



En handräckningsbestämmelse i lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Sammanfattning

Utskottet ställer sig bakom regeringens förslag till ändring i lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Förslaget innebär att Polismyndigheten, om Migrationsverket begär det, ska lämna den hjälp som behövs för att verkställa ett beslut om att en utlänning som inte längre har rätt till bistånd i form av logi vid anläggningsboende ska lämna boendet. Migrationsverket får begära Polismyndighetens hjälp endast om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att en polismans särskilda befogenheter behöver tillgripas eller det annars finns synnerliga skäl.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 maj 2017.

Utskottet anser att riksdagen bör avslå motionerna.

I betänkandet finns två reservationer (SD, V) och två särskilda yttranden (C, KD).

Behandlade förslag

Proposition 2016/17:86 En handräckningsbestämmelse i lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Två yrkanden i följd motioner.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut3

Redogörelse för ärendet4

Utskottets överväganden5

 En handräckningsbestämmelse i lagen om mottagande av
 asylsökande m.fl.5

Reservationer10

 1. Lagförslaget, punkt 1 (V)10

 2. Resurser till Polismyndigheten, punkt 2 (SD)10

Särskilda yttranden12

 1. Lagförslaget, punkt 1 (C).....12

 2. Lagförslaget, punkt 1 (KD)12

Bilaga 1

Förteckning över behandlade förslag13

 Propositionen13

 Följdmotionerna13

Bilaga 2

Regeringens lagförslag14

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Lagförslaget

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2016/17:86 och avslår motion 2016/17:3607 av Christina Höj Larsen m.fl. (V).

Reservation 1 (V)

2. Resurser till Polismyndigheten

Riksdagen avslår motion 2016/17:3606 av Paula Bieler m.fl. (SD).

Reservation 2 (SD)

Stockholm den 23 mars 2017

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Fredrik Lundh Sammeli

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Lundh Sammeli (S), Johan Forssell (M), Mikael Cederbratt (M), Phia Andersson (S), Jennie Åfeldt (SD), Lars-Arne Staxäng (M), Yilmaz Kerimo (S), Rickard Persson (MP), Tina Ghasemi (M), Kerstin Nilsson (S), Aron Modig (KD), Teresa Carvalho (S), Christina Höj Larsen (V), Mathias Tegnér (S), Paula Bieler (SD), Fredrik Malm (L) och Johanna Jönsson (C).

Redogörelse för ärendet

I betänkandet behandlar utskottet regeringens proposition 2016/17:86 En handräckningsbestämmelse i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och två motioner som har väckts med anledning av propositionen.

Den 1 juni 2016 trädde ändringar av rätten till bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., förkortad LMA, i kraft. Ändringarna innebär att vuxna personer utan barn som har ett avvisnings- eller utvisningsbeslut som har fått laga kraft och där en eventuell tidsfrist för frivillig avresa har löpt ut inte längre har rätt till bistånd med stöd av LMA (prop. 2015/16:146, bet. 2015/16:FiU42, rskr. 2015/16:211). Det huvudsakliga syftet med lagändringen var att frigöra platser på Migrationsverkets anläggningsboenden. Under beredningen av lagstiftningsärendet framförde Migrationsverket att det fanns behov av en ordning för att säkerställa att personer som inte längre har rätt till logi i anläggningsboenden lämnar sina platser vid boendet.

Inom Justitiedepartementet utarbetades därför ett utkast till lagrådsremiss med förslag om att Migrationsverket får rätt att begära handräckning från Polismyndigheten för att säkerställa att den som inte längre har rätt till bistånd i form av logi enligt LMA lämnar sin plats vid anläggningsboendet.

Förslaget har granskats av Lagrådet.

De behandlade förslagen framgår av bilaga 1. Regeringens lagförslag finns i bilaga 2.

Utskottets överväganden

En handräckningsbestämmelse i lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen bifaller regeringens förslag till ändring i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och avslår därmed ett yrkande om avslag på propositionen.

Riksdagen avslår ett yrkande om resurstillskott till Polismyndigheten och andra berörda myndigheter.

Jämför reservationerna 1 (V) och 2 (SD).

Propositionen

Behovet av att överväga förändringar

I propositionen anger regeringen att Migrationsverket har informerat om att många personer som inte längre har rätt till bistånd inte självmant lämnar sina platser vid boendena. Det gäller framför allt dem som blivit av med sin rätt till bistånd till följd av att de har ett beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft, men även dem som har fått uppehållstillstånd och anvisats till en kommun.

Regeringen menar att det inte är rimligt att den enskilde kan välja om han eller hon ska följa ett beslut om att rätten till boende upphör. Samhället bör därför ha möjlighet att se till att ett beslut om att rätten till boende upphör följs, i sista hand med tvång. En sådan möjlighet är väsentlig för att platser i anläggningsboenden ska kunna frigöras för nya asylsökande samt för att minska behovet av boendeplatser i mottagningssystemet och minska statens kostnader.

Migrationsverket kan i dag ansöka om handräckning enligt lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning för att få ett beslut om att utlänningen ska flytta ut. Ett sådant beslut kan verkställas av Kronofogdemyndigheten. Förfarandet är dock många gånger inte ett verkkningsfullt alternativ och inte heller anpassat för de aktuella situationerna.

Förutom ett behov av snabbhet talar även effektivitetsskäl för att ett beslut ska kunna verkställas omedelbart. Regeringen anser att det inte bör ställas något krav på att det utöver själva beslutet om att rätten till logi upphör ska finnas en verkställbar exekutionstitel för att personen om det behövs ska kunna förmås att lämna boendet med tvång. Regeringen föreslår därför att Polismyndigheten ska lämna den hjälp som behövs för att verkställa ett beslut om att en utlänning som inte längre har rätt till bistånd i form av logi ska lämna sin plats vid anläggningsboendet om Migrationsverket begär det.

I propositionen anges att en möjlighet för Kronofogdemyndigheten att verkställa de aktuella besluten direkt skulle kunna vara ett alternativ till att låta polisen sköta handräckningen. Ett sådant förfarande skulle vara snabbare än den nuvarande ordningen och innebära att det finns regler och rutiner för förfarandet, exempelvis när det gäller bortförande av den enskildes egendom. I utsökningsbalken (1981:744) finns bestämmelser om verkställighet av förpliktelse att avflytta. Om förpliktelsen gäller en tidigare ägare eller nyttjanderättshavare tillämpas bestämmelserna om avhysning. Rätten till logi i ett anläggningsboende grundar sig dock inte på något civilrättsligt rättsförhållande, utan på ett beslut om bistånd. Det är enligt regeringen inte givet att ett beslut om upphörande av en rätt till bistånd kan anses innefatta en sådan förpliktelse som verkställs enligt bestämmelserna om avhysning. Regeringen anser dessutom att ett antal frågor skulle behöva övervägas om ett alternativ med direkt verkställighet av Kronofogdemyndigheten av besluten om upphörande av rätten till bistånd enligt LMA skulle införas.

Handräckning direkt av polisen skapar enligt regeringen förutsättningar för ett snabbare förfarande och bidrar till att upprätthålla respekten för den genomförda ändringen i LMA om när rätten till bistånd upphör. Med tanke på att Migrationsverket även i andra sammanhang får handräckning av Polismyndigheten vid verkställighet av beslut, anser regeringen att det ligger närmast till hands att Polismyndigheten ska lämna handräckning om någon vägrar att lämna ett anläggningsboende.

Den som förlorar sin rätt till bistånd i form av logi i ett anläggningsboende kan få saken prövad i ett domstolsförfarande. Beslutet gäller omedelbart och utlänningsen kan tvingas lämna boendet innan beslutet har fått laga kraft, men det innebär inte att domstolsprövningen av frågan därmed faller. Om domstolen kommer fram till att rätten till bistånd inte ska upphöra har utlänningsen rätt att åter få en plats i ett anläggningsboende. Att ett beslut verkställs innebär alltså enligt regeringen inte någon irreparabel skada för den enskilde. Domstolen kan vidare besluta att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla. Ett sådant beslut om inhibition innebär alltså att utlänningsens rätt till bistånd i form av logi fortfarande gäller och att beslutet tills vidare inte kan verkställas. Regeringen anser således att den enskilde sammantaget har tillgång till ett effektivt domstolsförfarande enligt artikel 6.1 och artikel 13 i Europakonventionen.

I propositionen konstateras att sedan den 1 juni 2016 gäller att asylsökande i vissa fall inte längre har rätt till bistånd i form av logi och att ett beslut av Migrationsverket om att rätten till bistånd i form av logi upphör gäller omedelbart. Det innebär att den boende är skyldig att lämna sin plats vid anläggningsboendet så snart ett sådant beslut har fattats och han eller hon har fått del av det. I propositionen anges att flera remissinstanser har tagit upp frågan om det lämpliga i att rätten till bistånd enligt LMA upphör och vad som händer med de enskilda efter att de förmåtts lämna anläggningsboendena. Regeringen anför att frågan om det lämpliga i den ordning som gäller sedan tidigare och dess konsekvenser har beaktats i det lagstiftningsärendet.

Regeringen finner inte skäl att i detta lagstiftningsärende göra någon annan bedömning av hur regelverket bör vara utformat i det avseendet.

En handräckningsbestämmelse

För att Polismyndigheten ska ha en skyldighet eller ens en rätt att ge biträde åt andra myndigheter krävs antingen att handlandet har stöd i polislagen (1984:387) eller att det finns uttryckligt stöd i någon annan författning.

Det lämpligaste sättet enligt regeringen är att införa en särskild handräckningsbestämmelse i LMA, som innebär att Migrationsverket får begära hjälp av Polismyndigheten.

För att en begäran om handräckning ska bli aktuell krävs ett beslut om att personen i fråga har förlorat rätten till logi enligt LMA. Ett sådant beslut föregås av att den enskilde har kommunplacerats, att en tidsfrist för frivillig avresa har löpt ut eller att ett beslut om avvisning eller utvisning, som inte innehåller någon tidsfrist för frivillig avresa, har fått laga kraft. Det sistnämnda beslutet kan överklagas och en tidsfrist för frivillig avresa kan förlängas under vissa förutsättningar. Beslutet om att rätten till bistånd upphör gäller omedelbart, men det kan överklagas och det är möjligt för överinstansen att inhibera beslutet.

Då det finns ett beslut om att rätten till bistånd enligt LMA upphör, och beslutet inte är inhiberat, bör det enligt regeringen inte finnas något utrymme för en ytterligare prövning av själva frågan om huruvida personen i fråga har rätt att bo kvar. Rättssäkerheten tillgodoses på ett tillräckligt sätt genom de överklagandemöjligheter som finns, och det krävs enligt regeringen inga ytterligare möjligheter till överklagande för att kraven i artiklarna 6.1 och 13 i Europakonventionen om ett effektivt domstolsförfarande ska anses uppfyllda. Om rätten till bistånd enligt LMA har upphört har den enskilde inte heller i förhållande till anlägningsboendet någon sådan rätt till ett hem såsom den rätten kommer till uttryck i Europakonventionen.

Bakgrunden till förslaget om att Polismyndigheten ska lämna handräckning är att en polisman i vissa fall har befogenhet att använda våld och tvång. Att bli utsatt för tvångsåtgärder utgör dock ett stort ingrepp i den personliga integriteten. Utgångspunkten bör därför enligt regeringen i första hand vara att den som inte längre har rätt till logi på ett anlägningsboende uppmanas att flytta frivilligt. Det är även angeläget att motverka att Polismyndighetens resurser används för att verkställa andra myndigheters beslut i fall där en polismans särskilda kompetens och befogenhet att bruka våld inte är nödvändig.

För att säkerställa att handräckning begärs med återhållsamhet bör det enligt propositionen framgå av den nya bestämmelsen att handräckning endast får begäras om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att en polismans särskilda våldsbefogenheter behöver tillgripas eller om det annars finns synnerliga skäl.

Att den enskilde har uttalat att han eller hon inte har för avsikt att frivilligt rätta sig efter beslutet om att rätten till bistånd upphört eller att personen rent faktiskt inte flyttar ut trots uppmaningar, kan utgöra sådana särskilda omständigheter som talar för att åtgärden inte kommer att kunna utföras utan att en polismans särskilda befogenheter behöver tillgripas. Det kan i undantagsfall finnas synnerliga skäl för att begära polisens handräckning, exempelvis om det kan antas att en polismans närvaro skulle ha en lugnande inverkan på situationen då den enskilde ska förmås att lämna sin plats vid anläggningsboendet. I andra sammanhang har risken för att den enskilde skadar sig själv lyfts fram som ett exempel på när det kan finnas synnerliga skäl.

När det gäller dem som förlorar rätten till ersättning enligt LMA till följd av kommunplacering så ingår också barnfamiljer. En utgångspunkt är att barn inte i onödan ska utsättas för tvångsåtgärder med inslag av våld och att man särskilt ska beakta barnets bästa i enlighet med barnkonventionen. Det är därför av vikt att bestämmelsen tillämpas med särskild restriktivitet när det rör barnfamiljer. I första hand ska enligt regeringen andra åtgärder vidtas i form av t.ex. information och motiverande samtal. Om en handräckning ändå måste ske ska tvångsåtgärder genomföras med särskild försiktighet och på ett barnanpassat sätt.

Kostnader och andra konsekvenser

Förslaget medför att boendeplatser frigörs för asylsökande som har rätt till logi på anläggningsboende samt att behovet av boendeplatser i mottagningssystemet minskar. Den nya bestämmelsen bedöms därmed medföra kostnadsbesparingar.

Regeringens bedömning är att Migrationsverkets arbete ska hanteras inom befintliga ramar. Eftersom omfattningen av behovet av handräckning hittills har varit osäker har det emellertid varit svårt att bedöma omfattningen av Polismyndighetens merarbete och kostnadsökningen. Regeringen avser att följa frågan och kommer vid behov att återkomma till den.

Motionerna

I kommittémotion 2016/17:3606 av Paula Bieler m.fl. (SD) begärs att det i ändringsbudgeten avsätts resurser till Polismyndigheten och övriga berörda myndigheter. Motionärerna är i huvudsak positiva till propositionen men anger att regeringen inte tar tillräcklig hänsyn till de ökade kostnader och den arbetsbelastning som de extra arbetsuppgifterna kommer att leda till för Polismyndigheten. Medel bör enligt motionärerna överföras från Migrationsverket till Polismyndigheten.

I kommittémotion 2016/17:3607 av Christina Höj Larsen m.fl. (V) yrkas avslag på propositionen. Motionärerna anför att det varken kommer att gå att invända mot eller överklaga ett beslut om handräckning samt att det saknas motiveringsskyldighet. Vidare kommer Polismyndigheten att belastas ytterligare. I motionen anförts att det finns tecken på att förslaget kan få negativa

konsekvenser för kvinnor. Förslaget innebär enligt motionärerna även att regelverket för personer som ska lämna landet blir annorlunda jämfört med vad som gäller för alla andra grupper i samhället. Detta sänder olyckliga signaler om att asylsökande är en speciell grupp som kräver speciella åtgärder. Motionärerna anför vidare att förslaget kan strida mot artiklarna 6, 8 och 13 i Europakonventionen om rätt till respekt för hem, privatliv, familjeliv m.m. och om rätten att invända mot beslut.

Utskottets ställningstagande

I lagen om mottagande av asylsökande m.fl. finns bestämmelser om bistånd i form av boende. Genom en nyligen beslutad ändring i lagen gäller för bl.a. asylsökande vuxna utan barn att rätten till bistånd upphör när den tidsfrist för frivillig avresa som meddelas i samband med ett avvisnings- eller utvisningsbeslut löper ut eller när uppehållstillstånd ges. Om ingen tidsfrist har meddelats upphör rätten till bistånd när beslutet får laga kraft. Rätten upphör dock inte om det har förordnats att avvisnings- eller utvisningsbeslutet tills vidare inte ska gälla, om en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd har meddelats eller om det är uppenbart oskäligt.

Utskottet kan konstatera att regeringen nu beslutat om kompletteringar av de nyligen införda reglerna, som infördes bl.a. i syfte att frigöra platser på Migrationsverkets anläggningsboenden. Regeringen föreslår därför att en bestämmelse om att Polismyndigheten, om Migrationsverket begär det, ska lämna den hjälp som behövs för att verkställa ett beslut om att den som inte längre har rätt till bistånd i form av logi ska lämna sin plats vid anläggningsboendet.

Vid prövningen av rätten till bistånd ska hänsyn tas till flera faktorer, som t.ex. om det är uppenbart oskäligt att biståndet upphör. Vidare finns det en rätt att överklaga beslutet, och överinstansen har möjlighet att meddela inhibition av det överklagade beslutet. Utskottet delar regeringens uppfattning att när det finns ett beslut om att rätten till bistånd upphör, och beslutet inte har inhiberats, så bör det inte finnas något utrymme för ytterligare prövning av frågan om personen har rätt att stanna kvar i boendet. Utskottet delar även bedömningen att det föreslagna förfarandet, dvs. handräckning av Polismyndigheten för att få en person som inte längre har rätt till anläggningsboende att flytta ut, uppfyller de krav på rättssäkerhet som kan ställas.

I propositionen anges att förslaget innebär merarbete och ökade kostnader för Polismyndigheten, som får en ny arbetsuppgift, och att det är svårt att bedöma omfattningen av merarbetet och kostnadsökningarna. Utskottet saknar skäl att göra en annan bedömning än den regeringen gör och utgår från att regeringen följer frågan och återkommer vid behov.

Mot bakgrund av det anförda tillstyrker utskottet propositionen och avstyrker motionerna 2016/17:3606 (SD) och 2016/17:3607 (V).

Reservationer

1. Lagförslaget, punkt 1 (V)

av Christina Höj Larsen (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår regeringens förslag.

Därmed bifaller riksdagen motion
2016/17:3607 av Christina Höj Larsen m.fl. (V) och
avslår proposition 2016/17:86.

Ställningstagande

Ett beslut om handräckning kommer inte att gå att invända mot eller överklaga och det finns ingen skyldighet att motivera beslutet. Förslaget kan därmed komma att strida mot Europakonventionens bestämmelser om krav på effektiva rättsmedel och rätten att invända mot beslut, men även mot rätten till respekt för hem, privatliv, familjeliv m.m. Förslaget kan också få negativa konsekvenser för kvinnor som befinner sig i en extra sårbar situation, och regelverket för personer som ska lämna landet blir annorlunda jämfört med för andra grupper. Detta ger olyckliga signaler. Förslaget leder även till en ökad belastning för Polismyndigheten. Lagförslaget, som rör utsatta grupper, har sammantaget så många brister att propositionen bör avslås.

2. Resurser till Polismyndigheten, punkt 2 (SD)

av Jennie Åfeldt (SD) och Paula Bieler (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion
2016/17:3606 av Paula Bieler m.fl. (SD).

Ställningstagande

Lagändringen kommer att leda till ökade kostnader för Polismyndigheten, vilket regeringen inte tagit tillräcklig hänsyn till. Resurser bör överföras från Migrationsverket till Polismyndigheten, företrädesvis redan i kommande ändringsbudget.

Särskilda yttranden

1. Lagförslaget, punkt 1 (C)

Johanna Jönsson (C) anför:

Centerpartiet instämmer i propositionens syfte. Förslaget är en del av migrationsöverenskommelsen från oktober 2015 som vi var delaktiga i att ta fram och står bakom. Vi kommer därför att rösta för propositionen.

I flera fall har avvísnings- eller utvisningsbeslut inte kunnat verkställas trots att personen medverkat fullt ut. Personer har också avhysts från boendena trots att de gjort allt de kunnat för att medverka. Det måste finnas en ventil för den som inte kan utvisas, och det är av största vikt att regeringen noga följer detta. Den som inte kan utvisas trots medverkan ska inte förlora rätten till boende och bistånd.

Det är även av största vikt att eventuella kostnader för stöd till de personer som blir avhysta inte faller på kommunerna.

2. Lagförslaget, punkt 1 (KD)

Aron Modig (KD) anför:

Kristdemokraterna stöder förslaget om att Migrationsverket ska kunna begära handräckning av polisen då den som saknar rätt till bistånd i form av logi inte lämnar sitt anläggningsboende och det inte föreligger särskilda omständigheter eller finns synnerliga skäl. Samtidigt måste det som Polismyndigheten anför i sitt remissvar, dvs. att nya uppgifter ska åtföljas av ytterligare resurser, understrykas. I annat fall riskerar andra angelägna polisiära uppgifter att trängas undan. Polismyndigheten måste därför tillföras de resurser som krävs för den nya uppgiften.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2016/17:86 En handräckningsbestämmelse i lagen om mottagande av asylsökande m.fl.:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Följdmotionerna

2016/17:3606 av Paula Bieler m.fl. (SD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att i ändringsbudgeten tillsätta resurser till Polismyndigheten samt övriga berörda myndigheter och tillkännager detta för regeringen.

2016/17:3607 av Christina Höj Larsen m.fl. (V):

Riksdagen avslår proposition 2016/17:86 En handräckningsbestämmelse i lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

1 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. ska införas en ny paragraf, 12 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 a §

Om Migrationsverket begär det ska Polismyndigheten lämna den hjälp som behövs för att verkställa ett beslut enligt denna lag att en utlänning som inte längre har rätt till bistånd i form av logi ska lämna sin plats vid anläggningsboendet.

Hjälp enligt första stycket får begäras endast om

1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att en polismans särskilda befogenheter enligt 10 eller 10 a § polislagen (1984:387) behöver tillgripas, eller

2. det annars finns synnerliga skäl.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2017.