

Mottagare  
Regionstyrelsen

## Flyktingsituationen med anledning av kriget i Ukraina

### Förlag till beslut

1. Regionstyrelseförvaltningen får i uppdrag att tillsammans med berörda förvaltningar göra förberedelserna för en långsiktig hantering utifrån förändrad lagstiftning och krav på att kunna ta emot ett relativt stort antal flyktingar.
2. Regionstyrelsens ordförande ges delegation att teckna eventuella avtal mellan Region Gotland och Migrationsverket i syfte att säkerställa att massflyktingar från Ukraina som redan har påbörjat en etablering på Gotland inte tvingas flytta till Migrationsverkets boenden på fastlandet i det fall de inte kan bo kvar i eget boende på Gotland.

---

### Sammanfattning

Vid regionstyrelsens arbetsutskotts sammanträde 6 april 2022 informerades utskottet om hur förvaltningen arbetar med flyktingmottagande och samordning, samt hur boendesituationen ser ut på kort och lång sikt för de massflyktingar från Ukraina som befinner sig på Gotland. På mötet formulerades en politisk vilja att säkerställa att de massflyktingar som redan påbörjat en etablering på Gotland inte tvingas flytta till boenden på fastlandet, i samband med en minskad tillgänglighet till boende under turistsäsongen och i samband med att ny lagstiftning för boendeanvisning träder i kraft enligt regeringens plan, 1 juli 2022.

Arbetsutskottet enades därför om att regionstyrelseförvaltningen skulle återkomma med en återrapporering om det fortsatta beredskapsarbetet vid regionstyrelsens sammanträde den 27 april 2022, samt att arbetet med boendefrågan skulle fortgå.

Migrationsverket har det lagstadgade huvudansvaret för att tillhandahålla boende och bistånd för asylsökande och personer som beviljats skydd enligt

det så kallade massflyktsdirektivet<sup>1</sup> (TPD). I syfte att på ett ordnat sätt kunna lösa boendesituationen för skyddsbehövande enligt TPD och för att åstadkomma en jämnare boendefördelning mellan Sveriges kommuner och regioner har regeringen upprättat ett utkast till lagrådsremiss innehållande förslag på ny lagstiftning. Lagstiftningen skulle medföra att kommunerna ges utökade befogenheter att bistå Migrationsverket i arbetet med att ordna boende för de som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd.

Enligt uppdrag från regeringen har Migrationsverket redan nu fastställt en fördelning på länsnivå, med förslag om fördelningstal på kommunnivå. Fördelningsnyckeln är framtagen enligt den modell som redan används för bosättning av nyanlända och kvotflyktingar enligt bosättningslagen. Fastställt anvisningstal till Gotland är 540 som sedan ska avräknas för skyddsbehövande enligt TPD som redan vistas inom regionen.

Mot denna bakgrund och i syfte att förse politiken med ett grundligt underlag för att identifiera åtgärdsbehov framgent, redogör regionstyrelseförvaltningen i förevarande tjänsteskrivelse för hur gällande och föreslagna lagstiftning samt ansvarsfördelning ser ut. Vidare beskrivs de överväganden som bör beaktas vid eventuella politiska beslut avseende flyktingmottagandet och boendefrågan.

## Ärendebeskrivning

### Rättslig bakgrund

Rysslands invasion av Ukraina har lett till att flera miljoner människor är på flykt i Europa. Den 4 mars 2022 fattade EU:s ministerråd beslut om att aktivera TPD som bland annat innebär att skyddsbehövande från Ukraina ges ett tillfälligt uppehållstillstånd i EU i ett år med möjlighet till förlängning i ytterligare två år. TPD har genomförts i svensk rätt och bestämmelserna om tillfälligt skydd finns i 21 kap. utlänningslagen<sup>2</sup>.

Till skillnad från vad som gäller för övriga skyddsbehövande, omfattas personer som beviljas tillfälligt uppehållstillstånd enligt 21 kap utlänningslagen av samma regelverk som gäller för asylsökande<sup>3</sup>, under hela tillståndsperioden. Detta innebär att Migrationsverket har det huvudsakliga ansvaret för tillhandahållande av boende och bistånd. Som för övriga asylsökande finns möjligheten att, istället för att bo i Migrationsverkets anläggningsboenden, ordna eget boende (EBO) och då själv stå för boendekostnaden. Då massflyktingar inte har rätt att folkbokföras<sup>4</sup>, är bosättningslagen<sup>5</sup> inte

---

<sup>1</sup> COUNCIL DIRECTIVE 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof (Temporary Protection Directive).

<sup>2</sup> Utlänningslag (2005:716).

<sup>3</sup> Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

<sup>4</sup> Se 4 § Folkbokföringslag (1991:481).

<sup>5</sup> Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

tillämplig. Migrationsverket kan därmed inte anvisa personer som beviljats tillfälligt skydd enligt TPD till en kommun för bosättning.

I syfte att åstadkomma en jämnare boendefördelning och ge kommuner förutsättningar att bistå Migrationsverket i arbetet med att ordna boende, har därför regeringen föreslagit förändringar i den lagstiftning som berör personer med tillfälligt skydd enligt TPD. Den lagstiftning som framförallt aktualiseras är lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., (LMA). Förändringarna föreslås träda i kraft 1 juli 2022.

### Föreslagen lagändring

Av regeringens utkast till lagrådsremiss och tidigare förarbeten<sup>6</sup> framgår att LMA är en statlig angelägenhet och att kommunerna därmed inte har befogenhet att anordna boende för de som omfattas av lagens tillämpningsområde. Enligt kommunallagen 2 kap. 2 § får kommuner och regioner inte ha hand om sådana angelägenheter som enbart staten, en annan kommun, en annan region eller någon annan ska ha hand om. Av vikt vid bedömningen av bestämmelsen innebär det att huruvida en viss åtgärd kan anses vara av stort allmänt intresse för kommunen, en bedömning som tidigare fått olika utfall i rättstillämpningen. Regeringen har dock tidigare bedömt, i fråga om anordnande av boende till ensamkommande barn, att kommunerna måste ges behörighet i lag. Detta med hänvisning till att det av LMA tydligt framgår att staten har huvudansvaret för mottagande och boende för de personer som omfattas av lagen, samt att dessa personer ansetts ha en svag anknytning till kommunens område. Riksdagen har inte invänt mot regeringens bedömning.

För att ge kommuner och regioner rättsliga förutsättningar att bistå i boendefrågan föreslår därmed regeringen utökade kommunala befogenheter och en lagreglerad möjlighet för Migrationsverket att anvisa en kommun som ska ordna boende. Regleringen är inte tänkt att förändra ansvarsfördelningen mellan stat och kommun, utan Migrationsverket ska fortsatt ha huvudansvaret för dessa personer.

Bestämmelsen i 2 § LMA, av vilken det fortsatt ska framgå att Migrationsverket har huvudansvaret för mottagandet, föreslås därmed kompletteras med en skrivning om att kommunen tillåts anordna boenden för aktuell grupp. Vidare kompletteras bestämmelsen i 3 § LMA med en skrivning om att Migrationsverket får anvisa en kommun som ska ordna boendet. Om Migrationsverket gör en anvisning är kommunen skyldig att ordna boende. Några särskilda krav på typ av boende uppställs dock inte – det är upp till respektive kommun att avgöra hur skyldigheten ska fullgöras i det enskilda fallet. Kommuner som har anvisats att ordna boende ska ha rätt till statlig ersättning som föreslås lämnas i form av schablonbelopp. Bestämmelserna om ersättning föreslås ges i förordning.

---

<sup>6</sup> Jfr prop. 2005/06:46 s.44.

Avslutningsvis föreslås regeringen bemyndigas att lämna föreskrifter avseende fördelning, prioriteringar och tidsfrister avseende anvisningar till kommun. Detta i syfte att kunna anpassa fördelningen till aktuella förhållanden och för att ge kommunerna goda planeringsförutsättningar för att ordna boenden. Av lagrådsremissen framgår inte hur lång framförhållning som kommer gälla vid anvisningar till kommuner utan detta föreslås tydliggöras i kommande föreskrifter.

#### Eventuella konsekvenser under perioden fram till lagens ikraftträdande

Migrationsverket har meddelat att myndigheten under perioden innan ny lagstiftning trätt i kraft, utifrån fastställda länstal, redan nu kommer att ingå avtal avseende boenden för anvisning i dialog med kommuner. Dessa avtal är sedan tänkta att övertas av respektive kommun för fortsatt drift i samband med att lagstiftningen börjar gälla.

Idag befinner sig ungefär 150 massflyktingar på Gotland som har ordnat eget boende. De kan hamna i en situation då de förlorar tillgången till sitt nuvarande boende, till exempel i samband med att redan inbokade turister behöver få tillgång till boendet. Dessa personer är då i nuläget hänvisade till Migrationsverkets boenden på fastlandet och kan därmed tvingas flytta från Gotland.

#### Ordinarie process för anvisningar till Region Gotland

Inom Region Gotland hanteras den ordinarie anvisningsprocessen av enheten för arbetsliv och etablering inom utbildnings- och arbetslivsförvaltningen. Förvaltningen har fortlöpande ett mindre antal lägenheter i olika storlekar tillgängliga via Gotlandshem som hyrs av teknikförvaltningen.

Inför anvisning emottas ett bosättningsunderlag från Migrationsverket med information om namn, ålder och övriga uppgifter om de personer som anvisas. Information ges om det rör sig om en stor familj eller ett par eller en singel, behov av skola mm. Preliminär ankomst är ca två månader senare. Anvisningen matchas då mot någon av de tillgängliga lägenheterna. Kontakt tas med regionstyrelseförvaltningen (vaktmästare) för att meddela aktuell lägenhet och för hur många personer den ska rustas samt preliminärt ankomstdatum. Migrationsverket meddelar sedan exakt ankomstdatum varefter förvaltningen detaljplanerar.

Om det är en familj som anvisas från ett asylboende i Sverige får de ett erbjudande från regionen som de kan acceptera eller säga nej till. Om de tackar nej får de ordna sitt boende själva. I dessa fall görs en överenskommelse om när det passar att de kommer inom två månader efter anvisning.

### Förväntad utveckling volymer

Idag förväntas 540 personer anvisas till Gotland utifrån Migrationsverkets fastställda anvisningstal. Denna siffra ska dock avräknas för de som vistas i EBO på Gotland. Enligt Migrationsverkets siffror för vecka 17 bor 165 massflyktingar i EBO på Gotland för närvarande. Utifrån denna siffra kan regionen räkna med att anvisas 375 personer (en siffra som dock ändras med att antalet EBO:n förändras). De personer som vistas i respektive kommun ska även efter 1 juli, när ny lagstiftning förväntas träda i kraft, kunna fortsätta bo i samma kommun. Anvisningstalen som Migrationsverket tagit fram är baserade på huvudscenariot om att det ska anlända 76 000 massflyktingar till Sverige till halvårsskiftet. För närvarande har drygt 31 000 personer ansökt om skydd hos Migrationsverket. Migrationsverket kommer i slutet av april att överlämna nya scenario för mottagande till regeringen.

### Dialog med Migrationsverket

Region Gotland har i skrivelse till Migrationsverket 15 mars 2022 (RS 2022/441) påtalat vikten av myndighetens närvaro på Gotland. Ett digitalt möte med Migrationsverkets regiondirektör för region nord hölls 25 mars 2022 där enighet fanns om att ha en fortsatt nära dialog i frågor som rör flyktingmottagande från Ukraina på Gotland. Vidare träffade Regionledningen 25 april Migrationsverkets regiondirektör för region nord för en fortsatt dialog om mottagandet på Gotland med särskilt fokus på hur boendefrågan kan lösas både kortsiktigt och långsiktigt. Vid mötet lyftes också de utmaningar det innebär för regionen att ny lagstiftning gällande anvisningar förväntas träda i kraft mitt under en intensiv turistsäsong. Region Gotland är först ut att träffa Migrationsverket inom ramen för de dialoger med kommuner och regioner som myndigheten fått i uppdrag att inleda med anledning av flyktingmottagandet från Ukraina.

### **Bedömning**

Regionstyrelseförvaltningen ser ett tydligt behov av att fortsatt arbeta med att ha god beredskap för att på kort och lång sikt kunna ta emot och tillhandahålla boende för de hundratal massflyktingar som kan anvisas till Gotland. Kontinuerlig samverkan och samordning pågår därför med berörda förvaltningar för att identifiera behov av åtgärder och eventuella beslut som kan behöva fattas för att fullgöra förvaltningarnas uppdrag. Det är av särskild vikt att inventera hur förvaltningen inom ramen för ordinarie strukturer kan förbereda för ett betydligt större antal anvisningar inom kort.

Avseende den politiskt formulerade viljan att ha beredskap för att hjälpa de personer som kan komma att tvingas flytta till fastlandet under perioden fram till 1 juli 2022, ser regionstyrelseförvaltningen att det främsta verktyget bör vara en fortsatt nära dialog med Migrationsverket och övriga berörda aktörer såsom Länsstyrelsen och SKR. Mot bakgrund av att regionen enligt gällande regelverk inte har befogenhet att anordna boenden för skyddsbehövande

enligt TPD bör dialogen med Migrationsverket innefatta diskussioner om hur vi kan hitta humana och lagenliga lösningar för massflyktingar på Gotland samt hur den fortsatta processen avseende boendeanvisningar till Gotland är tänkt att se ut.

### **Bedömning av konsekvenser i tvärperspektiv**

#### **1. Rättslig grund/ rättsligt perspektiv**

Som nämnts ovan och mot bakgrund av regeringens uttalanden i aktuell lagrådsremiss, har kommuner idag inte befogenhet att anordna boenden till asylsökande. Eftersom det statliga ansvaret för boende framgår av LMA, skulle en sådan lösning därmed sannolikt vara i strid med kommunallagens 2 kap 2 §, där kommuners befogenheter fastställs.

#### **2. Ekonomiskt perspektiv**

Regeringens utkast till lagrådsremiss innehåller som framgår ovan ett förslag om att kommuner ska ersättas för kostnader som utgår vid anordnande av boende till anvisade massflyktingar. Dessa ersättningar ska utbetalas som schablonbelopp. Innan lagens ikraftträdande finns det ingen möjlighet för kommuner att utkräva ersättning för kostnader för anordnande av boende då detta ansvar enligt lag ligger hos staten.

#### **3. Barnperspektiv**

Av de barn som kommer från Ukraina är majoriteten barn i familj och endast en liten andel är ensamkommande. Gotland har än så länge inte fått några anvisningar av ensamkommande barn.

Enligt TPD har barn rätt till skolgång. På Gotland hade man vecka 16, inom ramen för den så kallade "Lotsen", som är en inslussning till skola för nyanlända, 21 elever från Ukraina. Visbygymnasiet startar 25 april en ukrainsk gymnasieklass. Det finns ett humanitärt barnperspektiv att ta hänsyn till avseende den omställning i vardagen som det kan innebära för de barn och ungdomar som nu har börjat skola på Gotland om de skulle behöva flytta till fastlandet.

#### **4. Jämställdhetsperspektiv**

En stor andel av de massflyktingar som anlänt till Europa och Sverige är kvinnor och barn. Migrationsverkets lägesbild 20 april visade att 15 701 av de som ansökt om skydd är vuxna kvinnor och 11 853 är vuxna män.

#### **5. Landsbygdssäkring/geografiskt perspektiv**

Inom ordinarie process för boendeanvisningar kan samtliga serviceorter bli aktuella: Fårösund, Slite, Lärbro, Roma, Hemse och Visby. Eftersom de anvisade inte har bil måste det finnas närhet till skola och mataffär. I nödläge har man placerat på andra ställen, men det innebär ofta stora problem.

#### **6. Klimat och miljöperspektiv**

Ej aktuell.

**Beslutsunderlag**

Tjänsteskrivelse RS 2022/664, regionstyrelseförvaltningen 2022-04-26  
Utkast till lagrådsremiss, åtgärder för en jämnare fördelning av boende för vissa skyddsbehövande, inkom 2022-04-08

Regionstyrelseförvaltningen

Peter Lindvall  
Regiondirektör