



Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända

Sammanfattning

Utskottet ställer sig bakom regeringens förslag till ny lag om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

Det lagförslag som utskottet tillstyrker innebär att en kommun är skyldig att efter anvisning ta emot en nyanländ invandrare för bosättning i kommunen. Vidare innebär förslaget att regeringen ska få utfärda föreskrifter om bl.a. kriterier för och förfarandet vid anvisning. Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 mars 2016.

Utskottet anser att riksdagen bör avslå yrkandena i följdmotionerna.

I betänkandet finns två reservationer (SD och V).

Behandlade förslag

Proposition 2015/16:54 Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända.

Två yrkanden i följdmotioner som väckts med anledning av propositionen.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
Ett gemensamt ansvar för mottagandet av nyanlända	5
Propositionen	6
Motionerna	8
Konstitutionsutskottets yttrande	8
Utskottets ställningstagande	8
Reservationer	11
1. Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända , punkt 1 (SD)	11
2. Behov av sanktioner, punkt 2 (V)	12
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	14
Propositionen	14
Följdmotionerna	14
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	15
<i>Bilaga 3</i>	
Konstitutionsutskottets yttrande 2015/16:KU5y	17

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. **Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända**

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2015/16:54 och avslår motion 2015/16:3290 av Paula Bieler och Markus Wiechel (båda SD).

Reservation 1 (SD)

2. **Behov av sanktioner**

Riksdagen avslår motion 2015/16:3289 av Christina Høj Larsen m.fl. (V).

Reservation 2 (V)

Stockholm den 21 januari 2016

På arbetsmarknadsutskottets vägnar

Elisabeth Svantesson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Elisabeth Svantesson (M), Annelie Karlsson (S), Katarina Brännström (M), Ann-Christin Ahlberg (S), Sven-Olof Sällström (SD), Hanif Bali (M), Patrik Björck (S), Marco Venegas (MP), Christian Holm Barenfeld (M), Eva-Lena Jansson (S), Fredrik Malm (L), Désirée Pethrus (KD), Helén Pettersson i Umeå (S), Magnus Manhammar (S), Magnus Persson (SD), Fredrik Christensson (C) och Rossana Dinamarca (V).

Redogörelse för ärendet

I detta ärende behandlar utskottet regeringens proposition 2015/16:54 Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända samt två motioner som väckts med anledning av propositionen. Regeringen föreslår att en ny lag införs som innebär att en kommun efter anvisning är skyldig att ta emot en nyanländ invandrare för bosättning i kommunen. Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 mars 2016.

Lagförslaget bygger på departementspromemorian Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända (Ds 2015:33) som har tagits fram inom Arbetsmarknadsdepartementet. Promemorian har remissbehandlats.

Lagrådet har yttrat sig över förslaget i propositionen.

Vid arbetsmarknadsutskottets sammanträde den 3 december 2015 beslutade utskottet att ge konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över propositionen och de motioner som kunde komma att väckas, i de delar som berör konstitutionsutskottets beredningsområde. Konstitutionsutskottet lämnade den 12 januari 2016 ett yttrande till utskottet (yttr. 2015/16:KU5y).

Regeringens förslag till riksdagsbeslut och förslagen i motionerna finns i bilaga 1. Regeringens lagförslag finns i bilaga 2. I bilaga 3 finns yttrandet från konstitutionsutskottet.

Utskottets överväganden

Ett gemensamt ansvar för mottagandet av nyanlända

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens lagförslag om ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända invandrare och avslår motionsyrkandena. Jämför reservationerna 1 (SD) och 2 (V).

Gällande ordning

Av förordningen (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare framgår att ansvaret för bosättning av nyanlända invandrare som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (etableringslagen) är delat mellan Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och länsstyrelserna. Förordningen gäller samma målgrupp som etableringslagen, men utan begränsning till viss ålder (1 §).

Enligt 6 § i förordningen ska Arbetsförmedlingen när det finns behov anvisa en nyanländ invandrare som har rätt till en etableringsplan bosättning i en kommun. Migrationsverket anvisar enligt 7 § kvotflyktingar, dvs. nyanlända invandrare som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716), och nyanlända invandrare som inte har rätt till en etableringsplan enligt etableringslagen, exempelvis på grund av nedsatt prestationsförmåga.

Enligt förordningen ska en nyanländ invandrare anvisas till en kommun som har träffat en överenskommelse med en länsstyrelse om mottagande för bo-sättning. Även andra som ingår i den nyanlända invandrans hushåll omfattas av anvisningen (6 och 7 §§). En anvisning för bosättning i en kommun ska göras snarast möjligt (8 §).

En nyanländ invandrare som har behov av hjälp med bosättning får anmäla detta till Arbetsförmedlingen senast sex månader efter den dag då han eller hon beviljades uppehållstillstånd. Arbetsförmedlingen ska pröva om det finns behov av anvisning för bosättning i en kommun. Vid en sådan prövning och vid valet av bosättningskommun ska beaktas vad som framkommit vid etableringssamtalet och förutsättningarna för arbete inom pendlingsavstånd. En nyanländ invandrare som bor i eget boende får enbart anvisas bosättning i en annan kommun än den som han eller hon bor i, och anvisningen ska utgå från arbetsmarknadsskäl (6 §).

Migrationsverket lämnar prognoser över hur många personer som beräknas beviljas uppehållstillstånd under de kommande åren. Utifrån det fastställer Arbetsförmedlingen efter samråd med länsstyrelserna och Migrationsverket en fördelning av mottagningsbehovet i varje län, s.k. länstal (3 §). Länsstyrelserna ska med länstalet som riktvärde träffa överenskommelser med kommuner

inom länet om mottagande för bosättning av nyanlända invandrare, s.k. kommunal, och hålla Arbetsförmedlingen och Migrationsverket underrättade om kommuntalen (4 §).

Av förordningen framgår vidare att förutsättningarna för förvärvsarbete ska vara utgångspunkten när länstalen fastställs och vid överenskommelser om kommunal. När det gäller kommunal ska det också säkerställas att det finns kapacitet för att ta emot personer med särskilda behov av vård eller rehabilitering (5 §). Beslut enligt förordningen får inte överklagas (9 §).

Propositionen

Regeringen uppmärksammar att den redan i budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1 utg.omr. 13) aviserade förslag till åtgärder för att skapa ett sammanhållet system som ger förutsättningar för en effektiv asyl- och återvändandeprocess, samtidigt som en snabb etablering i arbets- och samhällslivet främjas för de personer som har beviljats uppehållstillstånd. Regeringen har därför gett en särskild utredare i uppdrag att föreslå åtgärder för att skapa ett sammanhållet system för mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända invandare (dir. 2015:107 Översyn av mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända). Regeringen anser emellertid att det krävs en förändring redan innan den särskilda utredaren har lämnat sina förslag för att hantera det för närvarande kraftigt ökade behovet av mottagande som förväntas öka ytterligare under de kommande åren.

Regeringen konstaterar att trots flera förändringar som syftat till att stimulera kommunerna att frivilligt ta emot fler nyanlända invandrare, beräknas antalet anvisningsbara platser bli långt ifrån tillräckligt under de kommande åren. De långa väntetider som blir följderna med den nuvarande ordningen för mottagande av nyanlända invandrare som inte bosätter sig på egen hand leder till att etableringen på arbetsmarknaden och i samhället fördröjs. Regeringen anser därför att systemet för mottagande av nyanlända invandrare behöver förändras så att det främjar en effektiv etableringsprocess. Enligt regeringen är det därför nödvändigt att alla kommuner är med och tar ansvar för mottagandet av nyanlända invandrare och att en ny lag om ett sådant ansvarstagande införs.

Regeringen menar att de nyanlända invandrare som ska omfattas av den föreslagna lagen bör stämma överens med målgruppen i etableringslagen, men att den nya lagen inte ska innehålla någon begränsning till en viss ålder. De begränsningar i etableringslagen som gäller för en nyanländ invandares anhöriga bör gälla även i den föreslagna lagen. När det gäller ensamkommande barn anser regeringen att enbart ensamkommande barn som har beviljats uppehållstillstånd som kvotflyktingar bör omfattas av den nya lagen, eftersom dessa barn inte omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Den föreslagna lagen innebär en skyldighet för en kommun att efter anvisning ta emot en nyanländ invandrare för bosättning i kommunen.

Anvisningar till kommunerna ska i första hand omfatta kvotflyktingar och nyanlända invandrare som är registrerade och vistas vid Migrationsverkets anläggningsboenden. Regeringen anför att den föreslagna lagen inte påverkar en nyanländ invandrades möjlighet att bosätta sig på egen hand.

Vid fördelningen av anvisningar mellan kommunerna föreslås att hänsyn ska tas till kommunernas arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek, sammantagna mottagande av nyanlända invandrare och ensamkommande barn samt omfattning av asylsökande som vistas i kommunen. Regeringen anser att det inte är lämpligt att i lag närmare ange vad som ska ligga till grund för bedömningen av arbetsmarknadsförutsättningarna, men betonar att det inte bör vara den enskildes arbetsmarknadsförutsättningar som ska beaktas utan att detta kriterium, liksom övriga kriterier, bör användas för att utifrån statistiska data fastställa det antal nyanlända invandrare som varje län och kommun ska ta emot. Regeringen gör också bedömningen att hur viktningen mellan olika kriterier ska ske är en tillämpningsfråga som inte bör regleras, eftersom relevanta förhållanden kan ändras över tid. Regeringen framhåller vidare att de kriterier som anges i lagtexten bör vara de kriterier som alltid ska beaktas vid fördelningen av anvisningar, men att lagen inte bör utformas så att andra kriterier än de angivna utesluts från att beaktas i något led vid fördelningen.

I den nya lagen föreslås att regeringen bemyndigas att utfärda föreskrifter om fastställande av antalet nyanlända invandrare som ska anvisas under ett visst år, om den närmare prioriteringen av vilka nyanlända invandrare som ska omfattas av anvisningar under året, om förfarandet för fördelningen av anvisningar mellan kommuner, om vilka kriterier utöver de som anges i lagen som får beaktas vid fördelning av anvisningar och inom vilken tidsfrist kommunerna ska ta emot.

Regeringen gör bedömningen att sanktioner för närvarande inte bör införas i den föreslagna lagen. Regeringen föreslår också att ett beslut om anvisning inte bör kunna överklagas, varken av en kommun eller en nyanländ invandrare som omfattas av en anvisning.

Den föreslagna lagen innebär att nyanlända invandrare kommer att kunna anvisas till en kommun oberoende av om kommunen har träffat en överenskommelse om anvisning. Detta medför enligt regeringen att kommunernas handlingsutrymme påverkas och att den kommunala självstyrelsen som slås fast i regeringsformen inskränks.

Regeringens bedömning är dock att det nuvarande systemet inte säkerställer att kommunerna tar emot nyanlända invandrare i tillräcklig omfattning och att det dessutom bidrar till att en stor del av mottagandet sker i kommuner där det inte nödvändigtvis finns bäst förutsättningar för etablering.

En avvägning mellan det starka allmänna intresset av att förbättra förutsättningarna för nyanlända invandrare att snabbt etablera sig på arbetsmarknaden i syfte att bli självförsörjande och vikten av att det kommunala självstyret inte inskränks ytterligare, leder enligt regeringen i detta fall till slutsatsen att det allmänna intresset väger över. Regeringen bedömer att inskränkningen av det kommunala självstyret inte går utöver vad som är

nödvärdigt med hänsyn till de ändamål som motiverat den. Den skyldighet som den föreslagna lagen innebär anser alltså regeringen vara godtagbar även vid beaktande av proportionalitetsprincipen i regeringsformen.

Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 mars 2016.

Motionerna

I motion 2015/16:3290 yrkar Paula Bieler och Markus Wiechel (båda SD) att propositionen ska avslås.

I motion 2015/16:3289 föreslår Christina Høj Larsen m.fl. (V) ett tillkännagivande om att regeringen bör återkomma med förslag på ett sanktionssystem för de kommuner som inte efter anvisning tar emot nyanlända invandrare för bosättning senast det datum när den föreslagna lagen ska träda i kraft.

Konstitutionsutskottets yttrande

Konstitutionsutskottet yttrar sig över regeringens lagförslag och motion 2015/16:3290 (yttr. 2015/16:KU5y). Konstitutionsutskottet avgränsar sitt yttrande till hur lagförslaget förhåller sig till den kommunala självstyrelsen och regeringsformens proportionalitetsprincip och finner att regeringens lagförslag inte möter hinder i regeringsformen. I konstitutionsutskottets yttrande finns en avvikande mening (SD).

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar inledningsvis att den rådande flyktingsituationen med den snabba och dramatiska ökningen av antalet asylsökande gör att Sverige befinner sig i ett exceptionellt läge och genomgår en stor prövning. Sverige är det land i Europa som tar emot flest ensamkommande barn och flest asylsökande i förhållande till befolkningsstorlek. Utskottet vill poängtera vikten av att mottagandet av nyanlända till Sverige trots det exceptionella läget är värdigt och att mottagandet innebär möjligheter till en effektiv och ändamålsenlig etablering i Sverige för de som beviljas uppehållstillstånd.

Den aktuella krisen ställer höga krav på regeringen, på berörda myndigheter och kommuner, på samtliga partier som vill ta ansvar för Sverige i ett svårt läge och inte minst på samhället i stort där allas våra gemensamma insatser gör skillnad. Det civila samhället gör ovärderliga insatser för asylsökande och nyanlända.

Människor som kommer till vårt land ska erbjudas goda förutsättningar för att snabbt etablera sig för att bli en del av vår gemenskap, vara med och bygga upp vår välfärd och utveckla Sverige. Genom rätt investeringar för ett bättre mottagande av nyanlända invandrare och en effektivare etablering kan vi ta till vara möjligheterna och bygga Sverige starkt för framtiden. Den 23 oktober 2015 nåddes en överenskommelse mellan sex partier i riksdagen om en rad

åtgärder för ett hållbart mottagande och en snabbare etablering. Propositionen om ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända ingår som en del i den överenskommelsen.

Utskottet konstaterar att i dagsläget är mottagandet av nyanlända invandrare otillräckligt och ojämnt fördelat mellan landets kommuner. Under senare år har, som regeringen redogjort för, ett arbete bedrivits för att stimulera kommunerna att öka det frivilliga mottagandet av nyanlända invandrare, men trots detta uppgår mottagandet inte till en nivå som motsvarar behovet. Bristen på anvisningsbara platser kvarstår, och utskottet noterar att behovet kommer att öka ytterligare med anledning av den rådande flyktingsituationen.

Mot denna bakgrund välkomnar utskottet det nya lagförslaget om ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända invandrare. Den föreslagna lagen om en skyldighet för kommuner att ta emot nyanlända invandrare för bosättning syftar till att förkorta väntetiderna i anläggningsboenden och göra det möjligt att ta emot fler nyanlända invandrare för bosättning i kommunerna. På så sätt kan en mer proportionerlig fördelning av mottagandet komma till stånd och de nyanlända invandranas etablering i samhälls- och arbetslivet effektiviseras.

Utskottet anser att regeringens förslag om vilka nyanlända invandrare som ska omfattas av lagen och prioriteringen inom målgruppen vid anvisningar är väl avvägda. Liksom regeringen menar utskottet att nyanlända invandrare som har bosatt sig på egen hand bedöms ha bättre förutsättningar att etablera sig på arbetsmarknaden och i samhället, vilket motiverar att anvisningar av denna grupp bör komma i fråga först när det finns förutsättningar för kommunerna att ta emot nyanlända invandrare som redan är bosatta. Utskottet noterar att en nyanländ invandrades möjlighet att ordna sitt eget boende inte kommer att förändras genom den nya lagen.

Utskottet delar regeringens bedömning att antalet nyanlända invandrare som ska anvisas bör fastställas utifrån det beräknade mottagningsbehovet och att fördelningen av antalet nyanlända invandrare som ska anvisas under ett år därefter bör fastställas på läns- respektive kommunnivå. Utskottet menar också att regeringens förslag att bl.a. hur fördelningen av anvisningar mellan kommuner ska gå till och vilka kriterier utöver de som anges i lagen som får beaktas vid fördelningen av anvisningar bör regleras närmare i förordning. Utskottet anser nämligen att det bör finnas viss flexibilitet i förfarandet i fråga om fördelning mellan kommuner i syfte att möjliggöra regional samverkan. Det bör därför vara möjligt för en kommun att komma överens med en annan kommun inom länet eller en närliggande kommun om att fördela om antalet som ska anvisas till respektive kommun.

Utskottet instämmer också i regeringens förslag om att ett beslut om anvisning till en kommun inte ska kunna gå att överklaga, varken av en kommun eller en nyanländ invandrare som omfattas av en anvisning. Enligt utskottet skulle ett överklagbart beslut leda till osäkerhet om anvisning och fördröja etableringsprocessen för den enskilde. Utskottet delar vidare regeringens bedömning om att sanktioner för närvarande inte bör införas i den

nya lagen. I detta sammanhang noterar utskottet regeringens uttalande om att den noga kommer att följa utvecklingen av den föreslagna lagens tillämpning och vid behov initiera en översyn och överväga möjligheter till sanktioner om den föreslagna lagen inte får avsedd effekt. Enligt utskottets mening saknas det därmed skäl att nu göra ett tillkännagivande i enlighet med Vänsterpartiets motion 2015/16:3289.

Sverigedemokraterna gör i motion 2015/16:3290 gällande att förslaget innebär en inskränkning i den kommunala självstyrelsen som inte står i proportion till den åtgärd man vill uppnå och att förslaget därmed strider mot regeringsformen. Konstitutionsutskottet anför i sitt yttrande att den genomgång och analys som regeringen gjort uppfyller kraven på en sådan avvägning mellan olika intressen som föreskrivs i 14 kap. 3 § regeringsformen och att det inte heller har framkommit någon anledning att avstyrka förslaget på den grunden att det skulle stå i strid med proportionalitetsprincipen i 14 kap. 3 § regeringsformen. Konstitutionsutskottet anser alltså att lagförslaget inte möter hinder i regeringsformen. Arbetsmarknadsutskottet noterar att Lagrådet har gjort samma bedömning. Arbetsmarknadsutskottet finner inte anledning att göra någon annan bedömning och delar därmed inte Sverigedemokraternas uppfattning.

Utskottet välkomnar avslutningsvis den extra ändringsbudgeten för 2015 som beslutades den 10 december 2015 (prop. 2015/16:47, bet. 2015/16:FiU18, rskr. 2015/16:93) som innebär att 9,8 miljarder kronor tillförs kommuner och landsting som tillfälligt stöd för att hantera den rådande flyktingsituationen och att 200 miljoner kronor tillförs det civila samhället i syfte att stödja dess insatser för asylsökande och nyanlända invandrare. Den extra ändringsbudgeten är en del av migrationsöverenskommelsen den 23 oktober 2015.

Sammanfattningsvis anser utskottet att riksdagen bör anta regeringens förslag till lag om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning och avslå motionerna 2015/16:3290 (SD) och 2015/16:3289 (V).

Reservationer

1. Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända , punkt 1 (SD)

av Sven-Olof Sällström (SD) och Magnus Persson (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår regeringens förslag.

Därmed bifaller riksdagen motion 2015/16:3290 av Paula Bieler och Markus Wiechel (båda SD) och avslår proposition 2015/16:54.

Ställningstagande

Sverigedemokraterna är mycket kritiska till regeringens förslag i proposition 2015/16:54 Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända. Vi anser att det är fel att bygga upp system för mottagande som fokuserar på permanent bosättning snarare än att säkerställa skyddsbehoven. I första hand bör skydd erbjudas på annan plats än i Sverige, då Sverige inte är det närmsta säkra område som finns till de kriser personerna bedöms ha flytt från. Vår utgångspunkt är nämligen att skydd bör erbjudas så snart personer når säkerhet.

Ett välfungerande permanent mottagande kan enligt vår mening aldrig bygga på tvång, vare sig det rör sig om tvingande lagstiftning om mottagande i en kommun som inte anser sig ha förutsättningar eller tvångshänvisning av nyanlända invandrare till samhällen de inte uttryckt en önskan att bo i. En tvingande lagstiftning skapar vidare en situation där motsättningar mellan samhälle och individ kan uppstå då bosättningen inte bygger på en ömsesidig önskan och frivillig beredskap att välkomna respektive välkomnas in i existerande samhälle.

Sverigedemokraterna menar att det finns ett behov av att stärka, snarare än försvaga, kommuners självbestämmande när det gäller mottagande av både asylsökande och de personer som beviljats asyl. Eftersom det endast är kommunerna själva som har vetskapen om befolkningens vilja såväl som kommunens möjligheter och resurser är det för oss en självklarhet att det också bör vara upp till kommunerna att avgöra om dessa kan och bör anordna sådant mottagande. Därför menar vi att anvisningar endast ska ske till kommuner som frivilligt tecknat avtal med Migrationsverket, och aldrig i större omfattning än vad dessa avtal fastslår.

Sverigedemokraterna är kritiska mot överenskommelsen om flyktingsituationen som träffats mellan regeringen och de fyra allianspartierna eftersom de åtgärder som föreslås inte kan anses vara tillräckliga och i vissa fall enligt vår mening är direkt skadliga. Vi är också mycket kritiska till den extra ändringsbudget som beslutades den 10 december 2015.

Vi finner det vidare både anmärkningsvärt och orimligt att lagförslaget även innebär en möjlighet att anvisa anhöriga till en nyanländ invandrare för bosättning i en kommun. Uppehållstillstånd ska i dessa fall enbart beviljas när vissa strikta försörjningskrav är uppfyllda. Ett sådant krav är bosättning.

Sverigedemokraternas uppfattning är, som också framgår av Sverigedemokraternas avvikande mening i konstitutionsutskottets yttrande (KU5y), att den inskränkning av den kommunala självstyrelsen som lagförslaget innebär inte står i proportion till den åtgärd man vill uppnå. Inskränkningen ter sig än mer omotiverad eftersom nyligen vidtagna åtgärder inneburit ett minskat inflöde av asylsökanden och därmed en avlastning av kommunernas mottagande.

Ett sådant ingrepp i den kommunala självstyrelsen är inget som staten kan köpa sig fri från genom extra finansiellt stöd eller nya tolkningar om vad som utgör allmänintresse. Framför allt kan kommunerna inte anses ansvariga för att sörja för en invandringspolitik som beslutats om på statlig nivå. Det ansvaret bör ligga på just staten.

Vi menar avslutningsvis att det är särskilt problematiskt att kommuner enligt regeringens förslag inte ska ha möjlighet att överklaga anvisningar.

Mot bakgrund av det anförda tillstyrker vi motion 2015/16:3290 av Paula Bieler och Markus Wiechel (båda SD) och avstyrker proposition 2015/16:54.

2. Behov av sanktioner, punkt 2 (V)

av Rossana Dinamarca (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion 2015/16:3289 av Christina Höj Larsen m.fl. (V).

Ställningstagande

Vänsterpartiet välkomnar regeringens proposition 2015/16:54 Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända. Vänsterpartiet har länge drivit kravet om en lagstiftning som innebär att alla Sveriges kommuner är skyldiga att planera för och ta emot flyktingar. Det ska inte vara möjligt för en kommun att välja bort flyktingmottagande, lika lite som det är möjligt att välja bort äldrevard

eller skola. Vänsterpartiet anser att det är viktigt att markera att flyktningmottagandet är en angelägenhet för hela landet. Ju snabbare människor får en kommunplacering, desto bättre. Det är först då man på riktigt kan komma igång med en etableringsplan och resan mot ett liv i Sverige med jobb och egen försörjning tar sin början.

Det lidande som flyktingströmmarna är ett uttryck för har Sverige stora möjligheter att möta öppet och välorganiserat. Mobiliserar vi våra gemensamma resurser på ett förnuftigt sätt kan vi hjälpa fler medmänniskor och samtidigt bli ett bättre och rikare land. Då krävs det att alla kommuner tar sitt ansvar. Liksom utskottet välkomnar jag den extra ändringsbudget för 2015 som beslutades den 10 december 2015.

När det gäller den föreslagna lagen om ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända efterlyser Vänsterpartiet dock sanktionsmöjligheter, vilket saknas i propositionen. Visserligen säger regeringen att man kan tänka sig att överväga att införa sanktioner om det visar sig att den föreslagna lagen inte får avsedd effekt, men vi anser att det inte räcker. Det bör tydligt framgå redan från start att om en eller flera kommuner inte efterlever det som åläggs dem i den nya lagen om ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända invandrare, kommer sanktioner att drabba dem. Det ska inte gå att slippa undan sitt ansvar utan konsekvenser som känns.

Regeringen bör återkomma med förslag på ett sanktionssystem senast datumet den föreslagna lagen ska träda i kraft. Detta bör riksdagen ställa sig bakom och ge regeringen till känna. Mot bakgrund av det anförda tillstyrker jag motion 2015/16:3289 av Christina Höj Larsen m.fl.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2015/16:54 Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

Följdmotionerna

2015/16:3289 av Christina Höj Larsen m.fl. (V):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med förslag på ett sanktionssystem senast datumet när den föreslagna lagen ska träda i kraft och tillkännager detta för regeringen.

2015/16:3290 av Paula Bieler och Markus Wiechel (båda SD):

Riksdagen avslår proposition 2015/16:54 Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

Förslag till lag om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens innehåll och tillämpningsområde

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning genom anvisning till en kommun.

2 § Lagen gäller en nyanländ som har beviljats 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.

3 § Lagen gäller även en nyanländ som har

1. beviljats ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring på grund av anknytning till en person som har beviljats 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.

4 § Lagen gäller dock inte barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige var skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare (ensamkommande barn), om inte barnet har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716).

Anvisning till en kommun

5 § En kommun är skyldig att efter anvisning ta emot en nyanländ för bosättning i kommunen.

6 § Den myndighet som regeringen bestämmer får i enskilda fall besluta om anvisning enligt 5 §.

7 § Anvisningar till kommuner ska i första hand omfatta nyanlända som är registrerade och vistas vid Migrationsverkets anläggningsboenden och nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716).

Vid fördelningen av anvisningar mellan kommuner ska hänsyn tas till kommunens arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek, sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn samt omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen.

Bemyndigande

8 § Regeringen får meddela föreskrifter om

- fastställande av antalet nyanlända som ska anvisas under ett visst år,
- den närmare prioriteringen av vilka nyanlända som ska omfattas av anvisningar under året,
- förfarandet för fördelningen av anvisningar mellan kommuner,
- vilka kriterier, utöver de som anges i 7 § andra stycket, som får beaktas vid fördelningen av anvisningar, och
- inom vilken tidsfrist mottagande i kommunen ska ske.

Överklagandeförbud

9 § Beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2016.

BILAGA 3

Konstitutionsutskottets yttrande 2015/16:KU5y

Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända

Till arbetsmarknadsutskottet

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

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

I yttrandet finns en avvikande mening (SD).

Utskottets överväganden

Propositionen

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

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

Lagrådet

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

Motionen

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

Utskottets ställningstagande

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Stockholm den 12 januari 2016

På konstitutionsutskottets vägnar

Andreas Norlén

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

Avvikande mening

Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända (SD)

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

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

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

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

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

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

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

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