

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2017-03-10

Närvarande: F.d. justitieråden Leif Thorsson och Marianne Eliason samt justitierådet Erik Nymansson.

Ett nytt regelverk för nyanlända invandrares etablering i arbets- och samhällslivet

Enligt en lagrådsremiss den 2 mars 2017 har regeringen (Arbetsmarknadsdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare,
2. lag om ändring i socialförsäkringsbalken,
3. lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.,
4. lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229),
5. lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395),
6. lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453),
7. lag om ändring i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten,

8. lag om ändring i lagen (2006:469) om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen,
9. lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter,
10. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),
11. lag om ändring i skollagen (2010:800),
12. lag om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Emelie Smiding och kanslirådet Thomas Åkerberg.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslag till lag om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

Allmänt

I dag gäller lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Den innehåller bestämmelser om ansvar och insatser som syftar till att underlätta och påskynda vissa nyanlända invandrares etablering i arbets- och samhällslivet. I lagen regleras vilka nyanlända lagen gäller för, ansvariga myndigheter, vad insatserna innebär, tystnadsplikt och rätt till ersättning. Föreskrifterna riktar sig således mot både det allmänna och enskilda. Regleringen innebär bl.a. att staten har tagit över det samordnande ansvaret från kommunerna för introduktionen av flyktingar och andra skyddsbehövande samt deras anhöriga. Staten har också tagit över ansvaret för de nyanländas försörjning under introduktionstiden. Till skillnad mot vad som gäller för arbetsmarknadsåtgärder i allmänhet finns således

för gruppen nyanlända invandrare en särskild lagstiftning. Arbetsmarknadspolitiska åtgärder för övriga arbetssökande regleras i princip uteslutande på förordningsnivå (remissen avsnitt 4.2).

Förslagen i remissen syftar enligt regeringen till att minska onödig administrativ börda och skapa bättre förutsättningar för en ökad flexibilitet och effektivitet i etableringsuppdraget. Detta ska ske genom att regelverket för etableringsuppdraget i större utsträckning harmoniseras med det regelverk som gäller för övriga arbetssökande (remissen avsnitt 4.3).

Harmoniseringen har dock inte genomförts fullt ut. I fråga om nyanlända invandrare ska det alltså finnas en lagreglering men denna ska enbart handla om statens ansvar för insatserna. Till detta kommer en tystnadspliktsbestämmelse som riktar sig till dem som bedriver verksamhet för nyanlända.

Denna ordning har dock enligt Lagrådets uppfattning lett till en mindre ändamålsenlig reglering. Vilken eller vilka statliga myndigheter som ska ansvara för en viss fråga behöver inte regleras i lag och så har inte heller gjorts beträffande övriga arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Lagrådet anser att – om ambitionen är att regelverken ska harmoniseras – en bättre ordning hade varit att konsekvent göra på samma sätt som för övriga arbetsmarknadspolitiska åtgärder, dvs. ha en reglering på förordningsnivå.

Skälet för att även i fortsättningen ha en lagreglering men av annan karaktär är, såvitt Lagrådet förstår, främst att framhålla för kommunerna att det är staten som alltså kommer att ha ansvaret för etableringsinsatserna. Detta argument har enligt Lagrådets mening inte

någon större tyngd, men det finns inte någon anledning för Lagrådet att av detta skäl motsätta sig en lagreglering.

Lagrådet anser dock att – om ambitionen är att de olika regelverken ska bli mer lika varandra – det naturliga vore att även etableringsinsatserna för invandrare i sin helhet reglerades på förordningsnivå (Lagrådet återkommer till frågan om tystnadspliktbestämmelsen under kommentaren till 8 §).

Om en lagreglering ska ske är det dock enligt Lagrådets mening bättre att utforma lagen så att de huvudsakliga dragen i författningsregleringen går att utläsa i lagen, även om det av konstitutionella skäl inte är nödvändigt. Detta är vanligt förekommande vad gäller gynnande lagstiftning, se t.ex. regelverket om assistansersättning (51 kap. socialförsäkringsbalken). Den nuvarande etableringslagen är också ett exempel på detta. Stöd för detta förfarande finns i 8 kap. 8 § regeringsformen.

Med det som nu anförts övergår Lagrådet till att kommentera de enskilda paragraferna.

1 §

I paragrafen anges att lagen innehåller bestämmelser om statens ansvar för insatser som syftar till att underlätta och påskynda vissa nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet (etableringsinsatser). Vidare anges att lagen innehåller bestämmelser om tystnadsplikt.

I författningskommentaren anges att syftet med lagen i huvudsak är att fördela ansvaret för etableringsinsatser.

Enligt Lagrådets mening kan det sättas i fråga om det i en så pass begränsad reglering som den aktuella behövs en inledande bestämmelse om lagens innehåll, särskilt som lagen endast innehåller bestämmelser om statens ansvar och tystnadsplikt.

I 1 § finns dock även en definition av etableringsinsatser, dvs. sådana insatser som syftar till att underlätta och påskynda vissa nyanlända invandrares etablering i arbets- och samhällslivet. Någon motsvarande definition har inte ansetts behövlig i den nu gällande lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Om definitionen ska kvarstå borde namnet på lagen ändras till "Lag om ansvar för vissa etableringsinsatser" eftersom begreppet "etableringsinsatser" redan inrymmer att det avser insatser för vissa nyanlända invandrare. Enligt Lagrådets mening vore detta emellertid olyckligt.

Mot denna bakgrund föreslår Lagrådet i stället att 1 § utgår. Följs förslaget får de följande paragraferna numreras om.

Lagrådet föreslår vidare att den föreslagna inledande rubriken ersätts av rubriken "Inledande bestämmelser" och att rubriken "Målgrupp" utgår.

2–4 §§

I paragraferna regleras vilka enskilda som ska omfattas av lagen. Eftersom lagen avses reglera "statens ansvar" är det enligt Lagrådets mening att föredra att paragraferna inleds "Etableringsinsatser ska erbjudas...".

5 §

I andra stycket har tagits in en s.k. upplysningsbestämmelse, dvs. en upplysning om att regleringen inte är uttömmande utan förutsätts bli kompletterad med föreskrifter på lägre nivå (Gröna boken, Ds 2014:1, s. 90 f.). Härvid måste emellertid regleringarna i 8 kap. 8 § och 18 § regeringsformen (den formella lagkraftens princip) beaktas, vilket innebär att regeringen inte genom en förordning kan föreskriva ett förfarande som skulle komma i strid med en lag (prop. 1975:8 s. 44). Eftersom det i 2–4 §§ har lagts fast vilka som ska omfattas av regleringen kan regeringen inte genom verkställighetsföreskrifter eller med stöd av restkompetensen snäva in detta område genom att meddela föreskrifter om de förutsättningar som ska gälla för att nyanlända invandrare ska erbjudas etableringsinsatser (p. 1). För detta torde krävas ett uttryckligt medgivande av riksdagen (se t.ex. prop. 2010/11:19 s. 44 och 64). Frågan bör övervägas ytterligare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

7 §

I paragrafen finns en tystnadspliktsbestämmelse i stort sett ordagrant överförd från 14 § i den nu gällande lagen. Som skäl för bestämmelsen anfördes när den infördes att den främst riktade sig till de dåvarande s.k. etableringslotsarna, även om den gällde också för andra anordnare för nyanlända (remissen avsnitt 6.6). Däremot finns inte någon sådan bestämmelse i den övriga arbetsmarknadspolitiska regleringen. Som skäl för att ändå ha kvar en tystnadspliktsbestämmelse anförs i remissen att regeringen anser att det ur den nyanländes perspektiv är viktigt att integritetsskyddet som infördes i samband med etableringslagens tillkomst kvarstår. Den nya lagen bör därför enligt regeringen, trots att det blir en skillnad mellan nyanlända och övriga arbetssökande, innehålla en bestämmelse som anger att

den som är eller har varit verksam inom en yrkesmässigt bedriven verksamhet för nyanlända invandrare inte obehörigen får röja vad han eller hon då har fått veta om enskildas personliga förhållanden (remissen a.st.).

Ett åläggande om tystnadsplikt innebär en begränsning av yttrandefriheten som är en av de grundläggande fri- och rättigheterna (2 kap. 1 § första stycket 1 regeringsformen). En begränsning av yttrandefriheten får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den (2 kap. 21 § regeringsformen). De skäl som anförts i remissen tillgodoser enligt Lagrådets mening inte detta krav. Frågan bör övervägas ytterligare i den fortsatta beredningen.

Lagrådet vill, med anledning av vad som framförts ovan under Allmänt, påpeka att – om det anses att en tystnadspliktsbestämmelse ska finnas – denna i och för sig kan tas in i en särskild lag trots att övriga bestämmelser finns i en förordning.

9 §

Även denna paragraf innehåller en upplysningsbestämmelse. Väl kan regeringen med stöd av restkompetensen meddela föreskrifter om olika former av ersättningar, eftersom det är fråga om gynnande föreskrifter. Det måste dock observeras att det är riksdagen som bestämmer hur statens medel ska användas (1 kap. 4 § regeringsformen). Ersättningsbestämmelser i en förordning förutsätter alltså att det finns ett bakomliggande riksdagsbeslut om anslag för den verksamhet som är i fråga. Att riksdagen i en lag skulle ta in en bestämmelse som anger att regeringen med stöd av restkompetensen "kan" meddela föreskrifter om ersättning kan enligt Lagrådets mening missförstås. Den skulle kunna uppfattas så att regeringen – utan riksda-

gens medverkan – kan meddela föreskrifter som innebär utgiftsåtgången.

Till detta kommer att det i ett antal andra lagar finns direkt angivet att ersättningen – liksom enligt det gällande regelverket – består av etableringsersättning, etableringstillägg och kostnadsersättning, se t.ex. remissens lagförslag 4, Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen. Det framstår då som en mindre god ordning att den lag som reglerar etableringsinsatserna endast påpekar att det ankommer på regeringen att bestämma formerna för ersättningen.

Lagrådet föreslår – om regeringen kvarstår vid att det ska antas en lag i ämnet – att en bestämmelse i stort motsvarande 15 § i den nu gällande etableringslagen tas in i den nya lagen.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Enligt övergångsbestämmelsen i punkten 2 gäller den upphävda lagen fortfarande för den som har en pågående etableringsplan vid lagens ikraftträdande. Av författningskommentaren framgår att den som då har en etableringsplan omfattas av den upphävda lagen så länge planen gäller. Därefter gäller för honom eller henne den nya lagen, vilket bl.a. innebär att den äldre etableringsplanen inte kan förlängas enligt den upphävda lagens bestämmelser. För att detta skall bli tydligt föreslår Lagrådet att bestämmelsen formuleras enligt följande:

2. Den upphävda lagen gäller dock fortfarande för den som vid lagens ikraftträdande har en pågående etableringsplan, så länge den planen gäller.

Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

På motsvarande sätt och av samma skäl som anförts beträffande övergångsbestämmelsen i den föreslagna lagen om ansvar för etableringsinsatser för nyanlända invandrare föreslår Lagrådet att punkten 2 får följande lydelse:

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande när en nyanländ invandrare har en etableringsplan enligt den upphävda lagen (2010:197) om etableringsinsatser för nyanlända invandrare, så länge den planen gäller.

Förslaget till lag om ändring i lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Enligt 8 § får bostadsersättning, dagersättning och särskilt bidrag inte betalas ut för tid då en utlänning deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program som kan ge rätt till etableringsersättning.

Syftet med bestämmelsen är enligt remissen att undvika att dubbla ersättningar utbetalas.

Lagrådet kan dock i detta sammanhang konstatera att, för det fall att sådant bistånd ändå betalas ut för tid då en utlänning deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program som kan ge rätt till etableringsersättning, det inte finns någon mot denna felaktiga utbetalning svarande reglering om återkrav i lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Det är mycket ovanligt att det i en författning som reglerar ersättningar eller bidrag till enskilda inte finns särskilda återkravsbestämmelser (se t.ex. SOU 2009:6 s. 109 ff.). Sådana bestämmelser har tagits in i t.ex. i 23–23 e §§ förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd och i

16–21 §§ förordningen (2010:407) om ersättning till vissa nyanlända invandrare, men även i 9 kap. 1–4 §§ socialtjänstlagen (2001:453).

Mot bakgrund av vad som nu anförts och med beaktande av att det har bedömts att oriktiga utbetalningar avseende bistånd till asylsökande inte är ovanliga (SOU 2009:6 s. 198), konstaterar Lagrådet att det förhållandet att lagen om mottagande av asylsökande m.fl. helt saknar regler om återkrav kan försvåra uppnåendet av syftet med det nu aktuella förslaget.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.