

Avdelningen för vård och omsorg
Ove Ledin
Avdelningen för utbildning och arbetsmarknad
Mia Hemmestad

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription – SOU 2017:84

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) begränsar sitt yttrande till frågor som kan få konsekvenser för kommuner, landsting och regioner, och som behöver beaktas närmare i lagstiftningsärendet.

- SKL saknar en erforderlig konsekvensanalys av vad utredningens förslag kan få för påverkan på kommuner och landsting.
- SKL finner det svårt att utifrån utredningens osäkra antaganden bedöma huruvida förslagen leder till ett ökat antal uppehållstillstånd eller inte, något som på olika sätt påverkar kommuner och landsting.
- SKL saknar en genomgång av vilka konsekvenser en förändrad fördelning mellan olika grunder för uppehållstillstånd får för kommuner och landsting och enskilda individer.
- SKL saknar en konsekvensanalys av att utredningen bedömer att antalet uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § utlänningslagen (2005:716), UtL, kommer att öka.
- SKL anser att staten måste utreda vilka välfärdssystem som personer med uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § UtL ska omfattas av, och göra relevanta ändringar av regelverket.
- SKL, i likhet med många andra, är oroade över framväxten av ett parallellsamhälle där allt fler människor lever utanför ordinarie system. Lagändringar som kan tänkas påverka utvecklingen i någon riktning behöver analyseras noga utifrån detta perspektiv, och den lokala nivåns erfarenheter måste tydligt beaktas.

Förbundets ställningstagande

SKL:s styrelse har tidigare beslutat att SKL i frågor om asylrätt och utlänningsrätt bör respektera gällande internationella konventioner, Sveriges riksdags lagstiftande roll samt regeringens uppdrag att styra berörda statliga myndigheter. Styrelsen anser inte att SKL som medlems- och intresseorganisation för kommuner, landsting och regioner kan ha uppdrag att verka för förändringar i utformning och tillämpning av nationell asyl- och utlänningsrätt. SKL ska verka för att medlemmarna får rätt förutsättningar för vad som följer av dessa rättsområden.

I enlighet med vad som anförts ovan begränsar SKL sitt yttrande till frågor som kan få konsekvenser för kommuner, landsting och regioner, och som behöver beaktas närmare i lagstiftningsärendet.

Konsekvenser för kommuner och landsting

SKL konstaterar att utredningen helt saknar en konsekvensanalys av förslagets påverkan på kommuner, landsting och regioner, trots att detta enligt förordning ska göras. Utredningen nämner detta krav, för att sedan enkom redogöra för de offentligfinansiella kostnaderna för staten och dess myndigheter. Detta är särskilt anmärkningsvärt då Riksrevisionen i en granskning hösten 2017 riktade kritik mot att undermåliga konsekvensanalyser är mycket vanligt förekommande just när det gäller migrationspolitiska beslut. Svagheter i utredningsbetänkanden och departementspromemorior inom detta område återspeglas sedan i propositionerna.¹

Ett förändrat antal uppehållstillstånd, fler eller färre, påverkar en rad verksamheter i kommuner, landsting och regioner. Människor lever inte sina liv på en abstrakt nationell nivå, utan i en lokal kontext i landets kommuner, landsting och regioner. Det är där välfärdens tjänster efterfrågas, offentliga tjänster som i mångt och mycket tillhandahålls av SKL:s medlemmar. Kommuner och landsting får visserligen i de flesta fall ersättning för mottagande av nyanlända, men ska också erbjuda t.ex. boende i enlighet med lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning. Även på vilken grund en person får uppehållstillstånd påverkar den lokala nivåns skyldighet och möjlighet att ge insatser till individen. Vad som sker med en person efter ett eventuellt avslag på en asylansökan är också av stor vikt för den lokala nivån.

SKL vill därför, utan att ta ställning till utredningens förslag, peka på att dessa får konsekvenser för förbundets medlemmar.

En förändrad fördelning av olika grunder för uppehållstillstånd?

SKL finner det svårt att följa utredningens resonemang om att antalet uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder inte kommer att öka, utan endast ges tidigare i processen.² I det särskilda yttrande som bilagts utredningen konstateras att ”*de antaganden som används är behäftade med betydande osäkerhet.*”³ SKL delar denna bedömning. Vid en eventuellt mer generös tillämpning av uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder kan även personer som med dagens tillämpning inte bedöms ha tillräckliga verkställighetshinder komma att få ett sådant uppehållstillstånd.

SKL anser också att det saknas en analys av hur en förändrad bedömning kan komma att påverka antalet personer som söker sig till Sverige i vetskap om att t.ex. statslösa

¹https://www.riksrevisionen.se/PageFiles/27538/RiR_2017_25_MIGRATIONSPOLITIK_ANPASSAD.PDF

² Se s. 351

³ Se s. 370

från ett visst land regelbundet beviljas uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder.

SKL bedömer att utredningens analys av hur förslagen påverkar fördelningen av olika grunder för uppehållstillstånd är bristfällig. Om verkställighetshinder, som utredningen föreslår, ska beaktas tidigare i asylprocessen bör rimligen antalet uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § (bestående verkställighetshinder) och 5 kap. 11 § UtL (tillfälliga verkställighetshinder) öka, och uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § UtL (verkställighetshinder efter lagakraftvunnet avlägsnandebeslut) minska.

Utredningens lagändringar föreslås träda i kraft 1 september 2018. Uppehållstillstånd på grund av bestående praktiska verkställighetshinder beviljas under prövningen av grundärendet med stöd av bestämmelsen om synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter enligt 5 kap. 6 § UtL. Under den tid som lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheterna att få uppehållstillstånd i Sverige är giltig (fram till juli 2019) är möjligheten att bevilja uppehållstillstånd på dessa grunder begränsad. Utredningen bedömer därför att uppehållstillstånden med anledning av den tillfälliga lagens begränsningar kommer att ges enligt 5 kap. 11 § UtL.⁴ Denna konsekvens är problematisk, både för individen och för kommuner och landsting (se nästkommande avsnitt)

Även ett förändrat antal uppehållstillstånd utifrån grunderna i 5 kap. 6 § och 12 kap. 18 § UtL påverkar kommuner och landsting, då dessa personer omfattas av lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

Ett ökat antal uppehållstillstånd på grund av tillfälliga verkställighetshinder?

SKL finner ingen analys kring hur många fler uppehållstillstånd på grund av tillfälliga praktiska verkställighetshinder enligt 5 kap. 11 § utlänningslagen (2005:716), UtL, som lagförslagen kan antas medföra. Utredningen måste kompletteras med en analys kring hur ett ökat antal uppehållstillstånd på denna grund påverkar landets kommuner och landsting.

Utredningen föreslår inga ändringar i 5 kap. 11 § UtL men framhåller att övriga förslag tydliggör att en bedömning ska göras även enligt 5 kap. 11 § UtL.⁵ SKL får i kontakt med medlemmar signaler om att denna typ av uppehållstillstånd ökar. Även utredningen bekräftar att förekomsten av tidsbegränsade uppehållstillstånd på denna grund har ökat markant under de senaste åren.⁶ Utredningen gör också bedömningen att lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheterna att få uppehållstillstånd i Sverige som trädde i kraft 20 juli 2016 och är giltig under tre år kommer att leda till fler uppehållstillstånd av denna typ.⁷ Längden på dessa

⁴ Se s. 257

⁵ Se s. 315

⁶ Se s. 137

⁷ Se s. 257

uppehållstillstånd är, enligt uppgifter från SKL:s medlemmar, tolv månader eller kortare.

Den som får uppehållstillstånd på grund av tillfälliga praktiska verkställighetshinder enligt 5 kap. 11 § UtlL omfattas inte av regelverket kring etablering⁸, bosättningslagen⁹ eller samhällsorienteringslagen¹⁰. Det är oklart om ett uppehållstillstånd på grund av tillfälliga verkställighetshinder möjliggör för den enskilde att uppbära bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner. Med nu gällande regelverk och Migrationsverkets tillämpning av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., LMA¹¹, blir den som får ett uppehållstillstånd på grund av tillfälliga verkställighetshinder enligt 5 kap. 11 § UtlL i princip vistelsekommunens ansvar enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL.¹² Konsekvensen av att bevilja uppehållstillstånd på denna grund blir att individer troligtvis görs beroende av ekonomiskt bistånd från kommunen.

Individer som beviljas tillfälliga uppehållstillstånd som är kortare än tolv månader försätts i en särskilt svår situation. De kan varken folkbokföras eller få ett personnummer. Utan folkbokföring har de ingen rätt till t.ex. SFI eller annan utbildning enligt skollagen (2010:800), inte heller några studieförmåner från CSN. Vidare har de inte rätt till subventionerad hälso- och sjukvård. Personal inom hälso- och sjukvården ställs inför svåra etiska överväganden, inte minst när det gäller barn.

För den som kan folkbokföras till följd av ett uppehållstillstånd på tolv månader har kommuner och landsting rätt till ersättning på samma villkor som för andra skyddsbehövande. Ersättningssystemet bygger dock på att nyanlända ingår i etableringen och kan försörja sig genom etableringsersättning och andra förmåner, ett regelverk som denna grupp är utesluten från. För den som inte kan folkbokföras till följd av ett uppehållstillstånd som är kortare än tolv månader har varken kommuner eller landsting rätt till statlig ersättning avseende kostnader för mottagandet.

SKL anser att staten måste ta ansvar för konsekvenserna av att bevilja personer tillfälliga uppehållstillstånd som inte möjliggör etablering och integration. Det är uppenbart att lagstiftaren inte haft denna grupp i åtanke när de olika regelverken kopplat till nyanlända har författats. Med hänsyn till att dessa uppehållstillstånd har ökat och förväntas öka ytterligare med anledning av de föreslagna lagändringarna måste staten utreda vilka välfärdssystem som denna grupp ska omfattas av och göra

⁸ Se 1 och 2 §§ lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

⁹ Se 2 och 3 §§ lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning

¹⁰ Se 1 a § lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare

¹¹ Migrationsverket gör tolkningen att den som bor i anläggningsboende vid uppehållstillstånd och får uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § UtlL inte omfattas av LMA från och med dagen för tillståndets beviljande. Utskrivning sker inom tre dagar. Se Migrationsverkets rättsliga ställningstagande angående upphörande av rätten till bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., LMA för utlänningslag (2005:716), SR 63/2016

¹² 2 kap. 1 § SoL

relevanta ändringar av regelverket. Med nu gällande regelverk har de som får ett uppehållstillstånd kortare än ett år med stöd av 5 kap. 11 § UtIL sämre rättigheter än de som vistas i landet utan tillstånd.¹³ Det måste säkerställas att denna grupp, oavsett längden på tillståndet, har rätt att gå i skolan och åtminstone få viss subventionerad hälso- och sjukvård.

SKL har tidigare krävt att regelverket avseende denna grupp ska ändras.¹⁴ SKL anser att statens avsikt med att ge människor uppehållstillstånd, oavsett uppehållstillståndets längd, måste avspeglas i och harmonisera med gällande lagstiftning och regelverk. En samordning där lagstiftarens intention i alla avseenden tydligt framgår är en förutsättning för förståelse av, och därmed legitimitet för, systemet för mottagande av asylsökande och nyanlända.

SKL anser att i de fall personer beviljas ett uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § UtIL som är kortare än tolv månader ska dessa fortsatt omfattas av LMA och Migrationsverkets mottagandesystem. I de fall personer beviljas ett uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § UtIL som är tolv månader ska dessa omfattas av regelverket om etablering, bosättning, samhällsorientering, socialförsäkringsförmåner etc. på samma villkor som övriga personer med uppehållstillstånd.

Ett ökat antal uppehållstillstånd på grund av preskription?

Utredningen konstaterar att antalet uppehållstillstånd på grund av preskription kommer att öka med anledning av utredningens förslag.¹⁵ Ett ökat antal uppehållstillstånd kan påverka de skyldigheter som SKL:s medlemmar har, t.ex. genom att det blir fler personer som kommunen ska ordna boende åt.

SKL saknar kompetens att bedöma vilka de olika grunderna för uppehållstillstånd vid preskription kan vara. Enligt praxis har tillståndet getts enligt 5 kap. 6 § UtIL.¹⁶ SKL ser därmed att ovan förda resonemang om konsekvenser av olika grunder för uppehållstillstånd, och den tillfälliga lagens begränsningar av vissa möjligheter till uppehållstillstånd, till stor del gäller även detta utredningsförslag.

SKL saknar redogörelse för vad förslagen kan få för konsekvenser i ett större sammanhang. Det finns en utbredd oro för och en pågående diskussion om framväxten av ett parallellsamhälle, där allt fler människor lever vid sidan om de ordinarie systemen. Att ändra reglerna för uppehållstillstånd till följd av preskription är av betydelse i denna diskussion. Förslaget kan skapa större incitament för människor att

¹³ Se t.ex. 29 kap. 2 § andra stycket 5 skollagen (2010:800) och lagen (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd som möjliggör för skolgång respektive viss subventionerad hälso- och sjukvård.

¹⁴

<https://skl.se/integrationsocialomsorg/asylochflyktingmottagandeintegration/nyhetsarkivasylochflyktingmottagandeintegration/nyheterintegration/ersattningforvissaindividermedverkstallighetshinder.11615.html>

¹⁵ Se s. 348

¹⁶ Se s. 191

bli kvar i landet i minst fyra år efter lagakraftvunnet avlägsnandebeslut, något som därmed bidrar till en ökning av antalet människor som lever utanför ordinarie samhälle. Samtidigt kan en ökad möjlighet att få uppehållstillstånd efter denna tid leda till att fler personer får legalisera sin vistelse i landet och integreras, något som därmed minskar antalet människor som lever utanför ordinarie samhälle. SKL vill uppmana regeringen att nogsamt beakta synpunkter gällande denna utveckling från samtliga de aktörer som har bäst kompetens att bedöma förslagen.

Övriga synpunkter

Ändringen i LMA, ersättningsfrågor och risken för ett växande antal papperslösa

Utredningen ägnar ett kapitel åt att granska de ändringar i LMA som började gälla i juni 2016. Ändringarna innebär att personer i samband med eller i nära anslutning till ett av- eller utvisningsbeslut mister rätten till bistånd (logi, dagersättning etc.) inom ramen för Migrationsverkets mottagningssystem och LMA. Syftet med ändringarna var att frigöra platser på boenden samt att öka incitamenten för personer med lagakraftvunna avlägsnandebeslut att återvända självmant.

SKL anser att konsekvenserna av denna lagändring bör utredas och analyseras. Utredningen gör bedömningen att det föreligger en risk att ansvariga myndigheter får svårare att hålla kontakt med de personer som berörs av förändringen, och att detta på sikt försvårar återvändandearbetet.¹⁷ I samtal med SKL har företrädare för både Migrationsverket och Polisen uppgett att denna förändring kan försvåra verkställighetsarbetet.

SKL anser att det är av största vikt att lagar och regler korresponderar sinsemellan och ger tydliga uttryck för vad lagstiftarens intention är. Konsekvensanalyser inför beslut och utvärdering efter genomförande är av central betydelse i det löpande arbetet. Det skapar legitimitet för välfärdssystemens tillämpning, och ger välfärdens anställda rätt förutsättningar att utföra sitt arbete.

Högsta förvaltningsdomstolen har slagit fast att det inte finns någon skyldighet för kommunen att ge bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL till den som fått avslag på sin asylansökan och håller sig undan för att undgå en avvisning eller utvisning. Anledningen till att dessa personer inte har rätt till bistånd är att de fortfarande omfattas av personkretsen i LMA, även om de inte har rätt till bistånd enligt LMA.¹⁸ I det praktiska arbetet ställer detta socialtjänstens personal inför svåra etiska överväganden. Någon rätt till ersättning för de eventuella insatser som kommunen ger finns inte heller, trots att personerna omfattas av LMA och det är statens ansvar att verkställa lagakraftvunna avlägsnandebeslut.

¹⁷ Se s. 306

¹⁸ Se s. 306. Se även SKL:s bedömning,

<https://skl.se/integrationsocialomsorg/ekonomisktbistandforsorjning/nyheterekonomisktbistandochforsorjning/nyheterekonomisktbistand/ingenskyldighetattgenodbistandtillgomda.12564.html>

Kommunerna drabbas även i de fall en person med avlägsnandebeslut inte håller sig undan. I kontakt med medlemmar har SKL fått uppgifter om situationer där vårdbehovet kan vara omfattande och kommunens kostnader betydande under tiden innan ett avlägsnandebeslut kan verkställas. SKL anser att staten i enlighet med finansieringsprincipen måste ersätta kommunerna för socialtjänstens insatser i väntan på verkställighet av ett avlägsnandebeslut.

Rätten till vård som inte kan anstå för papperslösa är reglerad i lag (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd. Landstingens personal ställs dock många gånger inför svåra avgöranden, inte minst när det gäller att ta ställning till vilken vård som ska ges och att bedöma en persons rättsliga status. Ett ökat antal papperslösa kommer att försvåra personalens situation.

Sammanfattningsvis vill SKL uppmana regeringen att ta det övergripande ansvaret för frågan om ett ökat antal papperslösa som lever utanför ordinarie system. Många aktörer berörs och måste medverka, men endast staten kan det samlade och sammanhållande ansvaret för ett växande parallellsamhälle. SKL och kommuner, landsting och regioner vill medverka i arbetet och bidra med den lokala nivåns erfarenheter, perspektiv och resurser. En grundförutsättning för att lyckas är dock att lagstiftning och regelverk utgör en sammanhållen helhet. Enskilda som har rätt att vistas i Sverige ska inte falla utanför välfärdssystemen, återvändandearbetet ska ske så effektivt som möjligt och välfärdens personal, i stor utsträckning SKL:s medlemmar, ska ges bästa möjliga förutsättningar att utföra sitt arbete.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko
Ordförande