

Områdeskansliet för humaniora, juridik
och samhällsvetenskap

Remiss: Ökat fokus på arbete för vissa nyanlända invandrare och avveckling av sfi-bonus, Ds 2013:61

Ds 2013:61 utmynnar i två förslag. Det första är införandet av en sanktionsmöjlighet genom ändringar i lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, som föreslås tillämpas på nyanlända invandrare som avvisar ett erbjudet lämpligt arbete utan godtagbara skäl. Det andra förslaget är avvecklingen av sfi-bonusen.

Dessa förslag behandlas var för sig nedan.

Avveckling av sfi-bonusen

Avveckling av sfi-bonusen föreslås genom upphävande av lagen (2010:538) om prestationsbaserad stimulansersättning inom utbildning i svenska för invandrare och upphävande av lagen (2009:657) om försöksverksamhet med prestationsbaserad stimulansersättning inom utbildning i svenska för invandrare samt förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229). När det gäller avveckling av sfi-bonusen talar statistiken som citeras för såväl avveckling som behållande av bonusen, eftersom effekten har varit minimal.

Avvecklingen är i första hand en politisk fråga. Juridiska fakulteten avstår från att ta ställning i frågan.

Sanktionsmöjligheten genom ändringar i lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

Lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare syftar till att underlätta och påskynda vissa nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet. Under rådande ordning ska Arbetsförmedlingen, senast inom ett år efter att en person har folkbokförts, upprätta en individuell plan (etableringsplan) med insatser för att underlätta

Juridiska fakulteten

och påskynda den nyanländes etablering. Etableringsplanen ska utformas tillsammans med den nyanlände och i samverkan med berörda kommuner, myndigheter, företag och organisationer. Planen ska omfatta högst 24 månader och i vart fall innefatta utbildning i svenska för invandrare, samhällsorientering och aktiviteter, allt för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbetslivet.

I förordning (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare finns föreskrifter om etableringssamtal och etableringsinsatser och anordnares uppgiftsskyldighet enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Ett etableringssamtal ska först hållas med den nyanlände snarast möjligt efter att uppehållstillstånd har beviljats och inbegripa frågor om boende, framtida arbete och etableringsplan. Inom två månader ska en etableringsplan upprättas med utgångspunkt i kartläggning av den nyanländes utbildningsbakgrund, arbetslivserfarenhet och behov av utbildning och andra insatser. Hänsyn ska tas i planen till den nyanländes familjesituation och hälsa, liksom vem som ansvarar för respektive aktivitet. En nyanländ som har en etableringsplan är skyldig att till Arbetsförmedlingen lämna uppgifter och anmäla förändringar i fråga om förhållanden som kan antas påverka rätten till etableringsplan.

Den föreslagna lagändringen gäller när etableringsplanen ska upphöra. Under den nuvarande ordningen kommer den att upphöra när tiden har löpt ut, när personen har förvärvsarbetat heltid i minst sex månader eller påbörjat en högskoleutbildning. När rätten till etableringsplan upphör utbetalas inte längre statlig etableringsersättning, bostadsersättning eller etableringstillägg. Ds 2013:61 föreslår en fjärde kategori för upphörandet av etableringsplanen och sanktionsmöjlighet att gå miste om statlig etableringsersättning, bostadsersättning eller etableringstillägg, när *”den nyanlände utan godtagbart skäl avvisar ett erbjudet lämpligt arbete om han eller hon har arbete eller arbetsökande som huvudsaklig aktivitet enligt sin etableringsplan”*. Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2014.

Grupperna som omfattas av sanktionsmöjligheter

Inledningsvis vill fakultetsnämnden betona att förslaget avser grupper som är särskilt sårbara, som t.ex. flyktingar; skyddsbehövande; personer som vid en samlad bedömning har funnits ha sådana synnerligen ömmande omständigheter att de bör tillåtas stanna i Sverige, med särskilt beaktande av deras hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet; personer som det avsedda mottagarlandet troligtvis inte vill ta emot; personer som ges tillfälligt skydd; och personer som har fått uppehållstillstånd p.g.a. nära anknytning till en person i någon av ovanstående kategorier.

Det som kan anses prägla alla kategorier är att de omfattar individer som var utsatta i sina hemländer och deras närmaste. De flesta behärskar inte svenska vid ankomsten till Sverige.

Upphörandet av etableringsplan

Lagförslaget har tagits fram som en respons på en rapport från Statskontoret 2012:22, som hävdar att det faktum att den nyanlände kan avvisa ett erbjudet arbete utan att rätt till ersättning påverkas står i direkt motsats till att inlåsnings effekter ska undvikas. Arbetsförmedlingen har i en skrivelse till Regeringen framfört att det bör införas en sanktionsmöjlighet för det fall att en person med etableringsplan avvisar ett erbjudande om lämpligt

arbete. Regeringen har beslutat att en sådan sanktion ska harmoniseras bättre med de reglerna som gäller för arbetslöshetsförsäkringen.

Harmonisering med reglerna för arbetslöshetsförsäkringen

Här bör det poängteras att lagförslaget inte blir någon riktig harmonisering med de regler som tillämpas avseende arbetslöshetsförsäkringen, trots det ovan nämnda beslutet. När det gäller individer anslutna till A-kassan, kan Arbetsförmedlingen skicka ett meddelande till A-kassan om att individen blir avstängd från rätten till arbetslöshetsersättning i fem ersättningsdagar om individen utan godtagbart skäl har avvisat ett erbjudet lämpligt arbete.

Ett upprepat beteende kan ge upphov till tio och sedan 45 dagars avstängning. Med andra ord får individen fyra chanser att tacka nej till arbete innan han eller hon blir avstängd helt, enligt arbetslöshetsförsäkringens regler. Dessutom kan facket ta upp vissa tolkningsfrågor angående kravet om lämpligt arbete och godtagbara skäl. Några motsvarigheter till detta finns inte i förslaget trots att de individer som förslaget avser är än mindre insatta i det svenska systemet och därför i större behov av stöd och information.

Lämpligt arbete och godtagbara skäl

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska meddela föreskrifter om vad som ska anses utgöra godtagbara skäl och lämpligt arbete. Dessa två begrepp har visat sig svårhanterliga vad gäller arbetslöshetsförsäkringen. Lämpligt arbete definieras i 44 § lag (1997:23) om arbetslöshetsförsäkring enligt följande:

Ett arbete ska anses lämpligt, om

1. det inom ramen för tillgången på arbetstillfällen tagits skälig hänsyn till den sökandes förutsättningar för arbetet och andra personliga förhållanden,
2. anställningsförmånerna är förenliga med de förmåner som arbetstagare får som är anställda enligt kollektivavtal eller, om kollektivavtal inte finns, är skäliga i förhållande till de förmåner arbetstagare med likvärdiga arbetsuppgifter och kvalifikationer får vid jämförbara företag,
3. arbetet inte hänför sig till en arbetsplats där arbetskonflikt råder till följd av stridsåtgärder som är lovliga enligt lag och kollektivavtal, och
4. förhållandena på arbetsplatsen motsvarar vad som anges i författning eller myndighetsföreskrifter om åtgärder till förebyggande av ohälsa eller olycksfall.

Trots att denna definition är lagfäst finns det fortfarande tolkningsutrymme. Med tanke på att den grupp som omfattas av nu aktuellt förslag har olika språkliga och kulturella utgångspunkter bör det ställas krav på att lämpligt arbete och godtagbara skäl definieras och förklaras redan vid inrättandet av etableringsplanen. Detta för att individen ska förstå vad som står på spel, särskilt eftersom personen inte har fyra chanser innan han eller hon blir avstängd från etableringsersättning, till skillnad från vad som gäller enligt reglerna för arbetslöshetsförsäkringen.

Slutsatsen är att om en sådan drakonisk åtgärd ska göras, ställs det från ett rättssäkerhetsperspektiv högre krav än för arbetslöshetsförsäkringen på att begreppen ”godtagbart skäl” och ”lämpligt arbete” definieras tydligt och tidigt, så att den enskilde förstår konsekvenserna av sina handlingar. När hänsyn tas till målgruppens förutsättningar och de stränga tidsramar inom vilka etableringssamtal och etableringsplan ska utföras är behoven av transparens och lättillgänglighet, för att värna om rättssäkerheten, än större. Fackets motvikt som en resurs för arbetslösa inom systemet för arbetslöshetsförsäkringen saknas fullständigt i etableringssystemet som nu föreslås. Essensen är att förslaget skapar ett system som är mindre transparent för en målgrupp som redan är sårbar och mindre införstådd med de befintliga svenska reglerna samt att de viktiga beslut som ska fattas vad gäller lämpligt arbete och godtagbara skäl överlämnas till en ad hoc beslutsfattare.