

Handläggare
Anna Lindskog
Telefon: 08 508 25 248**Till**
Socialnämnden
2020-11-17

En långsiktigt hållbar migrationspolitik (SOU 2020:54)

Svar på remiss från kommunstyrelsen, KS Dnr 2020/1287

Förvaltningens förslag till beslut

1. Socialnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar till kommunstyrelsen på remiss om En långsiktigt hållbar migrationspolitik (SOU 2020:54)
2. Omedelbar justering

Fredrik Jurdell
förvaltningschef

Veronica Wolgast Carstorp
avdelningschef

Sammanfattning

Migrationskommittén har haft i uppdrag att ta ställning till utformningen av den framtida svenska migrationspolitiken i syfte att fastställa en ordning som är långsiktigt hållbar. Utgångspunkten för uppdraget har varit att migrationspolitiken ska vara human, rättssäker och effektiv. I ärendet lämnas bland annat förslag kring uppehållstillståndens längd, permanenta uppehållstillstånd, anhöriginvandring, försörjningskrav vid anhöriginvandring, uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl och övrigt skyddsbehov.

Förvaltningen saknar en mer djupgående konsekvensanalys med fokus på vad förslagen kan innebära för den enskildes psykiska hälsa och integration samt hur det i sin tur kan påverka kommunerna. Förvaltningen anser att det är bra att man i utredningen föreslår att barn undantas från försörjningskravet och ställer sig även positiv till förslaget om att särskilt ömmande omständigheter återinförs.

Förvaltningen föreslår att socialnämnden godkänner tjänsteutlåtandet som svar på remissen om en långsiktigt hållbar migrationspolitik (SOU 2020:54).

Bakgrund

Kommunstyrelsen har till socialnämnden remitterat ärendet En långsiktigt hållbar migrationspolitik (SOU 2020:54) för besvarande senast 2020-11-18.

Övrig remissinstans är stadsledningskontoret, arbetsmarknadsnämnden, kulturnämnden, utbildningsnämnden, Stockholms Stadshus AB och Rådet för Agenda 2030.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts vid avdelningen för stadsövergripande sociala frågor. Förvaltningsgruppen har behandlat ärendet den 11 november. Rådet för funktionshinderfrågor har haft möjlighet att behandla ärendet den 12 november.

Ärendet

Regeringen beslutade den 14 juni 2019 att tillsätta en parlamentarisk kommitté (Migrationskommittén). Migrationskommittén har haft i uppdrag att ta ställning till utformningen av den framtida svenska migrationspolitiken i syfte att fastställa en ordning som är långsiktigt hållbar. Utgångspunkten för uppdraget har varit att migrationspolitiken ska vara human, rättssäker och effektiv.

Kommitténs uppdrag har omfattat att:

- ta ställning till om asylsökande som uppfyller kriterierna för att beviljas uppehållstillstånd i Sverige som huvudregel ska beviljas tidsbegränsade eller permanenta uppehållstillstånd. Även längden på dessa uppehållstillstånd samt under vilka förutsättningar som permanenta uppehållstillstånd ska kunna beviljas har ingått i uppdraget.
- ta ställning till om asylsökande ska kunna beviljas uppehållstillstånd på ytterligare grunder än de som följer av EU-rätten och svenska konventionsåtaganden. Vilka bör dessa grunder i så fall vara och ska en ny humanitär grund för uppehållstillstånd införas.
- ta ställning till i vilken utsträckning som anhöriginvandring ska vara möjlig om den person som utlännings åberopar anknytning till har sökt asyl och beviljats uppehållstillstånd i Sverige och om ett försörjningskrav ska gälla vid anhöriginvandring och hur ett sådant krav då bör utformas.

- analysera behovet av åtgärder för att styra om så att relativt sett fler människor kommer till Sverige på säkra och lagliga vägar samt behovet av ytterligare åtgärder för att stärka rättssäkerheten i asylprocessen.

I ärendet redovisas, utöver kommitténs ställningstagande, författningsförslag, ikraftträdande- och övergångsbestämmelser, gällande internationell rätt, faktorer som påverkar var människor söker asyl, en internationell utblick kopplad till olika EU-länder inklusive Norge, rättssäkerhet och konsekvensanalys av förslagen samt reservationer och särskilda yttranden.

Kommittén föreslår bland annat följande:

Uppehållstillståndens längd

- Tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel. Vid överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning) ska undantag göras från huvudregeln och permanent uppehållstillstånd beviljas direkt.
- Arbetstillstånd får beviljas för skyddsbehövande
- Det första uppehållstillstånd som beviljas en flykting ska vara tidsbegränsat och gälla i tre år, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Giltighetstiden får inte vara kortare än ett år.
- Om ett nytt uppehållstillstånd ska beviljas en flykting ska även det nya uppehållstillståndet vara tidsbegränsat. Det nya tillståndet ska gälla i två år. Om vissa krav är uppfyllda föreslår kommittén att ett permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas efter ansökan.
- Det första uppehållstillstånd som beviljas en alternativt skyddsbehövande ska vara tidsbegränsat och gälla i 13 månader.
- Om ett nytt uppehållstillstånd ska beviljas en alternativt skyddsbehövande ska även det nya tillståndet vara tidsbegränsat. Det nya tillståndet ska gälla i två år, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Giltighetstiden får inte vara kortare än ett år.

Permanent uppehållstillstånd

- Permanent uppehållstillstånd ska endast få beviljas om utlänningen uppfyller krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap, kan försörja sig och det med hänsyn till utlänningens förväntade levnadssätt inte råder tveksamhet om att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas. Ett

permanent uppehållstillstånd ska också förutsätta att utlänningen haft tidsbegränsade uppehållstillstånd i Sverige i minst tre år.

- Barn och personer som har rätt att uppbära allmän pension eller garantipension ska vara undantagna från de uppställda kraven för permanent uppehållstillstånd vad gäller kunskapskrav och försörjning. Vandelskravet ska inte gälla för personer under 15 år. Kommittén föreslår också att det ska finnas möjlighet att undanta andra personer från kraven om det föreligger synnerliga skäl.

Anhöriginvandring

om en utlänning har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och denne har välgrundade utsikter att beviljas ett varaktigt uppehållstillstånd, ska uppehållstillstånd ges till:

- en utlänning som är make eller sambo till utlänningen,
- ett utländskt ogift barn till utlänningen,
- ett utländskt ogift barn som har en förälder som är gift eller sambo med utlänningen, och
- En utlänning som på något annat sätt än ovan är nära anhörig till utlänningen om han eller hon har ingått i samma hushåll som den personen och det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna som fanns redan i hemlandet.

Försörjningskrav vid anhöriginvandring

Kommittén föreslår att det som huvudregel ska ställas ett försörjningskrav som villkor för uppehållstillstånd på grund av anknytning.

Försörjningskravet ska innebära ett krav på att anknytningspersonen ska kunna försörja både sig själv och den anhörige och ha en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och den anhörige. I ärendet redovisas även föreslagna undantag från försörjningskravet gällande bland annat barn.

Uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl

Om uppehållstillstånd inte kan beviljas på annan grund, ska tillstånd få beviljas en utlänning om det vid en samlad bedömning av utlänningens situation finns sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Vid denna bedömning ska utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet särskilt beaktas. Kommittén föreslår att ett uppehållstillstånd som beviljas på grund av

synnerligen ömmande omständigheter ska vara tidsbegränsat och gälla i 13 månader.

Övriga skyddsbehövande

Kommittén föreslår att kategorin övriga skyddsbehövande ska utmönstras ur utlänningslagen (2005:716).

Varaktigt bosatta

Kommittén föreslår att för att beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige och därmed få ett permanent uppehållstillstånd ska det krävas att sökanden uppfyller de krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap samt vandel som krävs för att beviljas ett sådant uppehållstillstånd samt ett försörjningskrav.

Säkra och lagliga vägar

Kommittén bedömer att Sverige bör verka för att det internationella samarbetet för vidarebosättning av kvotflyktingar vidareutvecklas och utvidgas så att fler länder tar emot kvotflyktingar respektive ökar sina kvoter.

Konsekvensanalys

Viktiga referenspunkter för att tydliggöra förslagets konsekvenser är utlänningslagen (2005:716) och lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (den tillfälliga lagen). I många avseenden motsvarar kommitténs förslag regleringen i den tillfälliga lagen eller ligger nära den.

För att förtydliga förslagets konsekvenser utgår konsekvensanalysen från en bedömning av ”nollalternativet”. Nollalternativet innebär att den tillfälliga lagen upphör att gälla i juli 2021 och utlänningslagen åter träder i kraft.

I ärendets konsekvensanalys noteras följande: ”Regler kring uppehållstillståndens längd, krav för permanent uppehållstillstånd och möjligheter till anhöriginvandring kan exempelvis påverka nyanländas etablering på arbetsmarknaden eller integration i samhällslivet, eller få konsekvenser för individernas hälsa och välbefinnande. Inte bara de antalsrelaterade konsekvenserna utan också kvalitativa konsekvenser kan ha olika offentligfinansiella földeffekter även om dessa inte alltid är möjliga att kvantifiera”.

Kommittén konstaterar att antalet asylsökande ibland ökar eller minskar till följd av migrant- och flyktingrörelser utanför EU och utvecklingar i andra EU-medlemsstater och angränsande regioner.

Snabba förändringar kan ske oavsett hur en långsiktig lagstiftning utformas.

Om Kommittén avstår från att lämna förslag innebär det att migrationslagstiftningen blir mindre komplex igen eftersom den tillfälliga lagen samt ändringar och tillägg i den tillfälliga lagen upphör att gälla sommaren 2021. Inom vissa områden träder då de regler i kraft igen som gällde innan den tillfälliga lagen trädde i kraft sommaren 2016. En återgång till utlänningslagen innebär också att Sveriges migrationslagstiftning blir mer generös igen. Detta skulle, enligt utredningen, sannolikt leda till ett ökat antal asylsökande och högre offentliga kostnader. Antalet anhöriginvandrare skulle sannolikt också öka.

Utifrån Migrationsverkets beräkningar som redovisas i ärendet så skulle en återgång till tidigare lagstiftning innebära en ökning med 2000 fler asylsökande 2021, 6 000 fler år 2022 och 7 000 fler år 2023 jämfört med de förslag som lämnas av Kommittén.

I ärendet konstateras att ”De totala utgifterna i staten för t.ex. asylprövning, mottagande av asylsökande, kommunmottagande av nyanlända samt etablering och integration förväntas bli lägre än vid en återgång till utlänningslagen. Inom vissa delområden, t.ex. prövning av ansökningar om förlängt uppehållstillstånd, bedöms dock kostnaderna öka”.

Jämställdhetsanalys

I ärendet konstateras att Kommitténs förslag kan påverka jämställdheten mellan könen på så sätt att de i vissa avseenden kan komma att påverka kvinnor på ett annat sätt än män. Jämställdheten mellan könen påverkas i vissa avseenden negativt jämfört med en återgång till utlänningslagen men positivt jämfört med den tillfälliga lagen. Kommitténs förslag bedöms inte leda till en ändrad könsfördelning bland asylsökande i Sverige jämfört med den tillfälliga lagen. Förslagen kan leda till att andelen kvinnor bland alla personer som beviljas uppehållstillstånd i Sverige blir lägre än vid en återgång till utlänningslagen men ökar något jämfört med den tillfälliga lagen.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningens övergripande synpunkt är att förslagets påverkan på kommunerna inte framgår fullt ut i utredningen. Förvaltningen hade gärna sett en mer djupgående konsekvensanalys där eventuellt ökad

belastning för socialtjänst och övriga kommunala insatser hade belysts tydligare utifrån vad förslagen om tillfälliga uppehållstillstånd riskerar att medföra kring psykisk ohälsa, bristande etablering på arbetsmarknaden och integrering i samhället i stort.

Förvaltningen anser att det är problematiskt att det i utredningen uttrycks att förslaget om språk- och samhällskunskapskrav kan motverka negativa integrationseffekter samtidigt som det inte finns forskningsstöd för att dessa krav skulle öka integrationen.

Konsekvensanalysen som ingår i ärendet lyfter främst fram de eventuella positiva effekter som kan finnas utifrån förslagen i jämförelse med den tillfälliga lagen även om man i inledningen av konsekvensanalysen skriver att jämförelserna främst har gjorts utifrån utlänningslagen. Förvaltningen hade önskat att utredningen i konsekvensanalysen tydligare hade satt förslagen i relation till utlänningslagen som ju är ursprungsläget. Det hade då blivit enklare för kommunerna att få en bild över vilka konsekvenser de nya förslagen kan innebära för nyanländas hälsa och i förlängningen för samhället.

Förvaltningen anser att det är bra att man i utredningen föreslår att barn undantas från försörjningskravet. Förvaltningen ser även positivt på förslaget om att särskilt ömmande omständigheter återinförs och skrivningen att vid bedömningen ska utlännings hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet särskilt beaktas. Barn får också beviljas uppehållstillstånd enligt denna paragraf även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer.

För samtliga ärenden men särskilt när det gäller barn och unga vill förvaltningen framföra vikten av att utredningsarbetet pågår skyndsamt då det finns en risk att långa utredningstider påverkar den psykiska hälsan och motverkar integrering.

Det konstateras i utredningen att personer som befinner sig i socioekonomisk utsatthet löper större risk såväl att begå brott som att utsättas för brottslighet. Samtidigt konstateras att en följd av kommitténs förslag är att det kan bli vanligare att nyanlända skyddsbehövande och deras anhöriga lever i Sverige med tidsbegränsade tillstånd under en längre tid och att etableringen på arbetsmarknaden samt integrationen i samhällslivet i och med detta riskerar att fördröjas. Därmed införs ett vandelskrav

(vandelsprövning är en svensk förrättning avseende prövning av en persons "(goda) levnadssätt" eller "medborgerliga pålitlighet"). Kontroll avandel sker främst genom att undersöka om personen förekommer i polisens belastnings- eller misstankeregister eller motsvarande nationellt register för allvarliga brott med anknytning till egendomsbrott eller andra brott i samband med ekonomisk verksamhet. Då vandelskravet ska gälla från 15 år (straffmyndig ålder) anser förvaltningen att det system som föreslås ökar risken för att fler yngre personer som under en längre tid lever i ovisshet löper en förhöjd risk jämfört med tidigare att nekas permanent uppehållstillstånd utifrån brott som begåtts i ung ålder.

Förvaltningen föreslår att socialnämnden godkänner tjänsteutlåtandet som svar på remissen om en långsiktigt hållbar migrationspolitik (SOU 2020:54).

Bilaga

En långsiktigt hållbar migrationspolitik, SOU 2020:54