



Datum

2020-11-29

Vår referens

Sandra Lundberg

Utvecklingssekreterare

sandra.lundberg@malmö.se

Tjänsteskrivelse

Remiss från Justitiedepartementet - En långsiktigt hållbar migrationspolitik (SOU 2020:54) STK-2020-1337

Sammanfattning

Malmö stad har av Justitiedepartementet getts möjlighet att lämna synpunkter på betänkandet *En långsiktigt hållbar migrationspolitik* (SOU 2020:54). Slutbetänkandets förslag omfattar bland annat tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel, kunskapskrav i svenska och om samhället för permanenta uppehållstillstånd och försörjningskrav för anhöriginvandring. Därutöver föreslås synnerligen ömmande omständigheter återinföras som grund för uppehållstillstånd.

Då tidsramarna för yttrandet varit korta har det inte funnits möjlighet att skicka betänkandet på nämndsremiss, men det har istället gått som förvaltningsremiss till arbetsmarknads- och socialförvaltningen, gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen och grundskoleförvaltningen. Med stöd av inkomna synpunkter har stadskontoret upprättat förslag till yttrande.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslås besluta

1. Kommunstyrelsens arbetsutskott godkänner förslag till yttrande och skickar yttrandet till Justitiedepartementet.

Beslutsunderlag

- Remiss från Justitiedepartementet - En långsiktigt hållbar migrationspolitik (SOU 2020:54)
- En långsiktigt hållbar migrationspolitik (SOU 2020:54)
- Anstånd ej beviljat
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 201207 Remiss från Justitiedepartementet - En långsiktigt hållbar migrationspolitik (SOU 2020:54)
- Remissvar från grundskoleförvaltningen
- Remissvar från gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen
- Remissvar från arbetsmarknads- och socialförvaltningen
- Förslag till yttrande Remiss från Justitiedepartementet - En långsiktigt hållbar migrationspolitik

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2020-12-07

Beslutet skickas till

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen
Grundskoleförvaltningen
Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen

Ärendet

Regeringen beslutade i juni 2019 att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppdrag att ta ställning till utformningen av den framtida svenska migrationspolitiken i syfte att fastställa en ordning som är långsiktigt hållbar. Utgångspunkten för kommitténs uppdrag 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, längden på dessa uppehållstillstånd liksom under vilka förutsättningar permanenta uppehållstillstånd ska kunna beviljas.

Kommittén har också haft i uppdrag att ta ställning till om asylsökande ska kunna beviljas uppehållstillstånd på ytterligare grunder än de som följer av EU-rätten och svenska konventionsåtaganden och i så fall vilka dessa grunder bör vara, och därtill särskilt ta ställning till om en ny humanitär grund för uppehållstillstånd ska införas.

Kommittén har vidare haft i uppdrag att ta ställning till i vilken utsträckning som anhöriginvandring ska vara möjlig om den person som utlänningen 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.

Kommitténs uppdrag har även innefattat att analysera dels behovet av åtgärder för att styra om så att relativt sett fler människor kommer till Sverige på säkra och lagliga vägar, dels behovet av ytterligare åtgärder för att stärka rättssäkerheten i asylprocessen.

I september 2020 överlämnade kommitténs sitt slutbetänkande som nu av Justitiedepartementet skickats på remiss. Samtliga partier som ingick i den parlamentariska kommittén, utom ett (S), har lämnat reservationer. Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 20 juli 2021, när den tillfälliga lagstiftningen upphör att gälla. Inga övergångsbestämmelser bedöms som nödvändiga.

Eftersom tidsramarna för yttrandet varit korta har det inte funnits möjlighet att skicka betänkandet på nämndsremiss, utan det har istället gått som förvaltningsremiss till arbetsmarknads- och socialförvaltningen, gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen och grundskoleförvaltningen.

Kommitténs förslag

Slutbetänkandet inleds med, utöver författningsförslag och en beskrivning av kommitténs uppdrag och arbete, en beskrivning av regleringen kring skyddsbehov som utgör den rättsliga bakgrunden till kommitténs ställningstaganden. Därefter följer en överblick av vilka faktorer som påverkar varför människor lämnar sina hemländer och sedan i vilket land enskilda individer söker asyl, så kallade *push* och *pull* faktorer.

Det konstateras att det är svårt att relatera ökningarna eller minskningarna av antalet asylsökande till någon enskild, isolerad faktor så som längden på uppehållstillstånd för skyddsbehövande, rätten

till anhöriginvandring, försörjningskrav eller nyanländas tillträde till socialförsäkringssystemet. Innan kommitténs förslag kommer en internationell utblick med fokus på de nordiska ländernas och andra EU-länders regelverk. Enligt kommitténs direktiv bör det svenska regelverket för skyddsbehövande människor inte väsentligen avvika från andra länders i vår närhet.

6. Uppehållstillståndens längd

Ett uppehållstillstånd ska som huvudregel vara tidsbegränsat vid det första beslutstillfället. Kkvotflyktingar (vidarebosatta) är den enda grupp som även fortsatt direkt beviljas permanenta uppehållstillstånd. Arbetstillstånd får beviljas för skyddsbehövande som får tidsbegränsade uppehållstillstånd.

Den med flyktingstatus ges vid första tillfället ett treårigt uppehållstillstånd. Därefter kan ett permanent uppehållstillstånd beviljas om vissa krav uppfylls (enligt förslag i kap. 7) eller så kan det tidsbegränsade uppehållstillståndet förlängas med två år i taget om skyddsbehoven kvarstår.

För den som uppfyller kraven för uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande ges både vid första och andra prövning tidsbegränsade uppehållstillstånd: första prövning 13 månader och andra prövning två år. Efter tre år kan ett permanent uppehållstillstånd beviljas om vissa krav uppfylls eller så kan det tidsbegränsade uppehållstillståndet förlängas med två år i taget om skyddsbehoven kvarstår.

För både flyktingar och alternativt skyddsbehövande kan kortare uppehållstillstånd beviljas av tvingande hänsyn till nationell säkerhet eller allmän ordning, men aldrig kortare än ett år.

7. Permanenta uppehållstillstånd

Kommittén tar utgångspunkt i att det måste vara möjligt för en person som befinner sig i Sverige att vid någon tidpunkt få ett permanent uppehållstillstånd, men föreslår att ansökan tidigast ska kunna göras efter tre år med tidsbegränsat uppehållstillstånd och därtill endast i samband med att Migrationsverket prövar om ett tidsbegränsat tillstånd ska förlängas. Beslutet ska vara möjligt att överklaga. Dessa nya regler ska även omfatta de som har uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen, men inte dem som omfattas av lagen om uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå.

7.4.1 Krav för permanent uppehållstillstånd - Permanent uppehållstillstånd får beviljas endast vid uppfyllda krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap, egen försörjning och med hänsyn till förväntat hederligt levnadssätt.

Kommittén anser att det efter tre år i Sverige bör kunna krävas att en person kan uppvisa godkänt resultat (betyg A-E) på lägst kurs C i Svenska för invandrare (sfi). På denna nivå finns också nationella prov, vilket innebär en rättssäkrare bedömning. För den som inte deltar i sfi kan detta krav istället uppnås genom en prövning på lägst kurs C i sfi med godkänt resultat. Vad gäller kravet på samhällskunskap ser kommittén en möjlighet att använda sig av den struktur som finns för samhällsorientering, för vilken kommunerna ansvarar. Kommittén anser att det är önskvärt att även samhällskunskaperna kan kontrolleras genom ett kunskapsprov eller annan prövning, men har inte haft möjlighet att ta fram ett fullständigt förslag. Detta gäller även försörjningskravet. Kommittén anser att försörjningskravet bör kopplas till utsköningsbalken och tillräcklig inkomstnivå ska knytas till förbehållsbeloppet vid utmätning i lön. Inkomsterna ska komma från anställning eller näringsverksamhet och får inte vara så låga att försörjningsstöd behövs.

Regeringen eller av den utpekad ansvarig myndighet föreslås ansvara för den närmare utformningen och kontrollen av språk- och samhällskunskapskraven samt försörjningsförmågan. Vad gäller förslaget om förväntat hederligt levnadssätt, vandelskravet, menar kommittén att det inte ska krävas fällande domar som vunnit laga kraft utan att skäligen misstankar kan vara tillräckliga för att nekans permanent uppehållstillstånd. En framåtsyftande helhetsbedömning ska alltid göras och hänsyn ska inte tas till mer bagatellartade förseelser, men mindre allvarlig brottslighet tillsammans med allvarlig misskötsamhet kan väcka tveksamhet. Vissa brott (ex. hatbrott) ska anses särskilt allvarliga.

7.4.2 Barn och personer som har rätt att uppbära allmän pension/garantipension ska vara undantagna kraven för permanent uppehållstillstånd. Det ska också finnas möjlighet att undanta andra personer om det föreligger synnerliga skäl (ex. funktionshinder, sjukdom). Ventilen för synnerliga skäl ska också kunna omfatta personer som varit i Sverige under en lägre tid och ansträngt sig för att uppnå kraven utan att lyckas. Vandelskravet ska dock alltid uppfyllas för personer som uppnått straffmyndig ålder.

8. Anhöriginvandring

8.3.1 *Upphållstillstånd på grund av anknytning* - För den som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och har välgrundade utsikter att beviljas ett varaktigt uppehållstillstånd, ska uppehållstillstånd kunna beviljas utlänningens anhöriga. Till anhöriga räknas make/maka, sambo, ogifta egna barn eller ogifta barn till utlänningens sambo/make/maka samt nära anhörig om personen ingått i samma hushåll som anknytningspersonen och det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna som fanns redan i hemlandet. Det innebär att det i första hand är kärnfamiljen som ska ges rätt att återförenas.

8.3.2 *Tillståndens längd vid anknytning* - Ett uppehållstillstånd beviljat anhörig till person med tidsbegränsat uppehållstillstånd ska gälla för samma tid som uppehållstillståndet för anknytningspersonen, vilket kan innebära kortare tid än ett år. Upphållstillstånd för anknytning till någon som har permanent uppehållstillstånd eller som är bosatt i Sverige ska vara tidsbegränsat och gälla i två år. Därefter kan nytt uppehållstillstånd för anhöriga förlängas med två år i taget, men får aldrig gälla för längre tid än anknytningspersonens tillstånd om anknytningspersonen har tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Om kraven för permanent uppehållstillstånd är uppfyllda kan sådant tillstånd beviljas den anhörige, dock tidigast efter tre år med uppehållstillstånd i Sverige. Den som har beviljats ett uppehållstillstånd på grund av anknytning till make, maka eller sambo får beviljas ett nytt uppehållstillstånd endast om förhållandet består. Har ett förhållande upphört får uppehållstillstånd ändå ges, om (1) personen har en särskild anknytning till Sverige, (2) förhållandet har upphört främst på grund av våld och allvarliga kränkningar riktat mot utlänningen eller utlänningens barn, eller (3) andra starka skäl talar för att personen ska ges fortsatt uppehållstillstånd. Det uppehållstillstånd som då beviljas ska vara tidsbegränsat och gälla i tretton månader. En ansökan om förlängning av familjemedlemmens uppehållstillstånd ska kunna bifallas trots att familjemedlemmen vistas i Sverige.

8.3.3 *Möjlighet att vägra uppehållstillstånd vid anknytning* - Ett uppehållstillstånd till anhörig (make/maka, sambo, barn) ska få vägras om någon av makarna eller samborna är under 21 år.

9. Försörjningskrav vid anhöriginvandring

9.4.1 Försörjningskravets utformning - Som huvudregel ska ett försörjningskrav ställas som villkor för uppehållstillstånd till anhörig, vilket innebär att anknytningspersonen i Sverige ska kunna försörja¹ både sig själv och den anhörige och ha en bostad av tillräcklig storlek och standard² för sig och den anhörige. Inkomst ska komma från arbete eller andra arbetsrelaterade ersättningar och ha en viss varaktighet, minst ett år framöver. Det samma gäller bostaden.

Anknytningspersonen i Sverige behöver förfoga över eller ha god prognos att inneha lämplig bostad i minst ett år framåt vid ansökningstillfället. Försörjningskravet ska inte gälla vid prövning om fortsatt uppehållstillstånd för en anhörig.

9.4.2 Undantag från försörjningskravet - Följande undantag från huvudregeln ska tillämpas:

Försörjningskravet gäller inte om anknytningspersonen är (1) ett barn, (2) sökanden är ett barn fött i Sverige och den som barnet åberopar anknytning till är förälder till barnet och sammanbor med barnet i Sverige, eller (3) om anknytningspersonen är medborgare i Sverige, annan EESstat, Schweiz eller Förenade kungariket och sökanden är dennes make, maka eller sambo och sökanden och anknytningspersonen har sammanbott utomlands en längre tid eller det på annat sätt står klart att förhållandet är väl etablerat.

Om anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd som/förklarats vara flykting eller alternativt skyddsbehövande ska försörjningskravet gälla endast om: (1) ansökan om uppehållstillstånd görs senare än tre månader efter uppehållstillståndet/förklaringen utfärdats, (2) familjeåterförening är möjlig i ett land utanför EU som familjen har särskild anknytning till, eller (3) den anhörige och anknytningspersonen inte har sammanbott utomlands en längre tid och det inte heller på annat sätt står klart att förhållandet är väl etablerat. Om det finns synnerliga skäl ska något försörjningskrav inte heller ställas på anknytningspersonen.

10–11. Upphållstillstånd på grund av humanitära skäl och övriga skyddsbehövande

Om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund, får tillstånd beviljas om det vid en samlad bedömning finns sådana synnerligen ömmande omständigheter att en person bör tillåtas stanna i Sverige. Vid bedömningen ska hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet särskilt beaktas.

Barn får beviljas uppehållstillstånd enligt denna paragraf även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för vuxna. Ett uppehållstillstånd som beviljas på grund av synnerligen ömmande omständigheter ska vara tidsbegränsat och gälla i 13 månader, vilket gäller för både barn och vuxna. Därefter kan, om nytt uppehållstillstånd ska beviljas, en förlängning ske med två år i taget. Permanent uppehållstillstånd kan ges tidigast efter tre år och om kraven i övrigt är uppfyllda. Skyddskategorin övriga skyddsbehövande, som är en svensk konstruktion och i praktiken har begränsad betydelse, ska tas bort från utlänningslagen.

12. Följdändringar

Kommittén presenterar en rad följdändringar som bedöms som nödvändiga med anledning av de förslag som den lagt fram. Förslagen rör: (1) Upphållstillstånd vid verkställighetshinder som också föreslås bli tidsbegränsade och följa samma linje som övriga förslag. Permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas efter tidigast tre år om verkställighetshindret är bestående och kraven uppfyllda. (2) Varaktigt bosatta i Sverige och deras möjlighet att få ett permanent

¹ Kommittén bedömer att ett visst mått av schablonisering är nödvändig när försörjningskravet ska sättas och föreslår förbehållsbeloppet i utökningsbalken som utgångspunkt.

² Migrationsverkets föreskrifter kring detta föreslås fortsatt gälla, MIGRFS 02/2017

uppehållstillstånd ska regleras i enlighet med kommitténs förslag och samma krav för uppehållstillståndet ska krävas. (3) Möjlighet till beviljat medborgarskap för den som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, fötts i Sverige, sedan födseln är statslös, haft sin hemvist i Sverige de senaste fem åren eller sammanlagt tio år och inte har fyllt 21 år. Det samma ska gälla för den som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen.

Därutöver konstaterar kommittén att övergången från permanenta uppehållstillstånd till tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel och att kategorin övriga skyddsbehövande tas bort kräver följdändringar i flera författningar. Hänvisningar till lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, som gäller till och med den 19 juli 2021, ska också tas bort.

13. Säkra och lagliga vägar

Kommittén bedömer att det finns ett behov av säkra och lagliga vägar, men säger samtidigt att Sveriges möjligheter är begränsade att genom nationella åtgärder styra så att fler människor kommer till Sverige på detta vis. Vidare konstateras att detta kräver ansträngningar både på EU-nivå och på internationell nivå och att Sverige bör verka för att det internationella samarbetet för vidarebosättning av kvotflyktingar vidareutvecklas och utvidgas så att fler länder både tar emot kvotflyktingar men även ökar sina kvoter. Sverige bör också fortsätta stödja utvecklingen av ett gemensamt europeiskt system för vidarebosättning och andra EU-initiativ kring säkra och lagliga vägar för personer i behov av skydd när dessa bedöms som ändamålsenliga.

14. Rättssäkerhet

Kommittén bedömer att rättssäkerheten i asylprocessen är god och att förslagen den har presenterat kommer stärka rättssäkerheten ytterligare genom att lagstiftningen blir tydligare. Utöver detta föreslås att en utredning ska tillsättas (*14.3.2 offentliga biträden*) för att se över systemet med offentliga biträden inom förvaltningsprocessen, med tyngdpunkt på migrationsprocessen. Specifika behörighetskrav för offentliga biträden, möjlighet att avvisa ett biträde samt möjlighet att begränsa antalet förordnanden som ett och samma biträde kan ha samtidigt, ska utredas.

15. Konsekvensanalys

Kommitténs förslag bedöms övergripande få liknande effekt på antalet asylsökande i Sverige som den tillfälliga lagen. Det innebär att antalet asylsökande, antalet uppehållstillstånd till personer som sökt asyl samt antalet anhöriginvandrare bedöms bli lägre än vid en återgång till utlänningslagen. Fler kommer dock att söka om förlängda uppehållstillstånd. Kommunmottagandet bedöms minska till följd av detta och antalet asylsökande som ska återvända bedöms bli lägre, men andelen något högre.

Arbetskraftsinvandrare som får permanenta uppehållstillstånd och antalet som ansöker om medborgarskap bedöms minska. De totala utgifterna i staten för exempelvis asylprövning, mottagande av asylsökande, kommunmottagande av nyanlända samt etablering och integration förväntas bli lägre än vid en återgång till utlänningslagen. Inom vissa delområden (ex. prövning av ansökningar om förlängt uppehållstillstånd) bedöms dock kostnaderna öka. Migrationens långsiktiga offentligfinansiella effekter påverkas endast marginellt av kommitténs förslag men effekterna bedöms bli mindre än vid en återgång till utlänningslagen. Kommittén bedömer att ytterligare finansiering inte kommer behövas.

Utöver de kostnader som ersätts av staten bedöms migrationsrelaterade kostnader för

kommuner och regioner på sikt minska eftersom kommitténs förslag bedöms leda till ett lägre antal nyanlända. Vissa nya kostnader kan komma att uppstå till följd av kommitténs förslag att språk- och samhällskunskapskrav ska införas för permanenta uppehållstillstånd. Kommunerna kan behöva utöka viss verksamhet inom vuxenutbildningen (sfi) och samhällsorienteringen för att berörda personer ska klara kraven för permanent uppehållstillstånd. Kommittén lyfter dock att tiden för statlig kostnadsersättning för vissa kommunala åtgärder förlängs i och med att de är kopplade till medborgarskap och att sådant bedöms ta längre tid att beviljas. Betänkandet tar även upp att kommuner kan påverkas av det faktum att vissa anhöriga kan beviljas kortare uppehållstillstånd än ett år, vilket initialt kan medföra oklarheter vad gäller folkbokföring, rätt till socialförsäkringsförmåner och andra välfärdförmåner liksom utbildning. Därutöver bedöms det bli färre nyanlända elever i skolan, men fler deltagare inom sfi och samhällsorientering. Ökad efterfrågan av stödinsatser från civilsamhället lyfts som en möjlig effekt och likaså bedöms bristen på bostäder för nyanlända och trångboddheten minska på sikt. Kraven för permanent uppehållstillstånd och anhöriginvandring förväntas uppmuntra till skötsamhet och därtill bidra till att integrationen förbättras och utanförskap motverkas. Vissa negativa effekter för företagens kompetensförsörjning och nyanländas egna företagande bedöms uppstå.

Betänkandet lyfter att förslagen kan påverka nyanländas etablering på arbetsmarknaden, integration i samhällslivet eller leda till konsekvenser för individernas hälsa och välbefinnande. Dessa konsekvenser kan ha olika offentligfinansiella följd effekter även om dessa inte alltid är möjliga att kvantifiera. Sammanfattat bedöms flera delar få mer negativa effekter än vid en återgång till utlänningslagen, men mer positiva effekter än under den tillfälliga lagen. I en jämförelse med en återgång till utlänningslagen bedöms: Negativa effekter på nyanländas hälsa uppstå, nyanländas etablering försvåras av tidsbegränsade uppehållstillstånd, nyanländas integration i samhällslivet försvåras av vissa förslag. Försörjnings-, språk- och samhällskunskapskrav för permanent uppehållstillstånd och anhöriginvandring bedöms dock kunna bidra till att motverka eventuella negativa effekter på etablering och integration.

Ur ett jämställdhetsperspektiv bedöms kvinnor främst påverkas negativt eftersom deras arbetsmarknadsetablering tar längre tid och kvinnor i högre utsträckning har deltidsarbete eller otrygga anställningar. Detta ger direkt effekt på möjligheten att få permanent uppehållstillstånd eller möjligheten att få återförenas med sina anhöriga. Eftersom betydligt fler bland de asylsökande är män kan därtill beroendeförhållanden skapas eller förstärkas för kvinnor som anhöriginvandrar eftersom de därmed omfattas av en annan persons försörjningsplikt.

Barnkonventionen bedöms som respekterad, men med vissa försämringar utifrån ett barnrättsperspektiv.

Förvaltningarnas remissvar

Grundskoleförvaltningen

Innehållet i utredningen är en avspeglning av det parlamentariska läget i Sveriges riksdag som under de senaste åren har lutat åt en mer stram migrations- och flyktingpolitik. Det överordnade syftet med förslagen i betänkandet är att minska flyktingvolymen. Utredningens betänkande är politiskt och allmänt till sin karaktär, och saknar konkreta förslag som berör grundskoleförvaltningens verksamheter. Det gör det svårt för förvaltningen att ta ställning till betänkandet. De konkreta förslag som finns berör främst gymnasie- och vuxenutbildning.

Grundskoleförvaltningen vill påminna om att förslaget om tidsbegränsade uppehållstillstånd kan få en negativ effekt på den tid och kontinuitet som enligt förvaltningens erfarenheter spelar en

avgörande roll för barns lärande. När barns återförening med anhöriga i Sverige fördröjs, på grund av de försörjningskrav som föreslås ställas på anknytningspersoner, kan det också innebära att skolgången i Sverige fördröjs, vilket i sin tur kan påverka förutsättningarna negativt för vidare utbildning och arbete. Tidsbegränsade uppehållstillstånd, krav på permanenta uppehållstillstånd och försörjningskrav för anhöriginvandring kan vidare påverka nyanländas hälsa negativt. Bred och omfattande forskning visar att det finns ett tydligt samband mellan hälsa och utbildning, bland andra Malmökommissionens huvudrapport *Malmös väg mot en hållbar framtid. Hälsa, välfärd, rättvisa*. Dessa perspektiv borde ha beaktats mer i utredningen enligt grundskoleförvaltningens mening.

Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen

Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen konstaterar att det förslag som direkt berör deras verksamhet är ett av de krav som föreslås för permanent uppehållstillstånd; kunskaper i svenska och samhällskunskap. Övriga förslag gällande tidsbegränsat respektive permanent uppehållstillstånd, anhöriginvandring har självklart inverkan på deras verksamhet men inte av den grad att förvaltningen anser att de kan ha synpunkter på förslagen. Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen väljer därför att överlåta till mer berörda verksamheter inom staden att ha synpunkter på dessa förslag.

Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen ansvarar för utbildning i sfi och samhällsorientering. Kraven på språk och samhällskunskaper föreslås kopplas till befintlig undervisning i sfi och samhällsorientering. Kostnaderna för denna undervisning bedöms i betänkandet öka när målgruppen blir större än nuvarande personkrets som omfattas av kommunens nuvarande uppdrag. Därmed bedömer man också att det blir en utökning av komvux. Någon beräkning av kostnadsökningen är inte gjord, inte heller har man tagit fram någon finansieringsmodell. Eftersom man bedömer att de totala migrations- och integrationsrelaterade kostnaderna för kommunerna beräknas minska på sikt genom att färre får uppehållstillstånd är det möjligt att man menar att förändringen finansieras inom respektive kommun. Genom att det tar längre tid att få medborgarskap förlängs även den tid som kommunen får statlig kostnadsersättning för vissa kommunala åtgärder, det kan också vara något som man tänker ska finansiera kommunens ökade kostnader för komvux.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens totala kostnader för sfi och samhällsorientering 2019 var 217 300 tkr varav samhällsorientering utgjorde 3 800 tkr. Även en måttlig ökning till följd av betänkandets förslag får betydande inverkan för nämndens verksamhet. Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen anser att betänkandet ska kompletteras med en bedömning och beräkning av kostnadsförändringarna samt en finansieringsmodell.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen har inkommit med flera mer specifika överväganden kopplade till kommitténs betänkande. Nedan listas en sammanfattning av de synpunkter där förvaltningen inte fullt instämmer med förslagen eller har kompletterande kommentarer.

6. Uppehållstillståndens längd

Förvaltningen ser två huvudsakliga hinder för en reglering som innebär tidsbegränsat uppehållstillstånd vid det första beslutstillfället. För det första är förvaltningens bedömning att tidsbegränsade uppehållstillstånd medför en osäkerhet som kan påverka människors hälsa och

förutsättningar för integration negativt. För det andra anser förvaltningen att regleringen medför en orimlig arbetsbörda för Migrationsverket och domstolarna genom att antalet omprövningar blir så högt, i synnerhet utifrån utredningens uppgift om att i princip alla omprövningar leder till förlängning.

7. Permanenta uppehållstillstånd

Förvaltningen delar utredningens bedömning att kunskaper i det svenska språket är väsentligt för att personer ska kunna arbeta, integreras och förstå sina rättigheter och skyldigheter. I det fall kommunerna ska ansvara för utbildningen och testningen av personer fordras ett tillskott av kompetens och ekonomiska resurser. Personer med tidsbegränsade uppehållstillstånd utgör tillsammans en väldigt heterogen grupp, med olika förutsättningar och stora variationer gällande utbildningsbakgrund. Förvaltningens uppfattning är att många av de som idag inte skulle uppfylla de föreslagna kunskapskraven, inte har som primär utmaning att de saknar intentioner eller vilja att integreras eller bli självförsörjande. Däremot har de ofta ingen eller kort utbildning och kommer från samhällen som är väldigt olika det svenska. Förvaltningens bedömning är vidare att segregerade bostadsområden och skolor bidrar till att nyanlända vänder sig till sina landsmän för information om Sverige i större utsträckning än till svenska myndigheter eller till etablerade svenskar. Sammantaget anser förvaltningen att det är önskvärt med ett förstärkt fokus på ökade kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället, men att ett språkkrav eller kunskapskrav för att få permanent uppehållstillstånd inte nödvändigtvis gynnar de som idag har svårast att ta plats i det svenska samhället.

8. Anhöriginvandring

8.3.1 – Förvaltningen vill särskilt framhålla betydelsen av att Barnkonventionen följs och att barns särskilda utsatthet beaktas i utformningen av lagar och i beslut som berör barn.

8.3.2 – Förvaltningen delar utredningens bedömning att ett uppehållstillstånd till anhörig ska gälla för samma tid som uppehållstillståndet för anknytningspersonen. Det bör dock inte vara kortare än 13 månader då detta kan försvåra de byråkratiska processerna kring folkbokföring, etableringsersättning, anvisning och socialförsäkringsförmåner.

8.3.3 – Förvaltningen anser att neka uppehållstillstånd till anhörig make/maka/sambo yngre än 21 år är problematiskt utifrån åldersdiskriminering. Förvaltningen anser att åldern för att beviljas uppehållstillstånd vid anknytning bör följa myndighetsåldern och äktenskapsåldern, som är 18 år.

9. Försörjningskrav vid anhöriginvandring

Förvaltningen är överlag positiv till kommitténs förslag om försörjningskrav, men bedömer att det är onyanserat och förenklat att förklara nyanländas eventuellt fördröjda etablering med avsaknad av incitament eller motivation. Det finns flera olika hinder - individuella såväl som strukturella – som påverkar nyanländas etablering på arbets- respektive bostadsmarknaden. För att skynda på nyanländas etablering fordras både individinriktade insatser i form av arbetsmarknadsinsatser, vuxenutbildning och bostadsrådgivning och mer strukturellt inriktade insatser som innebär att nyanlända kan få tillgång till bostäder i lämplig prisklass och till arbetsmarknaden. Förvaltningens erfarenhet är vidare att många nyanlända beskriver att det är svårt att arbeta för sin etablering när oron över och längtan efter anhöriga är stor, men att det blir lättare att fokusera på att arbetssökande eller studier när familjen återförenats.

13. Säkra och lagliga vägar

Förvaltningen anser att det är angeläget att Sverige verkar för att det ska finnas trygga och lagliga

sätt att ta sig till Sverige och söka asyl och delar flera av utredningens ståndpunkter, men hade önskat att utredningen presenterade fler konkreta förslag på lösningar som skulle kunna fungera på nationell nivå eller kunna drivas på EU-nivå.

15. Konsekvensanalys

15.2.2-15.2.3 – Förvaltningen delar utredningens beskrivning av hur förändringar på både nationell och internationell nivå sedan 2015 och andra osäkerhetsfaktorer försvårar analysen av vilka specifika förändringar som gett effekt. Detta försvårar också för remissinstanserna att på ett välinformerat sätt ta ställning till kommitténs förslag.

15.6.2 – Förvaltningen bedömer att intresset för att studera svenska och delta i samhällskunskapskurser kommer att öka kraftigt i samband med att permanent uppehållstillstånd villkoras genom krav på språk- och samhällskunskap. Detta bedöms få stor påverkan under flera år framåt för Malmö. Det krävs tillskott på ekonomiska resurser till kommunerna för att kunna möta den efterfrågan på utbildning som uppstår.

15.7.1 – Ohälsa kan utgöra ett stort hinder för nyanländas etablering och kan leda till framväxt av andra problem som kan bli synbara i flera delar av samhället. Förvaltningen anser därför att det är viktigt att ta höjd för att insatser som kan lindra de negativa effekterna av lagförslagen kan komma att behövas, och att dessa kommer att kräva resurser.

15.7.2 – Förvaltningen delar utredningens beskrivning av att tidsbegränsade tillstånd försvårar planeringen av långsiktiga etableringsinsatser. Det finns också en risk att nyanlända avstår mer långsiktigt hållbara insatser som hade varit gynnsamma för individen såväl som för samhället för att istället ta ett enklare, lågbetalt arbete.

15.7.3 – Förvaltningen delar utredningens bedömning att förslagen kan bidra till ett försvårande av nyanländas integration i samhällslivet. Vidare bedöms att detta särskilt kan komma att drabba personer med sämre förutsättningar att kvalificera sig för permanenta uppehållstillstånd. Förvaltningen ser också att de ökade kunskapskraven kan medföra att nyanlända får bättre verktyg för att navigera i det svenska samhället vilket inte minst kan gynna kvinnor.

15.7.4 – Förvaltningen delar kommitténs bedömning att förslagen riskerar att särskilt missgynna kvinnor. Förvaltningen vill emellertid lyfta fram att språk- och kunskapskrav också kan medföra att kvinnor nu får större möjlighet att delta i sfi och samhällsorientering. I en motsatt situation kan kvinnors tidsbegränsade uppehållstillstånd användas som ett maktmedel av män och göra kvinnor mer ofria. Förvaltningens ståndpunkt är att utredningen i större utsträckning borde tagit hänsyn till jämställdhetsaspekterna och presenterat förslag som främjar kvinnors förutsättningar och rättigheter och ligger mer i linje med den nationella jämställdhetspolitikens mål.

15.7.5 – Förvaltningens bedömer att den osäkerhet som tidsbegränsade uppehållstillstånd innebär kan ge negativa effekter för barns mående. Att möjligheten till familjeåterförening begränsas genom försörjningskrav bedöms också vara till nackdel för barn. Förvaltningen anser att utredningen i större utsträckning borde ha beaktat förslagets konsekvenser för barn.

15.7.6 – För att läraren inte ska få en orimlig roll i avgörandet av personers fortsatta uppehållstillstånd föreslår förvaltningen vidare utredning om hur kunskapskraven ska testas och eventuella fördelar med att nationella kunskapsprov arrangerade av statlig myndighet. Detta eftersom många röster har höjts om att den så kallade nya gymnasielagens utformning har

försvårat lärarens roll.

15.7.8 – Förvaltningen bedömer att bristen på lämpliga bostäder är ett av de främsta hindren för nyanländas etablering. Utmaningarna kring nyanländas etablering på bostadsmarknaden kan inte avhjälpas genom enbart minskad invandring, utan även andra insatser krävs för att säkerställa att även större familjer med svag ekonomiska kunna få tillgång till en tillräckligt stor bostad som de kan ha råd med. För att säkerställa att det finns praktisk möjlighet för anknytningspersoner att uppfylla bostadskravet fordras en utveckling av den nationella bostadspolitiken som främjar tillgången på bostäder även för ekonomiskt svagare grupper.

15.7.9 – Utredningens beskrivning av hur brottslighet kan härledas till socioekonomiska förhållanden indikerar att inte bara språk-, kunskaps-, och vandelskrav kan avhjälpas att vissa nyanlända ägnar sig åt brottslighet. Förvaltningen anser emellertid att kraven i somliga fall kan förhindra att nyanlända begår brott eller att brott förhindras om kraven leder till snabbare integration. Dock som utredningen på flera ställen beskrivit så finns det inget konstaterat kausalt samband mellan språk- och kunskapskrav och förbättrad integration. Förvaltningen anser emellertid att det finns ett symboliskt värde i att ställa krav på skötsamhet och följsamhet.

15.8 – Förvaltningen konstaterar – framförallt utifrån att vissa förslag helt direkt berör förvaltningen och dess uppdrag – att förslagen skulle medföra ökade kostnader för kommunerna för svenska- och samhällskunskapsundervisning. Detta kan inte finansieras inom befintliga budgetramar utan fordrar ett ekonomiskt tillskott till kommunerna.

Stadskontorets bedömning

Kommitténs huvudsakliga ingång är att svensk migrationspolitik ska ligga närmare övriga nordiska länder och andra EU-länder, vilket tydligt syns vara det faktum som väger tyngst i slutbetänkandets förslag. Stadskontoret förstår kommitténs utgångspunkt att anpassa svenska regleringar till andra länders, även om det för den enskilda i stort innebär försämrade villkor än vid en återgång till utlänningslagen. I de fall kommitténs förslag leder till ökad kunskap i svenska och om samhället i stort samt förkortad etablering på arbets- respektive bostadsmarknaden ser stadskontoret att det kan få positiva effekter för både individerna och för kommunen. Det krävs dock att samhället möter upp med strukturer som möjliggör kunskapsinhämtningen, arbetsmarknads- och bostadsetableringen och därtill kompenserande stöd och insatser för dem med sämre förutsättningar. Kommunerna behöver full kostnadstäckning där ökade kostnader uppstår.

Sverige går med dessa förslag mot en mer restriktiv hållning gällande flykting och anhöriginvandring samtidigt som politiken gällande arbetsmarknadsmigration har blivit mer generös. Det är viktigt att det inom ramen för arbetskraftsinvandringen säkerställs att människor inte utnyttjas, särskilt utifrån detta perspektiv, vilket bör tas i beaktande inom utredningen för *Åtgärder för att attrahera internationell kompetens och motverka utnyttjande av arbetskraftsinvandrare*³.

Kommitténs förslag berör kommunens verksamheter direkt i de förslag som ges främst kring kraven för permanent uppehållstillstånd, men även indirekt eftersom flera av kommunens verksamheter kommer i kontakt med de personer som berörs av nya regler med tillfälliga uppehållstillstånd, krav för permanent uppehållstillstånd och krav för familjeåterförening. Kravet på bostad av lämplig storlek och standard för familjeåterförening berör också kommunen och

³ Regeringen 2020, Dir. 2020:8

bostadsförsörjningsuppdraget.

Stadskontoret delar arbetsmarknads- och socialförvaltningens generella bedömning att kommitténs förslag bidrar till en mer sammanhängande och stringent lagstiftning och att det finns fördelar i jämförelse med ytterligare en förlängning av den tillfälliga lagstiftningen. Andra mer specifika förslag som stadskontorets särskilt bedömer som positiva är: Att arbetstillstånd får beviljas för skyddsbehövande som får tidsbegränsade uppehållstillstånd. Att kvotflyktingar även fortsatt kommer beviljas permanenta uppehållstillstånd. Att det finns möjligheter till undantag för kraven för permanent uppehållstillstånd och den fortsatta möjligheten till anhöriginvandring utan försörjningskrav inom de tre första månaderna för flyktingar och alternativt skyddsbehövande. Särskilt ur ett barnperspektiv är det bra att barn ska vara undantagna kraven för permanent uppehållstillstånd och försörjningskrav vid anhöriginvandring samt att principen om synnerligen ömmande omständigheter återinförs.

Stadskontoret har därutöver följande synpunkter och kommentarer på kommitténs förslag.

6. Uppehållstillståndens längd

Tidsbegränsade uppehållstillstånd medför en osäkerhet som kan påverka människors hälsa och förutsättningar för etablering i samhället negativt. Ur ett barnperspektiv kan tidsbegränsade uppehållstillstånd få en negativ effekt på den tid och kontinuitet som enligt stadens erfarenheter spelar en avgörande roll för barns lärande. Det finns också studier⁴ som visar att den med tillfälligt uppehållstillstånd är mer aktiv på arbetsmarknaden medan den med permanent uppehållstillstånd är mer benägen att delta i studier. När arbete prioriteras över studier kan oönskade effekter uppstå och matchning mellan individens kompetens och potential och arbetsuppgifter blir sämre.

Stadskontoret konstaterar också att när det gäller uppehållstillståndens längd ligger kommitténs förslag närmare de mer restriktiva regleringarna i de länder man främst jämför med⁵. Det finns därmed visst utrymme för ändringar i förslagen utan att Sverige skulle särskilja sig avsevärt från närliggande och jämförbara länder i Norden och EU. Framförallt 13 månader vid första prövningstillfället för alternativt skyddsbehövande och utifrån synnerligen ömmande omständigheter kan tyckas innebära onödigt påfrestning för individen och belastning på systemet vid ansökan om förlängning. En utökning av uppehållstillståndens längd skulle också innebära att färre anhöriga beviljas kortare uppehållstillstånd än ett år, vilket stadskontoret invänder emot (se punkt 8).

7. Permanenta uppehållstillstånd

Stadskontoret instämmer i att kunskaper i det svenska språket är väsentligt för att personer ska kunna arbeta, integreras och förstå sina rättigheter och skyldigheter. Kraven på språk och samhällskunskaper föreslås kopplas till befintlig kommunal undervisning i sfi och samhällsorientering och bedöms, med utökad målgrupp, ge ökade kostnader. Någon beräkning av kostnadsökningen är dock inte gjord, inte heller har man tagit fram någon finansieringsmodell. Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens uppger att även en måttlig ökning till följd av betänkandets förslag får betydande ekonomisk inverkan för nämndens verksamhet. En komplettering med en bedömning och beräkning av kostnadsförändringarna

⁴ Jutvik, Robinson 2020, *Governing Migration: On the Emergence and Effects of Policies Related to the Settlement and Inclusion of Refugees* & Holmqvist, Omanović, Urban 2020, *Organisation av arbetsmarknads- och bostadsintegration*.

⁵ Finland, Danmark, Norge, Tyskland, Nederländerna och Frankrike

samt en finansieringsmodell behöver göras.

Personer med tidsbegränsade uppehållstillstånd utgör tillsammans en väldigt heterogen grupp, med olika förutsättningar och med varierande utbildningsbakgrund. Det finns en erfarenhet inom staden att många av de som idag inte skulle uppfylla de föreslagna kunskapskraven, inte har som primär utmaning att de saknar intentioner eller vilja att integreras eller bli självförsörjande. Ett språk- och kunskapskrav för att få permanent uppehållstillstånd gynnar nödvändigtvis inte de som idag har svårast att ta plats i det svenska samhället. Därutöver anser stadskontoret att, då barn undantas från kraven på permanent uppehållstillstånd, är det viktigt att säkerställa att barn och föräldrar inte skiljs åt genom olika uppehållsrättslig status.

Regeringen, eller av den utpekad ansvarig myndighet, föreslås arbeta vidare med närmare utformning av och kontroll av språk- och samhällskunskapskraven. Kommunerna som huvudsaklig utförare behöver inkluderas i detta arbete. Vissa erfarenheter som har lyfts i den nationella debatten kring den så kallade nya gymnasielagens utformning behöver beaktas för att enskilda lärare inte ska få en orimlig roll i avgörandet av personers framtida uppehållsstatus. Det behöver också inom ramen för detta arbete säkerställas en likvärdig struktur mellan kommunerna för ett jämlikt mottagande och samma möjligheter till permanent uppehållstillstånd över hela landet.

8. Anhöriginvandring

Stadskontoret förstår utredningens bedömning att ett uppehållstillstånd som beviljas på grund av anknytning bör gälla för samma tid som för anknytningspersonen, men invänder emot att det kan vara kortare än 13 månader eftersom detta kan försvåra de byråkratiska processerna kring folkbokföring, etableringsersättning, anvisning och socialförsäkringsförmåner. Vad gäller förslaget att neka uppehållstillstånd till anhörig make/maka/sambo yngre än 21 år anser stadskontoret att lagstiftningen istället bör följa svensks myndighet- och äktenskapsålder, 18 år.

9. Försörjningskrav vid anhöriginvandring

Syftet med kommitténs förslag om försörjningskrav, att ge incitament för personer att bli självförsörjande och lösa sin boendesituation på ett bra sätt, och därmed påskynda etableringen har vissa positiva aspekter. Det finns dock en erfarenhet i kommunen att många nyanlända beskriver att det är svårt att arbeta för sin etablering när oron över och längtan efter anhöriga är stor, men att det blir lättare att fokusera på arbetsökande eller studier när familjen återförenas. Detta kompliceras av utredningens förslag och kan leda till direkt motsatt önskad effekt. Inkomstkravet kan också tvinga individen att välja mellan vilka anhöriga hen har råd och möjlighet att återförenas med, vilket får stor påverkan för den enskilde och familjen. När barns återförening med anhöriga i Sverige fördröjs, på grund av försörjningskrav, kan det också innebära att skolgången i Sverige fördröjs, vilket i sin tur kan påverka förutsättningarna negativt för vidare utbildning och arbete.

Att förklara nyanländas eventuellt fördröjda etablering med avsaknad av incitament eller motivation är onyanserat och förenklat. Det finns flera olika hinder, individuella och strukturella, som påverkar nyanländas etablering på arbets- respektive bostadsmarknaden. Något som Boverkets uppdrag att analysera risker för diskriminering och hinder för etablering på bostadsmarknaden (redovisas maj 2021) också vittnar om. I en nyare studie⁶ belyses även hur tätt sammankopplad etableringen på arbetsmarknad respektive bostadsmarknaden är och en av

⁶ Holmqvist, Omanović, Urban 2020, *Organisation av arbetsmarknads och bostadsintegration*

slutsatserna är att en nationell arbetsmarknad passar dåligt ihop med lokala bostadsmarknader. I studien konstateras att insatser och åtgärder gällande boende och arbete behöver sammankopplas och utgå ifrån en mer holistisk samhällssyn.

För att påskynda nyanländas etablering behövs individriktade insatser i form av arbetsmarknadsinsatser, vuxenutbildning och bostadsrådgivning samt strukturella förändringar, statliga incitament och regelverk som innebär att nyanlända kan få tillgång till bostäder med lämplig boendekostnad och till arbetsmarknaden. Det behövs en sammanhållen och jämlik nationell bostadspolitik som kopplar samman arbetsmarknad och bostadsmarknad med nya finansieringsmodeller samt att det statliga etableringsprogrammet för nyanlända förlängs, är mer flexibelt utifrån individuella förutsättningar och i högre utsträckning än idag leder individerna vidare till jobb och studier

13. Säkra och lagliga vägar

Stadskontoret anser att det är angeläget att Sverige verkar för att det ska finnas trygga och lagliga sätt att ta sig till Sverige och söka asyl. Frågan är, som kommittén framhåller, inte främst en nationell fråga utan en europeisk och global fråga, men det hade varit önskvärt att utredningen presenterade några konkreta förslag på lösningar som skulle kunna fungera på nationell nivå eller som skulle kunna drivas på EU-nivå.

15. Konsekvensanalys

Kraven på permanent uppehållstillstånd och för anhöriginvandring förväntas uppmuntra till skötsamhet och bidra till att integrationen förbättras och utanförskap motverkas. Samtidigt lyfter kommittén en rad negativa konsekvenser för hur många av förslagen i betänkandet kan påverka nyanländas etablering på arbetsmarknaden, integration i samhället eller få konsekvenser för den enskildes hälsa i jämförelse med en återgång till utlänningslagen. Konsekvenser som, utöver vad det innebär för individen, också får samhällsekonomiska följder. Det är viktigt att staten tar sitt ansvar i detta och planerar för insatser som kan lindra de negativa effekterna av lagförslagen och säkerställer finansiering av sådana insatser.

Med anledning av de konsekvenser kommittén för fram utifrån ett jämställdhets- respektive barnperspektiv anser stadskontoret att utredningen i större utsträckning borde tagit hänsyn till (1) jämställdhetsaspekterna och presenterat förslag som främjar kvinnors förutsättningar och rättigheter och ligger mer i linje med den nationella jämställdhetspolitikens mål och (2) barnperspektivet, barns särskilda utsatthet och förslagens konsekvenser för barns hälsa och möjligheter.

Stadskontoret ser att kommitténs bedömning att ytterligare finansiering inte är nödvändig, varken tagit hänsyn till ekonomiska effekter av fördröjd etablering eller kommunens utökade uppdrag kopplat till kraven för permanent uppehållstillstånd. Kompletteringar i form av kostnadsberäkningar och finansieringsmodeller behöver därför göras.

Stadskontorets förslag

Mot bakgrund av ovanstående föreslår stadskontoret att yttrande över betänkandet lämnas enligt förslag.

Ansvariga

Micael Nord Näringslivsdirektör

Magdalena Bondeson Sektionschef

Andreas Norbrant Stadsdirektör