



Stockholms
universitet

1 (1)

BESLUT
2015-09-28

Dnr
SU FV-1.1.3-1924-15

Områdesnämnden för humaniora,
juridik och samhällsvetenskap

Karin Helander
Vicerektor

Handläggare:
Emma Karmhed

**Yttrande över promemoria Ett gemensamt ansvar för mottagande
av nyanlända (A2015/1726/IU).**

Områdesnämnden för humaniora, juridik och samhällsvetenskap har ombetts inkomma med synpunkter på promemorian *Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända*. Förslaget har remitterats till Juridiska fakulteten och Samhällsvetenskapliga fakulteten. De synpunkter som inkommit från Juridiska fakulteten och Samhällsvetenskapliga fakulteten redovisas i bifogade bilagor, som utgör områdesnämndens svar.

Karin Helander
Vicerektor

Emma Karmhed
Handläggare





Stockholms
universitet

2015-08-31

Dnr SU FV-1.1.3-1924-15

1 (4)

Karolina Alveryd
Utredare
Juridiska fakultetskansliet

Regeringskansliet
(Arbetsmarknadsdepartementet)
103 33 Stockholm

Remiss: Departementspromemoria Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet tillstyrker inte att förslaget läggs till grund för lagstiftning.

Den föreslagna lagstiftningen är ytterst angelägen och fakultetsnämnden har full förståelse för att det brådskar med en reglering avseende omhändertagandet av ett kraftigt ökat antal nyanlända. Från ett politiskt perspektiv kan det då vara motiverat att snabbt få ny lagstiftning på plats och sedan ändra, komplettera och justera denna efter hand. Från en juridisk synvinkel är detta emellertid inte att föredra, och det är enbart utifrån detta perspektiv som fakultetsnämnden yttrar sig.

Fakultetsnämnden delar utredningens bedömning att den föreslagna regleringen är förenlig med regeringsformen (RF), dvs. att förslaget inte på ett otillåtet sätt inskränker den kommunala självstyrelsen.

Den föreslagna regleringen är emellertid mycket ingripande för *kommunerna*, som kan komma att åläggas att ta emot fler nyanlända än vad de efter frivilliga överenskommelser kan acceptera. Regleringen är även ingripande för *de nyanlända*. Dessa är visserligen inte skyldiga att acceptera en anvisad kommun. Men, den som avböjer en anvisning, t.ex. för att han eller hon saknar social förankring i den aktuella kommunen, förlorar sin rätt till bistånd och även rätten att bo kvar i anläggningsboendet. Därmed tillhör den som tackat nej inte längre målgruppen för den föreslagna lagen, vilket betyder att han eller hon inte har möjlighet att få en ny anvisning till en annan kommun. Den nyanlände är då hänvisad till att lösa detta på egen hand.

Mot denna bakgrund skulle det vara önskvärt med en något fylligare lagstiftning än den som föreslås. Utgångspunkten i förslaget är i stället att viktiga frågor ska regleras genom

Juridiska fakultetsnämnden

Stockholms universitet
106 91 Stockholm

Besöksadress:
Universitetsvägen 10 A

Telefon: 08 16 24 68
E-post: karolina.alveryd@juridicum.su.se

FE

förordning eller, i huvudsak, myndighetsföreskrifter. När det gäller subdelegation föreskrivs i 8 kap. 10 § RF endast att om riksdagen överlåter viss kompetens till regeringen så kan den också medge att regeringen delegerar denna till kommun eller förvaltningsmyndighet. Någon begränsning är inte föreskriven för denna möjlighet att föra befogenheten vidare. Samma typer av föreskrifter som regeringen kan meddela med stöd av delegation synes alltså kunna beslutas av en förvaltningsmyndighet efter subdelegation.

Möjligheten till subdelegation framstår således som stor, i det närmaste obegränsad. Detta är emellertid inte avsikten. I motiven till RF förutsätts att regeringen i allmänhet endast överlåter en del av den normgivningskompetens den erhållit till förvaltningsmyndigheter och att dessa således endast får i uppdrag att besluta föreskrifter som *mera i detalj* fyller ut regeringens bestämmelser.¹ Meningen är att förvaltningsmyndigheter (och kommuner) inte ska ges rätt att utfärda lika ingripande eller väsentliga föreskrifter som regeringen. Det finns således en *underförstådd begränsning* när det gäller arten av de föreskrifter som ska kunna meddelas efter subdelegation. Att detta inte på något sätt kommit till uttryck i grundlagstexten är olyckligt.²

Det finns därför betänkligheter mot att de tilltänkta föreskrifterna meddelas på myndighetsnivå. Förvisso är gränsen för vad som inte kan överlämnas åt en förvaltningsmyndighet att reglera delvis oklar.³ Vid bedömningen härav bör emellertid även vägas in att delegationen av normgivningskompetens i möjligaste mån korresponderar med den funktionsfördelning som kommer till uttryck i RF. Dessutom bör beaktas att inte samtliga befogenheter koncentreras till ett visst subjekt. Det får anses olämpligt att ett och samma organ beslutar föreskrifter av ingripande natur och sedan själv är det organ som ska tolka och tillämpa dessa föreskrifter. Även detta talar för viss restriktivitet när det gäller subdelegation till myndigheter, vilka normalt är de som ska tillämpa föreskrifterna.

Den ledande tanken i RF:s fördelning av normgivningen är att den faktiska regleringen normalt ska spegla den *funktionsfördelning* som görs i RF mellan olika offentliga subjekt.⁴ Grundtanken är alltså att en lag ska innehålla huvuddragen av regleringen på ett område och att regeringen endast ska bemyndigas att meddela närmare föreskrifter i vissa avseenden samt medges rätt att subdelegera till myndighet (eller kommun) att utfärda ytterligare detaljbestämmelser i frågan. Avsteg från detta måste sedan göras när det handlar om föreskrifter som förutsätter lokal förankring eller är av mer teknisk karaktär. Däremot bör inte frågor av mera grundläggande natur där det politiska momentet typiskt sett dominerar regleras på myndighetsnivå, och i vissa fall inte heller genom förordningar. De föreskrifter som avses utfärdas med stöd av nu föreslagna bemyndigande kan hävdas vara av just detta slag. Ett genomförande av förslaget innebär därmed att riksdag och

¹ Prop. 1973:90 s. 320. Se även prop. 1975:8 s. 45.

² Jfr Sterzel, *Författning i utveckling*, 1998, s. 170.

³ Jfr Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 2012, s. 403 ff.

⁴ Jfr prop. 1973:90 s. 209 ff. och 320. Se även Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 2012, s. 403 ff.

regering avhänder sig en viktig del av det övergripande ansvaret för och kontrollen över verksamheten och därmed en del av sin ledande ställning. I sammanhanget bör erinras om att den som överlåter en kompetens att besluta föreskrifter inte kan bestämma hur mottagaren ska utnyttja sin normgivningskompetens.⁵

En i sammanhanget kanske viktigare invändning är att den föreslagna lagtexten är otydlig på vissa punkter. Särskilt kan pekas på att en kommun är skyldig att efter anvisning "ta emot" en nyanländ för "bosättning" (4 §). Tanken leds här till ett permanentboende i hyresrätt. Många kommuner kommer emellertid inte att kunna erbjuda detta. Att, som utredningen gör, utgå från att kommunerna kommer att klara detta med hänvisning till vissa bestämmelser av mer målsättningskaraktär i bostadsförsörjningsansvarslagen, kommunallagen och socialtjänstlagen, förefaller väl optimistiskt. I författningskommentaren anges emellertid att det inte ställs några krav avseende typ av bosättning och att kommunerna kan avgöra hur skyldigheten ska fullgöras. Man skulle här kunna tänka sig att en kommun väljer att uppfylla sin skyldighet genom boende på förläggning, hotell eller husvagnspark. Sådant boende, som till sin karaktär är tillfälligt, synes emellertid inte vara vad som åsyftas. Enligt fakultetsnämnden bör det tydliggöras om syftet är att snabbare fördela ut de nyanlända i kommunerna, oavsett hur mottagandet ser ut, eller om det primära är att skapa förutsättningar för ett "riktigt" boende och som en följd av detta en etablering i kommunen. Med andra ord bör kommunernas skyldigheter avseende mottagandet preciseras i lagtexten.

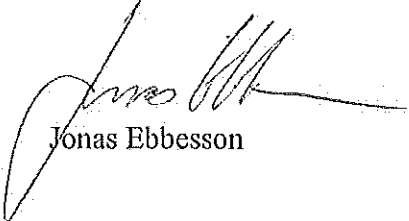
Då nyss nämnda bestämmelse (4 §) är ovillkorligt utformad inställer sig vidare frågan vad som händer om en kommun inte kan erbjuda någon form av boende. Detta bör regleras i lagen. Detta blir särskilt viktigt eftersom det kan förutses att vissa kommuner kommer att vara ovilliga att koncentrera tilldelningen av bostäder till nyanlända framför de kommunmedlemmar som under en längre tid stått i kö för en hyresrätt. I detta sammanhang kan även noteras att utredningen inte berör frågorna om den föreslagna lagstiftningen förutsätter följdändringar när det gäller bestämmelser om förtur respektive hur förslaget kan komma att inverka på meddelade kommunala beslut/föreskrifter om tilldelning av bostäder.

Av förslaget 5 § följer att regeringen kan (kommer att) överlåta åt vissa förvaltningsmyndigheter att besluta om anvisning. Härvid ska hänsyn tas till bland annat kommunens arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek och det sammantagna mottagandet av nyanlända. Någon närmare ledning avseende vad som avses med arbetsmarknadsförutsättningar och hur befolkningsstorleken ska tillåtas inverka ges emellertid inte. Detta framstår som en brist, inte minst mot bakgrund av att kommunerna inte kan överklaga besluten (7 §).

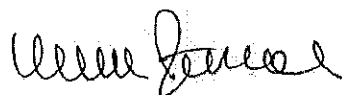
⁵ Se vidare von Essen, Kommunal normgivning, 2000, s. 153 ff. och Eklundh i Myndigheternas normgivning s. 62.

Inte heller de nyanlända kan överklaga ett beslut om anvisning (7 §). Som nämnts ovan är dessa inte skyldiga att acceptera en anvisad kommun. Den som avböjer en anvisning, t.ex. för att denne saknar social förankring i den aktuella kommunen, förlorar emellertid sin rätt till bistånd och även rätten att bo kvar i anläggningsboendet. Därmed tillhör den som tackat nej inte längre målgruppen för den föreslagna lagen, vilket betyder att han eller hon inte har möjlighet att få en ny anvisning till en annan kommun. Mot denna bakgrund kan det överklagandeförbud som föreslås framstå som tveksamt. Samtidigt anges inte i den föreslagna lagen att någon hänsyn ska tas till den aktuella individen, varför en överprövning efter överklagande inte blir meningsfull.

Remissvaret har på fakultetsnämndens uppdrag beslutats av dekanus, professor Jonas Ebbesson. Yttrandet har beretts av professor Ulrik von Essen. Föredragande har varit utredare Karolina Alveryd. Yttrandet har expedierats av Juridiska fakultetskansliet.



Jonas Ebbesson



Karolina Alveryd



Stockholms
universitet

1 (1)

2015-09-16

Henrik Lindell
Handläggare

Yttrande över remiss "Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända" (A2015/1726/IU)

Betänkandet "Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända" (A2015/1726/IU) inkom till Stockholms universitet i juni 2015 och Samhällsvetenskapliga fakulteten har fått i uppdrag att inkomma med ett förslag till yttrande till Områdesnämnden för humaniora, juridik och samhällsvetenskap. Förfrågan skickades till Statsvetenskapliga institutionen, Sociologiska institutionen, Kulturgeografiska institutionen, Nationalekonomiska institutionen, Barn- och ungdomsvetenskapliga institutionen och Institutionen för socialt arbete. Professor Nihad Bunar vid Barn- och ungdomsvetenskapliga institutionen, samt forskarna Gergei Farkas och Zenia Hellgren vid Sociologiska institutionen har inkommit med yttrande.

Yttrandena tillstyrker promemorian *Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända* och det förslag till lag om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

Remissvaren bifogas i sin helhet.

Beslut i detta ärende har fattats på delegation av dekanus, professor Astri Muren. Föredragande har varit handläggare Henrik Lindell.

På fakultetsnämndens vägnar,

Astri Muren
Dekanus

Henrik Lindell
Handläggare

Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden

Stockholms universitet
106 91 Stockholm

Besöksadress:
Universitetsvägen 10 A

Telefon: 08-16 20 00
Telefax:
E-post:





Stockholms
universitet

Barn- och ungdomsvetenskapliga institutionen

den 26 juni 2015

Remiss av promemorian "Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända"

Remissyttrande avseende promemorian *Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända*. Promemorian innehåller ett huvudsakligt förslag om hur kommunanvisningen av asylsökanden som bor i anläggningsboenden – och efter att de har fått permanent uppehållstillstånd – kan effektiviseras. Förslaget är att staten, genom sina myndigheter Migrationsverket och Arbetsförmedlingen samt i samarbete med länsstyrelser och landets kommuner också skall kunna anvisa de kommuner som i dag saknar frivilliga överenskommelser om flyktingmottagandet att ta emot nyanlända för bosättning. Syftet är att förkorta tiden på anläggningsboenden för de flyktingar som kan komma i fråga om kommunplacering samt att försäkra ett mer rättvist och solidariskt flyktingmottagande mellan landets kommuner.

Förslag till Stockholms universitets yttrande

Stockholms universitet välkomnar förslaget och ställer sig positivt till promemorian i sin helhet. Att påskynda etableringen av nyanlända, genom att som förslaget stipulerar minska tiden i anläggningsboenden, ser vi som en fråga av yttersta vikt för den enskilde och för samhället i sin helhet. Det är också en viktig signal till kommunerna att migrationen är en nationell angelägenhet och att alla kommuner, utifrån sina förutsättningar, måste bidra till ett effektivt och humant flyktingmottagande. SU har inga synpunkter på de föreslagna ersättningsnivåerna, fördelningsprinciperna, avsaknad av sanktionsmöjligheter eller på analysen om hur förslaget kan komma att påverka bestämmelserna om kommunalt självstyre.

För Barn- och ungdomsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet

Professor Nihad Bunar

Barn- och ungdomsvetenskapliga institutionen

08-1207 6219

nihad.bunar@buv.su.se



Sociologiska institutionens yttrande till Ds 2015:33 Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända

Integrationspolitiska aspekter

Ur ett integrationsfrämjande perspektiv bör *Förslag till lag om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning* förväntas få positiva följder. Det finns åtskillig forskning som påvisar sambandet mellan boendesegregation och bristande integration, vilket ter sig logiskt då informella, vardagliga kontakter mellan majoritetsbefolkningen och de invandrade etniska minoritetsgrupperna underlättar integrationen på ett flertal centrala områden: språkträning i dagliga situationer, nätverksbyggande med mer etablerade personer som eventuellt kan hjälpa till att förmedla jobb, etc. Den faktiska integrationen sker i huvudsak på lokal nivå, och kommunerna spelar en central roll i integrationsprocessen.

Som nämns i remissen är en konsekvens av det befintliga systemet att mottagandet av nyanlända huvudsakligen sker i kommuner där dessas landsmän bor, och inte nödvändigtvis i kommuner med bäst förutsättningar för utbildning eller etablering på arbetsmarknaden. Därmed fördjupar det nuvarande systemet segregationen och en förändring är nödvändig, i synnerhet med tanke på den aktuella situationen av ökande flyktingströmmar med akuta behov. Det är helt enkelt orimligt att de redan hårdast belastade kommunerna får dra det tyngsta lasset i vad som måste beskrivas som ett krisläge. Förutom nödvändigheten av en jämnare fördelning bland Sveriges kommuner för att mottagandet av nyanlända ska vara hållbart på kort sikt finns det ett långsiktigt samhällsintresse i en jämnare spridning av människor med olika bakgrund över landet, där det mångetniska land som Sverige idag är representeras i alla kommuner.

Självbestämmande

I remissen klargörs regeringens möjligheter att inskränka den kommunala självstyrelsen, vilket ter sig motiverat för att åstadkomma ett mottagande av nyanlända som står i proportion till varje kommuns förutsättningar ifråga om tillgång på bostäder, arbetstillfällen, osv. Samtidigt bör man komma ihåg att den föreslagna inskränkningen av det kommunala självbestämmandet kommer att ske i ett läge där en överväldigande majoritet av Sveriges kommuner redan har visat sig vara beredskapsvilliga när det

kommer till att öka sitt flyktingmottagande. Mellan t.ex. 2011 och 2013 ökade en absolut majoritet av Sveriges kommuner sitt flyktingmottagande. Närmare hälften av dem flerfaldigade antalet emottagna flyktingar under denna period (Källa: SCB); en ökning som kan förmodas ha eskalerat sedan dess. Det finns därför goda skäl att anta att det absoluta flertalet svenska kommuner redan i detta nu på ett adekvat vis anpassar omfattningen av flyktingmottagandet till de för dem relevanta och aktuella bostads- och arbetsmarknadsmässiga förutsättningarna. Av denna anledning är det angeläget att flyktingmottagandet även framgent i huvudsak bygger på principer om frivillighet ifrån kommunernas sida, och att sanktioner mot kommuner som inte efterlever den nya lagens direktiv endast aktualiseras om grova avsteg ifrån lagens direktiv sätts i system.

När det gäller individens självbestämmande, det vill säga den nyanländes möjligheter att själv bosätta sig där denne önskar, föreslås det i remissen att ingenting förändras i de nuvarande reglerna. Nyanlända skulle alltså även i fortsättningen ha rätt att avstå från att få en plats anvisad och själva välja bostadsplats, och då ordna med boende på egen hand. Vi anser att detta är rimligt, även om det inte medför positiva effekter ur ett integrationsperspektiv då nyanlända som själva ordnar sitt boende ofta väljer att bosätta sig nära sina landsmän i kommuner som redan har en (oproportionerligt) hög andel nyanlända.

Frivillighet eller tvång?

Det kan naturligtvis tyckas att det vore mer önskvärt om de kommuner som idag inte tar emot nyanlända, eller tar emot för få i proportion till sin kapacitet, frivilligt skulle acceptera att öka sitt mottagande. Det faktum att nuvarande regler inte kan säkerställa en proportionerlig fördelning av mottagandet bland kommunerna motiverar dock att detta sker med hjälp av lagstiftning som kompletterar systemet med frivilliga överenskommelser. Sammanfattningsvis uttrycker vi alltså vårt stöd för *Förslag till lag om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning* och rekommenderar att förslaget används som grund för en ny lagstiftning.

Fil. dr. Zenia Hellgren och Fil. dr. Gergei Farkas, forskare i sociologi, Stockholms universitet