



Regeringskansliet
c/o Justitiedepartementet

Remiss om utkast till lagrådsremiss Förbättrade levnadsvillkor för utlänningar med tillfälligt skydd

Er beteckning: Ju2024/00480

Sammanfattning

Länsstyrelsen Västra Götaland tillstyrker förslagen i utkastet till lagrådsremiss, med undantag för förslaget i kapitel 6: att utlänningar med tillfälligt skydd inte ska anses vara bosatta enligt socialförsäkringsbalken (SFB) och förslaget i kapitel 8: att gruppen inte ska omfattas av Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Länsstyrelsen delar utkastets bedömning att livsvillkoren för utlänningar med tillfälligt skydd bör förbättras. Det är positivt att målgruppen får tidigare möjlighet till folkbokföring och därmed tillgång till etableringsprogrammet, etableringsersättning, stärkt rätt till hälso- och sjukvård, samt omfattas av Socialtjänstlagen (SoL). Förslagen bidrar också till att underlätta för målgruppen att arbeta och söka förlängt skydd i landet vilket är positivt.

Förslagen om begränsningar i SFB och LSS innebär dock att målgruppens rätt till stöd kan begränsas under lång tid, vilket kan leda till ekonomisk och social utsatthet, sämre etableringsförutsättningar och ökade kostnader för kommuner.

Vi vill betona vikten av att se över hur förslagen i utkastet påverkas av andra pågående beslutsprocesser och utredningar. Resultatet av utredningen *Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd*, översynen av bosättningsregelverket och beslutsprocessen rörande om och i så fall på vilket sätt det tillfälliga skyddet enligt massflyktsdirektivet ska förlängas är exempel på osäkerhetsfaktorer som kommer ha påverkan på förslagets utfall, och som gör effekterna av förslagen svårare att bedöma. Det hade varit lämpligt att utkastet remitterats med längre svarstid och bättre framförhållning för att bättre belysa dessa osäkerhetsfaktorer.

En utgångspunkt i utkastet är att skyddet enligt massflyktsdirektivet är tillfälligt och därmed bör vara begränsat. Samtidigt innebär nuvarande regelverk och förslagen i utkastet att en längre tids vistelse i landet bör medföra en normalisering av målgruppens situation, med ett skifte från tillfälligt skydd till folkbokföring, ökade rättigheter och fokus på etablering. Länsstyrelsen menar att det är en rimlig ordning, och att det är viktigt att målgruppens rättigheter och skyldigheter följs åt, så att det inte uppstår omotiverade skillnader mellan olika grupper. Därför bör målgruppen också ha rätt till bosättningsbaserade förmåner enligt SFB och insatser enligt LSS.

Länsstyrelsen vill också framföra att förslagen i utkastet berör barn och vill därför efterlysa att en barnkonsekvensanalys genomförs innan förslagen beslutas.

Länsstyrelsens övriga synpunkter lämnas under respektive kapitel.

Kapitel 3: Massflyktsdirektivet och det svenska genomförandet

3.4 Levnadsvillkoren för utlänningar med tillfälligt skydd bör förbättras

Länsstyrelsen instämmer i bedömningen att levnadsvillkoren och etableringsförutsättningarna för utlänningar med tillfälligt skydd bör stärkas.

Länsstyrelsen konstaterar också att förslagen innebär att utlänningar med tillfälligt skydd även fortsättningsvis kommer att omfattas av LMA (Lag om mottagande av asylsökande m.fl) under den första tiden i landet. De utmaningar rörande bland annat ekonomisk utsatthet samt begränsad tillgång till hälso- och sjukvård och etableringsinsatser som utkastet identifierar kan därför antas bestå för gruppen under den första tiden i landet. I utkastet poängteras att skyddet enligt massflyktsdirektivet bör vara tillfälligt och att tillgången till stöd och insatser där med initialt bör begränsas. Länsstyrelsen menar att dagersättningen enligt LMA trots det bör höjas till en rimlig nivå för att motverka att utlänningar med tillfälligt skydd lever i ekonomisk utsatthet. Det är särskilt viktigt ur ett barnperspektiv.

Kapitel 6: Rätten till bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken.

Länsstyrelsen avstyrker förslaget och anser att utlänningar med tillfälligt skydd som har uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring ska kunna anses vara bosatta enligt SFB.

I utkastet identifieras ekonomisk utsatthet som ett problem för utlänningar med tillfälligt skydd. Förslaget innebär att gruppen inte får rätt till barnbidrag, bostadsbidrag, föräldrapenning på grundnivå, äldreomsorgsstöd mm. och kan därmed bidra till att gruppens ekonomiska utsatthet består. Länsstyrelsen bedömer också att förslaget kan komma att särskilt påverka barn och barnfamiljer, äldre och personer med funktionsnedsättningar, samt ha negativa konsekvenser ur ett etablerings- och jämställdhetsperspektiv.

I skrivande stund går det inte att avgöra hur länge utlänningar med tillfälligt skydd kommer att befinna sig i landet utan att omfattas av de bosättningsbaserade förmånerna i SFB. Det är möjligt att utlänningar med tillfälligt skydd som varit här sedan 2022 kan komma att bo i landet i flera år till utan att omfattas av de förmåner som en varaktig bosättning i landet normalt sett medför. Det är därför svårt att säga att skyddet är tillfälligt, trots att det ges utifrån massflyktsdirektivet. Då målgruppen befinner sig i landet i många år är det viktigt att skapa förutsättningar för goda levnadsförhållanden, goda etableringsförutsättningar och en normalisering av tillvaron.

Då förslaget begränsar målgruppens inkomster och rätt till insatser kan det också komma att leda till ökade kostnader för kommuner inom ramen för SoL, och för civilsamhället som idag gör betydande insatser för gruppen.

Utredningen *Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd* kommer att lämna förslag som kan komma att påverka nyanländas rätt till olika ersättningar och förmåner. Länsstyrelsen menar att det, i väntan på att utredningen presenterar sina resultat, är lämpligt att avvakta med att införa begränsningar i rätten till bosättningsbaserade förmåner för målgruppen. Dessa begränsningar kan annars komma att följas av ytterligare förändringar, begränsningar, och grunder för kvalificering beroende på utredningens förslag. Det kan leda till snabba och omotiverade förändringar i regelverket för utlänningar med tillfälligt skydd, eller till omotiverade skillnader i rättigheter för olika grupper av nyanlända. Det är viktigt att regelverken för mottagande av nyanlända och flyktingar är tydliga, långsiktiga och utan omotiverade skillnader mellan grupper.

Utredningen kan också bidra med att belysa förslaget konsekvenser för målgruppen och för hela mottagningssystemet bättre, något som vi efterfrågar i Kapitel 10: Konsekvenser.

Kapitel 8: Insatser för särskilt stöd och särskild service

Länsstyrelsen avstyrker förslaget och anser att utlänningar med tillfälligt skydd som har uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring bör kunna beviljas insatser enligt LSS.

Grunden i både det nationella målet för funktionshinderspolitiken och i FN:s Konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning är full delaktighet och jämlikhet i levnadsvillkor för personer med funktionsnedsättning. Genom att utesluta utlänningar med tillfälligt skydd från LSS minskar möjligheten att nå det målet.

Utkastet lyfter att insatser kan ges med utgångspunkt i SoL snarare än LSS och hänvisar till insatser som ledsagarservice och kontaktperson. Samtidigt vet vi att insatser enligt LSS som inte ges utifrån SoL ofta är avgörande för individers möjlighet att dels kunna leva ett självständigt liv, dels till att kunna studera, utöva föräldraskap eller att arbeta. Nekandet av insatser som exempelvis personlig assistans, daglig verksamhet eller bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad enligt LSS kommer att påverka både individens möjlighet till delaktighet och sannolikt anhörigas möjlighet till studier och/eller arbete. Insatser enligt SoL kan också vara förknippade med en avgift vilket är negativt för en grupp som redan befinner sig i en utsatt ekonomisk position. Förslaget kan också väntas leda till ökade kostnader för kommuner för insatser enligt SoL.

Förslaget kommer leda till att personer med funktionshinder får leva många år i landet utan rätt till de insatser som krävs för att uppnå goda levnadsvillkor. Det är problematiskt både för individ och samhälle då utsattheten i gruppen kommer att öka och etableringsförutsättningarna för personer med funktionshinder och deras anhöriga försämras till följd av förslaget.

I utkastet motiveras förslaget med att skyddet enligt massflyktsdirektivet ska vara tillfälligt och därmed bör vara begränsat. Samtidigt är massflyktsdirektivet ett minimidirektiv och

utgör därmed inte ett hinder för att utlänningar med tillfälligt skydd omfattas av LSS.

Kapitel 10: Konsekvenser

Länsstyrelsen menar att beskrivningen av konsekvenser för enskilda inte är uttömmande, och inte tar i beaktande att förslagen i kapitel 6 och 8 innebär betydande avsteg från dagens regelverk för mottagande av nyanlända. Konsekvenserna av det hade behövt belysas närmare, utifrån kunskap om hur mottagandet enligt massflyktsdirektivet kommer att fungera över tid, och med större hänsyn tagen till hela mottagningssystemets funktionssätt och till den enskildes rättigheter och etableringsförutsättningar.

Länsstyrelsen vill också problematisera beskrivningen av konsekvenserna för kommunerna vad gäller kostnader. I utkastet konstateras att förslagen innebär att kommuner och regioner efter folkbokföring inte längre ersätts för kostnader för asylsökande men i stället kan få ersättningar som gäller för nyanlända. Samtidigt ska utlänningar med tillfälligt skydd enligt förslagen inte omfattas av bosättningsbaserade förmåner enligt SFB eller av LSS, vilket andra nyanlända gör. Det leder till lägre inkomster och begränsad rätt till insatser för målgruppen, och ökade kommunala kostnader för insatser och stöd enligt SoL. Då de statliga ersättningarna till kommuner för mottagande efter folkbokföring är desamma för utlänningar med tillfälligt skydd som för övriga nyanlända, kommer förslagen sammantaget leda till högre kostnader för kommuner, jämfört med mottagandet av övriga nyanlända.

Länsstyrelsen vill påpeka att om förslagen införs som planerat kan de innebära att många utlänningar med tillfälligt skydd folkbokförs på kort tid. Det kan leda till flaskhalsproblematik hos myndigheter och kommuner i samband med folkbokföring, inskrivning i etableringsprogrammet, beslut om "glappersättning," ekonomiskt bistånd, anskaffande av boendelösningar och andra insatser. För att motverka detta är goda planeringsförutsättningar avgörande, inte minst vad gäller tydlighet i bosättningsfrågan.

Länsstyrelsen konstaterar att målgruppen efter folkbokföring inte kommer omfattas av tidiga insatser för asylsökande enligt Förordning (2016:1364) om statsbidrag till verksamheter för asylsökande m.fl. Länsstyrelsen vill därför framhålla att tillgång till etableringsprogrammet och andra etableringsfrämjande insatser är av vikt för målgruppen.

Allmänna synpunkter: Bosättning

Det är positivt att Regeringskansliet ser över delar av bosättningsregelverket i relation till förslagen i utkastet.

Om förslagen (eller en förlängning av massflyktsdirektivet) påverkar mottagandet på anvisning enligt 2024 och/eller 2025 års läns- och kommunal bör det tydliggöras så snart som möjligt.

Länsstyrelsen instämmer i att utlänningar med tillfälligt skydd som anvisats till kommunala boenden enligt LMA bör ha möjlighet att bo kvar i kommunen efter folkbokföring, efter att också ha blivit anvisade dit enligt bosättningslagen. Det är viktigt då många i gruppen arbetar, går i skola och har rotat sig i sin boendekommun. Det är också viktigt för kommunerna då de tappar rätten till ersättning enligt LMA för boendelösningar i samband med folkbokföring. För att kommunerna ska kunna fortsätta erbjuda boende krävs en anvisning enligt bosättningslagen.

Länsstyrelsen instämmer i att bosättningsregelverket behöver justeras då det saknas möjlighet att anvisa hela den del av målgruppen som bor i kommunala boenden till samma kommun inom ramen för nuvarande system. Vi menar att det inte är troligt att det räcker att exempelvis revidera prioriteringarna för anvisning i bosättningsförordningen eller att justera parametrarna som styr fördelningen av mottagandet i bosättningslagen, utan det behövs en särskild lösning för att undvika att många av de som är anvisade enligt LMA behöver flytta i samband med folkbokföring.

Om massflyktsdirektivet förlängs innan den 1 november kan det vara möjligt att individer som bor i kommunala boenden kan folkbokföra sig innan den 1 november. Även detta ställer krav på ändringar i bosättningsregelverket om gruppen ska kunna anvisas enligt bosättningslagen.

Att en stor grupp utlänningar med tillfälligt skydd som anvisats enligt LMA, anvisas enligt bosättningslagen kan innebära utmaningar för de kommuner som på kort tid behöver många nya boendelösningar. Flera kommuner använder tillfälliga boendelösningar för mottagandet på anvisning enligt LMA. Det kan handla om att boendet inte är tänkt för långsiktig bosättning, eller om att kommunen använt sig av boendelösningar som inte går att förlänga. Mottagandet av anvisade nyanlända inom ramen för bosättningslagen sker generellt sett med högre boendestandard och

mer långsiktiga boendelösningar. Det kan leda till behov av många nya boendelösningar på kort tid i flera kommuner.

En majoritet av målgruppen bor i eget boende (EBO), och det är fortfarande relativt vanligt att EBO-lösningar "spricker" och blir ohållbara. Idag har denna grupp möjlighet till bosättning enligt LMA. Den möjligheten upphör när hushållen folkbokförs och spruckna EBO kan därför komma att leda till hemlöshet och ökade behov av insatser från kommunen. Därför bör det tas i beaktande att även denna grupp kan behöva hjälp med bosättning.

Länsstyrelsen vill också lyfta att det finns utmaningar med att ha två parallella system för bosättning och anvisning av utlänningar med behov av tillfälligt skydd, ett för de första tolv månaderna och ett för mottagande efter folkbokföring. Det ställer krav på en ökad tydlighet i övergångsfasen från LMA till folkbokföring, vad gäller bland annat ersättningar till den enskilde och kommuner. Det gör också mottagningssystemet och regelverken mer komplicerade och ställer krav på kommuner att hantera två olika typer av boendelösningar med olika standard, anvisnings- och ersättningsystem. Om massflyktsdirektivet förlängs kommer situationen med dubbla system pågå en längre tid och även ställa krav på uppdrag till Migrationsverket att ta fram fördelningstal för anvisning enligt LMA för kommande år.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av avdelningschefen Lena Malm med utvecklaren Love Lundin som föredragande. I den slutliga handläggningen har även enhetschefen Pia Falck deltagit.