått att se över regelverket för etableringsersättning och etableringsplan samt att även i övrigt överväga och lämna förslag på ändringar som innebär att regelverket för etableringsuppdraget blir mer ändamålsenligt, med beaktande av kommunernas förutsättningar för flyktingmottagandet. Denna departementspromemoria innehåller de lagförslag som översynen har resulterat i, liksom en beskrivning av hur det förändrade regelverket i övrigt är tänkt att utformas.

4 Ett nytt regelverk för nyanlända invandrares etablering i arbets- och samhällslivet

4.1 Inledning

I detta kapitel finns en beskrivning av de ändringar som har bedömts nödvändiga att genomföra för att uppnå syftet med denna översyn. I kapitlet beskrivs utgångspunkterna för utformningen av det nya regelverket på förordningsnivå.

I efterföljande kapitel finns de förslag till lagändringar som har bedömts nödvändiga för att genomföra det nya regelverket om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

4.2 Utgångspunkter för ett nytt regelverk

En utgångspunkt för arbetet med det nya regelverket för etableringsuppdraget har varit att regelverket ska vara utformat på ett sätt som gör att regeringen och Arbetsförmedlingen vid behov ska kunna anpassa verksamheten i etableringsuppdraget efter ändrade förutsättningar. En annan utgångspunkt är att så långt som möjligt göra regelverket för etableringsuppdraget mer likt övrig reglering inom arbetsmarknadspolitiken.

Därutöver finns ytterligare utgångspunkter som bör beaktas vid utformningen av en ny rättslig reglering för nyanlända invandrares etablering i arbets- och samhällslivet. För det första bör det statliga ansvaret för etableringsinsatser, samordning av insatser och individförsörjning i princip bestå på det sätt som gäller i dag. Det finns inte heller skäl att göra några större förändringar av den målgrupp som omfattas av det statliga ansvaret. Ett undantag är att

målgruppen inte bör omfatta nyanlända i åldern 18–19 år (se avsnitt 5.5). Det innebär att myndigheternas grundläggande ansvarsfördelning och arbetsuppgifter för etablering av vissa nyanlända invandrare i arbets- och samhällslivet kvarstår. Även kommunerna bör ha kvar sina nuvarande uppgifter avseende t.ex. kommunal vuxenutbildning, däribland i svenska för invandrare, och samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare. De bedömningar som gjordes i det avseendet i samband med etableringsuppdragets tillkomst är i huvudsak fortsatt giltiga. Att staten alltjämt bör ha kvar ett ansvar för nyanlända invandras etablering i arbets- och samhällslivet har även stöd av Riksrevisionens rapport Nyanländas etablering – är statens insatser effektiva? (RiR 2015:17). I rapporten betonar Riksrevisionen behovet av stabila verksamhetsförutsättningar för kommuner och myndigheter och avråder från genomgripande förändringar av etableringsuppdraget. Detta bör dock inte utesluta att justeringar görs om de kan bidra till en ökad flexibilitet och effektivitet eller en minskad administration inom uppdraget. Ytterligare en utgångspunkt som bör beaktas i arbetet med det nya regelverket är att det ska vara möjligt att förena etableringsinsatser med föräldraskap.

4.3 En översiktlig beskrivning av det nya regelverket

4.3.1 Förändringarna i korthet

För att uppnå syftet med denna översyn är det nödvändigt att göra flera förändringar i regelverket för etableringsuppdraget. Det krävs både materiella och redaktionella förändringar av dagens regelverk. Regelverket för etableringsuppdraget bör i större utsträckning anpassas till det regelverk som gäller för övriga arbetssökande. Det innebär att materiella bestämmelser om etableringsinsatser och individersättningar för nyanlända bör regleras på förordningsnivå och inte i lag. Själva ansvaret för etableringsinsatser bör dock regleras i lag, dvs. det statliga åtagandet för nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. I en sådan lag bör det finnas bestämmelser om målgruppen för det statliga ansvaret, motsvarande de bestämmelser som i dag finns i lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, nedan kallad

etableringslagen. Även om den materiella regleringen för etableringsinsatser med tillhörande ersättningar föreslås placeras i förordning, kvarstår det statliga åtagandet för etableringsinsatser och individersättningar.

Anpassningen till det generella arbetsmarknadspolitiska regelverket innebär vidare att den s.k. rättigheten till etableringsplan bör tas bort och ersättas med ett system som gäller för övriga arbetssökande, dvs. anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program. Därutöver innebär det att nyanlända, liksom övriga arbetssökande, bör få en individuell handlingsplan upprättad. Anpassningen innebär också att ett åtgärdssystem bör införas för nyanlända motsvarande det som i dag gäller för övriga arbetssökande som har aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller arbetslöshetsersättning. För att ytterligare göra regelverket mer enhetligt och minska onödig administration hos berörda myndigheter bör hanteringen av etableringsersättning flyttas över från Arbetsförmedlingen till Försäkringskassan. Det bör vidare införas fler möjligheter för Försäkringskassan att under vissa förutsättningar hålla inne med ersättning till programdeltagare. I det fortsatta förordningsarbetet bör det också utredas om begreppet prestationsförmåga, som i dag används för att bedöma vilka nyanlända som inte ska erbjudas etableringsinsatser, kan ersättas med något annat tydligare begrepp. Administrativa bestämmelser för tillämpande myndigheter, bl.a. om hur begäran om ersättning görs och beräkning och utbetalning av ersättning, bör därutöver så långt som möjligt samordnas så att samma regler gäller för såväl nyanlända som för övriga arbetssökande. Det innebär bl.a. att reglerna om ersättning till nyanlända och övriga arbetssökande bör harmoniseras i större utsträckning än i dag.

4.3.2 Förändringar i regelverkets struktur

För att kunna genomföra det nya regelsystemet är det nödvändigt att ändra befintliga lagar och förordningar som styr insatser och ersättning till både nyanlända och övriga arbetssökande. Etableringslagen bör upphävas och ersättas av en lag som i princip reglerar det statliga ansvaret för etableringsinsatser. En ny

förordning bör tas fram som reglerar ett arbetsmarknadspolitiskt program för vissa nyanlända invandrare. Det nya arbetsmarknadspolitiska programmet bör ersätta etableringslagens regler om etableringsinsatser och förordningen (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, nedan kallad etableringsförordningen. Det är mest ändamålsenligt att förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd och förordningen (2010:407) om ersättning till vissa nyanlända invandrare ersätts av en ny enhetlig förordning om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

4.3.3 Syftet med förändringarna

Förändringarna av regelverket för etableringsuppdraget förväntas bidra till att det blir lättare att vid behov anpassa verksamheten i etableringsuppdraget efter ändrade förutsättningar. De väntas också leda till ökade möjligheter för Arbetsförmedlingen att anpassa etableringsinsatserna till varje individs behov både på lång och på kort sikt. Nyanlända kommer att erbjudas individuellt anpassade insatser för att uppnå målet med en effektiv arbetsmarknadsetablering. Förändringarna av regelverket innebär emellertid även ökade krav på nyanlända. Nyanländas rätt till etableringsersättning bör vara villkorad av ett aktivt deltagande i insatserna, på motsvarande sätt som rätten till aktivitetsstöd är kopplad till deltagande i andra arbetsmarknadspolitiska program. För det fall en nyanländ inte följer etableringsprogrammet, dvs. avvisar insatser eller aktiviteter inom programmet, riskerar han eller hon att stängas av från rätt till ersättning.

Arbetsförmedlingens ökade handlingsutrymme att utforma insatser utifrån individens behov tillsammans med ökade krav på den nyanlände att själv bidra till sin arbetsmarknadsetablering förväntas leda till en effektivare etablering. Ett större fokus på individens behov snarare än på omfattningen av insatserna kan också väntas innebära att både kvinnor och män i högre utsträckning erbjuds insatser som svarar mot varje individs förutsättningar och behov. Genom en anpassning av regelverket för etableringsuppdraget till det regelverk som gäller för övriga arbetssökande uppnås en likabehandling av arbetssökande oavsett

om de är nyanlända eller inte. Detta ökar i sin tur legitimiteten för hela systemet. Enhetligare regler med färre särlösningar kan också förväntas bidra till en enklare och effektivare handläggning för myndigheter och kommuner.

4.3.4 Disposition

Som framgår ovan kommer stora delar av det nya systemet för etableringsinsatser och individersättning att regleras på förordningsnivå. Arbetet med de nya förordningarna pågår för närvarande inom Regeringskansliet. Det kommer emellertid att krävas flera lagändringar för att kunna genomföra det nya systemet på förordningsnivå. Nedan finns inledningsvis och under särskilda rubriker en redogörelse för skälen till förändringarna och de utgångspunkter som ska vara vägledande vid utformningen av det nya regelsystemet på förordningsnivå. Efter den inledande systembeskrivningen presenteras under särskilda kapitel förslag på nödvändiga lagändringar.

4.4 Rätten till etableringsplan ersätts av anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program

4.4.1 Bakgrund

Inledning

I avsnitt 5.3 föreslås det att etableringslagen ska upphävas och ersättas av en ny lag som i huvudsak bara reglerar det statliga ansvaret för etableringsinsatser. Etableringslagens materiella bestämmelser om insatser föreslås i stället regleras på förordningsnivå, i syfte att öka flexibiliteten för regeringen och göra regelverket mer enhetligt med det generella regelverk som gäller inom den övriga arbetsmarknadspolitiken. I detta avsnitt presenteras de utgångspunkter som bör gälla för utformningen av regelverket för etableringen på förordningsnivå.

Nuvarande reglering för nyanlända invandrare

Av etableringslagen följer att en nyanländ har rätt att få en individuell plan i form av en etableringsplan. Etableringsplanen ska utformas av Arbetsförmedlingen tillsammans med den nyanlände invandraren i syfte att underlätta och påskynda etableringen i arbets- och samhällslivet. Detta bör ske med utgångspunkt i den nyanländes utbildningsbakgrund, tidigare arbetslivserfarenhet och utbildningsbehov. Arbetsförmedlingen bör vid upprättandet av etableringsplanen samarbeta med andra aktörer, t.ex. kommuner och landsting, Försäkringskassan, utbildningsanordnare och andra lokala aktörer. Samarbetet mellan de olika aktörerna är centralt, eftersom de på olika sätt är delaktiga i etableringsplanen.

Rättigheten att få en etableringsplan upprättad innebär att den nyanlände inom ett år från det att han eller hon första gången folkbokfördes i en kommun ska få en etableringsplan. Någon skyldighet för den nyanlände att delta i aktiviteter föreligger dock inte. Det innebär att den som inte vill delta i aktiviteter av olika anledningar inte heller behöver göra det. Den nyanlände har också rätt till etableringsersättning och under vissa förutsättningar etableringstillägg och bostadsersättning. Rätten till ersättning förutsätter emellertid att den nyanlände deltar i aktiviteter enligt en etableringsplan. Det innebär att en nyanländ kan känna sig tvingad att delta i sådana aktiviteter även om han eller hon inte har någon sådan formell skyldighet. Rätten till en etableringsplan och de olika ersättningarna gäller dock inte nyanlända som har ett förvärvsarbete, går i gymnasieskola eller på grund av sjukdom eller någon annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan är förhindrad att delta i etableringsinsatser på minst 25 procent av heltid.

Nuvarande reglering för övriga arbetssökande

För övriga arbetssökande gäller att Arbetsförmedlingen under arbetssökandes medverkan ska upprätta en individuell handlingsplan där arbetssökandes skyldigheter, planerade aktiviteter och arbetssökandets inriktning anges. Planen ska upprättas senast 30 dagar från det att han eller hon anmäler sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. En handlingsplan för den

som inte fyllt 25 år bör dock upprättas tidigare. Handlingsplanen ska säkerställa en effektiv strategi för den sökande, och att han eller hon får del av de insatser som svarar mot hans eller hennes behov. Handlingsplanen ska även utgöra ett underlag för att följa upp den arbetssökandes aktiviteter. Att medverka till att upprätta en individuell handlingsplan utgör ett villkor för rätt till ersättning. En arbetssökande som inte medverkar till att upprätta en handlingsplan riskerar att stängas av från rätt till ersättning. Det finns varken någon skyldighet eller någon anledning för Arbetsförmedlingen att upprätta en sådan handlingsplan om en etableringsplan ska upprättas enligt etableringslagen.

För övriga arbetssökande som är anmälda som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen gäller dessutom en ordning där myndigheten anvisar den sökande till insatser eller program. En anvisning innebär att en arbetssökande erbjuds att ta del av insatserna eller programmet. Som grund för en anvisning ligger den individuella handlingsplan som Arbetsförmedlingen ska upprätta. Även om det är handlingsplanen som ligger till grund för en anvisning till ett program ska den vara arbetsmarknadspolitiskt motiverad för att få göras. Det innebär att anvisningen får göras endast om den framstår som lämplig både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv. Att en anvisning är motiverad bör alltså utgå från om insatsen eller insatserna kan leda till att den sökande får ett arbete. Personer som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program har rätt till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning.

4.4.2 Behov av förändringar

Det gemensamma huvudsyftet med de två olika regelverken som gäller för nyanlända respektive övriga arbetssökande är att personer som får del av insatser ska komma i arbete. Även om etableringsinsatserna har ett något vidare syfte, dvs. att även verka för en etablering i samhällslivet, står arbetsmarknadsetableringen i fokus också för nyanlända. För en effektiv arbetsmarknadsetablering av såväl nyanlända som övriga arbetssökande krävs ett tydligt och flexibelt regelverk som understödjer arbetsförmedlarens möjlighet att anpassa och utforma

insatser utifrån individens behov och utifrån ändrade förutsättningar. Det har visat sig att etableringsplanens funktion i vissa delar saknar den tydlighet och flexibilitet som behövs, vilket motverkar syftet med att underlätta och påskynda nyanländas arbetsmarknadsetablering.

Även om Arbetsförmedlingen i dag har relativt stort utrymme att fylla etableringsplanerna med insatser utifrån individens behov och förutsättningar har den s.k. rättighetslagstiftningen inneburit att Arbetsförmedlingen bl.a. har haft svårt att ändra redan beslutade etableringsplaner efter nya förutsättningar. Det har fått till följd att Arbetsförmedlingen i vissa fall tvingats att administrera tomma eller delvis tomma etableringsplaner, t.ex. då en nyanländ haft en längre tids sjukfrånvaro eller föräldradedighet.

Det finns vidare en viss otydlighet om vad det egentligen innebär att etableringsplanen utgör en rättighet för individen. Den nyanlände har rätt att få en etableringsplan om högst 24 månader. Etableringsplanen ska omfatta kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning, samhällsorientering samt aktiviteter för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbetslivet. Aktiviteterna ska som huvudregel pågå på heltid. Enligt förarbetena ska tiden för planens genomförande emellertid vara så kort som möjligt, eftersom korta planer förstärker incitamenten för den nyanlände att snabbt etablera sig på arbetsmarknaden (prop. 2009/10:60 s. 69). Hur lång eller kort en etableringsplan ska vara eller vad planen ska innehålla, utöver de obligatoriska momenten, bestäms av Arbetsförmedlingen tillsammans med den nyanlände och andra berörda aktörer. Förutom den rättighet en nyanländ har att ta del av kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare och samhällsorientering utgörs rätten till aktiviteter för att underlätta och påskynda etableringen i arbetslivet endast en rätt att få sådana insatser, men ingen rätt till någon särskild typ av insatser. Det finns inte heller någon rätt att få en plan i 24 månader eftersom insatserna i en etableringsplan ska ges utifrån behov. Rätten till en etableringsplan innebär alltså endast en rättighet till att just få en sådan plan upprättad. I realiteten har den s.k. rättigheten till en etableringsplan snarast kommit att utgöra en skyldighet för den nyanlände att delta på heltid i etableringsinsatser.

Vidare har det faktum att en etableringsplan ska upprättas tillsammans med den nyanlände ofta tolkats som att det ska råda konsensus mellan Arbetsförmedlingen och den nyanlände om etableringsplanens innehåll och omfattning. Det har fått till följd att relevanta och viktiga insatser i vissa fall inte kunnat genomföras då den nyanlände har motsatt sig sådana insatser som Arbetsförmedlingen bedömt som lämpliga och relevanta.

Slutligen kan det ifrågasättas om det är ändamålsenligt att ha två parallella regelsystem, ett för nyanlända och ett för övriga arbetssökande, med i stort sett samma syfte och inom en och samma myndighet. Den ordning som råder i dag med två parallella rättsliga system hos Arbetsförmedlingen kan inte anses ändamålsenlig ur ett effektivitetsperspektiv.

4.4.3 Nyanlända ska anvisas till etableringsinsatser

Mot bakgrund av den oklarhet som råder kring den nuvarande individrättigheten bör nyanlända, liksom övriga arbetssökande, i stället anvisas till arbetsmarknadspolitiska insatser eller program. Liksom för övriga arbetssökande bör en anvisning vara arbetsmarknadspolitiskt motiverad för att få göras. Eftersom det nya programmet syftar till att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i både arbets- och samhällslivet bör den arbetsmarknadspolitiska bedömningen göras utifrån syftet med programmet.

Det bör skapas ett nytt etableringsprogram som är anpassat till nyanlända, dvs. som ska kunna innehålla insatser för etablering i både arbets- och samhällslivet. För att förtydliga att Arbetsförmedlingen alltjämt har ett särskilt ansvar för vissa nyanlända invandrare bör en annan utgångspunkt vara att en anvisning ska prövas så snart förutsättningarna för en sådan är uppfyllda.

Det kommer att vara fortsatt viktigt att det går att följa individernas deltagande i olika typer av insatser inom ramen för det nya etableringsprogrammet.

4.4.4 Individuell handlingsplan för nyanlända

Även om rättigheten till en etableringsplan tas bort kommer det i ett nytt regelverk för etableringsinsatser finnas samma behov som i dag av att kartlägga och göra en individuell planering för nyanlända invandrare. Detta för att kunna anpassa och utforma insatserna utifrån varje nyanländs behov av insatser i syfte att underlätta och påskynda etablering i arbets- och samhällslivet. Eftersom en av funktionerna med den nuvarande etableringsplanen försvinner i och med att rättigheten tas bort, bör det dock övervägas om själva begreppet etableringsplan ska finnas kvar eller om det ska ersättas med begreppet individuell handlingsplan som för andra arbetssökande. Det bör även övervägas om nyanlända ska ha ett bestämmande inflytande över vilka insatser som ska erbjudas i planen.

Det som främst talar för att behålla begreppet etableringsplan är att detta tydliggör att insatserna just handlar om etableringsinsatser för nyanlända, vilket även i det nya regelverket ska vara ett särskilt statligt ansvar. Det främsta skälet till att nyanlända i stället ska ha en individuell handlingsplan, som andra arbetssökande, är att detta skulle skapa förutsättningar för större långsiktighet och flexibilitet i Arbetsförmedlingens och individens planering av insatser. I dag kan en etableringsplan, med vissa undantag, omfatta högst 24 månader. Om den nyanlände kvarstår som sökande hos Arbetsförmedlingen efter tiden i etableringsuppdraget upprättas en individuell handlingsplan. Detta innebär att det saknas en sammanhållen och långsiktig planering för nyanlända som har behov av längre tids insatser än 24 månader för att kunna få ett arbete. Utöver att en individuell handlingsplan är mer flexibel än den nuvarande etableringsplanen borde en anpassning till den befintliga begreppsstrukturen inom arbetsmarknadspolitiken också kunna leda till en mer enhetlig tillämpning, oavsett om det handlar om nyanlända eller andra arbetssökande. Den sammantagna bedömningen är därför att nyanlända invandrare i det nya regelverket bör få en individuell handlingsplan upprättad på motsvarande sätt som övriga arbetssökande. Detta bör alltså vara en utgångspunkt vid arbetet med det nya regelverket för nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet.

Arbetsförmedlingen bör också i större utsträckning än i dag kunna bestämma över vilka insatser som de nyanlända ska få del av, på samma sätt som Arbetsförmedlingen i dag fastställer individuella handlingsplaner för andra arbetssökande. Precis som i dag bör utgångspunkten för planinnehållet vara den nyanländes utbildningsbakgrund, tidigare arbetslivserfarenhet och utbildningsbehov. Att fylla det nya programmet med insatser utifrån en individuell handlingsplan får emellertid inte hindras av att den nyanlände avböjer en insats som Arbetsförmedlingen har bedömt som nödvändig för hans eller hennes arbetsmarknadsetablering. Vid utformningen av bestämmelser om handlingsplaner för nyanlända bör därför en utgångspunkt vara att Arbetsförmedlingen ska kunna bestämma över planernas omfattning och innehåll även om den nyanlände har en annan uppfattning i frågan.

Att Arbetsförmedlingen har det yttersta ansvaret och slutligt kan bestämma över innehållet i handlingsplanerna och därigenom över innehållet i det program den nyanlände ska anvisas till är även viktigt för det åtgärdssystem som föreslås gälla för nyanlända (se avsnitt 4.7). Detta är tänkt att utformas på så sätt att om en nyanländ avvisar en insats kan han eller hon riskera att stängas av från rätt till ersättning under en viss tid. Det innebär att det kommer att finnas starka ekonomiska incitament för den nyanlände att faktiskt ta del av de insatser som Arbetsförmedlingen bedömer kan påskynda den nyanländes arbetsmarknadsetablering.

4.4.5 Särskilt om aktivitetsrapportering för nyanlända

Som anges i föregående kapitel ska nyanlända invandrare i en aktivitetsrapport, utifrån sin etableringsplan, redovisa vilka åtgärder han eller hon vidtagit för att ta sig ur sin arbetslöshet. Syftet med införandet av aktivitetsrapporteringen för arbetssökande var att det tidigare inte fanns någon skyldighet för arbetssökande att redovisa sina aktiviteter på ett regelbundet och strukturerat sätt. Detta försvårade Arbetsförmedlingens kontrollarbete och myndighetens möjligheter att identifiera dem som har behov av extra stöd i sitt arbetssökande.

Även om det innebär ett administrativt arbete för Arbetsförmedlingen att hantera aktivitetsrapporter är syftet att rapporterna ska underlätta arbetet med uppföljningen av innehållet i den individuella handlingsplanen. Rapporten är därmed avsedd att bidra till att insatserna ska kunna anpassas bättre för den arbetssökande. Rapporten kan även vara ett stöd för den enskilde i hans eller hennes arbete med att lösa sin arbetslöshetssituation. Detta gäller även för nyanlända som tar del av arbetsmarknadspolitiska insatser. Aktivitetsrapporten bör kunna underlätta Arbetsförmedlingens arbete med att följa upp arbetssökandet för de nyanlända som söker arbete. Aktivitetsrapporten bör även kunna användas för att redovisa andra aktiviteter som ingår i den individuella handlingsplanen såsom studier eller att söka studier.

Genom att etableringsplanerna i deras nuvarande form bör utvecklas kommer nyanlända liksom övriga arbetssökande att få en individuell handlingsplan upprättad av Arbetsförmedlingen. Det innebär att nyanlända bör aktivitetsrapportera utifrån den upprättade individuella handlingsplanen.

4.5 Målgrupp för etableringsinsatser

4.5.1 Bakgrund och behov av förändringar

I etableringslagen finns bestämmelser om målgrupp för etableringsinsatser. Nyanlända som har förvärvsarbete på heltid, går i gymnasieskola eller saknar prestationsförmåga har dock enligt lagen inte rätt att få någon etableringsplan, trots att de i och för sig tillhör målgruppen för etableringslagen. Även reglerna om när en etableringsplan upphör att gälla är bestämmelser som i någon mening definierar vilka nyanlända som har rätt till en etableringsplan. Här kan särskilt nämnas nyanlända som påbörjar en utbildning på högskola eller haft arbete under minst sex månader.

I avsnitt 5.3 föreslås att etableringslagen ska upphöra att gälla och ersättas av en lag som i huvudsak endast ska reglera det statliga ansvaret för att nyanlända erbjuds etableringsinsatser. För att klargöra vilka nyanlända som omfattas av det statliga ansvaret föreslås lagen innehålla målgruppsbestämmelser, dvs. vilka personer

som ska omfattas av lagen. Målgruppen för lagen föreslås motsvara den målgrupp som följer av etableringslagen, med undantag för nyanlända i åldern 18–19 år. Lagen föreslås emellertid inte innehålla närmare bestämmelser om insatsernas innehåll eller omfattning. Inte heller föreslås det finnas regler som motsvarar de regler som i dag finns i etableringslagen om vilka som inte har rätt till en etableringsplan eller när planen ska upphöra att gälla. Dessa bestämmelser bör i stället regleras på förordningsnivå, eftersom regelverket då blir mer flexibelt och snabbare kan justeras efter ändrade förutsättningar. Genom en sådan ordning blir regelverket också mer anpassat till det regelverk som gäller för övriga arbetssökande. Den nya lagen som föreslås behöver alltså kompletteras på förordningsnivå med sådana bestämmelser.

4.5.2 Allmänna förutsättningar för kompletterande målgruppsbestämmelser

De principer som i dag gäller för vilka som inte har rätt till en etableringsplan bör vara en utgångspunkt för utformningen av det nya regelverket på förordningsnivå. Det bör emellertid övervägas om begreppet prestationsförmåga i en ny förordning ska ersättas av något annat begrepp. Nedan följer en närmare beskrivning av de överväganden som gjorts och de utgångspunkter som bör gälla för de kompletterande målgruppsbestämmelserna. De kompletterande målgruppsbestämmelserna bör ingå i en ny förordning som reglerar det nya etableringsprogrammet.

4.5.3 Personer med nedsatt fysisk eller psykisk prestationsförmåga

Nuvarande ordning

En nyanländ invandrare som på grund av sjukdom eller någon annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan är förhindrad att delta i etableringsinsatser på minst 25 procent av heltid har i dag inte rätt till en etableringsplan. Det framhölls i förarbetena till etableringslagen att aktiviteterna i planen ska motsvara verksamhet på heltid, men att aktiviteter i

vissa fall skulle få bedrivas på deltid. Denna möjlighet ansågs dock lämpligen begränsas till särskilda omständigheter såsom t.ex. sjukdom eller någon annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan eller vård av barn. Eftersom deltagande på deltid också ställer stora krav på ansvariga myndigheter som erbjuder utbildningar, praktikplatser och andra aktiviteter bör aktiviteter enligt en etableringsplan kunna bedrivas på minst 25 procent av heltid. I förarbetena betonades också att det var av särskild vikt att dessa personer kunde få del av rehabiliterande insatser av olika slag (medicinsk, social eller arbetslivsinriktad rehabilitering) inom ramen för etableringsplanen i syfte att successivt öka prestationsförmågan. Avsikten var att arbetsförberedande insatser skulle kunna utgöra en del av etableringsplanen och att insatserna skulle utformas så att de var tillgängliga för personer med funktionsnedsättning (prop. 2009/10:60 s. 65 ff.).

Behov av förändringar

Begreppet prestationsförmåga har visat sig problematiskt i flera avseenden. Då begreppet endast används för bedömningen av vilka nyanlända som har rätt till insatser enligt etableringslagen är det relativt okänt för sjukvårdspersonal och handläggare. För alla övriga bosatta invånare tillämpar myndigheterna och hälso- och sjukvården begreppet arbetsförmåga. Individens prestationsförmåga bedöms i relation till de aktiviteter som finns att tillgå lokalt och är också beroende av de insatser som andra samverkansaktörer kan erbjuda, exempelvis hälso- sjukvårdens möjligheter att bistå med medicinsk bedömning och vid behov rehabilitering. Det finns därför tveksamheter om likvärdighet och rättssäkerhet kan uppnås vid bedömningarna av prestationsförmåga.

Generellt sett förefaller bedömningen av nedsatt prestationsförmåga ske restriktivt. Uppgifter från Arbetsförmedlingen och kommunerna gör gällande att ett relativt stort antal nyanlända som bedöms ha full prestationsförmåga, har så pass allvarliga hälsoproblem att de svårligen kan erbjudas eller effektivt ta till sig insatser på heltid. Det är också oklart i vilken

grad bedömningen av prestationsförmåga kan ligga till grund för deltagande i insatser eller program för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, eftersom begreppet arbetsförmåga normalt används som grund för beslut. Nedsatt prestationsförmåga är inte alltid synonymt med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Arbetsförmågebedömning görs i de fall det finns en osäkerhet kring personens förutsättningar för arbete. I övrigt matchas den arbetssökande mot lämpligt arbete. Få nyanlända deltar i en arbetsförmågebedömning under etableringsperioden och målgruppen får endast i liten omfattning del av Arbetsförmedlingens generella utbud av insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Därtill saknas för närvarande entydig reglering av huruvida rehabilitering samt hälso- och sjukvårdsinsatser utanför Arbetsförmedlingens regi ska utgöra en del av etableringsplanen eller om de ska ses som hinder för deltagande i etableringsinsatser på heltid.

Utgångspunkten bör vara att deltagandet i etableringsinsatserna i normalfallet ska ske på heltid. Arbetsförmedlingens inledande fokus bör vara att identifiera individens resurser och förmågor. I de fall ohälsa eller funktionsnedsättning medför att varken Arbetsförmedlingen eller kommunen kan erbjuda någon förberedande insats med syfte att utreda arbetsförutsättningar eller förbereda för målet arbete eller utbildning bör individens fortsatta planering och försörjning lösas utanför Arbetsförmedlingens etableringsprogram.

Det bör utredas om begreppet prestationsförmåga kan ersättas

Samma principer som gäller i dag bör även vara vägledande för utformningen av det nya regelverket, dvs. att nyanlända ska ha en förmåga att kunna ta del av etableringsinsatser för att erbjudas sådana insatser. Däremot behöver det inom ramen för det fortsatta förordningsarbetet utredas vidare om begreppet prestationsförmåga är det mest lämpliga för att bedöma vilka nyanlända som ska erbjudas insatserna och hur bedömningen av vilka insatser som är mest lämpliga ska gå till och efter vilka kriterier den ska göras. Fokus bör vara individens förmåga och

resurser i förhållande till insatsernas utformning. Det behöver därför utredas vilket begrepp som på bästa sätt ger förutsättningar för myndigheterna och berörda aktörer i arbetet med att stärka individens förutsättningar för arbete. Det kan finnas alternativa begrepp som på ett bättre sätt fångar upp individens behov och förutsättningar och på ett tydligare sätt samspelar med övriga regelverk på området.

I det nya regelverket bör kommuner och landsting ha ett oförändrat ansvar för nyanlända som inte kan delta i etableringsinsatser exempelvis på grund av sjukdom.

4.5.4 Personer i arbete eller reguljära studier

Enligt gällande regelverk har nyanlända som har ett förvärvsarbete på heltid eller går i gymnasieskola inte rätt att få en etableringsplan. Motivet till detta är att personer som redan har ett arbete inte kan anses vara i behov av alla de insatser som ska ingå i en etableringsplan. Det kan påpekas att dessa personer ändå i normalfallet har rätt att delta i flera olika former av kommunal vuxenutbildning, däribland i svenska för invandrare. Denna princip bör gälla i det nya regelverket för vilka nyanlända som ska erbjudas etableringsinsatser.

Inte heller har nyanlända som går i gymnasieskola rätt att få en etableringsplan. Anledningen till detta är att det är viktigt att ungdomar, och då även nyanlända ungdomar, så långt som möjligt fullföljer sina studier i gymnasieskolan. Detta eftersom gymnasiestudier i sig är en viktig faktor för en framtida arbetsmarknadsetablering. Av den anledningen bör inte heller nyanlända i åldern 18–19 år som saknar föräldrar i landet längre ha rätt till etableringsinsatser (se avsnitt 5.5).

4.6 Försäkringskassan tar över handläggningen av etableringsersättningen

4.6.1 Bakgrund

Den uppdelning av ansvarsområden som i dag gäller mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan inom arbetsmarknads-

politiken utgår i stort sett från att Arbetsförmedlingen handlägger ärenden om insatser för arbetssökande, medan Försäkringskassan ansvarar för att handlägga ärenden om individ ersättning till arbetssökande. Det är alltså Försäkringskassan som prövar rätten till ersättning och betalar ut ersättningen. Ett undantag från den huvudregeln är hanteringen av etableringsersättningen. En nyanländ invandrare som deltar i insatser enligt en etableringsplan kan enligt etableringslagen ha rätt till etableringsersättning och under vissa förutsättningar etableringstillägg och bostadsersättning. I dag är det Arbetsförmedlingen som beslutar om rätt till etableringsersättning, medan det är Försäkringskassan som beslutar om rätt till etableringstillägg och bostadsersättning. Det är emellertid Försäkringskassan som betalar ut alla tre ersättningar.

Bakgrunden till uppdelningen av de olika individ ersättningarna mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan är att Arbetsförmedlingen ansågs ha en bättre löpande kännedom om nyanländas deltagande i aktiviteter och därför bättre kunde avgöra om etableringsersättningen av någon anledning skulle sättas ned. Av den anledningen bedömdes Arbetsförmedlingen vara bättre lämpad att besluta om rätt till etableringsersättning. När det gäller de övriga ersättningarna ansågs Försäkringskassan vara mer lämpad att pröva rätten till dessa eftersom den prövningen ligger närmare Försäkringskassans övriga uppgifter, bl.a. vad gäller hanteringen av barnbidrag och bostadsbidrag (prop. 2009/10:60 s. 117 f.).

4.6.2 Behov av förändringar

Till skillnad från den ordning som gäller för etableringsersättningen har Försäkringskassan hela ansvaret för aktivitetsstödet och utvecklingsersättningen. Eftersom tanken är att nyanlända framöver ska erbjudas arbetsmarknadspolitiska insatser på motsvarande sätt som övriga arbetssökande bör även hanteringen av individ ersättningen för nyanlända anpassas till det regelverk som gäller aktivitetsstöd och utvecklingsersättning för övriga arbetssökande.

En ytterligare anledning till att Försäkringskassan bör ta över hanteringen av etableringsersättningen är att ett åtgärdssystem bör införas inom etableringsersättningen som motsvarar det som gäller

inom aktivitetsstödet och utvecklingsersättningen. Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har ett delat ansvar för åtgärdssystemet inom aktivitetsstödet genom att Arbetsförmedlingen beslutar i frågor om varning och avstängning och Försäkringskassan beslutar om vilka dagar som ska ingå i avstängningstiden. Uppdelningen är en följd av att Försäkringskassan ansvarar för aktivitetsstödet och utvecklingsersättning, dvs. beslutar och betalar ut dessa ersättningar. Att införa ett åtgärdssystem för nyanlända med bestämmelser som avviker från den rådande ordningen riskerar att bli onödigt belastande och komplicerat både för tillämpande myndigheter och enskilda. Därutöver har det framkommit att Försäkringskassan, som utbetalande myndighet, i dag ofta får frågor om etableringsersättningen. Många av dessa frågor kan Försäkringskassan inte svara på eftersom det är Arbetsförmedlingen som beslutar om rätten till ersättning. Den nuvarande ordningen har också lett till en betydande administration för Arbetsförmedlingens handläggning av etableringsersättningen.

4.6.3 Försäkringskassan bör bli handläggande myndighet för etableringsersättningen

Eftersom stora delar av regelverket för etableringsuppdraget nu föreslås harmoniseras med de regelverk som gäller övriga arbetssökande, finns starka skäl att även se över ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan när det gäller hanteringen av etableringsersättningen. Nyanlända bör ha rätt till etableringsersättning på motsvarande sätt som andra arbetssökande har rätt till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning. Nyanlända programdeltagare bör även kunna stängas av från rätt till ersättning enligt det åtgärdssystem som i dag gäller för övriga programdeltagare. Försäkringskassan har i dag ett etablerat system för beslut och utbetalningar av aktivitetsstöd och utvecklingsersättning som även innefattar hanteringen av avstängningar från rätt till sådan ersättning. För att undvika sårlosningar, som i sig kan komplicera handläggningen hos myndigheterna, bör samma ordning gälla för nyanlända

programdeltagare som för övriga programdeltagare. Försäkringskassan bör därför ta över handläggningen av etableringsersättningen från Arbetsförmedlingen. Det innebär att Försäkringskassan både bör besluta om rätten till och betala ut etableringsersättning.

Även om antalet ärenden hos Försäkringskassan kommer att öka om myndigheten tar över handläggningen av etableringsersättningen, bedöms en sådan ordning bli mer ändamålsenlig och medföra att myndigheternas sammantagna administrativa börda minskar. Förutom de ovan angivna skälen kan en renodling av ansvarsområdena frigöra resurser hos Arbetsförmedlingen, som i stället kan fokusera på individens arbetsmarknadsanpassning.

För att Försäkringskassan ska kunna fullgöra sitt nya uppdrag är det nödvändigt att Arbetsförmedlingen lämnar de uppgifter som behövs för att Försäkringskassan ska kunna bedöma rätten till etableringsersättning. Arbetet med den närmare regleringen på förordningsnivå av Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans förändrade ansvarsområden, liksom regleringen av myndigheternas uppgiftsskyldigheter pågår inom Regeringskansliet. Det krävs dessutom förändringar i reglerna om personuppgiftsbehandling hos Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Förslag på ändringar i myndigheternas s.k. registerlagar lämnas i avsnitt 8.

4.7 Åtgärder inom etableringsersättningen

4.7.1 Bakgrund och behov av förändringar

Den 1 september 2013 trädde nya åtgärdsregler inom arbetslöshetsförsäkringen i kraft (prop. 2012/13:12, bet. 2012/13:AU6, rskr. 2012/13:173). De nya reglerna innebar att fler åtgärdsgrunder infördes men att åtgärderna överlag mildrades. Syftet med det nya regelverket var att den arbetssökande skulle ges möjlighet att ändra ett handlingssätt som inte stämmer överens med villkoren i försäkringen. Systemet innebär att arbetslösa med arbetslöshetsersättning under vissa omständigheter kan varnas eller stängas av från rätt till ersättning. Den 1 mars 2015 infördes motsvarande åtgärdssystem inom aktivitetsstödet, dvs. för personer som deltar i arbetsmarknadspolitiska program. En väsentlig

anledning till att införa ett åtgärdssystem inom arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstödet var att forskning och erfarenhet visar att sanktionsregler inom en arbetslöshetsförsäkring leder till att arbetslösa snabbare går från arbetslöshet till arbete.

I förarbetena till etableringslagen anges att etableringsersättningen ska bidra till att ge den nyanlände incitament till att vara aktiv och ta egna initiativ. Regeringen ansåg mot den bakgrunden att nyanlända som utan godkänd frånvaro inte deltar i de aktiviteter som ingår i etableringsplanen skulle kunna få sin etablerings- och bostadsersättning samt etableringstillägg helt eller delvis nedsatt. Detta kan dock inte anses motsvara det åtgärdssystem som finns inom arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstödet eftersom nyanlända i praktiken får ersättning motsvarande närvarande tid. Den enda egentliga sanktionsmöjlighet som Arbetsförmedlingen kan tillämpa när nyanlända missköter sig är att rätten till etableringsplan upphör när han eller hon utan godtagbart skäl avvisar ett erbjudet lämpligt arbete. Åtgärden i sig innebär att rätten till etableringsersättning upphör. Det finns alltså ingen möjlighet att utdela varning eller vidta någon ekonomisk åtgärd mot en nyanländ som inte uppfyller sina skyldigheter enligt etableringsplanen. Detta riskerar att motverka syftet med en snabb arbetsmarknadsetablering av nyanlända invandrare.

4.7.2 Ett proportionerligt åtgärdssystem bör införas för nyanlända

Det nuvarande etableringssystemet föreslås alltså i stor utsträckning harmoniseras med övrig arbetsmarknadspolitisk verksamhet, dvs. med det regelverk som gäller övriga arbetssökande. Samma skäl till att ha ett åtgärdssystem med flera men mildare åtgärder gäller även för nyanlända invandrare. Mot den bakgrunden bör motsvarande åtgärdsregler som gäller för personer med aktivitetsstöd gälla för nyanlända med etableringsersättning.

Förändringen innebär att det blir tydligare för den nyanlände vad som förväntas av honom eller henne, dvs. att ta del av de insatser som han eller hon anvisas till och är i behov av för att

påskynda sin arbetsmarknadsetablering. Förändringen innebär vidare att Arbetsförmedlingen kommer att ha ett mer enhetligt åtgärdssystem att förhålla sig till oavsett om det gäller nyanlända eller övriga arbetssökande. Detta bedöms medföra samordningsfördelar för Arbetsförmedlingens övriga verksamhet och en viss administrativ förenkling för myndigheten. I jämförelse med att rätten till etableringsersättning helt upphör som fallet är i dag om en nyanländ avvisar ett erbjudet lämpligt arbete är varning och avstängning från rätt till ersättning under en begränsad tid dessutom mindre ingripande. Genom ett sådant system har den nyanlände därigenom en möjlighet att förändra ett beteende som inte stämmer överens med villkoren för rätten till ersättning utan att ersättningsrätten helt upphör. En annan väsentlig fördel med att införa ett åtgärdssystem inom etableringsersättningen är en ökad likabehandling mellan olika grupper av arbetssökande, vilket förstärker legitimiteten för systemet i stort.

Även om införandet av ett åtgärdssystem för nyanlända kommer att öka antalet ärenden om varningar och avstängningar hos tillämpande myndigheter bör systemet totalt sett kunna bidra till en effektivare etablering av nyanlända i arbets- och samhällslivet.

Genom att etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare föreslås vara ett arbetsmarknadspolitiskt program bör även regler om återkallelse av en anvisning till programmet vara möjligt på motsvarande sätt som för andra arbetsmarknadspolitiska program. En sådan återkallelse bör dock inte betraktas som en åtgärd enligt det nya åtgärdssystemet inom etableringsersättningen, eftersom en återkallelse avser själva programinsatsen och inte ersättningen.

Arbetet med den närmare regleringen på förordningsnivå av åtgärdsregler för nyanlända invandrare pågår inom Regeringskansliet. I arbetet kommer behovet av eventuell anpassning av åtgärdssystemet till den nya målgruppen att beaktas. Åtgärdsreglerna bör ingå som en del i den nya förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

4.8 Tillsynsansvar inom arbetsmarknadspolitiken

4.8.1 Bakgrund och behov av förändringar

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, nedan kallad IAF, har i uppdrag att utöva tillsyn över arbetslöshetsersättningen arbetslöshetskassorna, Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden som har samband med arbetslöshetsförsäkringen, samt Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans handläggning av ärenden som rör åtgärder inom aktivitetsstödet och utvecklingsersättningen. Av särskilt intresse för översynen av etableringsuppdraget kan det nämnas att IAF ska granska handläggningen av och rutinerna för handläggning av ärenden hos Arbetsförmedlingen om återkallande av anvisningar till arbetsmarknadspolitiska program. IAF ska även granska handläggningen av och rutinerna för handläggning av ärenden hos Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan om varning och avstängning från rätt till aktivitetsstöd och utvecklingsersättning. IAF har ingen motsvarande tillsyn över handläggning och rutiner för ärenden hos Arbetsförmedlingen när det gäller etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Av avsnitt 4.7 följer att det bör införas ett åtgärdsystem för nyanlända som motsvarar det system som gäller för övriga arbetssökande. I avsnitt 4.4 framgår vidare att den s.k. planrättigheten bör ersättas med en ordning där nyanlända invandrare anvisas till ett arbetsmarknadspolitiskt program anpassat för just nyanlända. Ändringarna innebär att tillsynsansvaret för IAF behöver ses över.

4.8.2 Utökad tillsynsansvar för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

Genom införandet av de nya åtgärdsreglerna inom aktivitetsstödet och utvecklingsersättningen ökade behovet av samarbete och samordning mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna. För att säkerställa en enhetlig tillämpning och klarlägga olika konsekvenser av regelverket ansåg regeringen att en myndighet som har överblick över båda systemen bör utöva tillsyn över och ansvara för uppföljning av de nya åtgärdsreglerna.

IAF ansågs vara mest lämpad att utöva tillsyn över handläggningen av och rutiner för handläggningen av sådana ärenden hos Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan som rör åtgärder inom aktivitetsstödet och utvecklingsersättningen. Regeringen ansåg även att det var lämpligt att IAF även får i uppdrag att följa utvecklingen av sådana åtgärder.

Som framgår i avsnitt 4.7 bör även nyanlända invandrare med etableringsersättning under vissa förutsättningar kunna varnas och stängas av från rätt till ersättning. Med samma motivering som då åtgärdsreglerna för personer med aktivitetsstöd infördes bör det finnas en myndighet som utövar tillsyn över och ansvarar för uppföljning av åtgärdsregler för nyanlända. Eftersom åtgärdssystemet för nyanlända i princip bör överensstämma med det som gäller för övriga arbetssökande inom arbetsmarknadspolitiken är det mest ändamålsenligt att IAF även har tillsyns- och uppföljningsansvar för nyanlända med etableringsersättning. Mot den bakgrunden bör IAF:s tillsynsansvar över Arbetsförmedlingens verksamhet utökas till att omfatta handläggningen av och rutinerna för handläggning av ärenden om varning och avstängning från rätt till etableringsersättning. IAF bör även granska handläggningen av och rutinerna för handläggning av ärenden hos Försäkringskassan om avstängning från rätt till etableringsersättning. IAF bör, på samma vis som sker i dag, även till Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan påtala de brister som IAF finner vid sin granskning. För att IAF ska kunna fullgöra sitt uppdrag ska Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan till IAF lämna de uppgifter som har betydelse för IAF:s granskning av ärenden om varning och avstängning.

Det framgår vidare i avsnitt 4.4 att nyanlända bör anvisas till ett arbetsmarknadspolitiskt etableringsprogram. Anvisningar till det nya programmet bör bygga på samma principer som gäller för övriga program inom arbetsmarknadspolitiken. En utgångspunkt i arbetet med denna översyn är att så långt som möjligt anpassa regelverket för etableringsuppdraget med det regelverk som gäller för övriga arbetssökande. Mot den bakgrunden är det lämpligt att IAF också har ansvar för tillsynen av handläggningen av och rutinerna för handläggningen av ärenden hos Arbetsförmedlingen om återkallande av anvisningar till det nya etableringsprogrammet.

Arbetet med den närmare regleringen på förordningsnivå av IAF:s utökade tillsyns- och uppföljningsansvar liksom med regleringen av Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans uppgiftsskyldigheter pågår inom Regeringskansliet. För att kunna genomföra IAF:s utökade tillsyns- och uppföljningsansvar krävs dessutom förändringar i reglerna om personuppgiftsbehandling hos IAF, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Förslag på ändringar i myndigheternas s.k. registerlagar lämnas i avsnitt 8.

4.9 Möjligheter att hålla inne med ersättning

4.9.1 Bakgrund och behov av förändringar

Det finns enligt förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd, nedan kallad aktivitetsstödsförordningen, en möjlighet att fatta interimistiska beslut då en sökande på sannolika skäl kommer att stängas av från rätt till ersättning enligt det åtgärdssystem som infördes inom aktivitetsstödet 2015. För personer inom arbetslöshetsförsäkringen kan interimistiska beslut fattas i fler fall än för personer med aktivitetsstöd. Bland annat kan en arbetslöshetskassa besluta att provisoriskt hålla inne med ersättning om det finns sannolika skäl att anta att en sökande inte uppfyller de allmänna villkoren för rätt till ersättning. Motsvarande möjlighet att hålla inne ersättning finns inte för personer med aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning. I syfte att undvika felaktiga utbetalningar finns det behov av att se över möjligheterna att hålla inne med ersättning för programdeltagare på motsvarande sätt som för personer med arbetslöshetsersättning.

4.9.2 Utökade möjligheter att hålla inne med ersättning

Det kan ta tid från det att Försäkringskassan får kännedom om en omständighet som kan påverka en sökandes ersättningsrätt till dess att Försäkringskassan kan besluta i ärendet. Under denna tid hinner ofta ytterligare ersättning betalas ut, vilket innebär att den enskildes skuld kan komma att växa under utredningstiden. Det kan i sin tur leda till att den enskilde får svårt att betala tillbaka

felaktigt utbetalade belopp och att Försäkringskassan inte får tillbaka hela beloppet. Det kan också framstå som otillfredsställande att den sökande får ersättning som han eller hon med stor sannolikhet inte har rätt till. För att undvika felaktiga utbetalningar bör Försäkringskassan kunna besluta att hålla inne ersättning om det finns sannolika skäl att den arbetssökande inte uppfyller villkoren för rätt till ersättning, dvs. inte bara om en sökande kan antas stängas av från rätt till ersättning.

Det finns inga motsvarande regler för nyanlända som deltar i etableringsinsatser, dvs. en möjlighet för utbetalande myndighet att hålla inne ersättning. Av samma skäl som anförs ovan bör det finnas motsvarande möjlighet för den utbetalande myndigheten att hålla inne ersättning om det kan antas att villkoren för rätt till ersättning inte är uppfyllda för nyanlända invandrare, t.ex. vid olovlig frånvaro. Eftersom nyanlända som deltar i arbetsmarknadspolitiska program ska kunna stängas av från rätt till ersättning bör det, liksom för övriga arbetssökande, vara möjligt att hålla inne ersättning även för en nyanländ om det kan antas att han eller hon kan komma att stängas av från rätt till ersättning.

Mot bakgrund av det ovan anförda bör utgångspunkten för utformningen av den nya förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser vara att interimistiska beslut ska kunna fattas för nyanlända och övriga arbetssökande på motsvarande sätt som för personer med arbetslöshetsersättning.

4.10 En ny förordning om ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program

4.10.1 Bakgrund

I dag regleras etableringsinsatser huvudsakligen i etableringslagen och i etableringsförordningen. Etableringslagen innehåller bestämmelser om vilka nyanlända som kan få etableringsinsatser. Insatserna ges i form av en etableringsplan och är en rättighet för den som omfattas av lagen. Rättigheten innebär att en nyanländ inom en viss tid ska få en etableringsplan som innehåller insatser för att underlätta och påskynda hans eller hennes etablering i arbets- och samhällslivet. Lagen innehåller även bestämmelser om etableringsplanens innehåll och när en plan ska upphöra att gälla. I

etableringsförordningen finns kompletterande bestämmelser till etableringslagen. Förordningen innehåller bl.a. bestämmelser om när Arbetsförmedlingen senast ska upprätta en etableringsplan och när myndigheten ska inleda etableringssamtal med den nyanlände. Förordningen innehåller även kompletterande bestämmelser om förutsättningarna för att besluta om etableringsplaner på deltid. Vidare gäller bestämmelserna i förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program då nyanlända deltar i ett sådant program.

4.10.2 Behov av förändringar

Så som framgår ovan bör reglerna om etableringsinsatser göras mer lika de regler som styr arbetsmarknadspolitiska insatser för övriga arbetssökande. Bland annat bör etableringslagen ersättas av en ny lag som i huvudsak endast reglerar det statliga ansvaret för etableringsinsatser. Lagen föreslås även innehålla målgruppsbestämmelser som motsvarar den i etableringslagen. Den nya lagen föreslås inte innehålla bestämmelser om nyanländas rätt till etableringsinsatser. Materiella bestämmelser om dessa insatser föreslås i stället regleras på förordningsnivå. I föregående avsnitt anges att den s.k. rättigheten till etableringsplan bör ersättas av en ordning som gäller för övriga arbetssökande, dvs. anvisning till arbetsmarknadspolitiska program. I avsnittet anges även att nyanlända, liksom övriga arbetssökande, bör få en individuell handlingsplan som ska ligga till grund för anvisningen. För att kunna anpassa insatserna efter varje nyanländs behov bör det skapas ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program för vissa nyanlända invandrare, dvs. ett etableringsprogram. Programmet bör utformas som ett paraplyprogram inom vilket den nyanlände kan ta del av alla nödvändiga insatser som behövs för hans eller hennes etablering i arbets- och samhällslivet. Det bör vara möjligt att följa vilka insatser individen deltar i inom ramen för programmet, liksom att utvärdera insatsernas effekter. Det pågår för närvarande ett arbete inom Regeringskansliet med en ny förordning om ett arbetsmarknadspolitiskt etableringsprogram. Nedan följer en översiktlig beskrivning av de utgångspunkter som bör gälla för den nya förordningens utformning.

4.10.3 Den nya förordningens innehåll

Målgrupp för etableringsinsatser

En given utgångspunkt för vilka som ska anvisas till det nya programmet är den målgrupp som omfattas av den nya lagen, dvs. nyanlända som har ett uppehållstillstånd på de grunder som anges i lagen (se avsnitt 5.5). En annan utgångspunkt för hur bestämmelserna i förordningen bör utformas är huruvida den nyanlände är tillgänglig och kan ta del av insatser som kan erbjudas inom ramen för programmet. En nyanländ som t.ex. redan har arbete på heltid eller på heltid studerar på gymnasieskola eller högskola bör inte anvisas till programmet. Vissa insatser som skulle kunna vara motiverade för dessa personers långvariga etablering i arbets- och samhällslivet kan ges på annat sätt, dvs. utanför det nya programmet. Bland annat finns möjlighet för nyanlända att under vissa förutsättningar ta del av kommunal vuxenutbildning, däribland i svenska för invandrare inom ramen för den kommunala verksamheten. Som framgår i avsnitt 4.5 bör det inom ramen för det fortsatta förordningsarbetet också utredas om begreppet prestationsförmåga kan ersättas med något annat begrepp.

Individuell handlingsplan och kartläggning

I den nya konstruktionen för nyanländas etableringsinsatser bör Försäkringskassan ta över hanteringen av etableringsersättningen. Nyanlända bör också, i stället för dagens etableringsplan, få en sådan individuell handlingsplan som ska upprättas för övriga arbetssökande enligt 6 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (se avsnitt 4.4).

För att Arbetsförmedlingen ska kunna upprätta eller komplettera en redan upprättad handlingsplan är det nödvändigt att kartlägga den nyanländes behov av insatser. Det är också den individuella handlingsplanen som ligger till grund för vilka insatser eller aktiviteter en nyanlända bör ha inom ramen för det nya etableringsprogrammet. Arbetsförmedlingen har alltså även i framtiden behov av att kartlägga den nyanländes utbildningsbakgrund, arbetslivserfarenhet och annat av intresse för att kunna erbjuda relevanta insatser. Liksom i dag bör

etableringsinsatser hos Arbetsförmedlingen påbörjas så snabbt som möjligt efter beviljat uppehållstillstånd. Av den anledningen bör Arbetsförmedlingen så snart som möjligt efter beviljat uppehållstillstånd pröva om en anvisning till det nya etableringsprogrammet ska göras.

I anslutning till att den nyanlände får information om att uppehållstillstånd har beviljats bör Arbetsförmedlingen därför genom samtal med den nyanlände påbörja en kartläggning. För kvotflyktingar och anhöriga till skyddsbehövande som omfattas av den föreslagna lagen om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare bör Arbetsförmedlingen påbörja kartläggningen snarast möjligt efter ankomsten till Sverige. Som huvudregel bör kartläggningen av den nyanländes utbildningsbakgrund, arbetslivserfarenhet och annat av intresse ske inom ramen för det nya programmet.

Den nya förordningen bör därför innehålla bestämmelser om individuella handlingsplaner och kartläggning av den nyanländes behov av insatser. Vid utformningen av dessa bestämmelser bör det beaktas att regeringen har beslutat att tillföra Arbetsförmedlingen medel för att utveckla och erbjuda kompetenskartläggning för asylsökande.

Som framgår ovan bör även förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ändras bl.a. i de delar som avser individuella handlingsplaner.

Insatser inom programmet

En utgångspunkt för utformningen av den nya förordningen bör vara att det nya etableringsprogrammet, liksom dagens etableringsplan, ska kunna innehålla alla de insatser som kan underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbets- och samhällslivet. Det innebär att i princip alla insatser som Arbetsförmedlingen förfogar över bör kunna erbjudas nyanlända utifrån den nyanländes behov.

En annan utgångspunkt är att Arbetsförmedlingen bör ha stort utrymme att bedöma vilka insatser individen har behov av och som därför ska erbjudas inom ramen för programmet.

Anvisningar till programmet

Utgångspunkten i det nya regelverket bör vara att nyanlända ska anvisas till det arbetsmarknadspolitiska etableringsprogrammet som innehåller etableringsinsatser. För arbetssökande som inte omfattas av etableringslagen sker anvisningar till arbetsmarknadspolitiska program då det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat. Det innebär att insatsen som den sökande anvisas till ska vara lämplig både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv. Samma princip bör gälla för anvisning till det nya programmet med tillägget att Arbetsförmedlingen även bör beakta att insatserna ska vara lämpliga för den nyanländes etablering i samhällslivet. En nyanländ som uppfyller förutsättningarna för att anvisas till det nya programmet bör endast i undantagsfall inte anvisas dit. Det bör därför finnas bestämmelser om att en anvisning till programmet ska prövas så snart en nyanländ uppfyller förutsättningarna som anges i förordningen. Detta eftersom programmet är speciellt anpassat just för nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. Dessutom bör det, liksom i dagens regelverk, finnas en borte gräns för hur lång tid efter uppehållstillstånd som individen kan vara aktuell för etableringsinsatser.

Vidare bör det finnas bestämmelser om att anvisningar kan ske både för hel- och deltid. Bestämmelserna bör ange under vilka förutsättningar en anvisning får ske på deltid. En utgångspunkt för deltidsanvisningar bör vara den nyanländes möjlighet och förmåga att ta del av de insatser som erbjuds inom ramen för programmet. Bland annat bör en deltidsanvisning kunna ske för en nyanländ som på deltid arbetar eller är föräldraledig, eller som till följd av sjukdom eller funktionsnedsättning är förhindrad att delta i insatser på heltid.

Tid i programmet

Det bör finnas bestämmelser om hur länge en nyanländ kan ta del av insatser i det nya programmet. Som huvudregel bör en nyanländ, liksom i dag, inte kunna ta del av etableringsinsatser längre än under 24 månader. En utgångspunkt för utformningen av bestämmelserna bör vara att det finns en borte gräns för hur länge

en nyanländ kan vara inskriven i det nya programmet. Sådana bestämmelser bör emellertid kompletteras med bestämmelser om överhoppningsbar tid för t.ex. arbete, sjukdom, vård av barn med föräldrapenning och vissa studier.

Förutom en tidsgräns bör det även finnas bestämmelser om utskrivning från programmet då en nyanländ på heltid påbörjar ett arbete, studier, en period med föräldrapenningförmån eller sjukfrånvaro. Dessa regler bör kompletteras med regler om när återinskrivning i programmet kan ske då ett arbete eller reguljära studier upphör eller då föräldraledigheten eller sjukperioden avslutas.

Återkallelse av anvisning och ny anvisning efter återkallelse

I befintliga förordningar om arbetsmarknadspolitiska program finns bestämmelser om återkallelse av anvisning bl.a. för de fall en deltagare missköter sig eller stör verksamheten. Det finns även bestämmelser om förutsättningar för att dessa personer åter kan anvisas till programmet. Det bör övervägas en motsvarande ordning för nyanlända som har anvisats till det nya programmet.

Uppgiftsskyldighet

Den nya förordningen bör innehålla regler om uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen motsvarande de som redan i dag finns, bl.a. i förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar.

Utgångspunkten för uppgiftsskyldigheten hos Arbetsförmedlingen bör vara vilka uppgifter som behövs för att andra myndigheter ska kunna fullgöra sina uppgifter. Det bör särskilt nämnas att IAF:s utökade tillsyns- och uppföljningsansvar förutsätter att Arbetsförmedlingen lämnar de uppgifter som har betydelse för IAF:s granskning av handläggningen av och rutinerna för handläggningen av ärenden om återkallande av anvisningar till det nya etableringsprogrammet.

Omprövning och överklagande

Ett flertal andra förordningar om arbetsmarknadspolitiska program innehåller bestämmelser om omprövning och överklagande. En deltagare i jobbgarantin för ungdomar kan t.ex. överklaga Arbetsförmedlingens beslut om anvisning och återkallelse av anvisning till programmet. Den nya förordningen om etableringsprogram bör innehålla motsvarande bestämmelser.

4.11 En ny förordning om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser

4.11.1 Bakgrund och behov av förändringar

I dag regleras etableringsersättningen med tillhörande tilläggsersättningar dels i etableringslagen, dels i förordningen (2010:407) om ersättning till vissa nyanlända invandrare, nedan kallad ersättningsförordningen. Ersättning till övriga arbetssökande som deltar i arbetsmarknadspolitiska insatser regleras i aktivitetsstödsförordningen. I den förordningen återfinns också regler om ett åtgärdssystem. Som framgår ovan bör dels etableringsinsatser utgöra ett eget arbetsmarknadspolitiskt program, dels ett åtgärdssystem införas inom etableringsersättningen. Ett sådant åtgärdssystem bör i princip vara detsamma för nyanlända som för övriga arbetslösa. För att göra regelverket mer enhetligt för arbetssökande bör regler om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser och åtgärdsregler för dessa personer samlas i en och samma förordning.

Aktivitetsstödsförordningen är emellertid gammal och har under årens lopp genomgått många förändringar. Ändringarna har lett till att förordningen i dag kan upplevas som svåröverskådlig. Av den anledningen är det inte ändamålsenligt att behålla aktivitetsstödsförordningen och införa ytterligare bestämmelser om ersättning till nyanlända invandrare. Inte heller är det ändamålsenligt att använda befintlig ersättningsförordning, bl.a. eftersom den saknar ett åtgärdssystem. Det mest ändamålsenliga är i stället att aktivitetsstödsförordningen och ersättnings-

förordningen ersätts av en ny gemensam förordning om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

Det pågår för närvarande ett arbete inom Regeringskansliet med en ny gemensam ersättningsförordning. Nedan följer en översiktlig beskrivning av de utgångspunkter som bör gälla för den nya förordningens utformning.

4.11.2 Den nya förordningens innehåll

Ersättningarna som ska omfattas av förordningen

Den nya förordningen bör innehålla alla ersättningar som omfattas av aktivitetsstödsförordningen och ersättningsförordningen. Det innebär att den nya förordningen kommer att innehålla bestämmelser om utvecklingsersättning, aktivitetsstöd, etableringsersättning, etableringstillägg, bostadsersättning och ersättning för rese- och flyttkostnader m.m.

Förutsättningar för rätt till ersättning

Den nya förordningen bör, liksom aktivitetsstödsförordningen och ersättningsförordningen, innehålla kriterier för rätt till ersättning. Grundförutsättningarna för rätt till ersättning eller stöd bör i stort följa dagens regelverk, dvs. de särskilda regler som gäller för respektive ersättningsform enligt ovan angivna förordningar. Det bör emellertid, i de fall det finns oklarheter i dagens regelverk, förtydligas vilka villkor som ska gälla för respektive ersättningsform.

När det gäller ersättningsrätten till nyanlända invandrare anpassas den till att etableringsinsatser kommer att utgöra ett arbetsmarknadspolitiskt program. Det innebär att en arbetssökande som huvudregel, oavsett om han eller hon är nyanländ eller inte, måste delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program för att ha rätt till ersättning.

Särskilt om rese- och flyttkostnader m.m.

Reglerna om ersättning för rese- och flyttkostnader m.m. skiljer sig beroende på om den enskilde deltar i etableringsinsatser eller andra arbetsmarknadspolitiska insatser. Det finns både materiella och språkliga skillnader mellan dessa regelverk. Bland annat kan en nyanländ invandrare inte få ersättning för logikostnader och merkostnader för dubbelt boende enligt ersättningsförordningen. Däremot skulle en nyanländ kunna få sådana kostnader ersatta enligt aktivitetsstödsförordningen under förutsättning att han eller hon, inom ramen för en etableringsplan, deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Avgörande för ersättningsrätten i detta fall är alltså om insatsen är ett arbetsmarknadspolitiskt program eller inte.

Det saknas skäl att ha två parallella ersättningssystem för rese- och flyttkostnader beroende av om en deltagare är nyanländ eller inte. Inte minst mot bakgrund av att etableringsinsatser bör utgöra ett arbetsmarknadspolitiskt program. Utgångspunkten för utformningen av den nya förordningen i detta avseende bör därför vara att samma regler i möjligaste mån ska gälla för både nyanlända som för övriga arbetssökande.

Ersättning vid frånvaro

De grundförutsättningar som gäller för rätt till ersättning kompletteras i dag med regler om ersättning under frånvaro. En arbetssökande som är inskriven i ett program eller har en etableringsplan kan under vissa förutsättningar behålla sin ersättning, t.ex. vid kortare sjukdom eller tillfällig vård av barn. Den nya förordningen bör innehålla regler om ersättning under godkänd frånvaro. Reglerna bör göras enhetliga med utgångspunkt i dagens motsvarande regler. Endast i undantagsfall bör det finnas avvikande regler för vissa arbetssökande, t.ex. nyanlända som deltar i det nya arbetsmarknadspolitiska etableringsprogrammet för vissa nyanlända invandrare.

Nedsättning av ersättning vid deltagande i insatser på deltid och vid olovlig frånvaro

Det finns regler i både aktivitetsstödsförordningen och ersättningsförordningen om att ersättning ska minskas vid deltagande på deltid i program eller enligt etableringsplan. Detta bör som huvudregel gälla även i framtiden. Det ska dock poängteras att det bör vara omfattningen av anvisningen till själva programmet som avgör om en arbetssökande har rätt till ersättning på hel- eller deltid. Den nya förordningen bör innehålla generella bestämmelser om nedsättning av ersättning vid olovlig frånvaro.

Nedsättning av ersättning vid deltagande på deltid eller vid olovlig frånvaro bör endast gälla aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning eftersom dessa ersättningar är ersättning för försörjning som är direkt kopplade till deltagandet i arbetsmarknadspolitiska insatser. Övriga ersättningar enligt förordningen så som etableringstillägg, bostadsersättning och rese- och flyttkostnader bör inte sättas ned eftersom dessa ersättningar är kopplade till en kostnad för individen.

Samordning med andra förmåner

Principen om att dubbla ersättningar inte ska kunna utgå för samma aktiviteter eller kostnader bör, på samma sätt som gäller i dag, även gälla i den nya förordningen. Det innebär bl.a. att en ersättning som lämnas enligt den nya förordningen bör minskas med bl.a. lön, föräldrapenning, sjukpenning och sjukersättning om ersättningen avser samma tid som de andra förmånerna.

Aktivitetsstödsförordningen och ersättningsförordningen skiljer sig något åt när det gäller samordning med andra förmåner. Utgångspunkten vid utformningen av den nya förordningen bör vara att samma regler för samordning ska gälla oavsett om en arbetssökande får etableringsinsatser eller andra arbetsmarknadspolitiska insatser.

Anspråk på ersättning och skyldighet att anmäla ändrade förhållanden

Reglerna om hur den arbetssökande gör anspråk på ersättning skiljer sig åt mellan aktivitetsstödsförordningen och ersättningsförordningen. Bland annat framgår det uttryckligen av ersättningsförordningen att den nyanlände ska lämna en ansökan om ersättning och till vilken myndighet ansökan ska lämnas. Av den förordningen framgår det även att en ansökan ska lämnas på heder och samvete samt att den nyanlände ska anmäla förhållanden som kan antas påverka rätten till ersättning. Dessa regler liknar de regler som gäller för personer inom arbetslöshetsförsäkringen. Även dessa personer ska intyga på heder och samvete att lämnade uppgifter är riktiga samt anmäla ändrade förhållanden av betydelse för hans eller hennes rätt till ersättning. Motsvarande regler saknas för personer som kan ha rätt till eller får aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning. I aktivitetsstödsförordningen framgår endast vilken myndighet som beräknar och betalar ut aktivitetsstöd och utvecklingsersättning.

Reglerna om hur den arbetssökande ska göra anspråk på ersättning och vilka skyldigheter han eller hon har att anmäla ändrade förhållanden bör utformas på samma sätt oavsett om det rör nyanlända eller övriga arbetssökande. I den nya förordningen bör det tydliggöras på vilket sätt den som vill göra anspråk på ersättning ska göra det. Det bör även framgå att uppgifter ska lämnas på heder och samvete samt att den arbetssökande måste anmäla ändrade förhållanden som kan påverka rätten till ersättning.

Som framgår i avsnitt 4.6 bör Försäkringskassan ta över handläggningen av etableringsersättningen. Det innebär att den arbetssökandes anspråk på aktivitetsstöd, utvecklingsersättning, etableringsersättning, etableringstillägg och bostadsersättning bör lämnas in till och prövas av Försäkringskassan. På samma sätt som i dag bör Försäkringskassan enligt den nya förordningen även betala ut dessa ersättningar.

Beräkning och utbetalning

De finns vissa skillnader mellan reglerna i aktivitetsstödsförordningen och ersättningsförordningen då det gäller beräkning och utbetalning. Intentionen är att den nya förordningen ska

innehålla mer enhetliga regler för beräkning och utbetalning än i dag, bl.a. med gemensamma utbetalningsdagar, oavsett om ersättningen avser nyanlända eller övriga arbetssökande.

Innehållande av ersättning

Den nya förordningen bör innehålla regler om innehållande av ersättning. Det bör finnas större möjligheter för tillämpande myndigheter att under vissa förutsättningar hålla inne med ersättning. Utgångspunkten för utformningen av reglerna om innehållande av ersättning bör vara att felaktiga utbetalningar ska undvikas så långt det går (se avsnitt 4.9).

Ett gemensamt åtgärdssystem

Den nya förordningen bör innehålla ett åtgärdssystem, motsvarande det som i dag finns i aktivitetsstödsförordningen. Som framgår i avsnitt 4.7 bör även nyanlända omfattas av ett sådant system. Regelverket bör vara gemensamt för alla som har aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning och motsvara det som redan i dag gäller de två första ersättningsformerna.

En åtgärd bör emellertid inte påverka andra ersättningar i den nya förordningen än just aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning. Det innebär att etableringstillägg, bostadersersättning och ersättning för rese- och flyttkostnader m.m. inte bör påverkas av en avstängning från rätt till ersättning.

Uppgifts- och anmälningsskyldigheter

Den nya förordningen bör innehålla regler om uppgiftsskyldighet för myndigheter och anmälningsskyldighet för programdeltagare motsvarande de som redan i dag finns i aktivitetsstödsförordningen och ersättningsförordningen.

Utgångspunkten för uppgiftsskyldigheten hos myndigheterna är vilka uppgifter som behövs för att respektive myndighet ska kunna fullgöra sina uppgifter. Det bör särskilt nämnas att IAF:s

utökade tillsyns- och uppföljningsansvar förutsätter uppgifter från Försäkringskassan om nyanlända som varnas eller stängs av från rätt till ersättning. Det är givetvis även viktigt att Försäkringskassan får relevanta och riktiga uppgifter, t.ex. om programmets omfattning och förläggning samt om frånvaro från programmet, för att kunna bedöma rätten till de olika ersättningarna. Det är också viktigt att Migrationsverket får uppgifter från Försäkringskassan för att verket ska kunna bedöma rätten till bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Återbetalning och återkrav

Både aktivitetsstödsförordningen och ersättningsförordningen innehåller bestämmelser om återbetalning och återkrav. De olika regelverken är i princip uppbyggda på samma sätt och innehåller samma regler. Den nya förordningen bör innehålla motsvarande bestämmelser.

Omprövning och överklagande

Både aktivitetsstödsförordningen och ersättningsförordningen innehåller bestämmelser om omprövning och överklagande. Den nya förordningen bör innehålla motsvarande bestämmelser. Det bör emellertid övervägas om det är motiverat att behålla de skillnader som finns mellan regelverken utifrån om det är Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen som är beslutande myndighet. Bland annat finns skillnader i bestämmelserna om överklagande som kan få konsekvenser när det gäller avstängning från rätt till ersättning. Arbetsförmedlingens beslut om avstängning från rätt till ersättning kan överklagas inom tre veckor från beslutet. Däremot kan själva utbetalningen som beslutas av Försäkringskassan överklagas upp till två månader efter beslutet.

Mot bakgrund av det ovan anförda bör en utgångspunkt vid utarbetandet av den nya förordningen vara att reglerna så långt det är möjligt och motiverat utifrån de båda myndigheternas arbetsätt vara enhetliga.

5 En ny lag om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

5.1 Bakgrund

Som framgår i avsnitt 3.2 reformerades mottagandet av nyanlända invandrare genom införandet av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, nedan kallad etableringslagen, och tillhörande förordningar. Genom reformen tog staten över ansvaret för både insatser och försörjning under introduktionstiden. Det grundläggande syftet med reformen var att flyktingar och andra skyddsbehövande samt deras anhöriga som omfattas av reformens målgrupp snabbare skulle etableras på arbetsmarknaden. Detta skulle uppnås genom att sätta arbete i centrum för insatserna och att ge Arbetsförmedlingen ansvaret för samordningen av insatserna. Målgruppen begränsades till personer i åldern 20–64 år, men även nyanlända i åldern 18–19 år omfattas av lagen om de saknar föräldrar i Sverige. Nyanlända som omfattas av målgruppen har en laglig rättighet att få en etableringsplan upprättad inom en viss tid. Tiden för etableringsinsatsernas genomförande ska bestämmas utifrån den nyanländes behov av insatser för sin arbetsmarknadsetablering och får som huvudregel längst vara i 24 månader. Etableringsplanen ska som huvudregel omfatta aktiviteter på heltid, men får omfatta aktiviteter på deltid om den nyanlände är förhindrad att delta på heltid av orsaker som lagen anger. Nyanlända som deltar i aktiviteter enligt en etableringsplan har en lagstadgad rättighet att få etableringsersättning och under vissa förutsättningar även etableringstillägg eller bostadsersättning. Arbetsförmedlingens

ansvar för nyanlända invandrare är en del av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Arbetsförmedlingen ska, med undantag för nyanlända som omfattas av etableringslagen, upprätta en individuell handlingsplan för personer som är anmälda som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. I handlingsplanen ska den sökandes skyldigheter, planerade aktiviteter och arbetssökandets inriktning anges. Den arbetssökande ska medverka till upprättandet av planen. Insatser till arbetssökande ges i form av arbetsmarknadspolitiska program. En anvisning till ett program ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverad. Det betyder att en anvisning får göras endast om den framstår som lämplig både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv. Den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program kan få ersättning i form av aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning. De arbetsmarknadspolitiska programmen liksom individersättningen regleras i ett antal olika förordningar.

5.2 Behov av förändringar

Av uppdragsbeskrivningen till denna översyn framgår att regelverket för etableringsuppdraget ska ses över i syfte att minska onödig administration och skapa bättre förutsättningar för en ökad flexibilitet och effektivitet i uppdraget. För att uppnå syftet med översynen är en utgångspunkt att öka möjligheterna för regeringen och Arbetsförmedlingen att vid behov anpassa verksamheten i etableringsuppdraget efter ändrade förutsättningar. En annan utgångspunkt är att så långt som möjligt göra regelverket för etableringsuppdraget mer likt övrig reglering inom arbetsmarknadspolitiken. I uppdraget har därför ingått att utreda och lämna förslag på vilka regler i etableringslagen som i stället bör regleras i förordning. I uppdraget har också ingått att se över regelverket för etableringsersättning och etableringsplan. Av avsnitt 4.2 framgår att andra utgångspunkter, utöver de som följer av uppdragsbeskrivningen, är att det statliga ansvaret för etableringsinsatser, samordning av insatser och individförsörjning i princip bör bestå på det sätt som gäller i dag. Även kommunerna bör ha kvar sina nuvarande uppgifter för t.ex. kommunal

vuxenutbildning i svenska för invandrare och samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

Som framgår ovan finns flera väsentliga skillnader mellan de regelverk som å ena sidan styr nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering och å andra sidan styr insatser för övriga arbetssökande. För det första regleras etableringsinsatserna i stor utsträckning, till skillnad från övrig arbetsmarknadspolitik, i lag. Lagregleringen i sig begränsar regeringens möjligheter att snabbt anpassa regelverket efter ändrade förutsättningar. Anledningen är att tiden fram till en utfärdad lag är avsevärt längre än fram till en beslutad förordning. Andra väsentliga skillnader är att nyanlända invandrare, till skillnad från övriga arbetssökande, omfattas av en individuell rättighet att få arbetsmarknadsinsatser. Därtill har nyanlända större inflytande över utformningen av etableringsplanernas innehåll än vad övriga arbetssökande har över handlingsplanernas innehåll. Följden av detta är att nyanlända i större utsträckning än övriga kan bestämma vilka insatser de ska delta i. Både den lagstadgade individrättigheten och de nyanländas inflytande över etableringsplanerna begränsar Arbetsförmedlingens möjligheter att anpassa etableringsinsatserna efter den nyanländes behov av insatser. Etableringsinsatserna bör därför i större utsträckning anpassas till de insatser som gäller övriga arbetssökande. Bland annat bör nyanlända, liksom övriga arbetssökande, omfattas av den individuella handlingsplanen och anvisas till ett arbetsmarknadspolitiskt program. Nyanländas rätt till ersättning bör, liksom för övriga arbetssökande, vara villkorat av deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Nyanlända bör även omfattas av ett åtgärdssystem som motsvarar det som gäller övriga arbetssökande (se avsnitt 4.7). En förutsättning för att anpassa regelverket för etableringsuppdraget till det regelverk som gäller övriga arbetssökande är att etableringslagens bestämmelser om etableringsinsatser och individersättning ses över.

I syfte att göra regelverket för etableringsuppdraget mer flexibelt för både regeringen och Arbetsförmedlingen, utan att i grunden ändra det statliga ansvaret för uppdraget, bör det i större utsträckning regleras genom förordning.

5.3 En ny lag om det statliga ansvaret för etableringsinsatser

Förslag: En ny lag om statligt ansvar för insatser som syftar till att underlätta och påskynda vissa nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet ska införas. Den nya lagen innehåller bestämmelser om hur ansvaret är fördelat mellan myndigheter. Lagen innehåller även målgruppsbestämmelser om vilka nyanlända som omfattas av ansvaret. Lagen innehåller vidare bestämmelser om tystnadsplikt och uppgiftsskyldighet för anordnare av etableringsinsatser. Därutöver innehåller lagen en upplysningsbestämmelse som anger att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om ersättning till vissa nyanlända. Lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska upphöra att gälla.

Bedömning: Bestämmelserna i lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare som reglerar etableringsinsatser, ersättning och överklagande bör meddelas i förordning.

Skälen för förslaget

Inledning

Etableringslagen innehåller bestämmelser om målgrupp, ansvariga myndigheter och insatser för vissa nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet. Lagen innehåller även bestämmelser om ersättningar till nyanlända som deltar i insatserna och en särskild bestämmelse som reglerar kommunens skyldighet att erbjuda samhällsorientering för målgruppen. Därtill innehåller lagen bestämmelser om tystnadsplikt, uppgiftsskyldighet och överklagande. Första frågan är vilka bestämmelser som ur ett normgivningsperspektiv måste meddelas genom lag eller som kan meddelas i förordning av regeringen. Nästa fråga är om bestämmelser som rent formellt kan meddelas på lägre nivå än lag också ska göra det. Nedan följer en redogörelse över förutsättningarna och lämpligheten att meddela befintliga bestämmelser i etableringslagen på förordningsnivå.

Bestämmelser som ska meddelas av riksdagen

Ur ett normgivningsperspektiv är det bara bestämmelserna i etableringslagen om kommunernas skyldighet att se till att nyanlända erbjuds samhällsorientering (5 §), tystnadsplikt för den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven verksamhet för nyanlända (14 §), uppgiftsskyldighet för anordnare av aktiviteter för nyanlända (16 §) och överklagandebestämmelser (17 §) som måste meddelas genom lag.

Av 8 kap. 2 § 3 regeringsformen framgår att åligganden för kommuner ska meddelas i lag. Det innebär bl.a. att en kommun inte kan åläggas att tillhandahålla samhällsorientering genom förordning som är meddelad av regeringen. Av 2 kap. 20 § regeringsformen framgår vidare att fri- och rättigheter endast får begränsas genom lag. Det innebär alltså att begränsningar i yttrandefriheten kräver lagstöd. Den i etableringslagen reglerade tystnadsplikten ska därför meddelas i lag. Av 8 kap. 2 § 2 regeringsformen följer att föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna ska meddelas genom lag om de gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Det innebär att den uppgiftsskyldighet anordnare har ska meddelas genom lag. Slutligen framgår det av 11 kap. 2 § regeringsformen att bestämmelser om rättegångar meddelas i lag. Det innebär bl.a. att bestämmelser som anger att beslut av en förvaltningsmyndighet får överklagas till allmän förvaltningsdomstol inte kan tas in i en förordning. Det är emellertid möjligt att i en förordning ta in en hänvisning till den allmänna bestämmelsen om överklagande i 22 a § förvaltningslagen (1986:223) och därigenom upplysa om att beslut som fattas enligt förordningen överklagas i den ordning som redan gäller enligt förvaltningslagen.

Bestämmelser som kan meddelas med stöd av regeringens restkompetens

Övriga bestämmelser i etableringslagen, dvs. bestämmelser om målgrupp (2–2 b §§), etableringsinsatser (6–10 §§) och ersättning till nyanlända (15 §) kan meddelas med stöd av regeringens restkompetens.

Av 8 kap. 7 § andra stycket regeringsformen framgår att regeringen får meddela föreskrifter som enligt grundlag inte ska meddelas av riksdagen. Vad som enligt grundlag ska meddelas i lag framgår bl.a. av 8 kap. 2 § regeringsformen. Av den bestämmelsen framgår att föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna ska meddelas i lag under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. En särskild fråga som i bland uppkommit kring gynnande föreskrifter är att regelkomplex i vissa fall kan ha två sidor. I praxis har regelverk med både gynnande och betungande föreskrifter setts som en enhet (jfr bl.a. NJA 1984 s. 648 och RÅ 1995:4). Huruvida ett sådant regelverk kan meddelas genom förordning får avgöras utifrån regelverkets primära syfte av gynnande eller betungande reglering. Ett praktiskt exempel är återkrav av en utbetald förmån. Bestämmelser om återkrav kan ofta ses som ett naturligt komplement till själva bidragsregleringen, vilka inte nämnvärt rubbar regleringens gynnande karaktär och därför inte förutsätter lagstöd.

Etableringslagens bestämmelser om målgrupp, etableringsinsatser och etableringsersättning är inte betungande föreskrifter för enskilda. Det primära syftet med reglerna är att erbjuda nyanlända etableringsinsatser för att underlätta och påskynda hans eller hennes etablering i arbets- och samhällslivet. Reglerna är inte tvingande för den nyanlände då han eller hon kan välja att inte ta del av insatserna. Reglerna är alltså gynnande för enskilda. Att den nyanlände kan förlora möjligheten att ta del av insatser eller tvingas betala tillbaka utbetald ersättning tar inte bort regleringens gynnande karaktär. Dessa bestämmelser kan därför meddelas genom förordning.

Bestämmelser som bör meddelas i en ny lag

Det skulle å ena sidan innebära en större flexibilitet för regeringen att göra relativt snabba förändringar om så många bestämmelser som möjligt i etableringslagen regleras på förordningsnivå. Å andra sidan bidrar lagreglering till stabilitet och långsiktig förutsebarhet.

Som framgår ovan kan många av bestämmelserna i etableringslagen, ur ett normgivningsperspektiv, meddelas på förordningsnivå. Det finns dock andra faktorer att ta hänsyn till vid bedömningen av vilka bestämmelser som ska meddelas genom lag respektive förordning. Bland annat bör hänsyn tas till det resultat som kan förväntas komma av att meddela bestämmelser i lag respektive förordning. Syftet med att reglera insatser genom förordning i stället för genom lag är inte att förändra den grundläggande strukturen och den ansvarsfördelning som genomfördes då etableringslagen trädde i kraft 2010. Det innebär att staten alltså bör ha ett samordnande och övergripande ansvar för att underlätta och påskynda nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. Den flexibilitet som kan behövas för andra bestämmelser, t.ex. insatsernas innehåll och omfattning, gäller alltså inte för bestämmelser om ansvar och samordning för etableringsinsatser. För det övergripande ansvaret för etablering av nyanlända i arbets- och samhällslivet väger behovet av långsiktighet och stabilitet över behovet av ökad flexibilitet, inte minst för kommunernas verksamhetsplanering. Bestämmelser om ansvar och samordning bör därför finnas kvar i lag. När det gäller målgruppen för det statliga ansvaret finns både för- och nackdelar med en lagreglering. Även om det kan finnas behov för regeringen att relativt snabbt ändra målgruppen, bör målgruppen för det statliga ansvaret meddelas i lag. Framför allt eftersom för snabba förändringar av målgruppen kan leda till att myndigheternas och kommunernas långsiktiga planering påverkas negativt.

Mot bakgrund av det ovan anförda bör bestämmelser om ansvar för och samordning av etableringsinsatser samt bestämmelser om ansvar för samverkan meddelas genom lag. Även bestämmelser om målgrupp för myndighetsansvaret bör meddelas genom lag. Därtill bör kommuners skyldighet att se till att nyanlända erbjuds samhällsorientering, tystnadsplikt för den som är eller har varit verksam inom en yrkesmässigt bedriven verksamhet för nyanlända och uppgiftsskyldighet för anordnare av etableringsinsatser meddelas genom lag. Eftersom syftet med de bestämmelser som föreslås bli kvar i lag skiljer sig åt från syftet med bestämmelserna i etableringslagen och att bestämmelser om etableringsinsatser kommer att regleras på förordningsnivå är det mest ändamålsenligt att bestämmelserna meddelas i en helt ny lag. Den nya lagen

föreslås dock inte innehålla den obligatoriska lagbestämmelsen om samhällsorientering. Den bestämmelsen bör i stället flyttas till lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare (se avsnitt 6). Den nuvarande etableringslagen bör därmed upphöra att gälla.

Skälen för bedömningen

Det är inte motiverat att bestämmelser om etableringsinsatser och ersättning till nyanlända meddelas genom lag. Regleringen i lag innebär en skillnad i förhållande till övrig arbetsmarknadspolitik, som i princip uteslutande regleras på förordningsnivå med stöd av regeringens restkompetens. Etableringsinsatserna som i stor utsträckning i dag meddelas genom lag bör i större utsträckning vara anpassad till övrig arbetsmarknadspolitik. Insatser för nyanlända bör därför i stället i princip beslutas på samma sätt som för övriga personer som är arbetssökande. Genom att insatserna regleras på förordningsnivå ökar möjligheterna för regering att meddela föreskrifter som kan visa sig vara nödvändiga och ändamålsenliga betydligt snabbare än om sådana ändringar måste behandlas av riksdagen. Regelverket blir därmed mer flexibelt. Genom att meddela föreskrifter om insatser och ersättning för nyanlända på förordningsnivå ökar även förutsättningarna för att samordna regler för etableringsinsatser och ersättning med insatser och ersättning för övriga arbetssökande. Detta leder till en mer enhetlig tillämpning av arbetsmarknadspolitiska insatser oavsett vem mottagaren av insatserna är. De utgångspunkter som bör vara vägledande för ett nytt regelverk om etableringsinsatser och individersättningar framgår i avsnitt 4. Där anges bl.a. att nyanlända invandrare bör omfattas av motsvarande åtgärdssystem som gäller för övriga arbetssökande som deltar i arbetsmarknadspolitiska program. Regler om etableringsinsatser och ersättning till nyanlända bör därför meddelas genom förordning.

Av 17 § etableringslagen framgår att beslut om rätt till etableringsplan, etableringsersättning, etableringstillägg och bostadsersättning får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Även beslut om att en etableringsplan ska upphöra att gälla då en nyanländ avvisar ett erbjudet lämpligt arbete kan enligt samma

bestämmelse i etableringslagen överklagas. I den nu föreslagna lagen saknas bestämmelser om nyanländas rätt till etableringsplan, etableringsersättning, etableringstillägg och bostadsersättning. Det saknas även bestämmelser om etableringsplanernas upphörande. Det finns emellertid en upplysningsbestämmelse som anger att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 regeringsformen kan meddela föreskrifter om ersättning till nyanlända. Den nya lagen innehåller alltså inte några bestämmelser om de förutsättningar som ska gälla för att nyanlända ska ha rätt till någon eller flera av dessa ersättningar. Mot bakgrund av att den föreslagna lagen saknar bestämmelser om individrättigheter bör det inte finnas några bestämmelser om överklagande i den nya lagen. Regler om överklagande bör i stället meddelas i de förordningar som ska innehålla regler om etableringsinsatser och individersättningar.

5.4 Ansvar för etableringsinsatser

Förslag: Arbetsförmedlingen har ansvar för att vissa nyanlända invandrare erbjuds insatser som syftar till att underlätta och påskynda deras etablering i arbets- och samhällslivet (etableringsinsatser).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om

1. de förutsättningar som ska gälla för att vissa nyanlända invandrare ska erbjudas etableringsinsatser, och
2. etableringsinsatsernas innehåll och omfattning.

Skälen för förslaget

Arbetsförmedlingen som ansvarig myndighet

Som framgår i avsnitt 3.2 reformerades den 1 december 2010 mottagandet av nyanlända invandrare genom att etableringslagen infördes. Reformen innebar att staten tog över det samordnande ansvaret från kommunerna för introduktionen av målgruppen genom att Arbetsförmedlingen fick ansvar för samordningen av

insatser. Staten tog också över ansvaret för de nyanländas försörjning under introduktionstiden. I förarbetena till etableringslagen angav regeringen att det fanns behov av att staten skulle ta ett väsentligt större ansvar för nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet. En viktig anledning till detta var enligt förarbetena att ansvarsfördelningen för introduktionen för nyanlända tidigare hade varit otydlig i flera avseenden. Kommunerna hade många gånger uppfattats som ensamt ansvariga för introduktionen av nyanlända vilket lett till att andra myndigheter och aktörer inte hade tagit lika allvarligt på sina uppgifter och sitt ansvar. Lokala politiska beslut och hur kommunen hade valt att organisera introduktionsverksamheten hade påverkat vilken introduktion individen fick del av. Därtill hade det kommunalekonomiska perspektivet dessutom ofta försvårat samarbetet över kommungränserna och bidragit till att den nyanländes behov inte alltid satts främst. Detta sammantaget hade enligt förarbetena försvårat en likvärdig, nationellt enhetlig verksamhet för de nyanlända. Regeringen ansåg att Arbetsförmedlingen borde ha en central roll och ett huvudansvar eftersom arbetsmarknadsetablering stod i fokus. Detta innebar också att nyanlända skulle ges samma ingångar till arbetslivet som övriga arbetssökande (prop. 2009/10:60 s. 39 och 49).

Samma motiv som angavs tidigare till att staten, genom Arbetsförmedlingen, ska ha ansvar för etablering av nyanlända invandrare i arbets- och samhällslivet gäller även i dag. Med Arbetsförmedlingen som ansvarig myndighet förtydligas att arbete är den främsta vägen in i det svenska samhället och nyanlända ges samma ingångar till arbetslivet som övriga arbetssökande. Arbetsförmedlingen bör därför även i framtiden vara den myndighet som har ansvar för att samordna insatser för etablering av nyanlända i arbets- och samhällslivet.

Som anges ovan bör regelverket i större utsträckning anpassas till det regelverk som gäller övriga arbetssökande. Det innebär bl.a. att nyanlända bör anvisas till ett arbetsmarknadspolitiskt program (se avsnitt 4.4). En anvisning innebär ett erbjudande att delta i etableringsprogrammet. Eftersom den nyanlända som omfattas av målgruppen ska erbjudas etableringsinsatser bör det tydliggöras att Arbetsförmedlingens ansvar för etableringsinsatserna innebär ett ansvar att erbjuda nyanlända sådana insatser. Till skillnad från vad

som gäller i dag enligt etableringslagen bör den nya lagen inte innehålla bestämmelser om individrättigheter. Rättigheten för nyanlända att få etableringsinsatser i en etableringsplan föreslås därför inte finnas i den nya lagen.

Förslag till bestämmelser om den nya lagens målgrupp, dvs. vilka nyanlända som enligt utlänningslagen (2005:716) bör omfattas av det statliga ansvaret finns i avsnitt 5.5.

Föreskriftsrätt

Målgruppsbestämmelserna i etableringslagen är inte de enda bestämmelserna som anger vilka som har rätt till etableringsinsatser. Bestämmelserna måste läsas tillsammans med de bestämmelser som anger hur länge en etableringsplan får pågå, vilka nyanlända som inte har rätt till en etableringsplan och förutsättningarna för etableringsplanens upphörande. Det är alltså inte tillräckligt att den nyanlände tillhör målgruppen för att han eller hon ska ha rätt till en etableringsplan och därmed också ersättning. Den föreslagna målgruppsbestämmelsen i den nya lagen definierar vilka nyanlända som omfattas av statens ansvar. Inom målgruppen finns emellertid personer som av olika anledningar inte ska erbjudas etableringsinsatser för att de t.ex. har ett arbete eller studerar på heltid. På motsvarande sätt som i etableringslagen bör den nya lagens målgruppsbestämmelse kompletteras med ytterligare förutsättningar för att nyanlända ska erbjudas etableringsinsatser. Dessa förutsättningar bör emellertid regleras genom förordning eftersom det bör finnas en flexibilitet för regeringen att justera regelverket i dessa delar efter ändrade förutsättningar. Förslaget innehåller därför inte några bestämmelser som anger när de nyanlända, som i och för sig tillhör lagens målgrupp, ändå inte ska erbjudas etableringsinsatser. I avsnitt 4.10 finns en beskrivning av de utgångspunkter som bör gälla för en ny förordning om ett arbetsmarknadspolitiskt etableringsprogram. I avsnittet finns bl.a. de utgångspunkter som bör gälla för de bestämmelser som ska komplettera målgruppsbestämmelserna i den nya lagen.

Som framgår ovan bör inte heller den nya lagen innehålla föreskrifter om etableringsinsatsernas innehåll eller omfattning. I

etableringslagen finns i dag både bestämmelser om vad en etableringsplan ska innehålla och hur länge den får gälla. Etableringslagen kompletteras med bestämmelser i de förordningar som är meddelade i anslutning till lagen. Inom den övriga arbetsmarknadspolitiken är föreskrifter om insatsernas innehåll och omfattning meddelade på förordningsnivå. Det är mot den bakgrunden mest ändamålsenligt att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer även för nyanlända invandrare ska kunna meddela sådana föreskrifter. På så sätt kan regelverket för nyanlända och övriga arbetssökande göras mer enhetligt.

Den föreslagna lagen bör alltså inte innehålla några bestämmelser om vilka förutsättningar som ska gälla för att vissa nyanlända invandrare ska erbjudas etableringsinsatser. Lagen bör inte eller innehålla bestämmelser om etableringsinsatsernas innehåll och omfattning. I stället bör den nya lagen innehålla en upplysningsbestämmelse som anger att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela sådana föreskrifter.

5.5 Nyanlända som ska omfattas av statens ansvar

Förslag: Lagen gäller för nyanlända invandrare som har fyllt 20 men inte 65 år och som har ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring. Upphållstillståndet ska ha beviljats enligt

1. 5 kap. 1, 2, 4 eller 6 § utlänningslagen,
2. 12 kap. 18 § utlänningslagen, eller
3. 21 eller 22 kap. utlänningslagen.

Lagen gäller också för nyanlända invandrare som har fyllt 20 men inte 65 år och som har ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av någon bestämmelse som anges i första stycket. Ansökan om uppehållstillstånd ska ha gjorts inom sex år från det att den person som den nyanlände har anknytning till först togs emot i en kommun. Detta gäller inte om den person som den

nyanlände har anknytning till var svensk medborgare vid tidpunkten för den nyanländes ansökan om uppehållstillstånd.

Lagen gäller även för nyanlända invandrare som har haft ett uppehållstillstånd som beviljats enligt första eller andra stycket och som inom giltighetstiden för uppehållstillståndet ansökt om ett fortsatt sådant tillstånd. Detta gäller endast fram tills ett beslut om uppehållstillstånd har fått laga kraft.

Skälen för förslaget

Skyddsbehövande och anhöriga till skyddsbehövande

I förarbetena till etableringslagen anfördes att det finns skäl att ha säråtgärder för flyktingar och andra skyddsbehövande och deras anhöriga, dels för att den gruppen ofta har särskilda behov, dels för att det är en nationell angelägenhet och en internationell förpliktelse att ta emot skyddsbehövande. Mot denna bakgrund gjordes bedömningen att endast flyktingar, andra skyddsbehövande, personer som har beviljats uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter, på grund av hinder mot verkställighet i vissa fall eller på grund av Sveriges internationella åtaganden, personer som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller efter tillfälligt skydd, tribunalvittnen och deras anhöriga skulle ingå i kategorin nyanlända. I propositionen anfördes även att etableringsinsatser endast bör erbjudas nyanlända som har beviljats permanent uppehållstillstånd eller uppehållstillstånd för en längre tid, eftersom insatserna för dem är en långsiktig investering från samhällets sida. Av den anledningen ansåg regeringen att lagen endast skulle gälla för nyanlända som hade beviljats ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring, vilket i praktiken innebar att det i första hand var personer som hade beviljats permanent uppehållstillstånd eller uppehållstillstånd som tidsbegränsats till åtminstone ett år (prop. 2009/10:60 43 f.).

Genom en lagändring den 1 januari 2014 genomfördes en permanent utvidgning av målgruppen för anhöriginvandrare. I förarbetena till lagändringen anfördes att den då gällande tvåårsgränsen för när en anhörig senast skulle ha ansökt om uppehållstillstånd för att omfattas av etableringslagen visat sig vara

alltför snäv. Regeringen menade att regelverket med en längre tidsgräns än två år skulle vara mer flexibelt i förhållande till oförutsedda situationer som kan fördröja återförening i Sverige. Det skulle innebära att villkoren för kommunernas mottagande av flyktingar och andra skyddsbehövande blev mer förutsebara, vilket även kunde bidra till en större beredskap och kapacitet från kommunernas sida att ta emot flyktingar och andra skyddsbehövande i framtiden. Regeringen ansåg emellertid att en anhörig som har beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som var svensk medborgare vid tidpunkten för den nyanländes ansökan om uppehållstillstånd inte skulle omfattas av etableringslagen. (prop. 2012/13:188 s 9 ff.).

De skäl som låg till grund för etableringslagens ursprungliga målgruppsbestämmelser och den ändring som genomfördes 2014 bör ligga till grund för vilka nyanlända invandrare som ska omfattas av Arbetsförmedlingens ansvar enligt den nu föreslagna lagen. Lagen föreslås därför, på samma sätt som för etableringslagen, omfatta endast nyanlända med ett uppehållstillstånd som flykting eller andra skyddsbehövande och anhöriga till dessa om uppehållstillståndet kan ligga till grund för folkbokföring.

Det bör dock i den nya lagen förtydligas att det statliga ansvaret som huvudregel endast gäller så länge som den nyanlände har ett gällande uppehållstillstånd. Detta ligger i linje med att tiden för en etableringsplan enligt etableringslagen aldrig bör sättas längre än tiden för ett beviljat tidsbegränsat uppehållstillstånd (prop. 2009/10:60 s. 69). Mot den bakgrunden bör det uttryckligen i lagen framgå att ansvaret gäller under tid som den nyanlände invandraren har ett uppehållstillstånd enligt de angivna grunderna.

Under tid för prövning av ansökan om fortsatt uppehållstillstånd

Som framgår ovan bör som huvudregel endast nyanlända invandrare med gällande uppehållstillstånd omfattas av det statliga ansvaret för etableringsinsatser. Det bör emellertid övervägas om ett undantag från den huvudregeln ska införas i lagen. Av förarbetena till etableringslagen framgår nämligen att en etableringsplan kan behöva förlängas för en nyanländ som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och som har lämnat in

en ansökan om ny prövning av frågan om uppehållstillstånd. Under förutsättning att det finns ett fortsatt behov av insatser bör planen i sådana fall förlängas under tiden ansökan prövas. Om denna prövning leder till att den sökande beviljas permanent uppehållstillstånd eller ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd bör planen förlängas ytterligare om behov av insatser kvarstår (prop. 2009/10:60 s. 70). Arbetsförmedlingen har alltså redan i dag möjlighet att erbjuda nyanlända etableringsinsatser under tid för prövningen av en ansökan om ett uppehållstillstånd.

Under de kommande åren bedöms huvuddelen av målgruppen för etableringsuppdraget ha tidsbegränsade uppehållstillstånd. Det kan därför antas att betydligt fler nyanlända än i dag kommer att ansöka om fortsatt uppehållstillstånd. Det kan även antas att prövningen av ett fortsatt uppehållstillstånd inte alltid blir klart innan giltighetstiden har löpt ut. Enligt förslaget till den nya lagen bör, som huvudregel, endast nyanlända med gällande uppehållstillstånd erbjudas etableringsinsatser. Att utesluta nyanlända invandrare från insatser under tid för prövningen av ett fortsatt tillstånd skulle emellertid sannolikt leda till en påtaglig förskjutning av deras arbetsmarknadsetablering och därmed möjlighet till egenförsörjning för de fall en ansökan beviljas. Det skulle vidare innebära en betydande övervältring av kostnader från staten till kommunerna eftersom nyanlända under tiden för prövningen inte heller har rätt till ersättning då detta förutsätter deltagande i etableringsinsatserna enligt det nya regelverket (se avsnitt 4.11). Nyanlända invandrare med tidsbegränsade uppehållstillstånd bör därmed även i fortsättningen omfattas av statens ansvar för etableringsinsatser och individersättning. Precis som i dag bör nyanlända därför, under förutsättning att behov finns, kunna få del av etableringsinsatser och därmed ersättning för deltagande i insatserna under tid för prövningen av ett fortsatt uppehållstillstånd. En förutsättning för detta bör dock vara att ansökan om fortsatt uppehållstillstånd gjorts innan giltighetstiden för tillståndet löpt ut.

Då det står klart att den nyanlände inte längre har laglig rätt att vistas i landet är det däremot naturligt att möjligheten till fortsatta etableringsinsatser och därmed försörjning genom etableringsersättning upphör. Statens ansvar för insatser och ersättning för vissa nyanlända invandrare bör därför sträcka sig

fram tills det finns ett lagakraftvunnet beslut om avslag på ansökan om uppehållstillståndet. Det innebär att nyanlända under hela perioden för prövningen av ansökan om nytt uppehållstillstånd bör omfattas av Arbetsförmedlingens ansvar att erbjuda etableringsinsatser. Genom en sådan ordning bör Arbetsförmedlingen också kunna göra en mer långsiktig och sammanhållen planering utifrån den nyanländes behov av insatser för sin arbetsmarknadsetablering.

Unga nyanlända ska inte omfattas av den nya lagen

Utöver de ovan redovisade kriterierna för vilka som ska omfattas av Arbetsförmedlingens ansvar för etableringsinsatser bör endast vissa nyanlända inom en bestämd ålderskategori omfattas av ansvaret.

Etableringslagen gäller i huvudsak för nyanlända skyddsbehövande och vissa anhöriga som har fyllt 20 men inte 65 år. Lagen gäller emellertid också för nyanlända som har fyllt 18 men inte 20 år förutsatt att han eller hon saknar föräldrar här i landet. I förarbetena till etableringslagen gjorde regeringen bedömningen att den nedre åldergränsen för rätt till etableringsinsatser, som huvudregel, skulle vara 20 år med motiveringen att huvuddelen av de nyanlända ungdomar som inte fyllt 20 år troligen har behov av fortsatt eller kompletterande utbildning i grundskola eller gymnasieskola inför deras inträde i arbetslivet. Det anfördes även att föräldrar har underhållsskyldighet för ungdomar upp till 20 år som studerar på grund- eller gymnasieskola. En lägre åldergräns än 20 år för etableringsinsatser med en särskild etableringsersättning kunde dessutom medföra att unga väljer att söka sig ut mot arbetsmarknaden i stället för att tillgodogöra sig en för framtiden viktig utbildning. Undantag från denna gräns gjordes för personer som fyllt 18 år förutsatt att de saknar föräldrar här i landet. Det huvudsakliga skälet till att undanta den gruppen från den nedre gränsen på 20 år var att de inte mer eller mindre regelmässigt skulle vara hänvisade till kommunernas socialtjänst för sin försörjning. Den övre gränsen sattes till 65 år med motiveringen att personer som är 65 år eller äldre normalt har arbetslivet bakom sig och

därför inte har samma behov av arbetsinriktade etableringsinsatser (prop. 2009/10:60 s. 45 f.).

Det blir allt viktigare att ha en fullföljd gymnasieutbildning för att överhuvudtaget kunna etablera sig på arbetsmarknaden. Huvuddelen av de nyanlända ungdomar som inte fyllt 20 år har troligen behov av fortsatt eller kompletterande utbildning i grundskola eller gymnasieskola, oavsett om de kommer till Sverige som ensamkommande eller tillsammans med föräldrar. Mottagande och introduktion för nyanlända barn och ungdomar bör därför ske hos kommunerna, främst inom ramen för förskola, grundskola och gymnasieskola genom det grundläggande ansvar som skolväsendet har enligt skollagen (2010:800). Även om det finns ett behov av att den nyanlande har sin försörjning under den första tiden i Sverige tryggad på annat sätt än genom kommunens socialtjänst väger behovet av att han eller hon tillgodogör sig en grundläggande utbildning tyngre. Det innebär att bestämmelser som kan leda till att unga väljer att söka sig ut mot arbetsmarknaden i stället för att tillgodogöra sig en för framtiden viktig utbildning bör undvikas. Vikten av att gymnasieungdomar fullgör sina studier understryks även i förarbetena till ändringar i socialtjänstlagen (prop. 2015/16:136).

Mot bakgrund av det ovan anförda bör Arbetsförmedlingens ansvar för etableringsinsatser enligt den nya lagen därför, till skillnad från etableringslagen, omfatta personer mellan 20 och 65 år utan undantag.

5.6 Samordning av etableringsinsatser

Förslag: Arbetsförmedlingen ska samordna etableringsinsatser och vara stödjande och pådrivande i förhållande till berörda parter.

Skälen för förslaget: Så som har angetts tidigare bör staten, genom Arbetsförmedlingen, alltjämt ha ett särskilt ansvar för nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. Genom sitt ansvar för nyanländas arbetsmarknadsetablering kommer Arbetsförmedlingen också att ha den bästa kunskapen om vad varje nyanländ har behov av för att så snabbt som möjligt etablera sig på arbetsmarknaden.

Det är av den anledningen mest ändamålsenligt att Arbetsförmedlingen också fortsättningsvis har ansvar för att samordna individernas etableringsinsatser. Särskilt viktigt i sammanhanget är behovet att samordna insatser mellan statliga myndigheter och kommunerna. Kommunerna har en central och viktig roll för nyanlända invandrares etablering bl.a. genom ansvaret för bostadsförsörjning, vuxenutbildning, samhällsorientering samt insatser för barn och ungdomar. En tydlighet i ansvaret för att samordna de statliga och kommunala insatserna är en förutsättning för att dessa ska kunna fungera tillsammans och ge god effekt. För att effektivisera tiden för etableringsinsatsernas genomförande och påskynda den nyanländes arbetsmarknadsetablering bör Arbetsförmedlingen även vara stödjande och pådrivande i förhållande till övriga parter, såsom t.ex. anordnare av praktik och utbildning.

5.7 Främja samverkan mellan berörda aktörer

Förslag: Länsstyrelserna ska främja samverkan mellan berörda kommuner och myndigheter, företag och organisationer som anordnar aktiviteter för vissa nyanlända invandrare.

Skälen för förslaget: Så som har angetts tidigare bör myndigheternas grundläggande ansvarsfördelning och arbetsuppgifter för etablering av vissa nyanlända invandrare i arbets- och samhällslivet kvarstå. Länsstyrelserna fick i samband med införandet av etableringslagen i uppgift att främja samverkan mellan berörda aktörer inom etableringsuppdraget i länen. Regeringen anförde i förarbetena till etableringslagen att länsstyrelsernas samverkande roll mellan myndigheter och andra som arbetar med nyanländas etablering borde bibehållas och förstärkas. Skälet till detta var bl.a. att den nya rollen som länsstyrelserna haft sedan 2007 inneburit ett förbättrat flyktingmottagande med ett ökat inslag av samverkan och samarbete mellan flera aktörer i flera kommuner (prop. 2009/10:60 s. 56 f.).

En effektiv arbetsmarknadsetablering av nyanlända invandrare kräver etableringsinsatser från flera olika aktörer. Det blir därmed

också viktigt att de aktörer som anordnar aktiviteter för nyanlända samverkar för att insatserna ska bli effektiva och leda till en snabb etablering av nyanlända i arbets- och samhällslivet. Länsstyrelserna bör mot den bakgrunden även i framtiden ha samma roll som de har enligt etableringslagen, dvs. att främja samverkan mellan berörda kommuner och myndigheter, företag och organisationer som anordnar aktiviteter för nyanlända invandrare som omfattas av lagens målgrupp.

5.8 Tystnadsplikt

Förslag: Den som är eller har varit verksam inom en yrkesmässigt bedriven verksamhet för nyanlända invandrare inte obehörigen får röja vad han eller hon då har fått veta om enskildas personliga förhållanden.

Skälen för förslaget: Tystnadsplikt eller handlingssekretess som begränsar yttrandefriheten i det allmännas verksamhet regleras i offentlighet- och sekretesslagen (2009:400), nedan kallad OSL. Enligt 2 kap. 1 § OSL gäller förbud att röja eller utnyttja sekretessbelagd uppgift för myndighet där uppgiften är sekretessbelagd samt för person som på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten, på grund av tjänsteplikt eller på annan liknande grund för det allmännas räkning deltar eller har deltagit i myndighetens verksamhet och då har fått kännedom om uppgiften. OSL innehåller emellertid inte några bestämmelser om tystnadsplikt i privat verksamhet, utan sådan tystnadsplikt regleras särskilt i enskilda lagar.

Vid etableringslagens tillkomst infördes en tystnadsplikt för den som är eller har varit verksam inom en yrkesmässigt bedriven verksamhet för nyanlända att inte obehörigen röja vad han eller hon då har fått veta om enskildas personliga förhållanden. I förarbetena till lagen anfördes att bestämmelsen främst riktade sig till etableringslotsar som i sin verksamhet kan få vetskap om enskildas personliga förhållanden som kan vara integritetskänsliga, men att detta även kan gälla andra anordnare av aktiviteter för nyanlända. Det ansågs inte tillfredställande att uppgifter om enskildas personliga förhållanden helt saknade sekretesskydd hos

privata aktörer som bedriver yrkesmässig verksamhet som avser insatser enligt etableringslagen (prop. 2009/10:60 s. 99).

Arbetsförmedlingens skyldighet att tillhandahålla ett valfrihetssystem med etableringslotsar avskaffades i januari 2016. Det finns därför anledning att se över behovet av att behålla den tystnadsplikt som infördes i första hand just för etableringslotsar. Även om tystnadsplikten inom etableringsuppdraget främst riktade sig till etableringslotsar gjordes bedömningen att även andra privata aktörer skulle ha samma tystnadsplikt. Inom den övriga arbetsmarknadspolitiska verksamheten, dvs. den som riktar sig till arbetssökande utanför etableringsuppdraget, saknas bestämmelser om tystnadsplikt för anordnare av arbetsmarknadspolitiska insatser. En ordning där samma anordnare tillhandahåller insatser både för nyanlända och andra arbetslösa personer har två olika regelverk att förhålla sig till är inte att föredra. Ett syfte med översynen av regelverket för etableringsuppdraget är att harmonisera de regler som gäller för nyanlända med de som gäller för övriga arbetssökande. Detta skulle tala för att ta bort tystnadsplikten för anordnare av insatser till nyanlända. Å andra sidan är frågan om det faktum att andra grupper inom arbetsmarknadspolitiken saknar motsvarande integritetssydd är ett argument för att ta bort skyddet för en viss grupp. I betänkandet Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området (SOU 2012:4 s. 82) framhölls att det inte är en hållbar lösning att enbart reglera personuppgiftsbehandling, inklusive tystnadsplikt, för en typ av privata programanordnare. Utredningen ansåg att behovet av att se över den enskildes integritetsbehov hos utbildningsanordnare borde omfatta alla anordnare av arbetsmarknadspolitiska program.

Trots att det blir en skillnad mellan nyanlända och övriga arbetssökande är det ur den nyanländes perspektiv viktigt att integritetsskyddet som infördes i samband med etableringslagens tillkomst kvarstår. Den nya lagen bör därför innehålla en bestämmelse som anger att den som är eller har varit verksam inom en yrkesmässigt bedriven verksamhet för nyanlända invandrare inte obehörigen får röja vad han eller hon då har fått veta om enskildas personliga förhållanden.

5.9 Uppgiftsskyldighet

Förslag: Anordnare av aktiviteter för vissa nyanlända invandrare ska till den myndighet som regeringen bestämmer lämna de uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av de föreskrifter som har meddelats i anslutning till denna lag.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om en anordnares skyldighet att lämna uppgifter enligt första stycket.

Skälen för förslaget

Uppgiftsskyldighet för anordnare

En grundläggande förutsättning för att upprätthålla allmänhetens respekt för välfärdssystemen är att ersättningar och bidrag endast betalas ut till dem som är berättigade till dessa. Felaktiga utbetalningar kan även långsiktigt urholka finansieringen av välfärdssystemen. Det är därför avgörande för såväl legitimiteten som finansieringen av ersättningarna till nyanlända att utbetalningssystemet säkerställer att utbetalningar endast går till den som är berättigad till en ersättning.

Av 16 § etableringslagen framgår att anordnare av aktiviteter för nyanlända ska till den myndighet som regeringen föreskriver lämna de uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av denna lag och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. Av förarbetena till etableringslagen framgår att anordnare av olika aktiviteter – t.ex. kommunen (svenskundervisning för invandrare och samhällsorientering), företag (praktikplats), organisationer (föreningsaktivitet) – bör ansvara för att rapportera uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av lagen och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen, såsom t.ex. frånvarorapportering. Uppgifter som är av betydelse kan vara t.ex. uppgifter om frånvaro som underlag för utbetalning och minskning av etableringsersättning, etableringstillägg samt bostadsersättning (prop. 2009/10:60 s. 118 och 157).

Frågan är om samma ordning ska gälla i det nya regelverket för etableringsuppdraget som föreslås i denna departementspromemoria. Som framgår i avsnitt 4.4 bör nyanlända, liksom övriga arbetssökande, anvisas till ett arbetsmarknadspolitiskt program. Nyanlända bör även ha samma rätt till ersättning för sitt deltagande i aktiviteter enligt etableringsprogrammet. Det anges vidare att Försäkringskassan bör ta över handläggningen av etableringsersättningen. I en jämförelse med den generella arbetsmarknadspolitiska regleringen kan det noteras att det saknas motsvarande skyldigheter om uppgiftsskyldigheter för företag som t.ex. anordnar utbildning eller praktik för arbetssökande som inte är nyanlända. Detta skulle tala mot att en sådan bestämmelse finns enbart för anordnare av arbetsmarknadspolitiska insatser som riktar sig mot nyanlända.

Även om regelverket för etableringsuppdraget bör ändras enligt förslagen i denna departementspromemoria kommer den grundläggande ansvarsfördelningen mellan olika aktörer att kvarstå. Det innebär bl.a. att kommuner och privata aktörer även i framtiden kommer att anordna aktiviteter i form av t.ex. utbildning eller praktik för nyanlända. Det kommer därmed att finnas ett behov av att aktörer som anordnar aktiviteter för nyanlända rapporterar uppgifter till den myndighet som beslutar om och betalar ut ersättningar till nyanlända invandrare. Trots att det saknas bestämmelser om uppgiftsskyldighet för privata aktörer inom den övriga arbetsmarknadspolitiken bör därför motsvarande bestämmelse om uppgiftsskyldighet som i dag finns i etableringslagen finnas i den nya lagen.

Föreskriftsrätt

Som framgår ovan bör Försäkringskassan ta över handläggningen av etableringsersättningen. Det innebär att Försäkringskassan kommer att besluta om och betala ut både etableringsersättning, etableringstillägg och bostadsersättning för nyanlända invandrare. Dessa regler föreslås finnas i en gemensam förordning om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Regeringen avser därför att i förordning ange att den myndighet till vilken skyldigheten ska fullgöras ska vara Försäkringskassan. Det

bör därför finnas en bestämmelse i den nya lagen som anger att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter om en anordnares skyldighet att lämna uppgifter.

5.10 Föreskriftsrätt

Förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om ersättning till vissa nyanlända invandrare.

Skälen för förslaget: Som framgår ovan bör den nya lagen inte innehålla bestämmelser om ersättning till vissa nyanlända invandrare. De olika ersättningarna till nyanlända som deltar i etableringsinsatser bör i stället regleras på förordningsnivå. Den nya lagen bör dock innehålla en bestämmelse som upplyser om att regeringen eller den myndighet som bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter om ersättning till vissa nyanlända invandrare.

6 En samordnad lag för samhällsorientering

6.1 Inledning

De ändringar som föreslås nedan utgör i huvudsak följdändringar till det nya regelverket som i denna departementspromemoria föreslås gälla för nyanlända invandras etablering i arbets- och samhällslivet.

6.2 Behov av förändringar

Det pågår ett reformarbete inom Regeringskansliet som ska utmynna i ett nytt regelverk om insatser för etablering av vissa nyanlända invandare i arbets- och samhällslivet. Det nya regelverket innefattar flera nya förordningar och ett stort antal ändringar i befintliga förordningar. En del av det nya regelverket utgörs av förslaget till en ny lag om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (se avsnitt 5). Genom den nya lagen föreslås det att lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, nedan kallad etableringslagen, ska upphävas. Den nya lagen föreslås i huvudsak innehålla bestämmelser om statens ansvar för etableringsinsatser och alltså inte materiella regler om insatser eller individersättning som i dag finns i etableringslagen. Materiella regler om etableringsinsatser, etableringsersättning, etableringstillägg och bostadsersättning föreslås i stället regleras på förordningsnivå.

Som framgår i inledningen av denna departementspromemoria bör det inte göras några mer genomgripande förändringar av ansvarsfördelningen inom etableringsuppdraget. Det innebär att kommunernas ansvar för samhällsorientering för nyanlända

invandrare bör kvarstå. Eftersom den nya lagen om det statliga ansvaret för etableringsinsatser inte föreslås innehålla några bestämmelser om samhällsorientering bör kommunernas ansvar för att erbjuda nyanlända inom etableringsuppdraget samhällsorientering regleras i annan lag.

6.3 En lag om samhällsorientering

Förslag: Bestämmelsen om samhällsorientering som finns i lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska samordnas med bestämmelserna om samhällsorientering i lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

Skälen för förslaget: I dag regleras kommunernas skyldighet att erbjuda nyanlända invandrare samhällsorientering i två olika lagar utifrån målgrupp. Samhällsorienteringens innehåll och omfattning regleras emellertid i en för båda lagarna gemensam förordning. Vid införandet av lagen (2013:157) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare, nedan kallad samhällsorienteringslagen, påpekade Sveriges kommuner och landsting att det vore bättre att samla regelverket för samhällsorientering i samma lag för att tydliggöra att det rör sig om samma insatser med samma prioritet. Regeringen valde emellertid att behålla en ordning med regler om samhällsorientering i två lagar med motiveringen att samtliga etableringsinsatser som ska erbjudas för nyanlända som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, nedan kallad etableringslagen, bör regleras i den lagen.

I avsnitt 5 föreslås det att etableringslagen ska upphöra att gälla. Samtidigt föreslås det att en ny lag införs som i huvudsak ska reglera det statliga ansvaret för etableringsinsatser. Den nya lagen föreslås alltså inte innehålla några materiella bestämmelser om etableringsinsatsernas innehåll eller omfattning. För att öka regeringens flexibilitet att justera i regelverket utifrån ändrade förutsättningar föreslås det i stället att bestämmelser om etableringsinsatsernas innehåll och omfattning regleras på förordningsnivå. De skäl som regeringen tidigare anförde har i stor utsträckning förlorat sin aktualitet, eftersom etableringsinsatsernas materiella innehåll bör regleras på förordningsnivå. Mot den

bakgrunden bör därför den lösningen som Sveriges kommuner och landsting förespråkar genomföras, dvs. att reglera kommunernas ansvar för samhällsorienteringen i en gemensam lag oavsett målgrupp. Genom en sådan ordning tydliggörs det att samhällsorientering har samma syfte och mål oavsett vilken grund en nyanländ har beviljats uppehållstillstånd på. Ett enhetligt regelverk för samhällsorienteringen bör kunna bidra till en tydlighet i förutsättningarna för kommunerna och även till en likabehandling av nyanlända. Reglerna om kommunernas ansvar för samhällsorientering bör mot bakgrund av det ovan anförda samordnas i samhällsorienteringslagen. Samordningen sker i stor utsträckning genom att den målgrupp som framgår av etableringslagen kompletterar den som redan finns i samhällsorienteringslagen. Nedan följer förslagen och skälen för den närmare regleringen.

6.4 Utökad målgrupp i lagen om samhällsorientering

Förslag: Lagen ska gälla för nyanlända invandrare som har fyllt 18 men inte 65 år, är folkbokförda i en kommun och har beviljats uppehållstillstånd enligt

1. 5 kap. 1, 2, 4 eller 6 § utlänningslagen,
2. 12 kap. 18 § utlänningslagen, eller
3. 21 eller 22 kap. utlänningslagen.

Skälen för förslaget

Nuvarande ordning

Genom införandet av etableringslagen gjordes samhällsorientering till ett obligatoriskt moment i de etableringsplaner som ska upprättas för vissa nyanlända invandrare. Samtidigt infördes en skyldighet för kommuner att se till att alla nyanlända som omfattas av etableringslagen erbjuds samhällsorientering. Etableringslagen omfattar i stort flyktingar och andra skyddsbehövande och deras anhöriga som är mellan 20 och 65 år. Lagen omfattar även nyanlända mellan 18 och 19 år, under förutsättning att de saknar föräldrar i landet. För att omfattas av lagen ska de nyanlända ha

beviljats ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring. När det gäller anhöriga krävs dessutom att ansökan om uppehållstillstånd ska ha gjorts inom sex år från det att anknytningspersonen tog emot i en kommun. För nyanlända som omfattas av etableringslagen ska samhällsorienteringen enligt förordningen (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare påbörjas så snart som möjligt efter det att en etableringsplan har upprättats.

Kommunernas skyldighet att erbjuda nyanlända samhällsorientering utvidgades genom samhällsorienteringslagen den 1 maj 2013. Samhällsorienteringslagen gäller i stort sett nyanlända anhöriginvandrare som har fyllt 18 men inte 65 år och är folkbokförda i en kommun. Lagen gäller dock inte nyanlända som går i gymnasieskola eller är medborgare i ett land som är anslutet till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i Schweiz. I förarbetena till samhällsorienteringslagen anförde regeringen att de ungdomar som har fyllt 18 år, men som av någon anledning inte går i gymnasieskola, kan antas ha ett sådant behov av samhällsorientering som motiverar att de bör ingå i målgruppen för samhällsorientering. Regeringen ansåg däremot att det är rimligt att utgå från att huvuddelen av de nyanlända invandrare som inte fyllt 20 år troligen har behov av fortsatt kompletterande utbildning i grundskola eller gymnasieskola och att de därför kan antas få sina behov av samhällsorientering tillräckligt tillgodosedda inom det reguljära utbildningssystemet (prop. 2012/13:63 s. 20 f.). För nyanlända som omfattas av samhällsorienteringslagen ska samhällsorienteringen påbörjas så snart som möjligt efter det att den nyanlände har folkbokförts i kommunen. Kommunens skyldighet att erbjuda samhällsorientering upphör tre år efter det att den nyanlände första gången folkbokfördes i en kommun.

Behov av förändringar

Som framgår ovan bör regler om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare samordnas i en och samma lag. Det mest ändamålsenliga är att etableringslagens bestämmelse om kommunernas skyldighet att erbjuda nyanlända invandrare samhällsorientering förs över till samhällsorienteringslagen.

Det finns emellertid skäl att se över om de skillnader som finns i de två regelverken ska bestå eller om kommunernas ansvar för samhällsorienteringen enligt etableringslagen i någon del ska anpassas till kommunernas motsvarande ansvar enligt samhällsorienteringslagen. Den stora skillnaden mellan de två lagarna är att etableringslagen omfattar nyanlända invandrare som har beviljats uppehållstillstånd som skyddsbehövande eller anhöriga till dessa och att samhällsorienteringslagen i huvudsak omfattar anhöriginvandrare. Andra skillnader mellan regelverken är vid vilken tidpunkt den kommunala skyldigheten träder in och vilka ålderskategorier som omfattas av det kommunala ansvaret att erbjuda samhällsorientering. Frågan är om dessa skillnader bör bestå när målgruppen för samhällsorienteringslagen utökas.

Utgångspunkten är att ett enhetligt regelverk som gäller för alla nyanlända invandrare blir tydligare såväl för tillämpande myndigheter och kommuner som för nyanlända.

För skyddsbehövande och deras anhöriga

Det är viktigt att nyanlända tar del av kunskap om Sverige och om vad det innebär att leva i det svenska samhället samt information om rättigheter och skyldigheter. Även om etableringslagen upphävs och ersätts av en ny lag som i princip bara reglerar det statliga ansvaret för etableringsinsatser kommer nyanlända som i dag omfattas av etableringsuppdraget ha ett behov av samhällsorientering för sin etablering i arbets- och samhällslivet. Därmed bör den målgrupp som framgår av etableringslagen ingå i målgruppen för samhällsorienteringslagen, dvs. flyktingar och andra skyddsbehövande och deras anhöriga. Det innebär att etableringslagens målgrupp med hänvisning till utlänningslagen bör föras in i samhällsorienteringslagen.

För nyanlända som har fyllt 18 men inte 65 år

En särskild fråga är om den ålderskategori som anges i etableringslagen ska gälla eller om åldern ska anpassas till den ålder som gäller enligt samhällsorienteringslagen. I dag omfattas som huvudregel endast nyanlända invandrare som har fyllt 20 men inte

65 år av målgruppen för etableringslagen. Även nyanlända i åldern 18–19 år som saknar föräldrar i landet omfattas dock av målgruppen i etableringslagen. Kommunerna har alltså ansvar att erbjuda dessa nyanlända invandrare samhällsorientering. Enligt samhällsorienteringslagen omfattas nyanlända som har fyllt 18 men inte 65 år av målgruppen, dock inte nyanlända som går i gymnasieskola.

Som framgår ovan är det viktigt att nyanlända tar del av kunskap om Sverige och om vad det innebär att leva i det svenska samhället samt information om rättigheter och skyldigheter. Detta gäller inte minst unga nyanlända. Huvuddelen av de nyanlända invandrare som inte fyllt 20 år har troligen behov av fortsatt kompletterande utbildning i grundskola eller gymnasieskola. De kan därför som huvudregel antas få sina behov av samhällsorientering tillräckligt tillgodosedda inom det reguljära utbildningssystemet. Det förhåller sig emellertid annorlunda för de ungdomar som har fyllt 18 år, men som av någon anledning inte går i gymnasieskola. För att säkerställa att ungdomar får behövlig samhällsorientering bör alla nyanlända i åldern 18–19 år, som av någon anledning inte går i gymnasieskola, ingå i målgruppen för samhällsorientering. Detta bör gälla såväl ungdomar som saknar föräldrar i landet, som ungdomar som har sina föräldrar här i landet.

Det finns inte skäl att göra en annan bedömning nu än den regeringen tidigare gjort om att ungdomar kan antas få sina behov av samhällsorientering tillräckligt tillgodosedda inom det reguljära utbildningssystemet. Det innebär att dessa ungdomar inte heller i framtiden ska ingå i målgruppen för samhällsorienteringslagen.

Endast folkbokförda i en kommun ska omfattas av ansvaret

Reglerna för när kommunernas ansvar träder in skiljer sig åt beroende på om den nyanlände tillhör målgruppen i etableringslagen eller samhällsorienteringslagen. Målgruppen i samhällsorienteringslagen bestäms utifrån när den nyanlände har folkbokförts i en kommun. Det finns ingen motsvarande bestämmelse i etableringslagen. I etableringslagen anges endast att varje kommun är skyldig att se till att nyanlända erbjuds samhällsorientering. Däremot framgår det av etableringslagen att

den nyanlände har rätt att få en etableringsplan inom ett år från det att han eller hon första gången folkbokfördes i en kommun. I syfte att tydliggöra det kommunala ansvaret bör enhetliga regler gälla för när det kommunala ansvaret för samhällsorienteringen träder in och när det upphör. Mot den bakgrunden bör endast nyanlända som har folkbokförts i en kommun omfattas av målgruppen för samhällsorienteringen.

Enhetliga regler för när samhällsorientering ska påbörjas och avslutas

Enligt samhällsorienteringslagen ska samhällsorienteringen påbörjas så snart som möjligt efter det att den nyanlände har folkbokförts i kommunen. Av förordningen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare framgår att den normalt ska vara avslutad ett år efter det att den påbörjats. Det finns ingen motsvarande bestämmelse i etableringslagen om när samhällsorienteringen ska påbörjas. Däremot framgår det av etableringslagen att den nyanlände har rätt att få en etableringsplan inom ett år från det att han eller hon första gången folkbokfördes i en kommun. Av förordningen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare följer att samhällsorienteringen ska påbörjas så snart som möjligt efter det att en etableringsplan har upprättats. Den ska normalt vara avslutad ett år efter det att etableringsplanen har upprättats. Reglerna skiljer sig alltså åt för när samhällsorienteringen ska påbörjas och avslutas beroende på om den nyanlände ingår i målgruppen för etableringslagen eller samhällsorienteringslagen. När nu etableringslagens målgruppsbestämmelser, med några mindre undantag, föreslås föras in i samhällsorienteringslagen bör även bestämmelserna om när samhällsorienteringen ska påbörjas och avslutas göras enhetliga. Reglerna i samhällsorienteringslagen om när samhällsorienteringen ska påbörjas är tydliga. Regeringen har i förordning föreskrivet när samhällsorienteringen ska avslutas.

Samma regler bör gälla nyanlända som tillhör målgruppen i etableringslagen som i samhällsorienteringslagen. Det innebär att både nyanlända som omfattas av etableringslagen och samhällsorienteringslagen bör erbjudas samhällsorientering så snart som möjligt efter det att den nyanlände har folkbokförts i

kommunen. Det innebär vidare att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, enligt ett bemyndigande i samhällsorienteringslagen, får meddela föreskrifter om när samhällsorienteringen ska avslutas.

Övriga följder av förslaget och redaktionella ändringar

Genom att etableringslagens målgrupp, med några mindre undantag, förs in i samhällsorienteringslagen blir även övriga bestämmelser i den lagen tillämpliga på etableringslagens målgrupp. Bland annat kommer kommunernas ansvar för att aktivt verka för att nå de nyanlända i kommunen som har rätt till samhällsorientering och motivera dem att delta i samhällsorienteringen även att gälla för lagens föreslagna målgrupp. Ändringen innebär även att det kommer finnas uttryckliga regler om att det kommunala ansvaret upphör tre år efter det att den nyanlände första gången folkbokfördes i en kommun.

Eftersom samhällsorienteringslagen bör kompletteras med bestämmelser som, med några mindre ändringar, bör innehålla målgruppen i etableringslagen behöver den nuvarande målgruppsbestämmelsen i samhällsorienteringslagen disponeras om. Som framgår ovan bör ungdomar som går i gymnasieskola inte heller i framtiden ingå i målgruppen för samhällsorienteringslagen. Lagen ska inte heller gälla nyanlända som är medborgare i ett land som är anslutet till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i Schweiz. Eftersom detta även ska gälla den nya målgruppen bör bestämmelsen som anger vilka som inte omfattas av lagen placeras i en egen paragraf.

Det kommer att krävas följdändringar i förordningen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare med anledning av de förslag som lämnas i detta kapitel. Arbetet med dessa ändringar pågår för närvarande inom Regeringskansliet.

7 SGI-skydd för nyanlända invandrare som deltar i arbetsmarknadspolitiska program

7.1 Inledning

De ändringar som föreslås nedan utgör i huvudsak följdändringar till införandet av ett åtgärdssystem för nyanlända invandrare (se avsnitt 4.7). Det föreslås även en del följdändringar med anledning av att lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, nedan kallad etableringslagen, bör upphävas och att ett nytt arbetsmarknadspolitiskt etableringsprogram bör införas.

7.2 Behov av förändringar

Som framgår ovan pågår ett reformarbete inom Regeringskansliet som ska utmyнна i ett nytt regelverk om insatser för etablering av vissa nyanlända invandare i arbets- och samhällslivet. Det nya regelverket innebär att nyanlända invandrare kommer att delta i etableringsinsatser inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt etableringsprogram. Det innebär också att nyanlända bör omfattas av motsvarande åtgärdssystem som gäller för övriga arbetssökande sedan den 1 mars 2015. Precis som för övriga arbetssökande bör nyanlända i vissa situationer kunna skydda sin sjukpenningsgrundande inkomst, nedan kallad SGI, trots att de är avstängda från rätt till etableringsersättning. För att genomföra detta är det nödvändigt att göra vissa ändringar i socialförsäkringsbalkens regler för SGI-skydd vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska program.

7.3 Sjukpenningsgrundande inkomst

7.3.1 Allmänt

SGI utgör beräkningsunderlag för arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner som betalas ut per dag, bl.a. sjukpenning, föräldrapenning på sjukpenningnivån och närståendepenning. SGI är den årliga inkomst i pengar som en försäkrad tills vidare kan antas få för eget arbete. Inkomstens storlek påverkar således storleken på en försäkrads SGI.

SGI för en försäkrad fastställs i normalfallet i samband med att den försäkrade begär en ersättning som beräknas på grundval av SGI eller när det annars behövs för handläggningen av ett ärende. SGI tar sikte på framtida inkomster. Vid fastställandet av SGI är det en bedömning av den försäkrades framtida stadigvarande inkomst som ska göras. För att en inkomst ska anses vara stadigvarande krävs i regel att den kommer från arbete som kan antas vara under minst sex månader i följd eller vara årligen återkommande. Att inkomsten ska beräknas som årlig inkomst innebär att tillfälliga inkomstvariationer i regel inte ska påverka SGI. En försäkrads SGI fastställs av Försäkringskassan.

När SGI har fastställts beräknas förmåner utifrån denna till dess att det uppstår skäl till ändring. Storleken på den ersättning som lämnas för respektive förmån bygger på den SGI som har fastställts och på de ersättningsnivåer som gäller för respektive förmån. SGI ändras i regel först när en försäkrad ansöker om en förmån som bygger på SGI, men kan i vissa fall även ändras under en pågående ersättningsperiod. Under en pågående ersättningsperiod är den försäkrades SGI normalt skyddad mot en sänkning. En sådan SGI får dock höjas efter faktisk löneförändring eller, för bl.a. arbetslösa, räknas om med hjälp av konsumentprisindex.

7.3.2 SGI-skydd

En person som inte längre har någon inkomst av arbete omfattas i regel inte av den arbetsbaserade försäkringen och får inte behålla sin SGI. Det finns dock undantag från denna regel i form av olika SGI-skydd. SGI-skydd innebär att en försäkrads SGI vid vissa

förvärvsavbrott inte sänks eller går förlorad trots att den försäkrade inte längre har någon inkomst av arbete eller har en lägre sådan till följd av att förvärvsarbetets omfattning under en period har minskat. SGI-skydd utgör ett avsteg från inkomstbortfallsprincipen som gäller för flera av socialförsäkringsförmånerna. SGI-skydd träder in vid bl.a. förvärvsavbrott för studier, arbetslöshet, föräldraledighet och sjukdom. I dessa fall har det ansetts att förvärvsavbrottet är så skyddsvärt att den försäkrade får ett SGI-skydd under avbrottet. Skyddet har motiverats utifrån ett antal principer, t.ex. om att värna ökat barnafödande eller värna anknytningen till förvärvslivet.

7.3.3 SGI-skydd för deltagare i arbetsmarknadspolitiska program

Enligt 26 kap. 13 § socialförsäkringsbalken gäller SGI-skydd under tid då den försäkrade deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och får aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning eller står till arbetsmarknadens förfogande. Det finns kompletterande bestämmelser i förordningen (2000:1418) om tillämpning av vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst. Bland annat ska skyddsbestämmelserna tillämpas för en försäkrad som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program men inte får aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning på grund av att han eller hon är avstängd från rätt till någon sådan ersättning enligt förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd.

Enligt 26 kap. 16 a § socialförsäkringsbalken gäller SGI-skydd under tid då den försäkrade deltar i aktiviteter enligt en etableringsplan som avses i etableringslagen.

7.4 SGI-skydd för nyanlända som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program

Förslag: SGI-skydd ska gälla under tid då en nyanländ invandrare deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och får etableringsersättning.

Skälen för förslaget: Som framgår ovan kan en nyanländ enligt 26 kap. 16 a § socialförsäkringsbalken få sin SGI skyddad under tid han eller hon deltar i en etableringsplan enligt etableringslagen. Övriga arbetssökande kan enligt 26 kap. 13 § socialförsäkringsbalken få sin SGI skyddad under tid då de deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program eller står till arbetsmarknadsens förfogande.

Eftersom det föreslås att etableringslagen ska upphävas och att etableringsplanen ska göras om till ett arbetsmarknadspolitiskt program bör nyanlända i framtiden kunna skydda sin SGI på samma sätt som övriga arbetssökande i arbetsmarknadspolitiska program. Det innebär att en nyanländ invandrare ska kunna skydda sin SGI under tid då han eller hon deltar i det nya arbetsmarknadspolitiska etableringsprogrammet och får etableringsersättning. Därmed bör 26 kap. 16 a § socialförsäkringsbalken upphöra att gälla, samtidigt som 26 kap. 13 § socialförsäkringsbalken anpassas till att även omfatta nyanlända invandrare som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program med etableringsersättning. Som en direkt följd av att 26 kap. 16 a § upphör att gälla bör en hänvisning till denna paragraf i 6 kap. 10 § socialförsäkringsbalken tas bort.

7.5 Möjlighet för regeringen att meddela föreskrifter om SGI-skydd vid avstängning från rätt till etableringsersättning

Förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska kunna meddela föreskrifter om undantag från kravet på att den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program ska få etableringsersättning för att den sjukpenninggrundande inkomsten ska vara skyddad.

Skälen för förslaget: Som framgår ovan ska nyanlända invandrare omfattas av motsvarande åtgärdssystem som gäller inom aktivitetsstödet och utvecklingsersättningen. Det nya åtgärdssystemet inom etableringsersättningen innebär att det kommer att bli möjligt att varna eller under begränsade perioder

stänga av en nyanländ programdeltagare från rätt till etableringsersättning. Åtgärdssystemet innebär således att en nyanländ som deltar i det nya arbetsmarknadspolitiska etableringsprogrammet ska kunna varnas eller stängas av från rätt till ersättning om han eller hon på olika sätt missköter arbetssökandet, förlänger tiden i arbetslöshet, orsakar arbetslösheten eller medvetet eller av grov vårdslöshet lämnar sådana oriktiga uppgifter till Försäkringskassan som har betydelse för rätten till ersättning. En avstängning från rätt till etableringsersättning innebär att den nyanlända programdeltagaren under en begränsad period inte får etableringsersättning. En programdeltagare som stängs av från rätt till nämnda ersättning och deltar i ett program där det inte finns krav på att vara aktivt arbetssökande kan förlora sitt SGI-skydd, eftersom den försäkrade varken får ersättning eller aktivt söker arbete. Även en avstängning under en begränsad period innebär att SGI-skyddet kan gå förlorat. Om SGI-skyddet går förlorat kommer inte den nyanlända programdeltagaren att kunna få tillbaka det igen när avstängningstiden har löpt ut. För att åter få en SGI krävs att han eller hon börjar förvärvsarbeta igen.

Ett förlorat SGI-skydd kan i vissa fall vara en alltför långtgående och oproportionerlig konsekvens för de situationer då en nyanländ deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program men har stängts av från rätt till etableringsersättning. Även om principerna för SGI-skyddet så långt som möjligt bör upprätthållas, kan det i vissa situationer vara motiverat att ett avsteg görs från kraven som ställs på en arbetslös försäkrad för att SGI:n ska vara skyddad. I detta avseende bör samma undantag gälla för nyanlända som för övriga arbetssökande som deltar i arbetsmarknadspolitiska program.

Den närmare regleringen av SGI-skyddet för nyanlända programdeltagare som stängs av från rätt till ersättning bör, liksom för övriga programdeltagare, regleras i förordningen om tillämpning av vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst. För att möjliggöra den regleringen är det emellertid nödvändigt att göra en ändring i 26 kap. 13 § andra stycket socialförsäkringsbalken som anger att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om undantaget från kravet på att den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program ska få aktivitetsstöd eller

utvecklingsersättning. Bestämmelsen bör kompletteras så att även försäkrade som deltar i arbetsmarknadspolitiska program med etableringsersättning omfattas.

7.6 Ytterligare ändringar av följdkaraktär

Förslag: Hänvisningar till lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare eller till deltagande i en etableringsplan som finns i socialförsäkringsbalken ska i förekommande fall ersättas med hänvisningar till etableringsersättning.

Det tydliggörs att även efter de 14 första dagarna i en sjukperiod ska sjukpenning lämnas enligt den sjukpenninggrundande inkomsten av anställning endast under förutsättning att den nyanlände skulle ha förvärvat arbetat om han eller hon inte hade varit sjuk.

Skälen för förslaget: Av 26 kap. 19 § socialförsäkringsbalken framgår att sjukpenningen vid sjukdom för en nyanländ som deltar i aktiviteter enligt en etableringsplan ska beräknas på en SGI som har fastställts på grundval av enbart den inkomst av eget arbete som den försäkrade kan antas få under den tiden. För övriga arbets sökande gäller att han eller hon ska delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program och får aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning. I och med att etableringsinsatser kommer att ges inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program i framtiden bör bestämmelsen justeras så att den gäller för nyanlända på samma sätt som för övriga arbets sökande. Det innebär att även nyanländas sjukpenning vid sjukdom ska beräknas på en SGI som har fastställts på grundval av enbart den inkomst av eget arbete som den försäkrade kan antas få under tid han eller hon deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program med etableringsersättning.

I 97 kap. 13 § socialförsäkringsbalken finns bestämmelser om vilka inkomster som ska ingå i beräkningen av en försäkrads bidragsgrundande inkomst i ärenden om bostadsbidrag. Av bestämmelsen framgår att etableringsersättning enligt etableringslagen ska anses vara en sådan viss inkomst som ska ingå i beräkningen av den bidragsgrundande inkomsten. Eftersom det föreslås att etableringslagen ska upphöra att gälla och ersättas med

en ny lag utan regler om individersättning bör den aktuella bestämmelsen justeras med en hänvisning till etableringsersättning.

Av 27 kap 10 § socialförsäkringsbalken följer att sjukpenning lämnas för de första 14 dagarna i en sjukperiod som svarar mot SGI av anställning endast under förutsättning att den försäkrade skulle ha förvärvsarbetat om han eller hon inte hade varit sjuk. Paragrafen kompletteras av 14 § i samma kapitel som anger att det som föreskrivs i 10 § gäller även för tid efter de första 14 dagarna av sjukperioden för en försäkrad som, på sätt avses i 26 kap. 13 §, deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och får aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning, eller står till arbetsmarknadens förfogande. Som framgår ovan pågår ett arbete med att utforma ett nytt arbetsmarknadspolitiskt etableringsprogram för vissa nyanlända invandrare. I detta avseende bör samma regler gälla för alla deltagare i arbetsmarknadspolitiska program, oavsett om det handlar om program för nyanlända eller övriga arbetsökande. Bestämmelsen som reglerar dag 15 och framåt av en sjukperiod bör därför justeras till att omfatta även nyanlända invandrare som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och får etableringsersättning. Därmed bör 27 kap. 14 § socialförsäkringsbalken ändras så att bestämmelsen även gäller nyanlända som deltar i arbetsmarknadspolitiska program och får etableringsersättning.

8 Personuppgiftsbehandling

8.1 Inledning

De ändringar som föreslås nedan utgör huvudsakligen följdändringar till införandet av ett åtgärdssystem för nyanlända invandrare och till att Försäkringskassan får i uppdrag att handlägga etableringsersättningen.

Det föreslås även mindre följdändringar med anledning av att Migrationsverket från den 1 januari 2017 är den myndighet som anvisar nyanlända invandrare för bosättning till en kommun och att Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens, nedan kallad IAF, tillsynsuppdrag vidgades i samband med införandet av åtgärdsregler inom aktivitetsstödet och utvecklingsersättningen.

8.2 Behov av förändringar och utgångspunkter

Som framgår ovan pågår ett reformarbete som ska utmynna i ett nytt regelverk om insatser för etablering av vissa nyanlända invandare i arbets- och samhällslivet. Det nya regelverket innebär att flera myndigheter får delvis ändrade uppdrag. För att det nya regelverket ska kunna fungera som det är tänkt måste ändringar göras i respektive myndighets regelverk om behandling av personuppgifter.

Utgångspunkten för förslagen bör vara att regleringen ska utgöra en lämplig avvägning mellan intresset av skydd för den enskildes personliga integritet och motstående intressen, främst kravet på effektiva och ändamålsenliga rutiner hos berörda myndigheter.

8.3 Personuppgiftslagen och myndigheternas registerlagar

Personuppgiftslagen (1998:204) har till syfte att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter. Genom personuppgiftslagen genomfördes Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet) i svensk rätt. Personuppgiftslagen syftar till att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter. Lagen är teknikneutral och tillämpas på helt eller delvis automatiserad behandling av personuppgifter och på manuell behandling av personuppgifter, om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier. Personuppgifter i personuppgiftslagens mening är all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet. Begreppet behandling av personuppgifter omfattar i stort sett allt man kan göra med sådana uppgifter, exempelvis att samla in, bearbeta, lagra, sammanställa och förstöra. Personuppgiftslagen är generellt tillämplig, men om det i en annan lag eller i en förordning har meddelats avvikande bestämmelser, så gäller de bestämmelserna.

Sedan slutet av 1990-talet har det utöver personuppgiftslagen utarbetats en stor mängd särskilda s.k. registerförfattningar med bestämmelser om behandling av personuppgifter, däribland lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, nedan kallad AF:s registerlag, och lagen (2006:469) om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, nedan kallad IAF:s registerlag. Det finns även regler om personuppgiftsbehandling i socialförsäkringsbalken. Syftet med de särskilda registerförfattningarna är att anpassa regleringen till de särskilda behov som myndigheterna har i sina respektive verksamheter och att göra avvägningar mellan behovet av effektivitet i berörd verksamhet och behovet av skydd för den enskildes integritet. I registerförfattningar delas de ändamål för vilka myndigheternas

personuppgiftsbehandling får ske vanligen upp i primära och sekundära ändamål. De primära ändamålen avser att tillgodose de behov som finns att behandla personuppgifter i den berörda myndighetens egen verksamhet. De sekundära ändamålen reglerar i vilken utsträckning personuppgifter, som myndigheten samlat in för ett primärt ändamål, får behandlas för att lämnas ut till annan verksamhet inom den egna myndigheten eller till enskilda eller till andra myndigheter i syfte att tillgodose deras behov. De ovan angivna registerförfattningarna innehåller både primära och sekundära ändamålsbestämmelser som har ansetts nödvändiga för respektive myndighets behandling av personuppgifter.

Europaparlamentet och rådet antog den 27 april 2016 förordningen (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning). Dataskyddsförordningen utgör en ny generell reglering för personuppgiftsbehandling inom EU. Den ska börja tillämpas i maj 2018. Förordningen kommer att ersätta det nuvarande dataskyddsdirektivet och innebär bl.a. att personuppgiftslagen och personuppgiftsförordningen kommer att upphävas. Det pågår för närvarande ett arbete med att anpassa den svenska personuppgiftsregleringen till dataskyddsförordningen.

De förslag till lagändringar som lämnas i denna departementspromemoria föreslås träda i kraft före den nya dataskyddsförordningen och därmed de ändringar i nationell lagstiftning som följer av anpassningen till dataskyddsförordningen. Nedan under respektive rubrik föreslås därför förändringar i de särskilda registerförfattningarna som i dag gäller personuppgiftsbehandling hos IAF, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.

8.4 Behandling av personuppgifter hos Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

8.4.1 Utökad primärt ändamål

Förslag: Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen ska få behandla personuppgifter om det behövs för tillsyn över handläggning av och rutiner för handläggning av ärenden hos Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan som rör åtgärder för nyanlända invandrare med etableringsersättning. Inspektionen ska också få behandla personuppgifter om det behövs för uppföljning av åtgärderna.

Skälen för förslaget: IAF har i dag ett tillsyns- och uppföljningsansvar över de åtgärdsregler som gäller inom aktivitetsstödet och utvecklingsersättningen. IAF får enligt 4 § IAF:s registerlag behandla personuppgifter, om det behövs för tillsyn över handläggning av och rutiner för handläggning av sådana ärenden hos Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan som rör åtgärder inom aktivitetsstöd och utvecklingsersättning eller för uppföljning av sådana åtgärder (primärt ändamål). Däremot saknas det bestämmelser som ger IAF möjligheten att behandla personuppgifter, om det behövs för tillsyn över handläggning av och rutiner för handläggning av sådana ärenden hos Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan som rör åtgärder inom etableringsersättningen.

Som framgår i avsnitt 4.7 bör motsvarande åtgärdsregler som i dag gäller arbetssökande med aktivitetsstödet eller utvecklingsersättningen även gälla för nyanlända med etableringsersättning. Detta kommer att kräva ett utökad samarbete mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan på samma sätt som gäller för aktivitetsstödet och utvecklingsersättningen. För att säkerställa en enhetlig tillämpning och klarlägga olika konsekvenser av regelverket finns det behov av att följa upp och kontrollera tillämpningen av de nya reglerna för nyanlända med etableringsersättning. Som framgår i avsnitt 4.8 bör IAF:s tillsyns- och uppföljningsansvar därför utökas till att omfatta även åtgärder inom etableringsersättningen. För att IAF ska kunna fullgöra ett

uppdrag med utökat tillsyns- och uppföljningsansvar krävs att myndigheten får behandla personuppgifter för detta ändamål. IAF:s möjligheter att behandla personuppgifter bör därför utvidgas så att myndigheten även får behandla personuppgifter om det behövs för tillsyn över och uppföljning av sådana ärenden hos Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan som rör åtgärder för nyanlända med etableringsersättning.

I samband med att IAF fick sitt nuvarande tillsyns- och uppföljningsansvar över åtgärdsreglerna inom aktivitetsstödet och utvecklingsersättningen utvidgades myndighetens möjligheter att behandla personuppgifter. Bedömningen gjordes då att IAF skulle kunna komma att behöva behandla sådana personuppgifter som definieras som känsliga enligt 13 § personuppgiftslagen, exempelvis uppgifter om etniskt ursprung eller hälsa. Regeringen gjorde dock den sammantagna bedömningen att fördelarna med att en utvidgad möjlighet att behandla personuppgifter för sitt tillsyns- och uppföljningsansvar stod i rimlig proportion till intrånget ur ett integritetsperspektiv. Regeringen anförde att skyddet för den personliga integriteten var tillfredställande även vid en utvidgning av IAF:s primära ändamål, bl.a. mot bakgrund av att myndigheten är skyldig att utforma sina rutiner och system så att otillbörliga intrång i den personliga integriteten undviks enligt 30–32 §§ personuppgiftslagen. Av intresse för den personliga integriteten anförde regeringen även att 13 § IAF:s registerlag begränsar de sökbegrepp som får användas vid behandling av personuppgifter. Bestämmelsen syftar till att reducera risken för obehöriga intrång i den personliga integriteten (prop. 2014/15:1 utg. omr. 14). När IAF:s tillsyns- och uppföljningsansvaret nu föreslås utökas till att även omfatta åtgärder inom etableringsersättningen kan IAF komma att behöva behandla i princip samma typ av personuppgifter om nyanlända med etableringsersättning som myndigheten redan i dag behandlar för övriga arbetssökande med aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning. Den bedömning avseende den personliga integriteten som gjordes när IAF:s möjligheter att behandla personuppgifter tidigare utvidgades bör även kunna gälla för det tillsyns- och uppföljningsansvar myndigheten föreslås ha för åtgärder inom etableringsersättningen. Det innebär att fördelarna med att utöka IAF:s tillsyns- och uppföljningsansvar till

att även omfatta etableringsersättningen står i rimlig proportion till intrånget i den personliga integriteten.

Informationsöverföringen mellan Försäkringskassan och IAF om hur IAF ska få tillgång till de personuppgifter som krävs för myndighetens tillsyn- och uppföljningsansvar som rör åtgärder inom aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning bör vara så effektiv som möjligt. Det finns skäl att återkomma i den frågan.

8.4.2 Gallring

Förslag: Personuppgifter som behandlas i verksamhet som avser tillsyn över handläggning av och rutiner för handläggning av sådana ärenden hos Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan som rör åtgärder inom aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättningen eller för uppföljning av sådana åtgärder samt utfärdande av intyg enligt 48 § lagen om arbetslöshetsförsäkring ska gallras två år efter utgången av det år då behandlingen av uppgifterna har avslutats i ett ärende hos den handläggande myndigheten.

Personuppgifter som behandlas i verksamhet som avser registrering av uppgifter enligt lagen om arbetslöshetskassor ska inte längre gallras två år efter utgången av det år då behandlingen av uppgifterna har avslutats i ett ärende hos den handläggande myndigheten.

Skälen för förslaget: Grundläggande bestämmelser om bevarande och gallring av uppgifter hos myndigheter och vissa andra organ finns i arkivlagen (1990:782). Enligt 10 § arkivlagen får allmänna handlingar gallras. Om det finns avvikande bestämmelser om gallring av vissa allmänna handlingar i annan lag eller i förordning gäller dessa bestämmelser. Personuppgiftslagen innehåller vissa bestämmelser om hur länge personuppgifter får bevaras. Enligt 9 § personuppgiftslagen ska den personuppgiftsansvarige se till att personuppgifter inte bevaras under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen. Personuppgifter får dock bevaras för historiska, statistiska och vetenskapliga ändamål under längre tid än vad som nu sagts. Som

framgår ovan kompletteras ofta bestämmelserna i personuppgiftslagen av bestämmelser i de särskilda registerförfattningarna. I samband med införandet av IAF:s registerlag anfördes det att för uppgifter som behandlas manuellt och som omfattas av den föreslagna lagen bör de allmänna bestämmelserna i arkivlagen med tillhörande förordningen vara tillräckliga för att säkerställa integritetsskyddet. För uppgifter som behandlas i en databas ansågs det däremot av integritetsskäl viktigt att det finns särskilda bestämmelser om gallring. Bland annat gjordes bedömningen att personuppgifter som behandlas i verksamhet som avser utfärdande av intyg enligt 48 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, nedan kallad ALF, innefattade behandling av så integritetskänsliga uppgifter att de bör gallras två år efter utgången av det år då behandlingen av uppgifterna har avslutats i ett ärende hos den handläggande myndigheten. Den bedömningen gjordes inte för personuppgifter som behandlas i verksamhet som avser registrering av uppgifter enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor, nedan kallad LAK, (prop. 2005/06:152).

I samband med införandet av det nya åtgärdssystemet inom aktivitetsstödet och utvecklingsersättningen utvidgades de primära ändamålen för IAF. De utvidgades till att gälla behandling av personuppgifter som behövs för tillsyn över handläggning av och rutiner för handläggning av sådana ärenden hos Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan som rör åtgärder inom aktivitetsstöd och utvecklingsersättning eller för uppföljning av sådana åtgärder. Genom det utökade tillsynsansvaret gjordes en omnumrering i den paragraf som reglerar de primära ändamålen i IAF:s registerlag (prop. 2014/15:1 utg. omr. 14). Av förbiseende gjordes emellertid inte den nödvändiga följdändringen i lagens paragraf om gallring. Detta fick till följd att personuppgifter som behandlas i verksamhet som avser utfärdande av intyg enligt 48 § ALF, enligt den nu gällande lydelsen, inte ska gallras efter två år. Förbiseendet ledde dessutom till att personuppgifter som behandlas i verksamhet som avser registrering av uppgifter enligt LAK, som tidigare inte bedömdes innehålla integritetskänsliga uppgifter, ska gallras efter två år. Förbiseendet bör rättas så att gallring av personuppgifter hos IAF görs på det sätt som gällde innan de primära ändamålen utvidgades för IAF.

Den verksamheten som avser IAF:s tillsyn och uppföljning av det nya åtgärdssystemet måste anses innefatta behandling av integritetskänsliga personuppgifter som bör gallras efter två år. Den aktuella gallringsbestämmelsen bör därför ändras så att personuppgifter som behandlas i verksamhet som avser tillsyn över handläggning av och rutiner för handläggning av sådana ärenden hos Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan som rör åtgärder inom aktivitetsstödet, utvecklingsersättningen och etableringsersättningen eller för uppföljning av sådana åtgärder samt utfärdande av intyg enligt 48 § ALF ska gallras två år efter utgången av det år då behandlingen av uppgifterna har avslutats i ett ärende hos den handläggande myndigheten. Bestämmelsen bör även ändras så att personuppgifter som behandlas i verksamhet som avser registrering av uppgifter enligt LAK inte längre ska gallras två år efter utgången av det år då behandlingen av uppgifterna har avslutats i ett ärende hos den handläggande myndigheten.

8.5 Behandling av personuppgifter hos Försäkringskassan

8.5.1 Nytt sekundärt ändamål

Förslag: Försäkringskassan ska få behandla personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs som underlag för beslut om och kontroll av bistånd hos Migrationsverket enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Skälen för förslaget: Försäkringskassan får enligt 114 kap. 7 § socialförsäkringsbalken bl.a. behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att handlägga ärenden (primärt ändamål). I 114 kap. 8–9 §§ socialförsäkringsbalken regleras i vilka fall Försäkringskassan får behandla personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs i andra myndigheters verksamhet (sekundära ändamål). Av dessa bestämmelser framgår bl.a. att Försäkringskassan får behandla personuppgifter för att tillhandahålla information som behövs som underlag för beslut om och kontroll av förmåner, ersättningar och andra stöd åt enskilda i den verksamhet som bedrivs av Centrala studiestödsnämnden och

arbetslöshetskassorna. Försäkringskassan får även behandla personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs som underlag för beslut om och kontroll av ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen (2001:453) åt enskild i den verksamhet som bedrivs av socialnämnderna. Försäkringskassan får dessutom behandla personuppgifter för att tillhandahålla information utanför den egna myndigheten på grund av sådan bestämmelse om skyldighet att lämna ut uppgifter till andra myndigheter som avses i 10 kap. 28 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Migrationsverket beslutar bl.a. om bistånd i form av logi, bostadsersättning, dagersättning och särskilt bidrag enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., nedan kallad LMA. Bistånd enligt LMA får dock inte utbetalas för tid då etableringsersättning lämnas för vissa nyanlända invandrare. Eftersom det är Arbetsförmedlingen som i dag handlägger etableringsersättningen är det också den myndigheten som har de uppgifter som Migrationsverket behöver för att bedöma rätten till bistånd enligt LMA. Arbetsförmedlingen får av den anledningen behandla personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs inom Migrationsverkets verksamhet som underlag för beslut av bistånd. Arbetsförmedlingen har en uppgiftsskyldighet gentemot Migrationsverket för uppgifter bl.a. om vilken etableringsersättnings som har betalats ut. Migrationsverket får därmed i dag den information som behövs för att kunna bedöma rätten till bistånd för nyanlända invandrare från Arbetsförmedlingen.

Som framgår i avsnitt 4.6 bör Försäkringskassan ta över handläggningen av ärenden om etableringsersättningen från Arbetsförmedlingen. Det betyder att Försäkringskassan och alltså inte Arbetsförmedlingen i framtiden kommer att ha den information som Migrationsverket är i behov av för bedömningen av rätten till bistånd enligt LMA. Försäkringskassan kommer därmed att behöva behandla personuppgifter för att kunna lämna de uppgifter Migrationsverket behöver för att bedöma rätten till bistånd enligt LMA. Det handlar bl.a. om uppgifter om namn och personnummer för den som har rätt till etableringsersättning, uppgifter om att en ansökan om ersättning har lämnats in, vilken ersättning som har beviljats och under vilken tidsperiod och i

vilken omfattning ersättning lämnas eller har lämnats. Eftersom hanteringen av etableringsersättningen blir en del av Försäkringskassans verksamhet, får myndigheten enligt 114 kap. 7 § socialförsäkringsbalken också behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att handlägga dessa ärenden. Någon lagändring behöver därför inte göras beträffande Försäkringskassans primära ändamål när det gäller handläggningen av dessa ärenden. I nuvarande reglering av Försäkringskassans sekundära ändamål finns dock ingen uttrycklig bestämmelse om att behandling av personuppgifter får ske för tillhandahållande av information som behövs som underlag hos Migrationsverket för beslut om och kontroll av bistånd enligt LMA. Ett nytt sekundärt ändamål av den innebörden bör därför föras in i 114 kap. 8 § socialförsäkringsbalken. Skyddet för den enskildes personliga integritet bör inte påverkas nämnvärt vid ett byte av handläggande myndighet för etableringsersättningen, bl.a. eftersom det rör samma typ av personuppgifter som kommer att behandlas hos Försäkringskassan som i dag behandlas hos Arbetsförmedlingen.

Försäkringskassan bör ha en skyldighet att lämna de uppgifter som Migrationsverket behöver för att kunna bedöma rätten till bistånd enligt LMA. Den närmare regleringen av en sådan skyldighet bör regleras i förordning.

8.5.2 Direktåtkomst för Migrationsverket

Förslag: Migrationsverket ska få ha direktåtkomst till de uppgifter i socialförsäkringsdatabasen som behövs som underlag för beslut om och kontroll av bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Skälen för förslaget: En viktig utgångspunkt vid bedömningen av om en myndighet ska ges direktåtkomst till andra myndigheters personuppgifter är att det finns ett klart behov av att få del av uppgifterna på detta sätt. Mottagarens intresse av att få ta del av uppgifter måste vägas mot intresset av att skydda enskildas personliga integritet.

Enligt förarbetena till etableringslagen bör informationsöverföringen mellan de myndigheter som samverkar enligt lagen så

långt möjligt ske automatiserat. Som skäl för detta angavs att det är genom en väl fungerande informationsöverföring mellan myndigheter som ärendehanteringens effektivitet kan förbättras, kontrollen av utbetalningar av statliga medel tryggas och felaktiga utbetalningar förebyggas. Dessutom kan ett effektivt informationsutbyte medföra att handläggningstiderna för ett ärende förkortas och beslut om skilda förmåner fattas snabbare. Servicen till den enskilde kan därigenom förbättras. Vidare kan antalet återkravsärenden reduceras (prop. 2009/10:60 s. 120). Det var bl.a. mot den bakgrunden som Migrationsverket fick direktåtkomst till de uppgifter i den arbetsmarknadspolitiska databasen som Migrationsverket behöver som underlag för beslut om bistånd enligt LMA.

Som framgår ovan föreslås det att Försäkringskassan tar över handläggningen av ärenden om etableringsersättning till nyanlända från Arbetsförmedlingen. Det betyder att Försäkringskassan kommer att ha den information som Arbetsförmedlingen har i dag och som Migrationsverket är i behov av för bedömningen av rätten till bistånd enligt LMA. Samma skäl som framfördes då Migrationsverket fick direktåtkomst till den arbetsmarknadspolitiska databasen är alltså giltiga. Det bör därför införas en motsvarande möjlighet för Migrationsverket i förhållande till Försäkringskassan och socialförsäkringsdatabasen beträffande de uppgifter som Migrationsverket behöver som underlag för beslut om bistånd enligt LMA. Mot den bakgrunden bör det införas en bestämmelse i 114 kap. 21 § socialförsäkringsbalken som anger att Migrationsverket får ha direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen i den utsträckning det behövs för ändamål som anges i 8 § 1, dvs. till de uppgifter i socialförsäkringsdatabasen som behövs som underlag för beslut om och kontroll av bistånd enligt LMA.

Det bör i förordning regleras exakt vilka uppgifter som Migrationsverket ska kunna ta del av genom direktåtkomsten.

8.6 Behandling av personuppgifter hos Arbetsförmedlingen

8.6.1 Minskat tillämpningsområde för Arbetsförmedlingens behandling av personuppgifter

Förslag: Tillämpningsområdet för lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska inte längre omfatta handläggning av ärenden om ersättning enligt lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och i ärenden hos Arbetsförmedlingen om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare.

Skälen för förslaget

Allmänt

I och med att lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, nedan kallad etableringslagen, trädde i kraft fick Arbetsförmedlingen ansvar för handläggningen av ärenden om ersättning enligt den lagen och enligt förordningen (2010:407) om ersättning till vissa nyanlända invandrare. Arbetsförmedlingen fick även ansvar för ärenden enligt förordningen (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare. Tillämpningsområdet för AF:s registerlag utvidgades därför till att även omfatta Arbetsförmedlingens handläggning av sådana ärenden.

Handläggning av etableringsersättning

I avsnitt 5 föreslås det att etableringslagen ska upphävas och samtidigt ersättas av en ny lag som i huvudsak reglerar det statliga ansvaret för etableringsinsatser till personer som deltar i sådana insatser. Av avsnitt 4 framgår vidare att det inom Regeringskansliet pågår ett arbete med att utforma ett nytt arbetsmarknadspolitiskt etableringsprogram för vissa nyanlända invandrare. Där framgår även att Försäkringskassan bör ta över hanteringen av etableringsersättningen från Arbetsförmedlingen.

Mot bakgrund av att etableringslagen bör upphävas och med anledning av att Försäkringskassan tar över hanteringen av etableringsersättningen från Arbetsförmedlingen kommer Arbetsförmedlingen inte längre att behöva behandla personuppgifter i ärenden om ersättning enligt etableringslagen. Tillämpningsområdet för AF:s registerlag bör därför anpassas så att den inte längre omfattar handläggning av ärenden om ersättning enligt etableringslagen.

Handläggning av bosättning i en kommun

Genom förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning tar Migrationsverket från den 1 januari 2017 över Arbetsförmedlingens uppgift att besluta om anvisning av vissa nyanlända invandrare för bosättning i en kommun. Arbetsförmedlingen kommer därför inte längre att behöva behandla personuppgifter i ärenden om mottagande för bosättning. Mot den bakgrunden bör tillämpningsområdet för AF:s registerlag inte längre omfatta handläggning av sådana ärenden.

8.6.2 Minskat sekundärt ändamål

Förslag: Arbetsförmedlingen ska inte längre få behandla personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs inom Migrationsverkets verksamhet som underlag för beslut om bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Skälen för förslaget: Som framgår ovan bör Försäkringskassan ta över handläggningen av etableringsersättningen från Arbetsförmedlingen. Det innebär att det i framtiden är Försäkringskassan som kommer att ha de personuppgifter som Migrationsverket behöver som underlag för beslut enligt LMA. Mot den bakgrunden bör Arbetsförmedlingens sekundära ändamål inte längre omfatta sådan behandling av personuppgifter.

8.6.3 Direktåtkomsten tas bort för Migrationsverket

Förslag: Migrationsverket ska inte längre få ha direktåtkomst till de personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska databasen som behövs som underlag för beslut om bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Skälen för förslaget: Som framgår ovan ska Arbetsförmedlingen inte längre handlägga ärenden om etableringsersättning till nyanlända invandrare. Den uppgiften kommer enligt förslaget att flyttas över till Försäkringskassan som därmed föreslås ge Migrationsverket direktåtkomst till de personuppgifter som behövs som underlag för beslut om bistånd enligt LMA. Migrationsverket kommer därmed att kunna få nödvändig information från Försäkringskassan. Av den anledningen föreslås det ovan att tillämpningsområdet för AF:s registerlag inte längre ska omfatta handläggning av ärenden om ersättning enligt etableringslagen. Det föreslås även att bestämmelsen som reglerar Arbetsförmedlingens sekundära ändamål justeras så att den inte längre omfattar behandling av sådana personuppgifter. Bestämmelsen om direktåtkomst för Migrationsverket bör justeras så att myndigheten inte längre får ha direktåtkomst till den arbetsmarknadspolitiska databasen.

9 Ytterligare ändringar av följdkaraktär

9.1 Inledning

De ändringar som föreslås nedan utgör i huvudsak följdändringar till det nya regelverket som i denna departementspromemoria föreslås gälla för nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet.

9.2 Behov av förändringar

I avsnitt 5 föreslås det att lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, nedan kallad etableringslagen, ska upphävas och samtidigt ersättas av en ny lag som i huvudsak reglerar det statliga ansvaret för etableringsinsatser. Eftersom det föreslås att etableringslagen ska upphävas finns ett behov av att se över och ändra de hänvisningar som finns till den lagen i andra författningar.

9.3 Följdändringar i andra författningar

Förslag: Hänvisningar till lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare som finns i andra lagar ska ersättas med hänvisningar till den föreslagna lagen om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare eller i förekommande fall till etableringsersättning eller etableringsinsatser.

Bedömning: Hänvisningar till etableringslagen som finns i andra förordningar ska ersättas med hänvisningar till den

föreslagna lagen om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och i förekommande fall till relevanta förordningar.

Skälen för förslaget

Förslaget att upphäva etableringslagen medför att följdändringar behöver göras i följande lagar: lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, inkomstskattelagen (1999:1229), studiestödslagen (1999:1395), socialtjänstlagen (2001:453), lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter, offentlighet- och sekretesslagen (2009:400) och skollagen (2010:800). Nedan följer en beskrivning av de följdändringar som bedöms nödvändiga.

Bistånd till asylsökande

Av 8 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl., nedan kallad LMA, kan bistånd lämnas till utlänningar under vissa förutsättningar. Av samma bestämmelse följer att bostadsersättning, dag ersättning och särskilt bidrag inte får betalas ut för tid då etableringsersättning lämnas till en utlänning som deltar i aktiviteter enligt etableringslagen. Bakgrunden till bestämmelsen är att asylsökande som vistas på Migrationsverkets anläggningsboende har rätt till bistånd även efter det att de har beviljats uppehållstillstånd, om de inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun. Utlänningar som inte vistas på anläggningsboende utan bor i s.k. eget boende har rätt till bistånd även under en månad från den dag de har beviljats uppehållstillstånd enligt samma lag. Om en nyanländ skulle hinna påbörja deltagande i aktiviteter enligt en etableringsplan innan rätten till bistånd enligt LMA upphör skulle han eller hon kunna få rätt till ersättning från två håll. För att förhindra detta gjordes en ändring i LMA så att bistånd i form av bostadsersättning, dag ersättning och särskilt bidrag enligt LMA inte betalas ut för tid då den nyanlände deltar i aktiviteter enligt etableringslagen och uppbär etableringsersättning (prop. 2009/10:60 s. 115).

I denna departementspromemoria föreslås det att etableringslagen ska upphöra att gälla och ersättas av en ny lag som reglerar det statliga ansvaret för etableringsinsatser. Det anges även att nyanlända invandrare ska erbjudas etableringsinsatser genom ett nytt etableringsprogram och att ett åtgärdssystem, likt det som gäller övriga arbetssökande, ska införas för nyanlända. Det innebär att en nyanländ kan delta i det nya etableringsprogrammet samtidigt som han eller hon under kortare perioder är avstängd från rätten till etableringsersättning.

Samma princip som gäller i dag enligt 8 § LMA bör även gälla för nyanlända som får del av insatser enligt det nya regelverket för etableringsinsatser. Det ska alltså inte vara möjligt för nyanlända invandrare att få bistånd i form av bostadsersättning, dagersättning och särskilt bidrag för tid då den nyanlände kan få etableringsersättning. Det skulle motverka syftet med det nya åtgärdssystemet om en nyanländ invandrare under tid för avstängning från rätt till etableringsersättning kan få bistånd enligt LMA. Mot bakgrund av att en nyanländ programdeltagare alltså kan vara avstängd från rätt till ersättning trots att han eller hon deltar i programmet bör 8 § LMA justeras till att nyanlända som deltar i etableringsinsatser inte under den tiden ska ha rätt till bistånd.

Etableringsinsatser och arbetslöshetsförsäkringen

Enligt 10 § lagen om arbetslöshetsförsäkring, nedan kallad ALF, lämnas inte arbetslöshetsersättning till en sökande som har rätt till etableringsersättning enligt etableringslagen. Anledningen till detta är att nyanlända som väljer att delta i aktiviteter enligt en etableringsplan och därigenom får rätt till etableringsersättning inte för samma tid ska ha rätt till arbetslöshetsersättning. Bestämmelsen innebär att det är själva rätten till etableringsersättning som utgör hinder för arbetslöshetsersättning. Så som framgår ovan bör etableringslagen upphöra att gälla och ersättas av en ny lag som endast reglerar det statliga ansvaret för etableringsinsatser. En följd av detta är att de materiella bestämmelserna om insatser och ersättning kommer att regleras på förordningsnivå. En utgångspunkt för utformningen av rätten till etableringsersättning

bör vara att den nyanlände deltar i det nya arbetsmarknadspolitiska etableringsprogrammet för vissa nyanlända invandrare. Nyanlända bör dessutom omfattas av motsvarande åtgärdssystem som övriga arbetssökande. Det innebär att en nyanländ invandrare kan delta i det nya etableringsprogrammet samtidigt som han eller hon under kortare perioder är avstängd från rätten till etableringsersättning. Den princip som nu gäller inom arbetslöshetsförsäkringen om att nyanlända som har rätt till etableringsersättning inte samtidigt ska ha rätt till arbetslöshetsersättning bör även gälla i det nya regelverket för etableringsinsatser. Mot bakgrund av att en nyanländ programdeltagare kan vara avstängd från rätt till ersättning trots att han eller hon deltar i programmet, bör 10 § ALF justeras till att nyanlända som deltar i etableringsinsatser inte under den tiden ska ha rätt till arbetslöshetsersättning. Om en nyanländ invandrare däremot väljer att inte delta i det nya etableringsprogrammet bör han eller hon, om övriga förutsättningar är uppfyllda, kunna få arbetslöshetsersättning. Den ordningen gäller även i dag för nyanlända som väljer att inte delta i aktiviteter enligt en etableringsplan, eftersom han eller hon då inte har rätt till etableringsersättning enligt etableringslagen.

Av 16 c § ALF följer att när ramtid ska bestämmas räknas inte den tid då den sökande haft rätt till etableringsersättning enligt etableringslagen. Bakgrunden till bestämmelsen är att nyanlända invandrare som har förvärvsarbetat före deltagandet i etableringsinsatser ska kunna tillgodoräkna sig tiden med förvärvsarbete vid en eventuell framtida ansökan om arbetslöshetsersättning. Enligt bestämmelsen bör all tid med insatser – oavsett om insatserna består av studier, förvärvsarbete, samhällsorientering eller olika arbetsmarknadspolitiska program – vara överhoppningsbar. Undantaget är dock månader med förvärvsarbete m.m. som kan tillgodoräknas i ett arbetsvillkor enligt 15 a § ALF. Inom ramen för denna översyn har det inte funnits någon anledning att i det nya regelverket göra avsteg från den princip om överhoppningsbar tid för nyanlända som i dag följer av ALF. Eftersom etableringslagen föreslås upphöra att gälla är det nödvändigt att göra en följdändring i 16 c § ALF. Som framgår ovan ska en nyanländ invandrare enligt det nya regelverket kunna stängas av från rätt till ersättning. Det innebär att en nyanländ, under en begränsad tid, kan delta i etableringsinsatser

utan ersättning. Mot den bakgrunden bör ramtidens bestämmande kopplas till då den nyanlände har deltagit i etableringsinsatser i stället för som i dag till då den nyanlände har haft rätt till etableringsersättning.

Skattefria ersättningar för nyanlända invandrare

Av 8 kap. 13 § inkomstskattelagen framgår det att ersättningar enligt etableringslagen är skattefria. Detta innebär att dessa ersättningar inte heller är pensionsgrundande. Motivet till att ersättningarna ska vara skattefria är att deltagande i etableringsinsatser inte kan likställas med arbete och att insatserna i stället huvudsakligen rör sig om utbildning i svenska för invandrare, annan utbildning och arbetsförberedande insatser. Det kan i sammanhanget uppmärksammas att aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning som övriga arbetssökande får för att delta i arbetsmarknadspolitiska program är skattepliktiga och därmed pensionsgrundande.

Så som framgår ovan föreslås det att etableringslagen ska ersättas av en ny lag som i huvudsak reglerar det statliga ansvaret för etableringsinsatser. Etableringsinsatserna bör i ett nytt regelverk för etablering av nyanlända i arbets- och samhällslivet regleras på förordningsnivå i form av ett arbetsmarknadspolitiskt etableringsprogram. Det nya etableringsprogrammet ska vara individuellt utformat utifrån den nyanländes behov. Många nyanlända kommer dock även i framtiden att ha stort behov av utbildning i svenska för invandrare, annan utbildning och arbetsförberedande insatser. Samma motiv som då bestämmelsen infördes gäller alltså även om nyanlända invandrare kommer att erbjudas insatserna inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program. Mot den bakgrunden bör de ersättningar som i dag är skattefria även i det nya regelverket vara skattefria. Det är därför nödvändigt att göra en justering i 8 kap. 13 § inkomstskattelagen så att etablerings- och bostadsersättning samt etableringstillägg alljämt är skattefria.

Av 11 kap. 35 § inkomstskattelagen framgår bl.a. att stöd som avser ersättning för utgifter för logi eller resor m.m. inte ska tas upp om det lämnas till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program

som berättigar deltagaren till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning. Genom den senaste ändringen i 11 kap. 35 § inkomstskattelagen gjordes bestämmelsen generellt tillämplig på alla arbetsmarknadspolitiska program. Bakgrunden var att det vid tidpunkten för ändringen fanns program som inte omfattades av uppräknningen i paragrafen men som i skattehänseende borde likställas med de i paragrafen uppräknade programmen. Det ansågs alltså mer lämpligt med en generell bestämmelse som bara hänvisar till arbetsmarknadspolitiska program, eftersom dessa från tid till annan behöver förändras och sådana förändringar i bland måste ske snabbt, t.ex. på grund av det arbetsmarknadspolitiska läget (prop. 2011/12:107 s. 22 f.).

Som framgår ovan bör nyanlända invandrare i framtiden erbjudas etableringsinsatser inom ramen för ett nytt arbetsmarknadspolitiskt etableringsprogram. Nyanlända som deltar i etableringsprogrammet bör ha rätt till etableringsersättning för sin försörjning, dvs. inte aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning som övriga arbetssökande. I skattehänseende bör emellertid benämningen på individersättningen för deltagande i arbetsmarknadspolitiska program inte vara avgörande för om stöd som avser ersättning för logi eller resor m.m. ska vara skattefri eller inte. I detta avseende bör därför sådan ersättning vara skattefri även för nyanlända som deltar i ett etableringsprogram och får etableringsersättning. Bestämmelsen i 11 kap. 35 § första stycket 2 inkomstskattelagen bör därför ändras så att den anger att den som deltar i arbetsmarknadspolitiska program som berättigar deltagaren till aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning inte ska ta upp ifrågasatt ersättningar till beskattning.

Etableringsersättning som hinder för studiestöd

Av 3 kap. 25 § studiestödslagen följer att studiemedel inte får lämnas eller tas emot för den tid för vilken det lämnas ersättning enligt etableringslagen. I samma paragraf finns bestämmelser som anger att studiemedel inte heller får lämnas eller tas emot för den tid för vilken det lämnas aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning för att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Bakgrunden till

bestämmelsen är att programdeltagare inte ska kunna få dubbla ersättningar för samma aktiviteter, i det här fallet studier.

När det gäller nyanlända uttalades det i propositionen som låg till grund för etableringslagen att studiemedelsberättigande studier på grundskole- och gymnasienivå bör kunna vara en insats i en etableringsplan. När en sådan utbildning ingår som en aktivitet i en etableringsplan bör deltagaren ha rätt till etableringsersättning i stället för att behöva söka studiemedel. Härigenom skapas flexibilitet och det blir en enklare administration än om individen skulle få studiemedel för den del av aktiviteterna i etableringsplanen som avser studiemedelsberättigande studier och etableringsersättning för deltagande i andra aktiviteter som ingår i planen (prop. 2009/10:60 s. 115). För att en nyanländ som får etableringsersättning inte samtidigt skulle kunna få studiemedel infördes en ny bestämmelse i studiestödslagen där det anges att den som uppbär etableringsersättning inte har rätt att för samma tid få studiemedel.

Så som framgår ovan bör etableringslagen upphöra att gälla och i de delar som handlar om individersättning ersättas av en ny förordning om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Etableringsinsatserna som i dag i stor utsträckning regleras i etableringslagen bör ersättas av ett nytt arbetsmarknadspolitiskt etableringsprogram och regleras på förordningsnivå. Samma skäl som angavs vid etableringslagens tillkomst om att studiemedelsberättigande studier ska kunna vara en del av en etableringsplan bör även gälla som utgångspunkt vid utformningen av det nya etableringsprogrammet. Den övergripande principen om att det inte ska utgå dubbla ersättningar för samma aktiviteter bör även i det nya regelverket om etableringsinsatser vara en viktig utgångspunkt.

Den samordning som i dag sker mellan studiemedel och ersättningar enligt etableringslagen bör, mot bakgrund av det ovan anförda, även göras i ett nytt regelverk för etableringsinsatser. Det är därför nödvändigt att justera 3 kap. 25 § studiestödslagen så att nyanlända invandrare som får etableringsersättning för deltagande i det nya arbetsmarknadspolitiska programmet omfattas av bestämmelsen.

Socialnämndens rätt att ta del av uppgifter i ärenden om etableringsersättning, etableringstillägg och bostadsersättning

Enligt 11 kap. 11 § socialtjänstlagen har socialnämnden rätt att ta del av uppgifter om förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild hos Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och arbetslöshetskassorna. Av 11 kap. 11 c § samma lag framgår att socialnämnden även har rätt att ta del av uppgifter som lämnats i ärenden om ersättning enligt etableringslagen hos en myndighet som prövar frågor om ersättning enligt den lagen. I förordningen (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453) finns kompletterande bestämmelser om vilka uppgifter som ska lämnas. Ersättningar som nyanlända kan ha rätt till enligt etableringslagen är etableringsersättning, etableringstillägg och bostadsersättning. Det är Arbetsförmedlingen som prövar rätten till etableringsersättning, medan Försäkringskassan prövar rätten till etableringstillägg och bostadsersättning. Det är dock Försäkringskassan som är utbetalande myndighet för alla nämnda ersättningar. En socialnämnd har alltså redan enligt 11 kap. 11 § socialtjänstlagen rätt att ta del av uppgifter i ärenden om etableringstillägg och bostadsersättning från Försäkringskassan. Att en socialtjänst har rätt att ta del av uppgifter i ärenden om etableringsersättning från Arbetsförmedlingen följer dock av 11 kap. 11 c § socialtjänstlagen.

Så som framgår ovan bör Försäkringskassan ta över handläggningen av etableringsersättningen. Socialnämnden behöver såklart även fortsättningsvis kunna ta del av uppgifter som är av betydelse för nämndens prövning i ärenden om ekonomiskt bistånd eller återkrav av sådant bistånd enligt socialtjänstlagen. Det är dock inte nödvändigt att ha en särskild bestämmelse som anger att nämnden ska ha rätt att ta del av uppgifter om etableringsersättning. När Försäkringskassan tar över handläggningen av etableringsersättningen kommer en socialnämnd att ha rätt att ta del av uppgifter i ärenden om de aktuella ersättningarna enligt 11 kap. 11 § socialtjänstlagen. Mot den bakgrunden bör 11 kap 11 c § socialtjänstlagen upphöra att gälla.

Kommunal samverkan

Av 3 kap. 7 § lagen om vissa kommunala befogenheter framgår att en kommun får ingå avtal med en annan kommun om att uppgifter som kommunen har enligt 5 § etableringslagen eller lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare ska utföras av den andra kommunen.

Som framgår ovan föreslås det att etableringslagen ska upphöra att gälla och ersättas med en lag om statligt ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Kommuner ska emellertid fortfarande ha en skyldighet att se till att nyanlända som tillhör målgruppen för etableringslagen erbjuds samhällsorientering. Det föreslås därför att målgruppen för lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare ska utvidgas till att även omfatta nyanlända som ingår i målgruppen för etableringslagen. Det innebär att en kommun, för den utvidgade målgruppen, i framtiden kommer att kunna ingå avtal med en annan kommun om att uppgifter som kommunen har enligt lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare ska utföras av den andra kommunen. Mot denna bakgrund bör hänvisningen till etableringslagen i 7 § lagen om vissa kommunala befogenheter tas bort.

Sekretess i ärenden om etableringsinsatser och ersättning

I dag gäller särskilda sekretessregler för utlänningar enligt offentlighets- och sekretesslagen, nedan kallad OSL. Av 21 kap. 5 § OSL följer att sekretess gäller för uppgift som rör en utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller lider annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och en utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar. Bestämmelsen kompletteras av 28 kap. 12 a § OSL som anger att sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga förhållanden när uppgiften förekommer i ärende om etableringsplan och i ärende om ersättning enligt etableringslagen, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Som framgår ovan föreslås det att etableringslagen ska upphöra att gälla. Den nuvarande etableringsplanens funktion bör ersättas av ett arbetsmarknadspolitiskt etableringsprogram som ska innehålla materiella regler om etableringsinsatser. Det pågår även ett arbete inom Regeringskansliet med att utforma en ny förordning om ersättning till bl.a. nyanlända invandrare som deltar i det nya etableringsprogrammet. Den sekretess som i dag gäller för ärenden om etableringsplaner och ersättning enligt etableringslagen bör gälla i ärenden om etableringsinsatser och ersättning till nyanlända invandrare enligt de nya förordningarna. Hänvisningen i 28 kap. 12 a § OSL bör därför justeras till att i stället hänvisa till sådana ärenden.

Den kommunala skyldigheten att verka för att nyanlända invandrare påbörjar utbildning

Av 20 kap. 29 § skollagen följer att varje kommun aktivt ska verka för att nå dem i kommunen som har rätt till kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare och för att motivera dem att delta i utbildningen. Utbildningen ska finnas tillgänglig så snart som möjligt efter det att en rätt till utbildningen inträtt. Om det inte finns särskilda skäl ska utbildningen kunna påbörjas inom tre månader. När det gäller nyanlända som omfattas av etableringslagen ska varje kommun aktivt verka för att dessa kan påbörja utbildningen inom en månad från det att den nyanlände anmält sig till utbildningen hos kommunen.

Den nya lagen om det statliga ansvaret för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare föreslås innehålla målgruppsbestämmelser (se avsnitt 5.5). Det innebär att staten, genom Arbetsförmedlingen, kommer att ha ansvar för att nyanlända som omfattas av den nya lagen erbjuds etableringsinsatser. Målgruppen föreslås motsvara den som gäller i etableringslagen med undantag för unga som saknar föräldrar här i landet. Bestämmelsen som reglerar en kommuns skyldighet att aktivt verka för att nyanlända kan påbörja en utbildning i svenska för invandrare inom en månad från det att den nyanlände anmält sig till utbildningen bör justeras så att den gäller nyanlända invandrare som omfattas av den nya lagen om ansvar för etableringsinsatser.

Skälen för bedömningen

Det finns även ett stort antal förordningar som hänvisar till etableringslagen. Förordningar bör ses över genom att hänvisningarna ersätts på motsvarande sätt som för de hänvisningar som finns i de ovan angivna lagarna.

10 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2018. Äldre bestämmelser ska gälla för förhållanden som inträffat före ikraftträdandet.

Skälen för förslaget: Lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Inför ikraftträdandet behöver Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen dock bl.a. anpassa sitt systemstöd. Ändringarna föreslås därför träda i kraft den 1 januari 2018.

Av rättssäkerhetsskäl bör de nya reglerna inte ges någon retroaktiv effekt. Äldre bestämmelser bör därför i förekommande fall gälla för förhållanden som inträffat före lagändringarnas ikraftträdande.

11 Konsekvenser

11.1 Övergripande konsekvenser

Förslagen som helhet syftar till att minska onödig administration och skapa bättre förutsättningar för en ökad flexibilitet och effektivitet inom uppdraget. Förslagen ger regeringen och Arbetsförmedlingen större möjligheter att anpassa verksamheten i etableringsuppdraget efter ändrade förutsättningar. De syftar även till att göra regelverket inom etableringsuppdraget mer likt övrig reglering inom arbetsmarknadspolitiken.

För att åstadkomma nämnda förändringar placeras den materiella regleringen för etableringsinsatser med tillhörande ersättningar i förordning. Även om den materiella regleringen placeras i förordning kommer det statliga åtagandet för etableringsinsatser och individersättningar kvarstå. Förskjutningen av reglering från lag till förordning medför förbättringar för såväl de som deltar i etableringsuppdraget som för berörda myndigheter.

Stödet till individen i form av etableringsersättning och insatser inom ramen för etableringsuppdraget är tänkt att i stor utsträckning motsvara dagens system, om än med vissa förändringar som beskrivs i denna departementspromemoria. Förändringarna av regelverket förväntas bidra till ökade möjligheter för Arbetsförmedlingen att anpassa etableringsinsatserna till varje individs behov både på lång och kort sikt. Nyanlända kommer att erbjudas individuellt anpassade insatser för att uppnå målet med en effektiv etablering i arbets- och samhällslivet. Arbetsförmedlingens ökade handlingsutrymme att utforma insatser utifrån individens behov tillsammans med ökade krav på den nyanlände att själv bidra till sin arbetsmarknads-etablering förväntas leda till en effektivare etablering.

Genom en anpassning av regelverket för etableringsuppdraget till det regelverk som gäller för övriga arbetssökande uppnås en likabehandling av arbetssökande oavsett om han eller hon är nyanländ. Detta ökar i sin tur legitimiteten för hela systemet. Enhetligare regler med färre särlösningar kan också förväntas bidra till en enklare och effektivare handläggning för myndigheter och kommuner.

Att nyanlända ska anvisas till ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program medför ett mer enhetligt system som i sig bör underlätta för tillämpande myndigheter. Även borttagandet av den s.k. rättighetsbaserade regleringen, med dess begränsningar, bör kunna bidra till ökad tydlighet och förenkla Arbetsförmedlingens arbete. Detta bör kunna leda till att Arbetsförmedlingen i större utsträckning kan anpassa handlingsplanen och insatserna efter de nyanländas individuella behov av insatser och efter ändrade förutsättningar. Förändringen innebär att det blir tydligare för den nyanlande vad som förväntas av honom eller henne, dvs. att ta del av de insatser som han eller hon anvisas till och är i behov av för att påskynda sin arbetsmarknadsetablering.

11.2 Konsekvenser för enskilda

Sammantaget syftar förslagen till att öka flexibiliteten och effektiviteten i etableringsuppdraget. Genom att Arbetsförmedlingen kan lägga mindre tid på administration och fokusera mer på vilka insatser som är lämpliga för individen förbättras förutsättningarna för en snabbare etablering i arbets- och samhällslivet för deltagarna.

Målgruppen för Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag föreslås vara oförändrad, förutom när det gäller nyanlända i åldern 18–19 år som saknar föräldrar i landet som inte längre omfattas av etableringsuppdraget. Förslaget förväntas medföra att fler i denna målgrupp väljer att studera inom grund- eller gymnasieskola. En konsekvens är att dessa individer i stor utsträckning bedöms komma att bli hänvisade till studiehjälp och, i mån av behov, kommunalt försörjningsstöd för sin försörjning under de första åren i landet. Då etableringsersättningen i kombination med bostadsersättning eller etableringstillägg i normalfallet är något

högre än försörjningsstödet, kan detta beroende på bl.a. boendesituation innebära en viss försämring av de ekonomiska villkoren under den första tiden i Sverige. Eftersom förslaget syftar till att skapa starkare incitament för individen att delta i och slutföra gymnasiestudier och eftersom en slutförd gymnasieutbildning ofta är en förutsättning för varaktig etablering på arbetsmarknaden, förväntas förslaget dock ha en betydande positiv effekt på dessa individers etablering på arbetsmarknaden på sikt.

11.3 Konsekvenser för statliga myndigheter

Förslagen bedöms sammantaget medföra en väsentlig minskning av administrationen hos Arbetsförmedlingen. I synnerhet medför samordningen av regelverket rörande ersättningar med motsvarande regler för övrig arbetsmarknadspolitisk verksamhet att resurser frigörs. En minskad tidsåtgång för administrativa uppgifter medger att arbetsförmedlare kan arbeta mer med kärnverksamheten i form av stöd och vägledning till individen, matchning och kontakter med arbetsgivare. En konsekvens av det nya regelverket kan dock också vara att Arbetsförmedlingen påförs vissa uppgifter som myndigheten inte har i dag för deltagarna inom etableringsuppdraget, eller att det sker en ambitionshöjning i vissa avseenden, exempelvis med koppling till åtgärdssystemet.

Förslaget om att Försäkringskassan tar över handläggningen av etableringsersättningen förväntas medföra en mer ändamålsenlig ansvarfördelning mellan myndigheterna och att myndigheternas sammantagna administrativa börda minskar. Antalet ärenden hos Försäkringskassan kommer att öka. En renodling av ansvarsområdena kan även frigöra resurser hos Arbetsförmedlingen, som i stället kan fokusera på individens arbetsmarknadsetablering. Försäkringskassan ges möjlighet att å sin sida öka sin service och stöttning till nyanlända då handläggarna kommer att ha en bättre överblick över nyanländas livssituation. Därutöver förväntas det även bli tydligare och enklare för den nyanlände i kontakten med myndigheterna, bl.a. eftersom han eller hon endast behöver ha kontakt med Försäkringskassan när etableringsersättningen ska kombineras med t.ex. föräldrapenning.

Överföring av beslut om etableringsersättning från Arbetsförmedlingen till Försäkringskassan kommer, med de övergångsbestämmelser som föreslås i denna departementspromemoria, att ske successivt. I praktiken kommer Försäkringskassan att handlägga de nya ärenden om etableringsersättning som inkommer från och med januari 2018, medan Arbetsförmedlingen fortsätter handlägga och besluta om ersättning för de individer som deltar i etableringsinsatser innan detta datum. Försäkringskassan beräknas handlägga det stora flertalet ärenden om etableringsersättning två år efter ikraftträdandet.

En överföring av resurser kommer, mot bakgrund av det ovan nämnda, att ske från Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag (UO14 anslag 1:1) till Försäkringskassan (UO10 anslag 2:1).

11.4 Konsekvenser för statens budget

Förslaget som innebär att nyanlända i åldern 18–19 år som saknar föräldrar i landet utesluts från etableringsinsatser och ersättning medför att antalet deltagare i etableringsuppdraget minskar. Därmed minskar också kostnaderna i statsbudgetens utgiftsområde 13, anslagen 1:3 Etableringsersättning till vissa nyanlända invandrare samt 1:4 Ersättning för insatser för vissa nyanlända invandrare. Detta motsvaras dock till viss del av ökade kostnader för studiehjälp m.m. till följd av att fler väntas fullfölja sina gymnasiestudier i stället för att påbörja etableringsinsatser. Antalet nyanlända i åldern 18–19 år som deltar i etableringsuppdraget är begränsat, ca 550 personer år 2017. Även om antalet väntas öka de närmaste åren till följd av att det totala antalet kommunmottagna ökar, kommer konsekvenserna inte vara betydande.

I övrigt väntas konsekvenserna för staten vara försumbara eftersom det nya regelverket inte innebär några större materiella förändringar jämfört med dagens regelverk.

11.5 Konsekvenser för kommunerna

Förslaget som innebär att nyanlända i åldern 18–19 år som saknar föräldrar i landet inte längre kommer att få möjlighet till etableringsinsatser och ersättning medför att kommunerna, vid behov, kan komma att behöva överta försörjningsansvaret för dessa personer från och med 2018. Finansieringsprincipen är i detta fall inte tillämpbar då det rör sig om en förändring i ett statligt transfereringssystem. Som nämns ovan är antalet som deltar i etableringsuppdraget i åldern 18-19 år begränsat, cirka 550 personer år 2017. Förändringen kan ge effekt på kommunernas utgifter men då endast i mycket liten omfattning.

Vad gäller konsekvenser för den kommunala självstyrelsen görs bedömningen att den föreslagna förändringen inte föranleder några sådana då kommunerna redan i dag, vid behov, ansvarar för den målgrupp som förslaget omfattar.

11.6 Konsekvenser för företag

Förslagen bedöms inte ha några konsekvenser avseende små företags förutsättningar i förhållande till större företags. Även i andra avseenden bedöms konsekvenserna för företag vara försumbara.

11.7 Andra samhällsekonomiska konsekvenser

I den mån förslagen bidrar till snabbare etablering i arbete eller förbättrad matchning på arbetsmarknaden, uppstår positiva samhällsekonomiska effekter. Att Arbetsförmedlingen bl.a. kan ägna mindre tid åt administration och mer tid åt stöd och vägledning till individen, matchning och kontakter med arbetsgivare kan bidra till fler övergångar till arbete och studier från etableringsuppdraget. Det är dock svårt att på förhand skatta sysselsättningseffekterna av förslagen.

Generellt sett medför gruppens storlek att även måttliga sysselsättningseffekter kan ha betydande samhällekonomisk betydelse. Arbetsförmedlingen bedömer att etableringsuppdraget har i genomsnitt 83 500 deltagare år 2017. Som ett räkneexempel

skulle en höjning av sysselsättningsgraden i gruppen med en procentenhet ge ett tillskott i samhällsekonomin om ca 835 arbetade år, eller cirka 1,3 miljoner arbetade timmar, i samhällsekonomin. Även med mycket försiktiga antaganden om värdet av en arbetad timme och varaktigheten i sysselsättningshöjningen, skulle det ekonomiska värdet av en höjd sysselsättningsgrad med en procentenhet för en årskull deltagare i etableringsuppdraget sannolikt uppgå till åtskilliga hundratals miljoner kronor. Mot bakgrunden att endast 30 procent av deltagarna som lämnat etableringsuppdraget är i arbete eller utbildning inom 90 dagar efter avslutad etableringsplan, är utrymmet för förbättring betydande.

11.8 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Att förbättra förutsättningarna för jämställdhet för nyanlända kvinnor och män utgjorde ett väsentligt mål för regeringen i samband med att etableringsuppdraget utformades. Denna målsättning är fortsatt aktuell och målet har endast delvis uppnåtts. Den individuella etableringsersättningen som inte påverkas av inkomsterna för andra personer i hushållet skapar sannolikt starkare incitament för båda makarna i en familj att arbeta och delta i insatser. Dessa incitament är väsentligt oförändrade i de förslag som lämnas i denna promemoria.

Uppföljningar av etableringsinsatser visar dock att kvinnor fortsatt deltar i mindre omfattning i arbetsplatsförlagda eller arbetsinriktade insatser och att färre kvinnor än män arbetar då etableringsplanen löpt ut. Härvid har det befintliga regelverket inte förmått att väsentligt förändra tidigare mönster.

Förslagen i denna promemoria innebär en större frihet för Arbetsförmedlingen att, i samråd med individen, utforma längd, omfattning och inriktning på etableringsinsatserna utifrån individens förutsättningar och behov. Detta kan förbättra förutsättningarna för likabehandling mellan kvinnor och män i etableringsuppdraget, och i förlängningen till att antalet övergångar till arbete och studier bland kvinnor ökar.

En förutsättning för minskade könsskillnader är därutöver också att Arbetsförmedlingen tillämpar regelverket på samma sätt för både kvinnor och män, utifrån varje individs behov och förutsättningar. Arbetsförmedlingen har nyligen identifierat ett behov av att arbeta mer systematiskt med bland annat likabehandling av kvinnor och män inom etableringsuppdraget. Utifrån jämställdhetsperspektiv framstår det som angeläget att myndigheten fortsätter arbeta aktivt med dessa frågor.

11.9 Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Integrationspolitikens övergripande mål är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. En viktig inriktning för området är att främja nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet. Förslagen syftar till att effektivisera och förenkla statens insatser för etablering i arbets- och samhällslivet för ett bättre utfall. Genom minskad administration kan resurserna på området allokeras så att de bättre bidrar till målen.

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag om ansvar för vissa nyanlända invandras etablering i arbets- och samhällslivet

1 §

Förslaget behandlas i avsnitt 5.3.

I paragrafens *första stycke* anges innehållet och syftet med lagen. Syftet med lagen är i huvudsak att fördela ansvaret för etableringsinsatser. Bestämmelsen motsvarar delvis 1 § lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, nedan kallad etableringslagen.

I paragrafens *andra stycke* anges att lagen även innehåller bestämmelser om tystnadsplikt och uppgiftsskyldighet för anordnare av etableringsinsatser.

2 §

Förslaget behandlas i avsnitt 5.5.

I paragrafen anges en kategori av nyanlända invandrare som omfattas av lagen och därmed Arbetsförmedlingens ansvar, dvs. vilka nyanlända myndigheten ska erbjuda etableringsinsatser. Den kategori av personer som omfattas enligt paragrafen är de som har ett gällande uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl enligt vissa bestämmelser i utlänningslagen (2005:716). Personer som har ett uppehållstillstånd på andra grunder än de som anges i paragrafen omfattas inte av Arbetsförmedlingens särskilda ansvar enligt lagen. I 4 § finns undantag från huvudregeln att den nyanlände ska ha ett

gällande uppehållstillstånd för att omfattas av lagen och Arbetsförmedlingens ansvar.

Av paragrafen följer att lagen endast gäller nyanlända som har fyllt 20 men inte 65 år. Nyanlända som har fyllt 18 men inte 20 år och saknar föräldrar i landet omfattas alltså, till skillnad från tidigare, inte av lagen och därmed inte av Arbetsförmedlingen särskilda ansvar.

Det krävs vidare att den nyanlände har ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring. Vem som ska folkbokföras regleras i folkbokföringslagen (1991:481). Huvudregeln är att den som efter inflyttning kan antas under sin normala livsföring komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvilan) i landet under minst ett år ska folkbokföras. Även den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet ska folkbokföras om han med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sitt egentliga hemvist här. I praktiken är det i första hand personer som har permanenta uppehållstillstånd och uppehållstillstånd som tidsbegränsats till åtminstone ett år som omfattas av lagen, och alltså Arbetsförmedlingens särskilda ansvar.

Den nyanlände ska tillhöra någon av personkategorierna i punkterna 1, 2 eller 3 för att omfattas av lagen.

Punkt ett avser personer som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1, 2, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716). I 5 kap. 1 § utlänningslagen föreskrivs att uppehållstillstånd ska beviljas för flyktingar och skyddsbehövande i övrigt. I 5 kap. 2 § utlänningslagen föreskrivs en rätt till uppehållstillstånd för utlänningar som tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning). Härmed avses de vidarebosatta flyktingar som överförs till Sverige i samarbete med FN:s flyktingorgan, UNHCR, och som kommer direkt till Sverige från ett annat land, ofta ett flyktingläger. De har som regel permanent uppehållstillstånd redan vid ankomsten till Sverige och bosätts genom Migrationsverkets försorg direkt i en kommun. I 5 kap. 4 § utlänningslagen föreskrivs att uppehållstillstånd på grund av Sveriges internationella åtaganden i vissa situationer ska beviljas om det inte föreligger synnerliga skäl. I förarbetena till bestämmelsen anges att avvisnings- och utvisningsbeslut kan, på talan av sökande,

prövas av sådana internationella organ som har behörighet att pröva enskilda klagomål (prop. 2004/05:170 s. 278 f.). Sådan behörighet har bl.a. den europeiska domstolen för mänskliga rättigheter (Europadomstolen) samt FN:s övervakningskommittéer, däribland FN-kommittén mot tortyr (CAT). Såvitt gäller Europadomstolen avser prövningen i utlänningsmål i regel om ett avvisnings- eller utvisningsbeslut strider mot artikel 3 (skyddet mot tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning) i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), som gäller som lag. Fråga kan också uppkomma om beslutet strider mot artikel 8 i konventionen (skyddet för familjelivet). Såvitt gäller CAT avser prövningen om ett avvisnings- eller utvisningsbeslut strider mot artikel 3 i 1984 års FN-konvention mot tortyr (förbudet mot utvisning till ett land där det finns grundad anledning anta att utlänningen skulle utsättas för tortyr). I 5 kap. 6 § utlänningslagen föreskrivs att uppehållstillstånd får beviljas på grund av synnerligen ömmande omständigheter.

Punkt två avser personer som har beviljats uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen på grund av verkställighetshinder, t.ex. för att det finns skäl原因 anledning att anta att utlänningen skulle vara i fara att straffas med döden, eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning om han eller hon avvisades till sitt hemland.

Punkt tre avser personer som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd enligt 21 kap. utlänningslagen. Bestämmelsen omfattar även de vittnen och deras anhöriga som i enlighet med 22 kap. utlänningslagen och efter framställan från en internationell tribunal eller domstol har beviljats uppehållstillstånd i Sverige.

Målgruppen i paragrafen motsvarar den målgrupp som framgår av 2 § etableringslagen.

3 §

Förslaget behandlas i avsnitt 5.5.

I paragrafen anges en annan kategori av nyanlända som omfattas av lagen och därmed Arbetsförmedlingens särskilda ansvar. Den kategori som avses här är nyanlända med ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring på grund av anknytning till en utlänning som har beviljats sitt uppehållstillstånd med stöd av någon av de bestämmelser som anges i 2 §. Upphållstillstånd på grund av anknytning ska under vissa förutsättningar ges till en utlänning som är anhörig till någon som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här, den s.k. anknytningspersonen. De anhöriga som kan få uppehållstillstånd på grund av anknytning är bl.a. medlemmar ur kärnfamiljen, dvs. make, maka, sambo och ogifta barn under 18 år till anknytningspersonen. Den kategori av personer som omfattas enligt paragrafen är de som har ett gällande uppehållstillstånd. I 4 § finns undantag från huvudregeln att den nyanlände ska ha ett gällande uppehållstillstånd för att omfattas av lagen och Arbetsförmedlingens ansvar.

Av paragrafen följer att lagen endast gäller nyanlända anknytningspersoner som har fyllt 20 men inte 65 år. Även för den här kategorin krävs att den nyanlände har ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring.

Ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning ska ha gjorts inom sex år från det att anknytningspersonen först togs emot i en kommun. Tidpunkten för mottagandet ska anses vara den dag anknytningspersonen enligt uppgift i folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet folkbokfördes i en kommun. Den kommun där den nyanlände folkbokförs första gången behöver inte vara samma kommun som den där den nyanlände är bosatt när etableringsinsatserna påbörjas.

Målgruppen i paragrafen motsvarar i huvudsak den målgrupp som framgår av 2 a § etableringslagen.

4 §

Förslaget behandlas i avsnitt 5.5.

I paragrafen anges att nyanlända invandrare som har haft ett uppehållstillstånd och som inom giltighetstiden för uppehållstillståndet ansökt om ett fortsatt sådant tillstånd omfattas av målgruppen i lagen under prövningen av ansökan.

Bestämmelsen innebär att en nyanländ under tiden för prövningen av ett fortsatt uppehållstillstånd omfattas av lagen fram tills ett lagakraftvunnet beslut. Att en nyanländ omfattas av lagen under prövningstiden innebär att han eller hon också ska erbjudas etableringsinsatser på samma sätt som nyanlända som omfattas av 2 och 3 §§.

Bestämmelsen utgör ett undantag från huvudregeln om att uppehållstillståndet ska vara gällande för att nyanlända ska omfattas av lagen och därmed Arbetsförmedlingens ansvar.

Bestämmelsen fanns inte tidigare i etableringslagen.

5 §

Förslaget behandlas i avsnitt 5.4.

I paragrafens *första stycke* anges att det är Arbetsförmedlingen som ansvarar för insatser till vissa nyanlända invandrare. Myndighetens ansvar är tvådelat och innebär att insatser ska erbjudas för etablering i både arbets- och samhällslivet. Ansvaret sträcker sig dock endast till att erbjuda och tillhandahålla sådana insatser. Till skillnad från vad som gällde enligt 6 § etableringslagen har den enskilde alltså ingen uttrycklig rätt att få en etableringsplan med etableringsinsatser. Den nyanlände har ett eget ansvar att ta emot de etableringsinsatser som erbjuds för att insatserna faktiskt ska kunna genomföras.

I paragrafens *andra stycke 1* finns en upplysningsbestämmelse som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om under vilka förutsättningar Arbetsförmedlingen ska erbjuda nyanlända etableringsinsatser. Det kan t.ex. handla om föreskrifter då nyanlända inte ska erbjudas etableringsinsatser på grund av sjukdom eller föräldraledighet. Det kan också handla om situationer då nyanlända arbetar, studerar eller av annan anledning inte kan delta i etableringsinsatser.

I paragrafens *andra stycke 2* finns en upplysningsbestämmelse som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om vilka insatser eller aktiviteter som kan utgöra etableringsinsatser och vilken omfattning och längd insatserna ska ha. Sådana föreskrifter är också nödvändiga för att etableringsinsatserna ska få ett reellt och ändamålsenligt innehåll.

Bestämmelsen fanns inte tidigare i etableringslagen.

6 §

Förslaget behandlas i avsnitt 5.6.

I paragrafen anges att det är Arbetsförmedlingen som har ansvar för att samordna etableringsinsatserna. Myndigheten ska även vara stödande och pådrivande i förhållande till de parter som på något sätt är involverade i insatserna, t.ex. anordnare av praktikplatser och utbildning.

Bestämmelsen tydliggör att det är Arbetsförmedlingen som har det övergripande ansvaret för etableringsinsatserna, även om andra aktörers medverkan är avgörande för de nyanländas arbetsmarknadsetablering.

Bestämmelsen motsvarar 3 § etableringslagen.

7 §

Förslaget behandlas i avsnitt 5.7.

I paragrafen anges att det är länsstyrelsernas uppgift att främja samverkan mellan de statliga, kommunala och privata aktörer som i länet anordnar aktiviteter för nyanlända.

Bestämmelsen motsvarar 4 § etableringslagen.

8 §

Förslaget behandlas i avsnitt 5.8.

I paragrafen anges att tystnadsplikt gäller för den som är eller har varit verksam inom en yrkesmässigt bedriven verksamhet för

nyanlända. Det är alltså privata företag som t.ex. anordnar utbildning och praktik som omfattas av bestämmelsen.

I det allmännas verksamhet finns regler om handlingars offentlighet och sekretess i offentlighet- och sekretesslagen (2009:400).

Bestämmelsen motsvarar 14 § etableringslagen.

9 §

Förslaget behandlas i avsnitt 5.9.

I paragrafens *första stycke* föreskrivs en skyldighet för anordnare av aktiviteter för vissa nyanlända invandrare att till den myndighet som regeringen bestämmer lämna de uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. Skyldigheten gäller för såväl kommuner som privata aktörer som tillhandahåller etableringsinsatser, t.ex. utbildning eller praktik. De föreskrifter som kan meddelas i anslutning till lagen är både bestämmelser om etableringsinsatser och de olika ersättningarna som nyanlända kan ha rätt till vid deltagande i insatserna. Uppgifter som kan vara av betydelse för tillämpningen av föreskrifterna kan t.ex. handla om frånvaro från aktiviteter som behövs som underlag för att beräkna en ersättning som den nyanlände har rätt till.

I paragrafens *andra stycke* finns en upplysningsbestämmelse som anger att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om en anordnares skyldighet att lämna uppgifter enligt första stycket.

Bestämmelsen motsvarar 16 § etableringslagen.

10 §

Förslaget behandlas i avsnitt 5.10.

I paragrafen anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om ersättning till nyanlända invandrare. Enligt bestämmelsen kan föreskrifter endast meddelas med stöd av regeringens restkompetens, vilket bl.a. innebär att kommuner genom meddelade förordningar inte kan

åläggas en skyldighet att ersätta nyanlända som deltar i etableringsinsatser.

Bestämmelsen anger att regeringen kan bestämma om olika typer av ersättningar som t.ex. etableringsersättning, etableringstillägg och bostadsersättning. Regeringen kan även bestämma vilken myndighet som ska besluta om och betala ut de olika ersättningarna.

Bestämmelsen motsvarar delvis 15 § andra stycket etableringslagen.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslaget behandlas i avsnitt 10.

Lagändringarna träder i kraft den 1 januari 2018.

Den upphävda lagens bestämmelser ska tillämpas för personer som har en pågående etableringsplan vid lagens ikraftträdande och under hela deras etableringstid.

12.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

8 §

Förslaget behandlas i avsnitt 9.

I paragrafen anges vilka förutsättningar som ska gälla för rätt till bistånd enligt lagen.

Paragrafens *fjärde stycke* är ändrat. Bestämmelsen innebär att bostadsersättning, dagersättning och särskilt bidrag inte betalas ut för tid då en utlänning deltar i etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Av lagen (0000:00) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare framgår vilka personer som ska anses som vissa nyanlända invandrare.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslaget behandlas i avsnitt 10.

Lagändringarna träder i kraft den 1 januari 2018.

Äldre föreskrifter gäller fortfarande för ersättningar som är beviljade enligt den upphävda lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

12.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

10 §

Förslaget behandlas i avsnitt 9.

I paragrafen regleras när arbetslöshetsersättning inte lämnas till en sökande.

Paragrafens *första stycke 4* är ändrat. Bestämmelsen innebär att en sökande som deltar i etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare inte har rätt till arbetslöshetsersättning. Av lagen (0000:00) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare framgår vilka personer som ska anses som vissa nyanlända invandrare.

16 c §

Förslaget behandlas i avsnitt 9.

I paragrafen finns regler om ramtidens bestämmande och närmare bestämt vilken tid som inte ska räknas när ramtiden bestäms.

Paragrafens *första stycke 3* är ändrat. Bestämmelsen innebär att tid då en sökande deltar i etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare i det nya arbetsmarknadspolitiska programmet inte ska räknas in i ramtiden. Av lagen (0000:00) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare framgår vilka personer som ska anses som vissa nyanlända invandrare.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslaget behandlas i avsnitt 10.

Lagändringarna träder i kraft den 1 januari 2018.

Äldre föreskrifter gäller fortfarande för ersättningar som är beviljade enligt den upphävda lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

12.4 Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

8 kap. 13 §

Förslaget behandlas i avsnitt 9.

Paragrafen är ändrad. Bestämmelsen innebär att det uttryckligen anges att etableringsersättning, etableringstillägg och bostadsersättning till vissa nyanlända invandrare är skattefria. Av lagen (0000:00) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare framgår vilka personer som ska anses som vissa nyanlända invandrare.

Ändringen är föranledd av att lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare är upphävd, men innebär ingen ändring i sak.

11 kap. 35 §

Förslaget behandlas i avsnitt 9.

I paragrafen finns regler om när stöd som avser ersättning för utgifter för logi eller resor m.m. inte ska tas upp till beskattning.

Paragrafens *första stycke 1* är ändrat. Bestämmelsen innebär att stöd som avser ersättning för utgifter för logi eller resor m.m. ska inte tas upp om det lämnas till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program som berättigar deltagaren till aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning. Ändringen är föranledd av att vissa nyanlända numera erbjuds etableringsinsatser inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Ändringarna i paragrafens *andra och tredje stycke* är endast av språklig karaktär.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslaget behandlas i avsnitt 10.

Lagändringarna träder i kraft den 1 januari 2018.

Äldre föreskrifter gäller fortfarande för ersättningar som är beviljade enligt den upphävda lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

12.5 Förslaget till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)

3 kap. 25 §

Förslaget behandlas i avsnitt 9.

I paragrafen anges när studiemedel inte får lämnas.

Paragrafens *första stycke 2* är ändrat och anger att studiemedel inte får lämnas eller tas emot för den tid för vilken det lämnas aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning för att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Ändringen är föranledd av att vissa nyanlända numera får etableringsersättning för att delta i etableringsinsatser inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program. Förändringen innebär inget nytt i sak.

Paragrafens *första stycke 7* är upphävt med anledning av att förbudet mot att lämna studiemedel till nyanlända numera regleras i paragrafens första stycke 2.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslaget behandlas i avsnitt 10.

Lagändringarna träder i kraft den 1 januari 2018.

Äldre föreskrifter gäller fortfarande för etableringsersättning som är beviljad enligt den upphävda lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

12.6 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

11 kap. 11 c §

Förslaget behandlas i avsnitt 9.

Paragrafen har upphävts. Ändringen är en följd av att ärenden om etableringsersättning till nyanlända invandrare inte längre ska handläggas av Arbetsförmedlingen utan av Försäkringskassan. En socialnämnd har redan enligt 11 kap. 11 § socialtjänstlagen rätt att ta del av uppgifter om förmån, ersättning eller annat stöd åt nyanlända hos Försäkringskassan.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslaget behandlas i avsnitt 10.

Lagändringarna träder i kraft den 1 januari 2018.

Äldre föreskrifter gäller fortfarande för uppgifter om ersättning som har beslutats enligt den upphävda lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

12.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

1 §

Förslaget behandlas i avsnitt 8.6.1.

I paragrafen finns bestämmelser om tillämpningsområdet för Arbetsförmedlingens behandling av personuppgifter.

Paragrafens *andra stycke* är upphävt med anledning av att Arbetsförmedlingen inte längre handlägger ärenden om ersättning enligt etableringslagen och ärenden om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare.

5 §

Förslaget behandlas i avsnitt 8.6.2.

Paragrafen reglerar de s.k. sekundära ändamålen, dvs. Arbetsförmedlingens behandling av personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs hos andra myndigheter och i kommuner.

Paragrafens *första stycke 3* har ändrats. Ändringen innebär ett förtydligande att Arbetsförmedlingen inte bara får behandla personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens tillsyn, utan även för uppföljning. Ändringen är föranledd av att Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring fått ett utvidgat tillsyns- och uppföljningsansvar över åtgärdssystemet inom aktivitetsstödet, utvecklingsersättningen och etableringsersättningen.

Paragrafens *första stycke 6* är upphävt med anledning av att Arbetsförmedlingen inte längre handlägger etableringsersättning till vissa nyanlända invandrare och därmed inte heller lämnar uppgifter till Migrationsverket om sådan ersättning.

Det har i övriga gjorts vissa språkliga och redaktionella ändringar i paragrafen.

12 §

Förslaget behandlas i avsnitt 8.6.3.

Paragrafen innehåller bestämmelser om direktåtkomst till en arbetsmarknadspolitisk databas.

Paragrafens *första stycke* är ändrat. Migrationsverket får numera inte ha direktåtkomst till personuppgifter som behandlas i en arbetsmarknadspolitisk databas. Ändringen är föranledd av att Arbetsförmedlingen inte längre handlägger etableringsersättningen.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslaget behandlas i avsnitt 10.

Lagändringarna träder i kraft den 1 januari 2018.

Äldre föreskrifter gäller fortfarande när en nyanländ invandrare har rätt till ersättning enligt den upphävda lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

12.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:469) om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring

4 §

Förslaget behandlas i avsnitt 8.4.1.

I paragrafen finns bestämmelser om de primära ändamålen för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens, nedan kallad IAF, behandling av personuppgifter. De primära ändamålen har ändrats vilket innebär utökade möjligheter för IAF att behandla personuppgifter i myndighetens verksamhet.

Paragrafens *första stycke 3* har ändrats till att även omfatta åtgärder inom etableringsersättningen. Det innebär att IAF numera får behandla personuppgifter om det behövs för tillsyn över handläggning av och rutiner för handläggning av sådana ärenden hos Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan som rör åtgärder inom aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning eller för uppföljning av sådana åtgärder. Med åtgärder avses varning och avstängning från rätt till aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning.

15 §

Förslaget behandlas i avsnitt 8.4.2.

I paragrafens *första och andra stycke* finns bestämmelser som tar över arkivlagens bestämmelser om bevarande och gallring. Personuppgifterna ska gallras inom två respektive tio år. Skyldigheten att gallra innebär att personuppgifter ska aidentifieras eller förstöras när tidpunkten för gallring är inne. Det är den elektroniska informationen som ska gallras. Uppgifter som finns kvar på papper omfattas inte av denna gallringsbestämmelse.

Ändringen i *första stycket* är en följd av att IAF:s tillsyns- och uppföljningsansvar har utökats, vilket innebär att myndigheten behöver behandla fler integritetskänsliga personuppgifter som ska gallras inom två år.

Ändringarna i paragrafens *andra och tredje stycke* är endast av språklig karaktär.

12.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter

3 kap. 7 §

Förslaget behandlas i avsnitt 9.

I paragrafen ges kommunerna kompetens att samverka med varandra i fråga om samhällsorientering. Ändringen är föranledd av att etableringslagen numera är upphävd och att alla lagregler om samhällsorientering är samlade i lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslaget behandlas i avsnitt 10.

Lagändringarna träder i kraft den 1 januari 2018.

Äldre föreskrifter gäller fortfarande när en nyanländ invandrare har en etableringsplan enligt den upphävda lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

12.10 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

28 kap. 12 a §

Förslaget behandlas i avsnitt 9.

Paragrafen och rubriken närmast före paragrafen är ändrad med anledning av att lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända

invandrare är upphävd. Paragrafen innebär att sekretess, utöver den sekretess som i övrigt gäller för utlänningar enligt 21 kap. 5 §, ska gälla med omvänt skaderekvisit för uppgift om enskilds personliga förhållanden när uppgiften förekommer i ärenden om etableringsinsatser och ersättning till vissa nyanlända invandrare. Av lagen (0000:00) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare framgår vilka personer som ska anses som vissa nyanlända invandrare.

Enligt paragrafen ska Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan kunna hemlighålla känsliga uppgifter i ärenden om etableringsinsatser och ersättning till nyanlända invandrare, t.ex. uppgift om enskilds hälsotillstånd.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslaget behandlas i avsnitt 10.

Lagändringarna träder i kraft den 1 januari 2018.

Äldre föreskrifter gäller fortfarande för uppgifter i ärende om etableringsplan och i ärende om ersättning enligt den upphävda lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

12.11 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

6 kap. 10 §

Förslaget behandlas i avsnitt 7.4.

I paragrafen har hänvisningen till 26 kap. 16 a § tagits bort eftersom 26 kap. 16 a § har upphävts. Ändringen innebär inget nytt i sak.

26 kap. 13 §

Förslaget behandlas i avsnitt 7.5.

I paragrafen regleras skyddet för den sjukpenninggrundande inkomsten, nedan kallad SGI, för försäkrade som deltar i arbetsmarknadspolitiska program eller står till arbetsmarknadens förfogande. I paragrafen finns även en nödvändig upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har möjlighet att meddela föreskrifter.

I paragrafens *första stycke 1* anges att SGI-skydd gäller under tid då den försäkrade deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och får aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning. Det innebär att bestämmelsen numera även gäller nyanlända som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program med etableringsersättning.

I paragrafens *andra stycke 1* finns en upplysning om regeringens möjlighet att meddela föreskrifter om undantag från kravet på att den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program ska få aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning för att den sjukpenninggrundande inkomsten ska vara skyddad. Det innebär att bestämmelsen numera även innefattar nyanlända som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program med etableringsersättning.

26 kap. 16 a §

Förslaget behandlas i avsnitt 7.4.

Paragrafen har upphävts. Ändringen är en följd av att etableringslagen har upphävts och att nyanlända invandrare erbjuds insatser i form av ett arbetsmarknadspolitiskt etableringsprogram. SGI-skydd för nyanlända invandrare regleras numera i 26 kap. 13 §.

26 kap. 19 §

Förslaget behandlas i avsnitt 7.6.

Paragrafen reglerar hur sjukpenningen vid sjukdom ska beräknas för försäkrade som deltar i arbetsmarknadspolitiska program.

Paragrafen har ändrats så att nyanländas sjukpenning, liksom för andra arbetssökande, ska beräknas på en SGI som har fastställts på grundval av enbart den inkomst av eget arbete som den försäkrade kan antas få under tid han eller hon deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program med etableringsersättning. Ändringen är en följd av att nyanlända invandrare inte längre deltar i aktiviteter enligt en etableringsplan utan numera ges etableringsinsatser inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program.

I paragrafen har det även gjorts några redaktionella ändringar.

27 kap. 14 §

Förslaget behandlas i avsnitt 7.6.

Paragrafen anger att sjukpenning kan lämnas för tid efter de första 14 dagarna av en sjukperiod för försäkrade som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program eller står till arbetsmarknadens förfogande. Bestämmelsen omfattar numera nyanlända som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och får etableringsersättning.

Paragrafen har genomgått en redaktionell förändring.

97 kap 13 §

Förslaget behandlas i avsnitt 7.6.

Paragrafen reglerar vilka vissa andra inkomster som ska ingå i beräkningen av en försäkrads bidragsgrundande inkomst i ärenden om bostadsbidrag.

Ändringen i *första stycket 5* är en följd av att etableringslagen är upphävd, men innebär inget nytt i sak.

114 kap. 8

Förslaget behandlas i avsnitt 8.5.1.

I paragrafen finns bestämmelser om de sekundära ändamålen för Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens behandling av personuppgifter. De sekundära ändamålen har ändrats vilket innebär utökade möjligheter för Försäkringskassan och

Pensionsmyndigheten att behandla personuppgifter för tillhandahållande av information i andra myndigheters verksamhet.

Paragrafens *första stycke 1* har ändrats till att även omfatta Migrationsverket. Det innebär att Försäkringskassan numera får behandla personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs som underlag för beslut om och kontroll av förmåner, ersättningar och andra stöd åt enskilda i den verksamhet som bedrivs av Migrationsverket. Ändringen är föranledd av att Försäkringskassan tagit över handläggningen av etableringsersättningen och att det därför är kassan som har den information som Migrationsverket kan behöva för att bedöma rätten till bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., nedan kallad LMA.

114 kap. 21

Förslaget behandlas i avsnitt 8.5.2.

Paragrafen anger vilka som får ha direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen. Paragrafen har ändrats så att Migrationsverket får ha direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen för de ändamål som anges i 8 § 1, dvs. för bedömningen av rätt till bistånd enligt LMA.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslaget behandlas i avsnitt 10.

Lagändringarna träder i kraft den 1 januari 2018.

Äldre föreskrifter gäller fortfarande när en nyanländ invandrare har en etableringsplan enligt den upphävda lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

12.12 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

20 kap. 29 §

Förslaget behandlas i avsnitt 9.

I paragrafen finns bestämmelser om kommunens ansvar för att aktivt verka för att nå dem i kommunen som har rätt till kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare och för att motivera dem att delta i utbildningen. Paragrafen är ändrad med anledning av att etableringslagen är upphävd. Paragrafen hänvisar nu i stället till målgruppen i lagen (0000:00) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Målgruppen motsvarar den som gällde i etableringslagen med undantag för unga som saknar föräldrar här i landet.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslaget behandlas i avsnitt 10.

Lagändringarna träder i kraft den 1 januari 2018.

Äldre föreskrifter gäller fortfarande när en nyanländ invandrare har en etableringsplan enligt den upphävda lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

12.13 Förslaget till lag om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare

1 §

Förslaget behandlas i avsnitt 6.3.

Paragrafens *andra stycke* är borttaget med anledning av att målgruppen för etableringslagen, med några mindre ändringar, numera ingår i målgruppen för denna lag. Stycket reglerade tidigare förhållandet mellan denna lag och etableringslagen. Bestämmelsen innebar tidigare att kommunen inte var skyldig att erbjuda

samhällsorientering enligt denna lag om den nyanlände omfattas av etableringslagen.

I paragrafen finns nu endast bestämmelser om lagens innehåll.

1 a §

Förslaget behandlas i avsnitt 6.4.

Paragrafen är ny och reglerar målgruppen för kommunernas skyldighet att erbjuda nyanlända invandrare samhällsorientering. Målgruppen i paragrafen motsvarar, bortsett från ålderskategorin och kravet på att vara folkbokförd i en kommun, den målgrupp som framgår av 2 § etableringslagen.

Enligt paragrafen ska en nyanländ, för att omfattas av lagen, ha fyllt 18 men inte 65 år, vara folkbokförd i en kommun och ha beviljats uppehållstillstånd efter ansökan i enlighet med angivna bestämmelser i utlänningslagen (2005:716).

Att den nyanlände ska ha fyllt 18 år innebär i enlighet med treårsregeln i 4 § att nyanlända som fyller 18 inom tre år från den dag de först folkbokfördes i en kommun, omfattas av lagen från den dag de fyller 18 år under förutsättning att de inte går i gymnasieskola. Att den nyanlände ska vara under 65 år innebär inte att kommunens skyldighet att erbjuda samhällsorientering upphör i alla situationer när den nyanlände fyller 65 år. Bestämmelsen är nämligen avsedd att tolkas så att kommunens skyldighet kvarstår i två fall. Det ena fallet är när den nyanlände påbörjat samhällsorienteringen och fyller 65 år innan den slutförts. Det andra är om den nyanlände, efter att ha tagit del av kommunens erbjudande om samhällsorientering, anmält sig för att delta i denna och fyller 65 år efter anmälan, men innan samhällsorienteringen påbörjats. Kommunen kan alltså i dessa fall inte välja att avbryta samhällsorienteringen eller inte låta den nyanlände påbörja den.

Det är Skatteverkets folkbokföringsbeslut som ligger till grund för vem som omfattas av rätten till samhällsorientering. Vem som ska folkbokföras regleras i folkbokföringslagen (1991:481). Huvudregeln är, med vissa undantag, att den som efter inflyttning kan antas under sin normala livsföring komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvilan) i landet under minst ett år, ska folkbokföras.

Punkt ett avser personer som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1, 2, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716). I 5 kap. 1 § utlänningslagen föreskrivs att uppehållstillstånd ska beviljas för flyktingar och skyddsbehövande i övrigt. I 5 kap. 2 § utlänningslagen föreskrivs en rätt till uppehållstillstånd för utlänningar som tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning). Härmed avses de vidarebosatta flyktingar som överförs till Sverige i samarbete med FN:s flyktingorgan, UNHCR, och som kommer direkt till Sverige från ett annat land, ofta ett flyktingläger. De har som regel permanent uppehållstillstånd redan vid ankomsten till Sverige och bosätts genom Migrationsverkets försorg direkt i en kommun. I 5 kap. 4 § utlänningslagen föreskrivs att uppehållstillstånd på grund av Sveriges internationella åtaganden i vissa situationer ska beviljas om det inte föreligger synnerliga skäl. I förarbetena till bestämmelsen anges att avvisnings- och utvisningsbeslut kan, på talan av sökande, prövas av sådana internationella organ som har behörighet att pröva enskilda klagomål (prop. 2004/05:170 s. 278 f.). Sådan behörighet har bl.a. den europeiska domstolen för mänskliga rättigheter (Europadomstolen) samt FN:s övervakningskommittéer, däribland FN-kommittén mot tortyr (CAT). Såvitt gäller Europadomstolen avser prövningen i utlänningsmål i regel om ett avvisnings- eller utvisningsbeslut strider mot artikel 3 (skyddet mot tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning) i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Fråga kan också uppkomma om beslutet strider mot artikel 8 i konventionen (skyddet för familjelivet). Såvitt gäller CAT avser prövningen om ett avvisnings- eller utvisningsbeslut strider mot artikel 3 i 1984 års FN-konvention mot tortyr (förbudet mot utvisning till ett land där det finns grundad anledning anta att utlänningen skulle utsättas för tortyr). I 5 kap. 6 § utlänningslagen föreskrivs att uppehållstillstånd får beviljas på grund av synnerligen ömmande omständigheter.

Punkt två avser personer som har beviljats uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen på grund av verkställighetshinder, t.ex. för att det finns skäligen anledning att anta att utlänningen skulle vara i fara att straffas med döden, eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller

förnedrande behandling eller bestraffning om han eller hon avvisades till sitt hemland.

Punkt tre avser personer som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd enligt 21 kap. utlänningslagen. Bestämmelsen omfattar även de vittnen och deras anhöriga som i enlighet med 22 kap. utlänningslagen och efter framställan från en internationell tribunal eller domstol har beviljats uppehållstillstånd i Sverige.

2 §

Förslaget behandlas i avsnitt 6.4.

Paragrafen reglerar målgruppen för kommunernas skyldighet att erbjuda nyanlända invandrare samhällsorientering.

Paragrafens *första stycke* 7 är nytt och anger att anhöriga som har beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till personer som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av någon av bestämmelserna som anges i 1 a § omfattas av lagen. Detta förutsätter att han eller hon, liksom övriga som omfattas av paragrafen, har fyllt 18 men inte 65 år och är folkbokförda i en kommun.

Uppehållstillstånd på grund av anknytning ska under vissa förutsättningar ges till en utlänning som är anhörig till någon som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här, den s.k. anknytningspersonen. De anhöriga som kan få uppehållstillstånd på grund av anknytning är bl.a. medlemmar ur kärnfamiljen, dvs. make, maka, sambo och ogifta barn under 18 år till anknytningspersonen. Det finns inte något krav på att den nyanlände ska ha ansökt om uppehållstillstånd på grund av anknytning inom viss tid från det att anknytningspersonen först togs emot i en kommun.

Bestämmelsen i paragrafens *andra stycke* är flyttad till 2 a §.

2 a §

Förslaget behandlas i avsnitt 6.4.

Paragrafen är ny och anger att lagen inte gäller nyanlända invandrare som går i gymnasieskola eller är medborgare i ett land

som är anslutet till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i Schweiz.

Bestämmelsen har flyttats från 2 § andra stycket.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslaget behandlas i avsnitt 10.

Lagändringarna träder i kraft den 1 januari 2018.

Äldre föreskrifter gäller fortfarande för beslut om samhällsorientering enligt den upphävda lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.