

Hälso- och sjukvårdsnämnden
Hälso- och sjukvårdsförvaltningen
Barn kvinnor unga och asyl
Mehrnaz Aram

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2024-12-04

HSN 2024-0880

Hälso- och
sjukvårdsnämnden

Yttrande över betänkandet Mottagandelagen - en ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande (SOU 2024:68)

Ärendebeskrivning

Yttrande över betänkandet Mottagandelagen - en ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande (SOU 2024:68). I ärendet redovisas Region Stockholms yttrande.

Beslutsunderlag

Hälso- och sjukvårdsdirektörens tjänsteutlåtande
Betänkandet Mottagandelagen - en ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande (SOU 2024:68).

Förslag till beslut

Hälso- och sjukvårdsnämnden

Hälso- och sjukvårdsnämnden antar hälso-och sjukvårdsdirektörens tjänsteutlåtande över Betänkandet Mottagandelagen - en ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande (SOU 2024:68) som nämndens yttrande och överlämnar det till Justitiedepartementet.

Förvaltningens motivering till förslaget

Bakgrund

Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. trädde i kraft för 30 år sedan och sedan dess har ingen övergripande översyn av lagen genomförts vilket har fått till följd att den i vissa delar uppfattas som otydlig och inaktuell.

Regeringen har identifierat att antalet asylsökande som väljer att bo i eget boende i Sverige är betydligt högre än i andra jämförbara länder. Detta har,

enligt regeringen, medfört negativa konsekvenser både för de asylsökande och för samhället. Mot bakgrund av detta har regeringen presenterat en lagrådsremiss, *En ny ordning för asylsökandes boende*, där förändringar föreslås för att säkerställa att asylsökande i högre grad bor i Migrationsverkets boenden i stället för eget boende.

Den 16 september 2021 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredning med uppdrag att föreslå hur skyldigheter för asylsökande skulle kunna utformas inom ramen för ett organiserat initialt mottagande i statlig regi. Uppdraget inkluderade även en översyn av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

I november 2022 presenterade utredningen sitt delbetänkande *En ny ordning för asylsökandes boende* (SOU 2022:64) som innehöll förslag om att fler asylsökande skulle bo på Migrationsverkets anläggningsboenden, en skyldighet för asylsökande att delta i samhällsintroduktion samt åtgärder mot misskötsamhet på asylboenden.

Den 22 juni 2023 beslutade regeringen om ytterligare tilläggsdirektiv (dir. 2023:93) omfattade förslag på ytterligare åtgärder och sanktioner för att säkerställa efterlevnad av boendesystemet samt en översyn av att det svenska regelverket för att mottagningsvillkoren inte är mer förmånligt än EU:s miniminivåer.

Förslagen från delbetänkandet har arbetats in i lagrådsremissen *En ny ordning för asylsökandes boende*. Utredningen, som formellt benämns *Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande* (Ju 2021:12), fortsätter sitt arbete enligt det utvidgade uppdraget.

Utredningens direktiv i korthet

- Översyn av lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA): åtgärda luckor och tydliggöra ansvar
- Åtgärder för ordnat mottagande
- Anpassning till EU-rätt och miniminivåer

Utredningen föreslår att en ny lag ska reglera mottagandet av vissa utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd i Sverige. Den nya lagen ska ersätta nuvarande lag om mottagande av asylsökande m.fl.

Syftet med den nya lagen är att säkerställa att regelverket är modernt och ändamålsenligt samt att åtgärda otydligheter, brister och luckor i regelverket och skapa legitimitet samt ett långsiktigt hållbart regelverk.

Flera av bestämmelserna i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. förs över till den nya lagen och kompletteras med nya bestämmelser därutöver. Lagen föreslås heta Mottagandelagen (2026:00).

Region Stockholm har fått möjlighet att yttra sig över betänkandet Mottagandelagen - en ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande (SOU 2024:68). Yttrandet redovisas nedan med fokus på de områden som påverkar regionens uppdrag, att tillhandahålla hälso- och sjukvårdsinsatser till asylsökande. För att öka läsbarheten har yttrandet delats upp utifrån de kapitel som återfinns i utredningen och som berör hälso- och sjukvården.

Överväganden

Förslaget om en ny mottagandelag, benämnd *Mottagandelagen – En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande* (SOU 2024:68), syftar till att etablera ett mer strukturerat och ändamålsenligt system för både mottagandet av asylsökande och återvändandet av personer som saknar uppehållstillstånd i Sverige.

Lagförslaget utgör en del av en bredare reform av migrations- och integrationspolitiken, vilken består av flera samverkande komponenter. SOU 2024:68, som behandlar den nya mottagandelagen, påverkar även flera områden inom hälso- och sjukvården.

Kap 3 *En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande*

Ett mål med lagen är att skapa ett mer effektivt system för mottagandet av asylsökande och för återvändande av dem som inte beviljas asyl. Genom att samordna insatser och effektivisera processen kan fler ärenden behandlas snabbare, vilket minskar den tid som asylsökande spenderar i ovisshet. Förslaget betonar vikten av att olika myndigheter samarbetar för att skapa en smidig process. En lång väntan och ovisshet påverkar välmående och psykiska hälsa på ett negativt sätt. Region Stockholm välkomnar därmed en effektivare process.

Utredningen föreslår att asylsökande som beviljas uppehållstillstånd snabbare ska kunna komma in i samhället genom förbättrad tillgång till språkutbildning, arbetsmarknadsinsatser och bostäder. Region Stockholm anser att detta kan minska utanförskap och underlätta en snabbare integration vilket har positiv påverkan på den psykiska hälsan.

Kap 4 Vilka som omfattas av lagen

Enligt förslaget ska Mottagandelagen omfatta utlänningar som ansökt om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande samt utlänningar som har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller efter tillfälligt skydd.

Den personkategori som enligt lydelsen i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. avser andra utlänningar som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas (så kallade tillståndssökande) omfattas inte av mottagandelagen.

I dagsläget råder viss otydlighet avseende enskildas rätt till bistånd, inklusive vilket regelverk som är tillämpligt i det enskilda fallet, samt huruvida ansvaret för biståndet åvilar Migrationsverket, kommunen eller regionen. Därtill kan det uppstå situationer där en individ omfattas av flera regelverk samtidigt eller inget regelverk.

Upphållstillstånd som numera beviljas är som huvudregel tidsbegränsade, vilket genererar en rad möjliga utfall och förutsättningar för att en individ ska kunna beviljas fortsatt uppehållstillstånd efter en inlämnad asylansökan.

Region Stockholm välkomnar utredningens förslag som syftar till att minska gråzoner och förbättra regelfterlevnaden. Den föreslagna regleringen om när utlänningar ska upphöra att omfattas av mottagandelagen är nödvändig för att åtgärda luckor i det nuvarande regelverket. Det leder också till ökad tydlighet avseende rätten till hälso- och sjukvård.

Det finns dock fortfarande grupper som ansöker om uppehållstillstånd i Sverige och som, av särskilda skäl, får tillåtelse att vistas i landet under tiden ansökan behandlas (så kallade tillståndssökande). Ett tydligt exempel är kvinnor som, på grund av familjeanknytning, vistas i landet medan ansökan prövas och kan ha behov av mödravård och förlossningsvård. Enligt utredningens förslag ska mottagningslagen inte omfatta andra utlänningar än personer som inledningsvis har sökt asyl eller uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd. En målgrupp som i dag omfattas av LMA, tillståndssökande som medgetts rätt att vistas i Sverige medan ansökan prövas, kommer alltså inte omfattas av mottagandelagen. Region Stockholm efterlyser därför klagörande kring vilken rätt till hälso- och sjukvård denna grupp har samt vem som bär ansvaret för hälso- och sjukvårdskostnaderna.

Kap 5 Åtgärder för ett ordnat mottagande av asylsökande

I utredningen föreslås att asylsökande ska bo på tilldelat asylboende och vistas inom ett begränsat geografiskt område, som ska omfatta det län där asylboendet är beläget samt delta vid närvarokontroller.

Region Stockholm understryker vikten av möjlighet till tillstånd att utebli från närvarokontroller i samband med besök till hälso- och sjukvården. Detta för att säkerställa att asylsökande får tillgång till den vård de behöver för att inte hälsotillståndet ska påverkas negativt. Förslaget om samlat boende kan även få konsekvenser för utformningen och strukturen för hälso- och sjukvårdsinsatser som tillhandahålls av regionen. Begränsningar av asylsökandes rörelsefrihet i Sverige kan leda till minskat välmående och ökad risk för psykisk ohälsa.

Kap 8 Bistånd enligt lagen och möjligheten att arbeta

- 8.4 Skyldighet att bekosta mottagandet
- 8.4.3 Skyldighet att bekosta hälso- och sjukvård

Utredningens bedömer att skyldigheten för asylsökande som saknar egna medel att betala reducerade vårdavgifter bedöms inte vara mer förmånlig än vad EU-rätten kräver. Utredningen lämnar ett förslag om att asylsökande som har egna medel åläggs att täcka eller bidra till kostnader för nödvändig hälso- och sjukvård i större utsträckning än i dag, nämligen de vårdavgifter som betalas av bosatta i Sverige. Utredningen avråder dock från att förslaget genomförs, bland annat eftersom hanteringen skulle bli betungande och administrativt svår. Nuvarande ordning bör därför behållas.

Region Stockholm delar utredningens bedömning avseende avrådan från att införa ett krav på att asylsökande med egna medel ska betala vårdavgifter motsvarande patientavgifter för folkbokförda i Sverige. Att identifiera vilka patienter som har ekonomiska resurser att betala för vården riskerar att skapa betydande administrativa börda för både vårdgivare och myndigheter. Dessutom finns en risk att ett sådant krav kan avskräcka asylsökande från att söka nödvändig vård, vilket inte bara kan få negativa konsekvenser för den enskildes hälsa utan också innebära hälsorisker för samhället i stort. Region Stockholm välkomnar även utredningens förslag att i förordningen (1994:362) om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar införs en upplysningsbestämmelse som anger att det i mottagandeförordningen finns bestämmelser om att Migrationsverket vid behov får betala särskilt bidrag för vårdavgifter för utlänningar som inte har rätt till dagersättning.

Kap 9 Lagens förhållande till socialtjänstlagen

Det finns flera oklarheter kring den nuvarande regleringen i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. om att personer som omfattas av lagen inte har rätt till förmåner enligt socialtjänstlagen. Oklarheterna påverkar både enskilda individer, kommunernas socialtjänst, Migrationsverket och regionerna. De kan leda till att nödvändiga omsorgsinsatser uteblir. Otydligheten har genererat att Region Stockholm under ett par tillfällen behövt upphandla omsorgboende för personer utan tillstånd som varit medicinsk färdigbehandlade men i behov av omsorg, och där varken Migrationsverket eller aktuell kommun tagit ansvar för insatser.

Utredningen föreslår att personer som omfattas av mottagandelagen ska ha samma rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen som andra personer som uppehåller sig i Sverige, med undantag för möjligheten till ekonomiskt bistånd.

Region Stockholm välkomnar förslaget men betonar behov av tydliggörande avseende ansvaret för insatser för personer som håller sig undan verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning och saknar rätt till bistånd enligt mottagandelagen. Tydligheten är nödvändig för att säkerställa tillgänglighet till nödvändiga omsorgsinsatser.

Kap 10 Ändringar i andra regelverk

10.2.6 Hälsa- och sjukvård

10.2.9 Ersättning till kommuner och regioner

Förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande

Reglerna i folkbokföringslagen (1991:481) innebär att personer vars uppehållstillstånd har upphört att gälla fortsätter att vara folkbokförda så länge personen befinner sig i Sverige. Detta kan leda till att de anses ha rätt till vissa förmåner och välfärdstjänster, till exempel vård på samma villkor som för folkbokförda.

Utredningen föreslår att personer som har upphört att omfattas av mottagandelagen efter att ha beviljats uppehållstillstånd och folkbokförts ska omfattas av lagen på nytt om de meddelas ett beslut om utvisning. Det kan röra sig om utlänningar vars uppehållstillstånd återkallas eller löper ut utan att en ansökan om fortsatt tillstånd har gjorts, eller om utlänningar som får avslag på en ansökan om fortsatt tillstånd. Detta innebär att

personerna inte ska ha rätt till subventionerad sjukvård i större omfattning än andra som omfattas av mottagandelagen, även om de fortsätter att vara folkbokförda, får begränsad rätt till vård när de börjar omfattas av mottagandelagen på nytt.

Region Stockholm efterfrågar en översyn av de hänvisningar som görs till mottagandelagens personkrets i andra regelverk, till exempel i förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande. I 1996-års förordning föreslår utredningen en hänvisning till personkretsen i 1 kap. 2 § mottagandelagen. I hänvisningen utelämnas dock relevanta bestämmelser om när utlänningar upphör att omfattas av mottagandelagen samt undantag från mottagandelagens tillämpningsområde (1 kap. 3-5 §§ mottagandelagen). Detta får i sin tur konsekvenser för de hänvisningar som görs till 1996-års förordning i förordningen (1994:362) om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar. Det riskerar också att innebära att personkretsen blir en annan än den i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. Region Stockholm efterfrågar en översyn av hänvisningarna så att personkretsen i de olika regelverken samspelar.

Kap 11 Informationsöverföring

11.2.4 Regionerna; Bestämmelser om informationsöverföring

Utredningen föreslår förändringar i lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. (kapitel 10) som innebär att lagen ska tillämpas även om en person som omfattas av lagen är bosatt enligt hälso- och sjukvårdslagen. Personer som är folkbokförda men inte har uppehållstillstånd ska alltså inte ha rätt till vård i större omfattning än andra som omfattas av mottagandelagen. Förslaget medför att en kontroll behöver genomföras av personer som inte är svenska medborgare för att undersöka om personen har uppehållstillstånd eller inte när personen söker vård samt att uppgift om uppehållstillstånd ska registreras i folkbokföringsinformationsöverföringsdatabasen. Detta kan kontrolleras genom en slagning i folkbokföringsregistret, uppvisande av uppehållstillståndskort eller mottagandekort och på så vis intyga omfattande av lagen.

Individer som håller sig undan vilket förhindrar verkställighet av ett avvisnings eller utvisningsbeslut ska inte omfattas av lagen om hälso- och sjukvård för asylsökande m.fl. Utredningen föreslår att denna information ska framgå av kortet.

Regionerna får i dag information om personer som omfattas av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. med stöd av den nuvarande bestämmelsen om uppgiftsskyldighet i förordningen. Uppgifterna överförs

genom informationsöverföringssystemet Melker. Det framgår även indirekt av Melker när någon har upphört att omfattas av lagen, och inte längre finns med i förteckningen över personer som vistas inom regionen.

Utredningen bedömer att det inte finns behov av några ytterligare bestämmelser om informationsöverföring mellan Migrationsverket och regionerna till följd av de ändringar som föreslås i lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

Region Stockholm välkomnar förtydliggande kring ändringar i regelverken och olika gruppernas rättigheter men ytterligare klargöranden och stöd är nödvändiga för att de ska kunna implementeras på ett rättssäkert och effektivt sätt. Fokus bör ligga på att säkerställa tydliga rutiner, effektiv informationsöverföring och minskad administrativ börda för regionerna.

1. Tydlighet kring regelverket och ansvarsområden

Region Stockholm ser ett behov av ytterligare förtydliganden kring hur kontrollen av en persons rätt till vård enligt de föreslagna regelverken ska genomföras i praktiken. Det är avgörande att regionen tillhandahåller tydlig information om vilka personer som omfattas av respektive lag och från och med när, för att säkerställa korrekt kostnadshantering och tillhandahållande av hälso- och sjukvårdsinsatser.

2. Praktiska utmaningar vid kontroll av uppehållstillstånd

Avseende förslaget om registrering av uppehållstillstånd i folkbokföringsdatabasen och användning av mottagandekort krävs en tydlig process för hur informationen ska inhämtas och valideras av vårdgivare. Att kontrollera uppehållstillståndskort eller mottagandekort vid vårdtillfällen kan skapa administrativa hinder, särskilt i akuta situationer där snabb vård är prioriterad. Region Stockholm efterfrågar vägledning och resurser för att hantera detta utan att det leder till ökad administration.

3. Behov av harmonisering med Melker-systemet

Det framhålls i utredningen att information om vilka personer som omfattas av lagen redan tillhandahålls genom systemet Melker. Region Stockholm anser dock att det behövs en tydligare koppling mellan Melker och folkbokföringsregistret för att minimera risken för informationsglapp och säkerställa att vårdgivare har tillgång till uppdaterade uppgifter.

4. Hantering av personer som håller sig undan

Region Stockholm ser en potentiell utmaning i att tillhandahålla hälso- och sjukvårdsinsatser till personer som omfattas av mottagandelagen men som håller sig undan så att beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas. Utredningen föreslår att den uppgiften ska framgå av kortet, vilket kan bidra till ökad tydlighet för vårdgivarna men även risk att personer med vårdbehov undviker att söka vård av rädsla för att bli identifierad och därmed avisad eller utvisade. Region Stockholm vill framhålla att en sådan utveckling kan ha negativa konsekvenser för individens hälsa och betonar vikten av att regelverken och informationshanteringen utformas på ett sätt som balanserar behovet av administrativ kontroll med vårdens principer om tillgänglighet och icke diskriminering.

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget innebär oförändrade ekonomiska konsekvenser då inga justeringar i ersättningen till regionerna för hälso- och sjukvårdsinsatser till asylsökande föreslås.

Konsekvenser för patientsäkerhet

Förslaget behöver konkretiseras för att en bedömning av konsekvenserna avseende patientsäkerheten ska kunna bedömas.

Konsekvenser för jämlik och jämställd vård

Förslaget behöver konkretiseras för att en bedömning av konsekvenserna avseende jämlik och jämställd vård ska kunna bedömas.

Miljökonsekvenser

Förslaget bedöms inte få några förändrade konsekvenser för miljön.

Administrativa konsekvenser

Förslaget behöver konkretiseras för att en bedömning av de administrativa konsekvenserna ska kunna genomföras.

Anders Ahlsson
Hälso- och sjukvårdsdirektör

Christoffer Bernsköld
Avdelningschef

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2024-12-04

HSN 2024-0880

Beslutet ska skickas till
Justitiedepartementet
Akten

Godkänd av Anders Ahlsson, 2024-12-04