

Arbetsmarknadsdepartementet
a.remissvar@regeringskansliet.se
a.ias@regeringskansliet.se

Yttrande angående betänkandet Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration (SOU 2023:24)

(Ert dnr A2023/00885)

Sammanfattande synpunkter

Migrationsverkets synpunkter på betänkandet Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration är sammanfattningsvis följande.

- Det är viktigt att fler aktörer än Migrationsverket får i uppdrag att informera om vilka insatser för att underlätta och påskynda etableringen som erbjuds nyanlända invandrare.
- De föreslagna förändringarna i målgruppen för etableringslagen kräver digital utveckling av webbanropet och utbetalningssystemen för statlig ersättning, vilket kan vara svårt att få utvecklingsresurser till i tid för ikraftträdandet.
- De föreslagna övergångsbestämmelserna i nyersättningsförordningen bör ändras så att de överensstämmer med de föreslagna övergångsbestämmelserna i etableringslagen.
- Vi instämmer i att det är viktigt att kommunerna får tillgång till uppgift om vilka invånare i kommunen som har rätt till samhällsorientering. Vi menar dock att uppgifterna bör lämnas via Skatteverkets tjänst Navet och inte av Migrationsverket.
- Utredningen har gjort bedömningen att Migrationsverkets utvecklingsinsatser bör kunna rymmas inom befintliga ekonomiska ramar. Utredningens förslag innebär dock både nya arbetsuppgifter och systemutveckling för Migrationsverket. I budgetunderlaget för 2024-2026 har Migrationsverket lyft att det under budgetperioden kan komma att krävas ökade resurser för att genomföra aviserade reformer.

Information i samband med beslut om uppehållstillstånd (avsnitt 7.4.2)

Enligt förslaget ska Migrationsverket få i uppdrag att informera den som första gången beviljas uppehållstillstånd eller uppehållskort om vilka insatser som kan erbjudas nyanlända invandrare för att underlätta och påskynda etableringen i arbets- och samhällslivet. Av betänkandet framgår att det är upp till myndigheten att avgöra hur informationen ska lämnas, men att informationen bör kunna ges på flera olika språk.

Beroende på hur informationen ges krävs olika mycket resurser samtidigt som det kan påverka i vilken utsträckning informationen faktiskt når och förstås av mottagaren. Om information exempelvis tillförs informationstext i beslutet om uppehållstillstånd är det en mindre arbetsinsats för myndigheten, men det är inte säkert att insatsen ger särskilt stor effekt. Om skriftlig information istället lämnas ut personligen och det ges möjlighet att ställa frågor så kan budskapet troligen nå ut bättre, men det kräver å andra sidan betydligt mer resurser, både på utlandsmyndigheterna och på Migrationsverket. En högre ambitionsnivå medför alltså ett större resursbehov.

I många fall besöker de sökande inte utlandsmyndigheten efter att de beviljats uppehållstillstånd. Stora delar av den utvidgade målgruppen för etableringen kommer därför inte ha möjlighet att ställa följdfrågor, utan endast få informationen skickad till sig med beslutet eller via digitala kanaler. Det ska även tilläggas att medarbetarna vid utlandsmyndigheterna ofta är lokalanställda och har begränsade kunskaper om det svenska samhället. Det är därför viktigt att även andra samhällsaktörer än Migrationsverket får i uppdrag att informera om vilka insatser som erbjuds.

Migrationsverket samverkar med Statens servicecenter (SSC) om viss service och vissa tjänster och ser för närvarande över om ytterligare av Migrationsverkets tjänster ska kunna erbjudas på SSC:s servicekontor. Det kan komma att röra bl.a. utlämning av uppehållstillståndskort, vilket är ett tillfälle då information skulle kunna lämnas ut. Det kan därmed bli aktuellt att den information som Migrationsverket enligt förslaget ska lämna i samband med att någon för första gången beviljas uppehållstillstånd, i vissa fall får lämnas på servicekontoren.

Enhetlig myndighetsinformation ska tas fram (avsnitt 7.4.6)

Det är positivt att Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Sveriges kommuner och regioner (SKR) och länsstyrelserna föreslås få i uppdrag att i samverkan ta fram gemensam information till nyanlända om möjligheterna till stöd för etablering och om det svenska samhällets förväntningar och krav.

Migrationsverket ser även positivt på att www.informationsverige.se nämns som en viktig plattform för att sprida informationen, dels för möjligheten att nå ut, dels för möjligheten att inblandade myndigheter alla har samma

information. Målgruppen för www.informationsverige.se är idag asylsökande, personer med tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet samt den grupp som med nu gällande regelverk har rätt till etableringsinsatser. För att informationen på www.informationsverige.se ska nå även den utvidgade målgruppen för etableringen behöver därför även målgruppen för plattformen utvidgas.

Omklassning av vissa anhöriga till flyktingar i etableringslagen (avsnitt 7.6.2)

Arbetsförmedlingen får idag information om en individ ingår i målgruppen för etableringen genom en fråga-svar-tjänst hos Migrationsverket, det s.k. webbanropet. Informationen som Arbetsförmedlingen får via webbanropet bygger på klassningskoder, d.v.s. den kod som anger på vilken grund en person beviljas uppehållstillstånd. Migrationsverket registrerar klassningskod i samband med att beslut om uppehållstillstånd eller uppehållskort beviljas. För att målgruppen enligt den nya 2 a § lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (etableringslagen) ska kunna identifieras korrekt med hjälp av klassningskoder kommer Migrationsverket i vissa fall att behöva skapa nya klassningskoder, d.v.s. koppla vissa grunder för uppehållstillstånd till nya klassningskoder.

Eftersom den nya 2 a § etableringslagen i många fall ska tillämpas på personer som har beviljats uppehållstillstånd från och med den 1 januari 2024, skulle de förändringarna behöva göras redan under år 2023, så att rätt klassningskod registreras i samband med att uppehållstillståndet beviljas.

Webbanropet kommer även att behöva byggas ut med de nya klassningskoderna så att Arbetsförmedlingen från och med den 1 januari 2025 kan få information om den nya målgruppen enligt 2 a § etableringslagen.

Migrationsverket använder sig idag inte av olika klassningskoder för personer som har ansökt inom respektive utanför tidsgränsen, d.v.s. med nuvarande regelverk inom respektive efter sex år från det att anknytningspersonen först togs emot i en kommun, utan det räknas ut av IT-systemen ifråga. För att i framtiden kunna identifiera vilken målgrupp i etableringslagen en anhörig till en flykting eller skyddsbehövande tillhör (2 § eller 2 a §), kan särskilda klassningskoder komma att behövas som visar om personen har ansökt inom eller utom tidsgränsen. För att Migrationsverket ska hinna bygga in det i systemen för statlig ersättning och i webbanropet samt att Arbetsförmedlingen ska kunna se de två olika målgrupperna i webbanropet (se synpunkter på avsnitt 7.6.3) krävs att föreslagna ändringar beslutas i god tid innan ikraftträdandet den 1 januari 2025.

Det kan även behöva förtydligas i 2 § 2 punkten i etableringslagen och motsvarande bestämmelse i nyersättningsförordningen när anknytningspersonen ska vara ett barn för att den föreslagna tidsgränsen på två år ska gälla, d.v.s. om det ska det vara när den anhörige ansöker om

uppehållstillstånd, beviljas uppehållstillstånd eller när barnet tas emot i kommunen.

Justering av målgruppen för statlig ersättning till kommuner och regioner (avsnitt 7.6.3)

I 2 punkten i förslag till övergångsbestämmelser till nyersättningsförordningen framgår att äldre bestämmelser ska gälla för ersättning som avser en utlänning som före ikraftträdandet *har tagits emot i en kommun*. Det bör ändras till *har beviljats uppehållstillstånd*. På så sätt överensstämmer regelverket för etableringslagen och nyersättningsförordningen. Med utredningens förslag så som det är formulerat, kommer en person som ansökt om uppehållstillstånd mer än tre månader men innan sex år från det att anknytningspersonen först togs emot i en kommun och som beviljas uppehållstillstånd under år 2024 att omfattas av 2 § etableringslagen. Kommunens rätt till ersättning blir dock olika beroende på när personen tas emot i kommunen. Om personen tas emot i kommunen någon gång under år 2024 har kommunen rätt till statlig ersättning. Om samma person tas emot den 1 januari 2025 eller senare har kommunen inte rätt till ersättning. Det kan bli svårt att både förklara och hantera i systemen för utbetalning av statlig ersättning. Migrationsverket föreslår därför att punkten 2 i övergångsbestämmelserna för nyersättningsförordningen ändras till:

Äldre bestämmelser ska gälla för ersättning som avser en utlänning som före ikraftträdandet *har beviljats uppehållstillstånd*.

Syskon till ensamkommande barn

Migrationsverket instämmer i utredningens bedömning (s. 237) om att frågan om statlig ersättning till kommuner och regioner för syskon till ensamkommande barn bör ses över i annat sammanhang. Det bör ske så snart som möjligt eftersom kommuner och regioner redan idag inte får statlig ersättning för sådana syskon.

En möjlig väg skulle kunna vara om 5 kap. 3 § första stycket 4 utlänningslagen (2005:716) formuleras om så att den även inkluderar syskon till ett ogift barn i Sverige. Då kan syskon till ensamkommande barn beviljas uppehållstillstånd på anknytning till det ensamkommande barnet, istället för som i dagsläget, då de ofta beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till Sverige. I så fall skulle även den föreslagna tvåårsgränsen för när ansökan ska ha lämnats in bli logisk och enhetlig. Enligt nuvarande förslag ska syskon till ensamkommande barn kunna ansöka inom två år, trots att de utifrån utlänningslagen och nuvarande bestämmelser inte söker uppehållstillstånd på anknytning till ett barn.

Nuvarande uppgiftsskyldighet mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen är tillräcklig (avsnitt 8.2)

Migrationsverket instämmer i utredningens bedömning att det inte finns något behov av att utöka uppgiftsskyldigheten mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen med anledning av att målgruppen för etableringsprogrammet utvidgas. Formuleringen kan dock behöva ses över utifrån att Arbetsförmedlingen kommer ha ett behov av att identifiera vilka individer som omfattas av 2 § respektive 2 a § i etableringslagen.

Uppgiftsskyldighet mellan Migrationsverket och kommuner (avsnitt 8.5.2)

Utredningen föreslår att kommunerna ska få en skyldighet att löpande under året hålla sig informerade om vilka nyanlända som folkbokförs i kommunen. Syftet är att kommunerna ska få den information de behöver för att aktivt kunna verka för att nå, erbjuda och motivera nyanlända att delta i svenska för invandrare (sfi) och samhällsorientering. Det är bra att kommunerna föreslås få tillgång till uppgifterna. Migrationsverket menar dock att det behöver lösas på ett enklare sätt än vad som föreslås i betänkandet.

Förslaget medför utvecklingsbehov

Den föreslagna uppgiftsskyldigheten innebär att Migrationsverket behöver utveckla en fråga-svar-tjänst för kommunerna. Möjligen kan den befintliga e-tjänsten, där kommunernas socialtjänst kan få information om huruvida en person som söker försörjningsstöd har uppehållstillstånd, användas även för kommunernas frågor om en person omfattas av målgruppen för samhällsorientering. Det kräver i så fall vidareutveckling av den befintliga e-tjänsten.

Oavsett på vilket sätt Migrationsverket ska lämna ut uppgifter innebär förslaget att det krävs IT-utveckling. Utvecklingen kräver ytterligare resurser, särskilt om ett helt nytt system för informationsöverföring ska utvecklas.

För att systemet ska kunna vara på plats till dess att ändringen föreslås träda i kraft, den 1 januari 2025, kommer sannolikt viss redan planerad utveckling att behöva prioriteras ned. Dessutom behöver kommunerna utveckla gränssnitt på sin sida, för att kunna ta emot informationen. Troligen kommer det även krävas att Migrationsverket tecknar avtal med varje enskild kommun om användandet av e-tjänsten.

Risk för fördröjning i informationen om vissa personer

Om Migrationsverket ska lämna ut uppgifterna finns risk för fördröjning. Migrationsverket får, via Skatteverkets informationstjänst Navet, uppgifter från folkbokföringen om utländska medborgare. En del av uppgifterna faller ut på fellistor hos Migrationsverket av olika anledningar, exempelvis p.g.a. att födelsetiden inte överensstämmer med tilldelat personnummer eller att namnet stavas annorlunda p.g.a. transkriberingar. Migrationsverket får därefter

manuellt följa upp listorna för att para ihop folkbokföringsdata med Migrationsverkets data i centrala utlänningsdatabasen (CUD). Den manuella handläggningen kommer att medföra viss fördröjning innan information kan lämnas till kommunerna.

Sekretessfrågor

Det bör övervägas vilka sekretessregler som blir tillämpliga när kommunen tar emot uppgifter från Migrationsverket för samhällsorienteringen samt om bestämmelsen i 21 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) innebär ett tillfredsställande sekretesskydd.

Förslaget innebär att kommunerna måste hämta uppgifter i två system

Som utredningen beskriver i avsnitt 8.5.1 kan de uppgifter som kommunen behöver för att identifiera vilka personers som har rätt till sfi hämtas ur folkbokföringen: namn, adress och datum för första folkbokföring i Sverige. De uppgifterna kan kommunen få elektroniskt från folkbokföringsdatabasen genom Skatteverkets informationstjänst Navet. Uppgifterna om namn och adress får alla offentliga aktörer ta del av via Navet. Uppgiften om datum för första folkbokföring i Sverige får kommunerna ta del av eftersom de behöver uppgiften i sin verksamhet. För att kommunerna ska kunna hålla sig informerade om vilka invånare i kommunen som har rätt till sfi är det alltså tillräckligt med de uppgifter som de redan idag kan hämta via Navet.

Målgruppen för samhällsorientering är snävare än målgruppen för sfi. För att kunna identifiera vilka personer i kommunen som har rätt till samhällsorientering behöver kommunerna även uppgift om vilka personer som har beviljats uppehållstillstånd på någon av de grunder som anges i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare. De uppgifterna kan kommunerna idag inte hämta via Navet. Utredningens förslag innebär att kommunerna ska kunna begära uppgifterna från Migrationsverket. För kommunernas del skulle det innebära att de behöver hämta uppgifter i två olika system hos två olika myndigheter för att få veta vilka i kommunen som har rätt till samhällsorientering – de behöver först inhämta information via Skatteverkets informationstjänst Navet om vilka personer som är folkbokförda i kommunen och som nyligen är invandrade, för att därefter gå in i en fråga-svar-tjänst hos Migrationsverket för att få information om varje enskild individs rätt till samhällsorientering.

Migrationsverket menar att det vore betydligt enklare för kommunerna om de även kan få uppgift om en individ har rätt till samhällsorientering via Navet.

Uppgift om klassningskod finns hos Skatteverket

Migrationsverket lämnar regelbundet, genom en elektronisk filöverföring, information till Skatteverket om klassningskoder för samtliga individer som har beviljats uppehållstillstånd under en viss period. Uppgifterna inhämtas alltså regelmässigt av Skatteverket, även om de, som utredningen skriver på s. 261, inte alltid registreras i ett ärende om folkbokföring. De uppgifter som behövs för att avgöra en individs rätt till samhällsorientering finns alltså redan hos

Skatteverket. Kommunerna bör därför kunna få uppgift om en individs rätt till samhällsorientering via Navet.

Konsekvenser för Migrationsverket (avsnitt 11.9.2)

Flera av de förslagna förändringarna kräver systemutveckling på Migrationsverket. Det gäller både justeringar i befintliga och/eller nya utbetalningssystem för statlig ersättning och utveckling av en fråga-svar-tjänst för kommunerna. Utvecklingen kräver ytterligare resurser, speciellt om ett helt nytt system för informationsöverföring ska utvecklas. Utöver att utvecklingen är resurskrävande så kan det innebära att annan planerad och prioriterad utveckling på myndigheten måste prioriteras ned.

Utredningen har gjort bedömningen att utvecklingsinsatserna bör kunna hanteras inom befintliga ekonomiska ramar. I budgetunderlaget för 2024-2026 har Migrationsverket lyft att det under budgetperioden kan komma att krävas ökade resurser för att genomföra aviserade reformer. Detta oaktat att vissa uppgifter, t.ex. ta fram nya klassningskoder, rimligen inte ska få stora konsekvenser för myndigheten.

Övrigt

Så som förslaget till 2 a § 5 punkten i etableringslagen är formulerat, med hänvisning till 5 kap. 23 § utlänningslagen och regeringens rätt att meddela föreskrifter för uppehållstånd i vissa fall, finns det risk för att det uppstår frågor om tolkningen av vilka persongrupper som omfattas.

Migrationsverket saknar ett tydligare funktionshinderperspektiv i utredningen och en redogörelse för de särskilda risker och hinder som kan möta utrikes födda kvinnor med funktionsnedsättningar. Vidare skulle vi gärna se en diskussion om hur utsatthet för våld kan utgöra hinder för att etablera sig på arbetsmarknaden. Kvinnor som är nya i Sverige kan vara i en särskilt sårbar situation, bl.a. på grund av språksvårigheter, avsaknad av socialt nätverket och brist på kunskap om vart stöd kan sökas.

Migrationsverket saknar även ett resonemang kring vilken påverkan på arbetsmarknadsinträdet det eventuellt kan ha för personer som har sökt asyl att delta i exempelvis Svenska från dag ett och andra tidiga insatser under asyltiden.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören efter föredragning av experten Sara Knutsson. I den slutliga handläggningen har enhetschefen Helene Sjövall och avdelningsdirektören Sara Åhman deltagit.

Maria Mindhammar
Generaldirektör