

Justitiedepartementet

Remiss av promemorian ”Åtgärder för en jämnare fördelning av boendet för vissa skyddsbehövande” (utkast till lagrådsremiss)

Ärendet i korthet

I promemorian/utkastet till lagrådsremiss föreslås ändringar i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. för att åstadkomma en jämnare fördelning över landet av boendeplatser för skyddsbehövande som kommer till Sverige med stöd av EU:s massflyktsdirektiv.

Det föreslås att

- lagens bestämmelser ska gälla redan från den tidpunkt då utlänningen ansöker om tillfälligt skydd.
- Migrationsverket ska, samtidigt som myndigheten behåller huvudansvaret för mottagandet, få anvisa en kommun att ordna boendet för personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd.
- Kommunerna ges behörighet att anordna boenden för dessa personer. Kommunerna ska få ersättning för att anordna boenden. Dessa ersättningar kommer, liksom bl.a. fördelningen av anvisningar, att regleras i förordning. Med anledning av det föreslås lagen kompletteras med ett bemyndigande. Slutligen föreslås att även bestämmelserna i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. ska gälla från den tidpunkt då utlänningen ansöker om tillfälligt skydd. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2022.

Justitiedepartementet har bjudit in ett urval av kommuner, offentliga myndigheter, domstolar, intresseorganisationer etc. att lämna synpunkter. Regeringskansliet har den 8 april 2022 skickat ut promemorian på remiss och remissvaren skall ha inkommit till Justitiedepartementet senast den 29 april 2022.



Sammanfattning och principiella överväganden

De principiella perspektiv som väglett Staffanstorps kommun i bedömningen av utredningens bedömningar, resultat och förslag är följande:

1. **Det kommunala självstyrets betydelse**

Det kommunala självstyret och den svenska decentraliserade samhällsmodellen med dess inneboende värden av lokal demokrati, närhet till invånarna, insyn och *accountability* ska värnas. Från ett kommunalt perspektiv – och än mer så från den enskilde kommuninvånarens perspektiv - utgör migrationspolitiken en “svart låda”. Möjligheterna för den enskilde att påverka migrationspolitikens utformning på riksplånet är små, likaså gäller det tillämpningen. Konsekvenserna av migrationspolitiken påverkar dock såväl kommunerna som dess invånare på ett direkt och kännbart sett – ekonomiskt, socialt och kulturellt.

I praktisk mening finns det i stort sett ingen möjlighet för en kommun eller dess enskilda invånare att på något verkningsfullt sätt påverka migrationspolitikens innehåll, inriktning och genomförande, vilket urholkar den grundläggande principen om kommunalt självstyre.

De lagar som stiftats inom migrationsområdet har redan inneburit en stor inskränkning av det kommunala självstyret som inte kan anses vara vare sig proportionerlig eller rimlig.

Den aktuella promemorian/utkastet till lagrådsremiss innebär ytterligare inskränkningar av det kommunala självstyret, något Staffanstorps kommun inte kan ställa sig bakom. Staffanstorps kommun uppfattar att förslagen inte är förenliga med proportionalitetsprincipen – dvs att åtgärder inte ska gå utöver det som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet.

Staffanstorps kommun menar att samverkan och frivillighet är en bättre utgångspunkt när staten och kommunerna ska ta sig an gemensamma utmaningar.

2. **Värnandet av den demokratiska processen och rättssäkerheten**

Demokratiperspektivet och värnandet av rättssäkerheten är av fundamental betydelse som utgångspunkt för all offentlig verksamhet.

Den aktuella lagrådsremissen med sina förslag är en del av en lång serie av inbördes osammanhängande lagstiftning, initiativ, förslag och åtgärder inom migrationsområdet som i stort sett helt saknat långsiktiga och övergripande perspektiv. Den har varit föremål för politiskt mode och ofta tillkommit reaktivt, i vissa fall under former som närmast är att beteckna som politisk-juridisk panik.

I detta fall har utskick av utkast till lagrådsremiss skett den 8 april 2022 och remissvar förväntas senast 29 april 2022. Därmed försvåras en grundlig lokal demokratisk



genomlysning av förslagen. Detta är högst olyckligt, då kommunerna påverkas i hög grad av förslagen.

Detta korta svarstidsförfarande innebär en risk för rättssäkerheten samt att återigen bidra till den migrationspolitik som utgör ett lapptäcke av i hast och utan långsiktig planering utformade lagar, förordningar, praxis och tillämpningar i förvaltningssystemet där det skapats ett stort utrymme för godtycke, ad-hoc-lösningar, särbehandling och undantag.

3. Den bristande kopplingen mellan ansvar och befogenheter

Under de senaste 30 åren har obalanser byggts upp avseende ansvar och finansiering av offentliga uppdrag och åtaganden mellan stat och kommun. Migrationspolitiken är det kanske tydligaste exemplet på hur de som på riksnivån har det yttersta ansvaret för denna politik skjutit över hanteringen av konsekvenserna av sina beslut till kommunerna. Det kanske skarpaste uttrycket för detta skeva förhållningssätt är anvisningslagen och ändringarna i förordningen om ersättning till vissa nyanlända invandrare från 2016.

Att det ska finnas en direkt koppling mellan ansvar och befogenheter är en självklar princip för allt offentligt beslutsfattande och all offentlig förvaltning, vilket Staffanstorps kommun tydligt påtalat i yttrande över betänkande Ds 2015:33 "Ett gemensamt mottagande av nyanlända". Det är även nu viktigt med rätt utgångspunkter vid fördelning mellan kommunerna, så som möjlighet att utföra uppdraget vad avser bostäder, utbildningsmöjligheter, arbetsmarknad etc.

Staffanstorps kommun anser att kommunen ska ha en rimlig möjlighet att påverka volymen av mottagande av nyanlända. Därför måste möjlighet till överklagande av statens volymbeslut inrättas.

4. Finansieringsprincipen - den statliga ersättningen

Ersättningar och ekonomiska konsekvenser för kommuner behandlas mycket kortfattat i utkastet till lagrådsremiss. Förslaget innebär att för en person som kommer att anvisas till en kommun enligt det nya lagförslaget är det ännu oklart vilken nivå den statliga ekonomiska ersättningen till kommunerna kommer att bli.

Det som framgår av utkastet till lagrådsremiss är att ersättningen kommer att betalas ut i form av en schablonersättning samt att summan ska täcka *genomsnittliga* kostnader.

Det framgår även att Migrationsverket kommer att behålla huvudansvaret för de anvisade samt att man vid ansökan om tillfälligt skydd direkt ska vara berättigad till ekonomisk ersättning enligt LMA och att man ska ha rätt till denna ersättning under hela tiden man har uppehållstillstånd på denna grund, längst i tre år. När man är berättigad till bistånd enligt LMA har man ej rätt till bistånd för sin försörjning enligt socialtjänstlagen. Då personerna ej



har rätt till folkbokföring i kommunen har man till exempel inte heller rätt att erhålla samhällsorientering, utbildning i svenska för invandrare eller andra kommunala vuxenutbildningar. Detta är en avgörande skillnad i förhållande till de personer som anvisas enligt bosättningslagen

Kommunernas övriga verksamhet, såsom att erbjuda t.ex. skola, vård och omsorg till kommunens invånare, kan komma att påverkas med anledning av de kommande anvisningarna att ordna boendet för personer som får uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. I utredningsförslag står ” I vilken omfattning och hur dessa välfärdsverksamheter kommer att påverkas är dock svårt att bedöma inom ramen för detta lagstiftningsärende.”

Staffanstorps kommun anser att Migrationsverket ska ta alla *faktiska* kostnader som uppstår. Detta då Migrationsverket har huvudansvaret för mottagande. Finansieringsprincipen, som innebär att staten finansierar nya uppdrag som åläggs kommuner och regioner, behöver tillämpas fullt ut.

Staffanstorps kommun anser att ersättningar till kommunerna behöver ses över i sin helhet. Ersättningsystemet är idag omfattande och svårgripbart. Ersättningssystemet i dess hittillsvarande utformning ger inte full täckning för kommunens kostnader. Det är varken rimligt eller långsiktigt hållbart.

5. Staffanstorps kommun om den nu aktuella situationen och massflyktsdirektivet

I den nu aktuella situationen där Ryssland invaderat Ukraina och människor flyr för sina liv ska kommunerna självklart bidra med att ordna boende och mottagande. Sverige kan och bör ta sin del av ansvaret att hjälpa och skydda vår europeiska grannes civilbefolkning på flykt från det avskryvda terrorkrig som nu pågår och genomföra åtgärder för att på ett värdigt och ändamålsenligt sätt ta emot hjälpbehövande.

Föreliggande förslag - att regeringen ges föreskriftsrätt både gällande antalet personer som ska kunna anvisas och hur fördelningen ska ske mellan kommunerna om massflyktsdirektivet aktiveras på nytt - är dock inte rimligt då det i ev. kommande situationer när massdirektivet eventuellt aktiveras finns många oklara och idag okända parametrar att ta hänsyn till.

Staffanstorps kommun ser därför med oro på att denna hastigt hopkomna promemoria - där otillräcklig hänsyn tas till kommunernas praktiska utmaningar som ekonomisk bärkraft, bostadsbrist, arbetsmarknad, tillgång till skola, offentlig service etc. - ska bilda ett bestående fundament för hanteringen av massflyktsdirektivet i framtiden.



Utförliga ställningstaganden med anledning av kommitténs förslag

Staffanstorps kommuns utförliga ställningstaganden till promemorians bedömningar, slutsatser och förslag presenteras nedan enligt den avsnittsindelning som betänkandet följer.

5. övervägande och förslag

5.1 Det behövs regler om anvisning av en kommun för boende med anledning av massflyktsdirektivet

Bedömning: Det finns ett behov av att åstadkomma en så jämn fördelning som möjligt mellan landets kommuner för boende avseende personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. För detta behöver kommunerna få utökade befogenheter att bistå Migrationsverket i arbetet med att ordna boende. Dessutom behöver Migrationsverket stöd i lag för att kunna anvisa en kommun för boende.

Staffanstorps kommun håller med om att alla kommuner i den nu uppkomna situationen ska ta ett ansvar utifrån sina möjligheter avseende mottagandet av Ukrainskaflyktingar och att kommunerna behöver befogenheter för detta. Staffanstorps kommun anser dock inte att lagen bör formuleras så att den blir vägledande för när massdirektiv aktiveras i andra fall i framtiden. Staffanstorps kommun anser att den nuvarande situationen inte ska ge upphov till en lag som ger Migrationsverket oinskränkt mandat att anvisa flyktingar till kommuner för boende i framtiden oaktat flyktingarnas och kommunernas förutsättningar.

Staffanstorps kommun anser att en förstärkt statlig styrning i enlighet med vad som beskrivs i promemorian inte är förenlig med principen om det kommunala självstyret.

5.2 Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. bör kompletteras så att en kommun får anvisas att ordna boendet för personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd

Förslag: En bestämmelse om att Migrationsverket får anvisa en kommun som ska ordna boendet för personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd ska införas i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Bestämmelsen ska kompletteras med en befogenhet för kommunerna att anordna boenden för dessa personer

Staffanstorps kommun hänvisar till vad som anförts under 5.1.



5.3 Bestämmelsernas närmare utformning och placering

Förslag: I lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ska anges att Migrationsverket får anvisa en kommun som ska ordna boende för utlänningar som avses i 1 § första stycket 2. Det ska också anges att en kommun får anordna boenden för detta ändamål. Vad som sägs om förläggningar i lagen ska även gälla sådana boenden.

Staffanstorps kommun instämmer i att det framstår som ändamålsenligt att placera en bestämmelse om kommunanvisning för personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd i anslutning till den bestämmelse i 3 § första stycket som anger att Migrationsverket ska erbjuda plats på förläggning. Det framgår då att Migrationsverket alltså har huvudansvaret för dessa personer, även om en kommun anvisas för att ordna boendet. Eftersom personerna inte är folkbokförda omfattas de inte av det bosättningsbaserade välfärdssystemet. Staffanstorps kommun anser dock som specificerats avseende 5.1 att lagen inte ska utformas för situationer utöver den särskilda situation som råder just nu med Ukrainakrisen och att det kommunala självstyret inte skall åsidosättas.

Staffanstorps kommun instämmer inte i att ”Eftersom den föreslagna bestämmelsen bland annat syftar till att bidra till en jämnare fördelning av boendeplatser mellan kommunerna bör det inte vara möjligt för en kommun att fullgöra sin skyldighet genom att erbjuda boende i en annan kommun”. Staffanstorps kommun anser att det viktigaste just nu är att de Ukrainska flyktingarna får tak över huvudet och en värdig levnadssituation och inte hur exakt kommunerna löser de uppkomna utmaningarna avseende boende.

5.5 Beslut om anvisning av en kommun som ska anordna boende bör inte kunna överklagas

Förslag: Ett beslut om anvisning av en kommun som ska anordna boende för utlänningar som avses i 1 § första stycket 2 LMA ska inte få överklagas

Staffanstorps kommun instämmer inte i detta förslag. Beslut av denna art som påverkar kommunen i mycket stor omfattning – och därtill potentiellt långt in i framtiden - ska vara överklagningsbara. Detta är viktigt ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Detta påverkar även självstyret för kommuner, då kommunerna i detta fall inte ges någon möjlighet att påverka besluten överhuvudtaget.



5.6 Förhållandet till vissa andra bestämmelser

Bedömning: Det kan finnas skäl för att i ett annat sammanhang överväga om förslaget till ändring i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. medför ett behov av att göra anpassningar i bestämmelserna om anvisning enligt bosättningslagen.

Staffanstorps kommun instämmer i att det inte är möjligt att överblicka hur situationen kommer att utvecklas för de personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd som finns i Sverige. Staffanstorps kommun instämmer även i bedömningen att hur den föreslagna regleringen bör förhålla sig till bestämmelserna om fördelningen av anvisningar mellan kommuner enligt bosättningslagen och att tillhörande förordningar behöver analyseras närmare och noggrant.

5.7 Ersättning till kommunerna

Förslag: Kommuner som har anvisats att ordna boenden för personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd ska ha rätt till statlig ersättning för sina kostnader. Regler om detta ska ges i förordning.

Bedömning: Ersättningen bör lämnas i form av schablonbelopp som avser att täcka de genomsnittliga kostnaderna kommunerna får för att ordna boenden.

Staffanstorps kommun anser att staten ska stå för alla faktiska kostnader som uppstår i samband med att massdirektivet aktiveras, då kommunerna ska bistå Migrationsverket med att anordna boenden med de konsekvenser det innebär i förhållande till socialtjänstlagen, skollagen mm i enlighet med kommunernas ansvar. Det föreliggande förslaget är oklart vad gäller sociala kostnader som t.ex. hemtjänst, vård av unga, hemsjukvård etc. Antingen måste schablonbeloppen vara i paritet med verkliga kostnader - dvs höjas kraftigt - eller så ska Migrationsverket ersätta kommunerna med faktiska kostnader. När det gäller befintliga ersättningar för skola och förskola är schablonbeloppen för låga och uppgår inte till de verkliga kostnader som kommunerna har.

Staffanstorps kommun hänvisar till Sveriges Kommuner och Regioners hemställan 2022-04-01 (dnr 22/00480) avseende ersättningar och nivåer.

5.8 Ett bemyndigande avseende fördelning och tidsfrist

Förslag: Regeringen ska, när det gäller personer som omfattas av massflyktsdirektivet, få meddela föreskrifter om

1. antalet utlännningar för vilka det under ett visst år finns ett behov av att anvisa en kommun, 2. prioriteringen vid anvisningar,
3. fördelningen av anvisningar mellan kommuner, och 4. inom vilken tiden kommun ska ordna boende.



Staffanstorps kommun anser att utkastet till nytt lagförslag inte borde avse annat än den nu uppkomna situationen och inte för situationer där massdirektivet eventuellt aktiveras framöver. Det finns för många oklarheter kring vilka situationer som kan uppstå i framtiden – tex. från vilket land/vilka länder flyktingarna kommer, deras utbildningsbakgrund, den aktuella ekonomiska/arbetsmarknadsmässiga/utbildningsmässiga/bostad- och sociala situationen i kommunerna och andra faktorer som påverkar möjlighet till en framgångsrik integration. Detta sammantaget leder Staffanstorps kommun till slutsatsen att Regeringen inte ska kunna bestämma prioriteringar på eget bevåg vad avser antal, fördelning, etc. av flyktingar då det påverkar det kommunala självstyret i oproportionerlig omfattning.

7.0 Konsekvenser av förslagen

Bedömning: Förslagen i utkastet till lagrådsremiss bedöms leda till ökade kostnader för kommunerna och innebär även en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Inskränkningen bedöms dock som nödvändig och proportionerlig för att uppnå syftet med förslaget. Kommunerna kommer att erhålla statlig ersättning från Migrationsverket för dessa kostnader. Förslagen beräknas rymmas inom de ekonomiska ramarna för 2022. Förslaget att regeringen ges föreskriftsrätt både gällande antalet personer som ska kunna anvisas och hur fördelningen ska ske mellan kommunerna innebär att det är regeringens uppgift att säkerställa att kommunerna får rimliga planeringsförutsättningar om massflyktsdirektivet aktiveras på nytt.

Staffanstorps kommun instämmer i bedömningen att förslagen i utkastet leder till ökade kostnader för kommunerna, men håller inte med om bedömningen att förslaget ger ersättning till kommunerna i tillräcklig omfattning. Staffanstorps kommun delar bedömningen att utkastet till lagrådsremiss innebär en inskränkning i det kommunala självstyret. Staffanstorps kommun anser dock att denna inskränkning varken är nödvändig eller proportionerlig – eller ens rimlig – för att uppnå syftet med förslagen.

Beslut om detta yttrande har fattats av Kommunstyrelsens ordförande genom delegationsbeslut/ordförandebeslut 2022-04-28