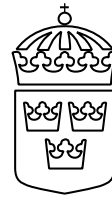


Regeringens proposition

2019/20:10



Ett socialt hållbart eget boende för asylsökande

Prop. 2019/20:10

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 19 september 2019

Stefan Löfven

Morgan Johansson
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att asylsökandes möjligheter att bo i eget boende ska begränsas i vissa områden. Förslaget innebär att om en asylsökande på egen hand ordnar bostad i ett område med socioekonomiska utmaningar, ska han eller hon som huvudregel inte ha rätt till dagersättning eller särskilt bidrag enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Förslaget syftar till att asylsökande i fler fall än i dag ska välja att bo i områden där det finns förutsättningar för ett socialt hållbart mottagande och till att de negativa sociala konsekvenserna av asylsökandes eget boende ska minska.

Förslaget i propositionen bygger på en överenskommelse mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2020.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.....	4
3	Ärendet och dess beredning	5
4	Reformbehovet.....	5
5	Rätten till dagsättning begränsas för asylsökande som ordnar eget boende i områden med socioekonomiska utmaningar	8
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	18
7	Konsekvenser	19
8	Författningskommentar.....	24
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande (SOU 2018:22)	27
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag i nu aktuell del.....	33
Bilaga 3	Sammanfattning av promemorian Ett socialt hållbart eget boende för asylsökande.....	42
Bilaga 4	Promemorians lagförslag.....	43
Bilaga 5	Förteckning över remissinstanserna	44
Bilaga 6	Lagrådsremissens lagförslag	46
Bilaga 7	Lagrådets yttrande	47
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 september 2019.....	49

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2019/20:10

Regeringens förslag:

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

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, 10 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 a §

En utlänning som avses i 1 § första stycket 1 eller 2 har inte rätt till dagersättning enligt 17 § eller särskilt bidrag enligt 18 § om han eller hon på egen hand ordnar bostad och bostaden ligger i en del av en kommun som vid inflyttningen och under den tid utlänningen bor i den anses ha sociala och ekonomiska utmaningar enligt föreskrifter meddelade med stöd av andra stycket. Detta gäller dock inte om det är uppenbart oskäligt att utlänningen inte får rätt till sådant bistånd.

Regeringen får meddela föreskrifter om vilka delar av en kommun som ska anses ha sociala och ekonomiska utmaningar och om möjligheten för en kommun med sådana kommundelar att i ett anmälningsförfarande ange vilka av kommundelarna som ska omfattas av första stycket.

Första stycket gäller inte ensamkommande barn.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

I november 2015 fick en särskild utredare i uppdrag att föreslå åtgärder för att skapa ett sammanhållet system för mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända. Utredningen, som antog namnet Mottagandeutredningen, överlämnade i mars 2018 betänkandet Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande (SOU 2018:22). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Utredningens lagförslag i nu aktuell del finns i *bilaga 2*.

Utredningen föreslår bl.a. att asylsökandes möjligheter att ordna eget boende ska begränsas. För att utveckla utredningens förslag har en kompletterande promemoria tagits fram i Regeringskansliet. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 3*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 4*.

Betänkandet och promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 5*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (dnr Ju2019/01414/SIM).

I denna proposition behandlar regeringen betänkandets och promemorians förslag som gäller en begränsning av asylsökandes möjligheter att bo i eget boende under asyltiden. Med asylsökande avses i denna proposition även vissa utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller efter tillfälligt skydd och som inte är folkbokförda här i landet (se 1 § första stycket 1 och 2 lagen [1994:137] om mottagande av asylsökande m.fl.).

Förslaget i propositionen bygger på en överenskommelse mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 5 juni 2019 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 6*.

Lagrådets yttrande finns i *bilaga 7*. Lagrådets synpunkter behandlas i avsnitt 5 och i författningskommentaren. Regeringens förslag utformas i huvudsak enligt Lagrådets synpunkter.

4 Reformbehovet

Regeringens bedömning: Regler bör införas som begränsar asylsökandes möjligheter att bo i eget boende i vissa områden. Reformen bör inriktas mot att få fler asylsökande att bo där det finns förutsättningar för ett socialt hållbart mottagande och att därigenom minska de negativa sociala konsekvenserna av asylsökandes eget boende.

Utredningens och promemorians bedömning överensstämmer i allt väsentligt med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna instämmer i eller har inga synpunkter på bedömningen.

Asylsökandes boende och rätt till bistånd

Migrationsverket har enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) huvudansvaret för mottagandet av asylsökande. I det ansvaret ingår att Migrationsverket bl.a. ska erbjuda asylsökande boende. Det finns dock inte några regler som anvisar var asylsökande måste bo under asyltiden. Asylsökande kan därmed välja att ordna boende på egen hand och bo i princip var de vill i Sverige.

Enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. gäller vidare att samtliga asylsökande som saknar egna medel har rätt till bistånd för sin dagliga livsföring (dagersättning). Dagersättningen, som utgår med som mest 71 kronor per person, får sättas ner för vuxna asylsökande som vägrar att delta i viss verksamhet eller som försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att inte medverka till att klarlägga sin identitet eller genom att hålla sig undan. Asylsökande har även i särskilda fall rätt till bidrag för bostadskostnaden (bostadsersättning). Om det finns något annat angeläget behov har den asylsökande också rätt till bidrag för det (särskilt bidrag).

När lagen om mottagande av asylsökande m.fl. infördes 1994 genomfördes flera förändringar i fråga om mottagandet av asylsökande. Dessa innebar bl.a. att asylsökande fick samma rätt till dagsättning oavsett om de vistades i Migrationsverkets anläggningsboende eller om de ordnade bostad på egen hand. Det infördes även en särskild bostadsersättning för de asylsökande som ordnade sitt boende på egen hand. Syftet med dessa ändringar var att främja att asylsökande i större omfattning skulle ordna bostad på egen hand. Mottagandet skulle präglas mindre av omhändertagande och mer av ett ökat eget ansvarstagande (prop. 1993/94:94 s. 33 f.).

Inför 1994 års reform uppskattades det att cirka tio procent av de asylsökande skulle ordna sitt boende själva. I praktiken blev det dock betydligt fler. Redan ett år efter förändringarna bodde nära hälften av alla asylsökande i eget boende. Sedan dess har andelen asylsökande som bor i eget boende varit relativt konstant och under perioden 1999–2017 bodde mellan omkring 30 och 50 procent av de asylsökande i eget boende. Detta trots att rätten till bostadsersättning begränsades 2005 och att reglerna om bostadsersättning då fick sitt nuvarande, mer restriktiva innehåll. Enligt uppgifter från Migrationsverket bodde i juli 2019 omkring 56 procent – eller drygt 24 000 personer – i eget boende av alla inskrivna personer i mottagandet.

Det finns betydande problem med eget boende för asylsökande

Eget boende för asylsökande förekommer i Sverige i en utsträckning som saknar motsvarighet i andra jämförbara länder. Det egna boendet har fungerat som en ventil för staten eftersom det har inneburit att kostnaden för mottagandet har kunnat hållas förhållandevis låg även i perioder då Sverige har tagit emot många asylsökande. Rätt nyttjat kan det egna boendet också vara positivt för den enskilde. Sådana positiva aspekter kan vara möjligheten att komma närmare det svenska samhället och arbetsmarknaden, känslan av normalitet och självbestämmande. Att bo nära släkt och vänner kan också underlätta för asylsökande att få stöd och ha sociala

kontakter. Eget boende kan således vara positivt och bidra till en större möjlighet att kunna påverka sin livssituation.

Emellertid medför möjligheten för asylsökande att bo i eget boende även flera betydande problem som regeringen ser allvarligt på. Till exempel medför den att det allmännas förmåga att styra mottagandet av asylsökande minskar. En följd av detta har blivit att fördelningen av asylsökande runt om i landet är ojämn. Friheten för asylsökande att fritt få bestämma bostadsort och bl.a. det faktum att asylsökande som väljer att ordna boende på egen hand ofta blir inneboende hos släktingar eller bekanta (s.k. värdfamiljer) har lett till att fördelningen av asylsökande som bor i eget boende är koncentrerad till ett mindre antal kommuner och att det har utvecklats särskilda områden dit asylsökande söker sig.

Särskilt oroväckande är det att möjligheten till eget boende riskerar att leda till allvarliga negativa sociala konsekvenser både för enskilda individer och för lokalsamhället. En sådan konsekvens är att vissa områden dit asylsökande flyttar drabbas av ökade problem med socioekonomiska utmaningar. Det egna boendet kan t.ex. medföra ökad segregation och försämrade planeringsförutsättningar för kommunerna. På sikt kan detta försvåra asylsökandes och värdfamiljers möjligheter till etablering i både arbets- och samhällslivet. Det finns också en risk för att försämrade planeringsförutsättningar bidrar till svårigheter för kommunerna att erbjuda välfärdstjänster, såsom skola och sjukvård, till såväl asylsökande som övriga kommuninvånare. Andra exempel på negativa följder som kan drabba den enskilde är extrem trångboddhet, otrygga boendeförhållanden och frekventa flyttar. Möjligheten till eget boende anses även kunna leda till psykisk och fysisk ohälsa, arbetslöshet och svårigheter för barn och unga att klara av skolan.

Effekterna för både enskilda och samhället framstår enligt utredningen som tydligt negativa i kommuner som under lång tid har tagit emot ett stort antal asylsökande i eget boende och i kommuner med betydande problem med socioekonomiska utmaningar. Vidare förefaller omfattningen och digniteten av konsekvenserna av eget boende vara allvarligare i dag än vid tidigare tillfällen då de har belysts. En förklaring till detta torde vara att det sedan mitten av 1990-talet har varit i stort sett samma kommuner som har tagit emot merparten av de asylsökande som bor i eget boende och att det i dessa kommuner har etablerats särskilda områden dit asylsökande söker sig. Denna utveckling har i sin tur lett till att dessa områden har drabbats av ökade problem med socioekonomiska utmaningar.

Möjligheten till eget boende för asylsökande bör begränsas i vissa områden

En viktig utgångspunkt är att det ska vara enkelt att komma in i det svenska samhället. Ur det perspektivet ser regeringen allvarligt på de problem som finns med eget boende och som tydligt riskerar både att motverka den enskildes möjligheter att få en bra start och integreras i det svenska samhället och att försvåra samhällets uppgifter och stöd. Enligt regeringen finns det därför skäl att införa regler som begränsar asylsökandes möjligheter att under asyltiden bo i eget boende i vissa områden. Med hänsyn till de problem som är förknippade med eget boende bör en begränsning av möjligheten till eget boende inriktas mot att få fler asylsökande att bo

5 Rätten till dagersättning begränsas för asylsökande som ordnar eget boende i områden med socioekonomiska utmaningar

Regeringens förslag: En asylsökande ska inte ha rätt till dagersättning eller särskilt bidrag enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. om han eller hon på egen hand ordnar bostad och bostaden ligger i en del av en kommun som vid inflyttningen och under den tid utlänningsen bor i den anses ha sociala och ekonomiska utmaningar. Detta ska dock inte gälla om det är uppenbart oskäligt att den asylsökande inte får rätt till sådant bistånd.

Regeringen ska få meddela föreskrifter om vilka delar av en kommun som ska anses ha sociala och ekonomiska utmaningar och om möjligheten för en kommun med sådana kommundelar att i ett anmälningsförfarande ange vilka av kommundelarna som ska omfattas av begränsningen.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att en kommun ska kunna ansöka hos Migrationsverket om att asylsökande som vill ordna eget boende i kommunen ska visa att bostaden har en skälig storlek och standard för att ha rätt till dagersättning och särskilt bidrag (s.k. social prövning) och att en sådan ordning ska få införas i kommuner med social och ekonomisk utsatthet och i kommuner som har tagit emot många asylsökande i eget boende under längre tid.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian föreslås det att rekvisitet som är inriktat på att kommundelen i fråga är att anse som socialt och ekonomiskt utsatt när utlänningsen flyttade in ska tas in i förordning i stället för i lag. Det föreslås även att regeringen ska få meddela föreskrifter om de närmare förutsättningarna för att en asylsökande inte ska ha rätt till dagersättning eller särskilt bidrag. Vidare är promemorians förslag lagtekniskt utformat delvis annorlunda än regeringens.

Remissinstanserna: Många remissinstanser, bl.a. *Brottsförebyggande rådet*, *Delegationen för unga och nyanlända till arbete*, *Diskrimineringsombudsmannen*, *Enköpings kommun*, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Jämställdhetsmyndigheten*, *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, *Polismyndigheten* och *Sveriges advokatsamfund*, tillstyrker eller har inga invändningar mot utredningens och promemorians förslag. Vissa remissinstanser vill också gå längre än utredningen och promemorian. Till exempel anser *Länsstyrelsen i Skåne län*, *Jönköpings kommun* och *Södertälje kommun* att möjligheterna till eget boende helt bör tas bort. *Boverket* anser

att samtliga kommuner bör ges möjlighet att efter samråd med länsstyrelsen reglera eget boende. Vidare anser *Östra Göinge kommun* och *Hultsfreds kommun* att möjligheten till eget boende helt bör tas bort även under den efterföljande etableringsperioden för utlänningar som har fått uppehållstillstånd.

Flera remissinstanser, bl.a. *Arbetsförmedlingen*, *Flens kommun*, *Länsstyrelsen i Stockholms län*, *Malmö mot Diskriminering*, *Nacka kommun*, *Riksförbundet för homosexuella, bisexuella, transpersoner och queeras rättigheter (RFSL)* och *Svenska Röda Korset*, avstyrker eller är kritiska mot förslagen. Dessa instanser tar upp bl.a. att det finns en risk för stigmatisering av de områden som omfattas av begränsningen. Det framförs även att barn i familjer kan påverkas negativt om dagersättningen dras in. Några remissinstanser, bl.a. *Sveriges kristna råd*, *Flyktinggruppernas riksråd (FARR)* och *UNICEF*, anser att förslaget att kommuner ska kunna frågå möjligheten till eget boende under asyltiden är en relativt långtgående restriktion av individens självbestämmanderätt. *Svenska kyrkan* efterfrågar även en analys av att individer inte alltid själva har ett fritt val vad gäller bostad och bostadsort.

En del av remissinstanserna uttalar sig i fråga om vilket av utredningens och promemorians förslag som är att föredra. Några av de remissinstanser som förordar promemorians förslag om en områdesbegränsning är *Boverket*, *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, *Migrationsverket* och *Norrköpings kommun*, medan bl.a. *Länsstyrelsen i Östergötlands län*, *Malmö mot Diskriminering*, *Sundsvalls kommun* och *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* anser att förslaget med social prövning är att föredra. Det finns även instanser, bl.a. *Delegationen mot segregation* och *Malmö kommun*, som förordar en kombination av de båda förslagen.

När det gäller frågan om vilka områden som ska omfattas av en begränsning anser vissa remissinstanser, bl.a. *Arbetsförmedlingen*, att det finns en risk för att negativa boendesociala problem kommer att fortsätta finnas i kommundelar som inte omfattas av begränsningen. *Länsstyrelsen i Kalmar län* lyfter fram att det kan finnas individuella förhållanden som kan vara gynnsamma för en asylsökande även om ett område präglas av socioekonomiska utmaningar. *Länsstyrelsen i Värmlands län* och *Malmö kommun* anser att det kan vara svårt att tydligt avgränsa områden med socioekonomiska utmaningar. Några remissinstanser, bl.a. *Hylte kommun* och *SKL*, anser att begreppet socioekonomiska utmaningar bör tillämpas brett och att även kommuner som har haft ett stort mottagande av asylsökande i eget boende och självbosatta nyanlända bör kunna omfattas av begränsningen. *Örebro kommun* framhåller att det bör ske en kontinuerlig översyn över vilka kommuner som ska omfattas av en begränsning.

Några av remissinstanserna, bl.a. *Filipstads kommun*, *Länsstyrelsen i Jämtlands län* och *Norrköpings kommun*, anser att det trots en förlust av rätten till dagersättning och särskilt bidrag finns risk för att asylsökande fortsätter att bo i kommundelar som omfattas av områdesbegränsningen. Vissa remissinstanser, bl.a. *Migrationsverket*, *Barnombudsmannen*, *Svenska kyrkan*, *Länsstyrelsen i Kalmar län*, *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* och *UNICEF*, efterfrågar förtydliganden eller kompletteringar när det gäller begreppet uppenbart oskäligt och vad som gäller för barn och barnfamiljer i detta avseende. *Flens kommun* och *Hultsfreds kommun* anser att det bör ställas tydligare krav på att den asylsökande måste anmäla

till Migrationsverket när en flytt sker under asylprocessen. *Förvaltningsrätten i Stockholm* efterfrågar ett förtydligande i fråga om hur länge förslaget är avsett att gälla.

Vissa remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Blekinge län*, Svenska kyrkan och SKL, tar upp att det är av vikt att varje asylsökande förstår innebörden av reglerna och att Migrationsverkets information till de asylsökande behöver förbättras. *Riksdagens ombudsmän (JO)* påpekar att det ställs höga krav på att beslut fattas på ett tillräckligt underlag vad avser t.ex. sökandens bostadsadress. Vidare ifrågasätter JO om en och samma myndighet, dvs. Migrationsverket, bör ansvara för prövningen av rätten till dagersättning och av asylärendet.

Boverket har synpunkter på förslagets förenlighet med mottagandekretivet.

Skälen för regeringens förslag

Eget boende begränsas i områden med socioekonomiska utmaningar

Mottagandet av asylsökande är primärt ett statligt åtagande. Regeringens utgångspunkt är att mottagandet av asylsökande ska ordnas så att det bl.a. främjar en effektiv process, ger kommunerna goda planeringsförutsättningar och säkerställer ett socialt hållbart mottagande för individen. I detta ligger även att kommunerna ska ges möjlighet att erbjuda en välfärd av hög kvalitet som främjar integrationen i samhället och arbetslivet.

Som anges i avsnitt 4 anser regeringen att reformen bör inriktas mot att få fler asylsökande att bo där det finns förutsättningar för ett socialt hållbart mottagande och att minska de negativa sociala konsekvenserna av asylsökandes eget boende. Denna inriktning grundar sig på inte minst det faktum att problem relaterade till eget boende under asyltiden till stor del är geografiskt begränsade och koncentrerade till ett mindre antal områden. Eftersom problemen huvudsakligen är geografiskt begränsade instämmer regeringen, till skillnad från *Boverket*, i utredningens bedömning att det inte finns skäl att nu lämna förslag som öppnar upp för att begränsa asylsökandes möjligheter till eget boende i hela landet. I linje med detta saknas det också anledning att, som bl.a. *Länsstyrelsen i Skåne län*, *Jönköpings kommun* och *Södertälje kommun* tar upp, överväga att helt ta bort rätten till eget boende. *Östra Göinge kommun* och *Hultsfreds kommun* anser att det kan finnas anledning att begränsa eget boende också för ny-anlända invandrare, vilket bl.a. avser asylsökande som har fått uppehållstillstånd. Det är dock inte aktuellt med sådana överväganden i detta lagstiftningsärende, som handlar om att ta itu med problem relaterade till asylsökandes eget boende under asyltiden.

Frågan är emellertid vilka delar av landet som en begränsning av asylsökandes möjligheter till eget boende bör omfatta och hur en sådan begränsning bör utformas.

Utredningen föreslår att det ska införas en ordning med social prövning med innebörden att en kommun ska kunna ansöka hos Migrationsverket om att asylsökande som vill ordna eget boende i kommunen ska visa att bostaden har en skälig storlek och standard för att ha rätt till dagersättning och särskilt bidrag (s.k. social prövning). Enligt utredningen bör social prövning få införas i kommuner med social och ekonomisk utsatthet och i kommuner som har tagit emot många asylsökande i eget boende under

längre tid. Vidare anser utredningen att regeringen bör överväga att även helt undanta vissa kommuner med t.ex. social och ekonomisk utsatthet från möjligheten till eget boende under asyltiden. I linje med det sistnämnda föreslås det i promemorian att asylsökande ska styras bort från att bo i eget boende i kommuner som är socialt och ekonomiskt utsatta eller, som de också och mer rättvisande benämns i promemorian, områden med socioekonomiska utmaningar.

Regeringen anser, i likhet med bl.a. *Migrationsverket* och *LO* men till skillnad från bl.a. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* och *SKL*, att promemorians förslag till områdesbegränsning är mer ändamålsenligt och inriktat på att lösa de geografiska problemen med eget boende än förslaget om social prövning. En områdesbegränsning innebär också den uppenbara fördelen att en asylsökande tydligt vet på förhand var han eller hon kan bo, till skillnad från en social prövning som bygger på en individuell prövning av den bostad som den asylsökande kan vara i färd att flytta in i eller till och med redan bor i. En områdesbegränsning är dessutom klart mindre administrativt betungande än en ordning med social prövning, där risken för långa handläggningstider och upprepade omprövningar på grund av ändrade förhållanden är betydande. Av dessa skäl kan det heller inte anses lämpligt att, som utredningen är inne på och som bl.a. *Delegationen mot segregation* och *Malmö kommun* förordar, kombinera de båda alternativen.

När det sedan gäller vilka områden som en begränsning bör omfatta instämmer regeringen i promemorians förslag att det bör handla om de områden som kan anses ha socioekonomiska utmaningar. En områdesbegränsning bör vara så snäv som möjligt och inte omfatta fler områden än meningsfullt och nödvändigt. Den bör inriktas på att lösa de problem som finns med asylsökandes eget boende och det är, som utvecklas i avsnitt 4, framförallt i områden med socioekonomiska utmaningar som det förekommer problem med t.ex. ökad segregation, extrem trångboddhet och försämrade planeringsförutsättningar för kommunerna.

Länsstyrelsen i Kalmar län pekar på att individuella förhållanden kan vara gynnsamma för en asylsökande, även om boendområdet i dess helhet präglas av socioekonomiska utmaningar. Vidare tar några remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Stockholms län* och *Malmö mot Diskriminering*, upp att det finns en risk för stigmatisering av de områden som bedöms ha socioekonomiska utmaningar och för att asylsökande kan komma att betraktas som en oönskad belastning för området. Med anledning av dessa synpunkter bör det lyftas fram att en områdesbegränsning inte syftar till att enbart se till att den enskilde har ett för honom eller henne gynnsamt boende. I stället avser förslaget att komma till rätta med problem även på samhällsnivå. Det kan då konstateras att de nu aktuella områdena redan i dag brottas med betydande problem som kan leda till en sådan stigmatisering som remissinstanserna tar upp och som kan motverka ett socialt och hållbart boende för både asylsökande och andra i området. Genom den begränsning som nu föreslås bör det skapas förutsättningar för att avlasta och ge dessa områden bättre möjligheter att ta sig an de utmaningar som de redan ställs inför, med positiva följd effekter för både enskilda och samhället i stort.

Det kan, som bl.a. *Arbetsförmedlingen* tar upp, givetvis inte uteslutas att det även i andra områden finns en risk för vissa boendesociala problem.

Möjligheten till eget boende bör dock, enligt regeringens mening, inte begränsas så snart det i ett område uppstår vissa sådana problem. I stället är det regeringens uppfattning att problematiken bör vara mer påtaglig och leda till en mer generell påverkan på de socioekonomiska förhållandena i området. Vissa remissinstanser, bl.a. *Hylte kommun* och SKL, anser att även kommuner eller områden som har tagit emot många asylsökande bör kunna omfattas av begränsningen. Regeringen anser dock inte i nuläget att det finns skäl att låta en kommun eller ett område omfattas av begränsningen enbart av den anledningen att kommunen eller området har tagit emot många asylsökande. Att många asylsökande har flyttat in i kommunen och den inverkan som det kan ha fått på det lokala samhället är i stället något som skulle kunna ligga till grund för varför ett område anses ha socioekonomiska utmaningar.

Svenska kyrkan lyfter fram att patriarkala strukturer kan leda till kvinnor inte alltid själva har ett fritt val vad gäller bostad och bostadsort. I detta avseende finns det anledning att betona, i likhet med vad bl.a. *Länsstyrelsen i Blekinge län* och SKL anför, att det är av vikt att införandet av en områdesbegränsning förenas med relevanta och tydliga informationsinsatser till de asylsökande. Med relevant information ökar förutsättningarna för asylsökande – enskilda, par och familjer – att fatta väl övervägda beslut om bostad och bostadsort och förstå konsekvenserna av valet. Informationen bör lämnas på ett sådant sätt att både kvinnor och män nås av samma information.

Sammanfattningsvis anser regeringen i denna del att möjligheten till eget boende för asylsökande bör begränsas i områden med socioekonomiska utmaningar.

Regeringen bör ges möjlighet att meddela föreskrifter om vilka områden som har socioekonomiska utmaningar

Frågan är sedan hur de områden som ska omfattas av områdesbegränsningen ska bestämmas. Utredningen föreslår beträffande modellen med social prövning att Migrationsverket efter ansökan från en kommun ska besluta om det i kommunen ska införas en ordning med social prövning. Utredningen lämnar inte något förslag på vilka kriterier som Migrationsverkets prövning ska göras utifrån, utan anser i stället att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör få ange sådana. Enligt utredningen bör en liknande urvalsprocess kunna tillämpas vid en ordning med områdesbegränsning.

Regeringen anser att det finns svårigheter med att ge Migrationsverket ansvaret för urvalet av kommuner eller kommundelar. En sådan svårighet är att uppgiften att bedöma de socioekonomiska utmaningarna i landets kommuner ligger långt från Migrationsverkets uppdrag i övrigt. En bättre lösning är i stället, som föreslås i promemorian, att regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om vilka områden som ska anses ha socioekonomiska utmaningar.

Faktorer som kan ha betydelse när man bestämmer vilka områden som ska anses ha socioekonomiska utmaningar är t.ex. utbildningsnivå, sysselsättning, arbetslöshet och andelen mottagare av försörjningsstöd. Det kan ibland, vilket *Länsstyrelsen i Värmlands län* och *Malmö kommun* lyfter fram, finnas vissa svårigheter med att identifiera och avgränsa de områden

som ska anses ha socioekonomiska utmaningar. Anledningen till detta är att det i dagsläget saknas ett enhetligt och allmänt tillgängligt sätt att mäta socioekonomiska utmaningar för mindre geografiska områden än kommuner. Att det saknas relevant statistik på områdesnivå har uppmärksammats inom ramen för regeringens arbete för att minska och motverka segregation. Regeringen har gett Statistiska centralbyrån (SCB) i uppdrag att ta fram rikstäckande områdesindelning för statistisk uppföljning av socioekonomisk segregation. Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 april 2020. Inom kort kommer det därför att finnas bättre förutsättningar för att mäta socioekonomisk utsatthet och på så sätt identifiera områden med socioekonomiska utmaningar. Det bör dock framhållas att det redan i dag finns jämförbar statistik på kommunnivå som innebär att det är möjligt att fastställa vilka kommuner som har sådana delområden.

Med anledning av *Förvaltningsrätten i Stockholms* önskemål om förtydligande bör det framhållas att områdesbegränsningen föreslås gälla tills vidare och inte vara begränsad i tid. Inte minst med hänsyn till detta är det, enligt regeringens mening, viktigt att urvalet av områden bygger på samråd och dialog med de berörda kommunerna och att det, som *Örebro kommun* tar upp, kontinuerligt ses över vilka kommuner och områden som ska anses ha socioekonomiska utmaningar. De områden som regeringen bedömer har socioekonomiska utmaningar bör därför inte nödvändigtvis per automatik omfattas av en begränsning av asylsökandes eget boende. Kommunerna har en lokal representation och kännedom och de får anses bäst lämpade att bedöma vilka delområden som bör anses ha socioekonomiska utmaningar och därmed omfattas av begränsningen. Det bör därför finnas en möjlighet för regeringen att föreskriva om ett anmälningsförfarande i vilket kommunerna kan ange det närmare urvalet av områden. En ordning med ett sådant anmälningsförfarande innebär att det i slutändan kommer att vara de berörda kommunerna som löpande får bedöma om förhållandena är sådana att det finns skäl att införa och låta begränsningen av asylsökandes möjligheter till eget boende omfatta vissa kommundelar.

Lagrådet ifrågasätter det lämpliga i att låta regeringen i förordning bestämma om kommunernas medverkan och anser att den roll som kommunerna avses få bör uttryckas tydligare i lagtexten. Regeringen konstaterar emellertid att det kommer att behövas förhållandevis detaljerade bestämmelser för att reglera det anmälningsförfarande genom vilket berörda kommuner avses få möjlighet att ange vilka kommundelar som ska omfattas av regleringen. Inte minst med beaktande av detta framstår det som mest ändamålsenligt att kommunernas närmare medverkan regleras på lägre författningsnivå än i lag. För att innebörden av bemyndigandet tydligare ska framgå finns det dock skäl att i förhållande till lagrådsremissens förslag utforma bemyndigandet något annorlunda.

Mot ovanstående bakgrund föreslår regeringen att det ska införas ett bemyndigande om att regeringen ska få meddela föreskrifter om vilka delar av en kommun som ska anses ha sociala och ekonomiska utmaningar och om möjligheten för en kommun med sådana kommundelar att i ett anmälningsförfarande ange vilka av kommundelarna som ska omfattas av begränsningen.

För att få så stor del av de asylsökande som möjligt att följa de nya reglerna finns det skäl att förena begränsningen med någon form av påverkansmedel. Av den anledningen föreslås det i promemorian att en asylsökande som bor i eget boende i ett område med socioekonomiska utmaningar inte ska ha rätt till dagersättning eller särskilt bidrag enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (när dagersättning nämns i fortsättningen avses, om inget annat anges, även särskilt bidrag).

Enligt regeringen framstår det föreslagna påverkansmedlet som lämpligt och proportionerligt. Vissa av remissinstanserna, bl.a. *Filipstads kommun*, *Länsstyrelsen i Jämtlands län* och *Norrköpings kommun*, anser att ett styrmedel som är inriktat på rätten till dagersättning inte är tillräckligt effektivt och att det finns en risk för att asylsökande fortsätter att bo i kommuner som omfattas av en områdesbegränsning. Dagersättningen torde dock för många asylsökande vara den enda inkomstkällan och ha stor betydelse för den dagliga livsföringen. Ett styrmedel som är kopplat till dagersättningen bör därför, enligt regeringens mening, på ett ändamålsenligt sätt kunna påverka asylsökande i deras val av bostadsområde. Det bör även lyftas fram att effekterna av de regler och det påverkansmedel som nu föreslås rimligen inte går att jämföra med effekterna av de mer restriktiva reglerna om bostadsersättning som infördes 2005. Även efter den reformen har asylsökande nämligen haft rätt till dagersättning, medan asylsökande som väljer att bo i strid med den nu föreslagna områdesbegränsningen riskerar att stå utan medel.

I promemorian föreslås det att avgörande för om rätten till dagersättning ska upphöra ska vara att den asylsökande bor i eget boende i ett område med socioekonomiska utmaningar. Vidare föreslås det i en bestämmelse som tas in på förordningsnivå att en förutsättning för att den asylsökande inte ska ha rätt till dagersättning är att han eller hon har flyttat till det egna boendet under den tid som kommundelen omfattas av begränsningen. Enligt regeringens mening är emellertid rekvisitet som är inriktat på tidpunkten för den asylsökandes flytt av sådan central betydelse för prövningen att det bör placeras i lag och inte i förordning. Vidare bör villkoret formuleras på ett sätt som innebär att begränsningen av rätten till dagersättning gäller om kommundelen i fråga ska anses ha socioekonomiska utmaningar under hela den tid som den asylsökande har bott i det aktuella egna boendet, dvs. från inflyttningen och framåt. Lagtexten bör, i enlighet med vad *Lagrådet* tar upp, ge klart uttryck för de start- och sluttidpunkter som gäller för att den asylsökande inte ska ha någon rätt till dagersättning. Genom att utforma regleringen på ett sådant sätt blir det tydligt för den enskilde och de rättstillämpande myndigheterna hur bestämmelserna är avsedda att tillämpas och i vilka fall den asylsökande har eller inte har rätt till dagersättning. Regeringen anser därför att det i lag bör anges att en asylsökande inte ska ha rätt till dagersättning om han eller hon på egen hand ordnar bostad och bostaden ligger i en del av en kommun som vid inflyttningen och under den tid utlänningsen bor i den ska anses ha sociala och ekonomiska utmaningar. Med en sådan utformning av lagtexten

bedömer regeringen dessutom att det inte finns något behov av ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om de närmare förutsättningar som ska gälla för att utlänningen inte ska ha rätt till dagersättning.

Begränsningen av rätten till dagersättning bör emellertid inte vara undantagslös. En asylsökande som på egen hand ordnar bostad i ett område som under boendetiden anses ha sociala och ekonomiska utmaningar bör enligt regeringens mening inte gå miste om rätten till dagersättning om det skulle vara uppenbart oskäligt. Några remissinstanser, bl.a. *Migrationsverket* och *Svenska kyrkan*, anser att begreppet uppenbart oskäligt kan bli svårtolkat och att innebörden därför behöver förtydligas. Vidare anser bl.a. *Barnombudsmannen* att det bör tydliggöras vad som gäller i de fall barn berörs av begränsningen av rätten till dagersättning.

Att det ska vara uppenbart oskäligt innebär att undantaget ska tillämpas restriktivt och att det måste vara fråga om starka skäl för att frånga huvudregeln och trots allt bevilja dagersättning. Undantaget skulle t.ex. kunna bli tillämpligt beträffande en asylsökande barnfamilj som har ordnat eget boende i ett område med socioekonomiska utmaningar innan rätten till dagersättning vid eget boende i området föll bort. Om familjen därefter flyttar till en ny bostad inom samma område och barnen i familjen har stadgat sig och går i skola eller förskola där, bör det enligt regeringens mening normalt anses vara uppenbart oskäligt att familjen nekas dagersättning. Den omständigheten att den enskilde asylsökande – eller hans eller hennes familj – står utan inkomst om rätten till dagersättning dras in innebär dock aldrig i sig att undantaget blir tillämpligt. I författningskommentaren utvecklar regeringen vidare hur undantaget är tänkt att tillämpas. Där ges även några ytterligare exempel på situationer som skulle kunna medföra att kravet på uppenbart oskäligt är uppfyllt.

Vissa remissinstanser, bl.a. *FARR*, anser att begränsningen av eget boende för asylsökande kommer att innebära en relativt långtgående restriktion av individens självbestämmanderätt. *RFSL* anser också att det finns asylsökande som väljer att bo i eget boende i ett visst område eller en större stad för att det är tryggt och för att det där finns möjlighet att t.ex. träffa andra hbtq-personer i liknande situation. Det är visserligen så att förslaget innebär att möjligheterna för asylsökande att bo på samma villkor runt om i landet minskar genom förslaget; en asylsökande som väljer att bo i ett område med socioekonomiska utmaningar riskerar att förlora rätten till dagersättning medan asylsökande som bor på andra håll inte behöver oroa sig för sådana konsekvenser. Förslaget innebär dock inte en faktisk begränsning av rörelsefriheten eller att en asylsökande fråntas rätten att bo i områden med socioekonomiska utmaningar. Genom förslaget uppmuntras i stället asylsökande att bo i sådana områden där förutsättningar finns för ett ordnat och socialt hållbart mottagande. Det bör dessutom framhållas att begränsningen av eget boende endast kommer att omfatta ett mindre antal områden. Asylsökande kommer således även fortsättningsvis kunna välja att bo i större delen av landet – och då även i större städer – med bibehållen rätt till dagersättning.

En begränsning av asylsökandes möjligheter att bo i eget boende ska inte kunna innebära att ett ensamkommande barn förlorar rätten till dagersättning eller särskilt bidrag. För ensamkommande barn gäller nämligen att Migrationsverket ska anvisa en kommun som ska ordna boendet (3 § andra stycket). Enligt regeringens mening bör det tydliggöras i lagtexten

att områdesbegränsningen inte gäller denna grupp. Förslaget att begränsa möjligheten till eget boende i vissa områden kan emellertid indirekt få effekt för var en kommun förlägger boenden för ensamkommande barn i kommunen.

Sammantaget föreslår regeringen att en asylsökande inte ska ha rätt till dagersättning om han eller hon på egen hand ordnar bostad och bostaden ligger i ett område som vid inflyttningen och under den tid utlänningsen bor i den anses ha sociala och ekonomiska utmaningar. Detta ska dock inte gälla om det är uppenbart oskäligt att den asylsökande inte får rätt till sådant bistånd. Områdesbegränsningen ska inte gälla ensamkommande barn, men den kan indirekt få effekt också för denna grupp.

Regeringens förslag innebär, som påpekas av JO, att Migrationsverket måste känna till den asylsökandes bostadsadress när myndigheten beslutar om dagersättning. En ansökan om dagersättning ska göras skriftligen och innehålla en förklaring på heder och samvete att de uppgifter om ekonomiska och personliga förhållanden som lämnats i ansökan är riktiga (8 § förordningen [1994:361] om mottagande av asylsökande m.fl., FMA). Vidare ska den som ansöker om eller får dagersättning anmäla sådana ändringar i fråga om inkomst och andra förhållanden som kan antas påverka rätten till eller storleken av biståndet (8 a § FMA). Detta innebär att en asylsökande som är berättigad till dagersättning men som flyttar till eller inom ett område med socioekonomiska utmaningar, kommer att behöva anmäla detta till Migrationsverket. Regeringen anser, till skillnad från *Flens kommun* och *Hultsfreds kommun*, inte att dessa regler behöver ändras för att förtydliga asylsökandes skyldigheter. I detta sammanhang bör det även nämnas att en asylsökande som har nekats dagersättning på grund av att han eller hon bor i eget boende i ett område med socioekonomiska utmaningar men som senare väljer att flytta till ett område som inte omfattas av begränsningen, behöver meddela Migrationsverket sin nya adress för att myndigheten ska kunna göra en prövning av om förutsättningarna för att bevilja dagersättning är uppfyllda. Handläggningen av sådana ärenden kan antas bli okomplicerad och den asylsökande bör därför relativt snabbt kunna få dagersättning igen.

Enligt JO kan det diskuteras om en och samma myndighet, dvs. Migrationsverket, bör ansvara för prövningen av rätten till dagersättning och av asylärendet. Synpunkten – som framför allt synes göras gällande om det införs en ordning med social prövning – förs fram eftersom det enligt JO kan finnas en risk för att ställningstagandet i fråga om rätten till dagersättning kan påverka den enskildes förtroende för att Migrationsverket prövar hans eller hennes asylansökan förutsättningslöst. En självklar utgångspunkt är att handläggningen av frågor både om dagersättning och rätten till asyl i Sverige ska präglas av objektivitet och opartiskhet. Redan i dag behöver Migrationsverket ta ställning till frågor som har att göra med rätten till och nedsättning av dagersättning. Det har inte framkommit något som tyder på det skulle finnas en risk för att asylsökande ifrågasätter Migrationsverkets opartiskhet i asylärendet beroende på hur myndigheten har beslutat i de frågor som handlar om bistånd. Inte heller anser regeringen att förslaget i denna proposition – med den begränsade påverkan det har på Migrationsverkets prövning – medför att det finns anledning att

befara en sådan utveckling. Regeringen utgår också från att Migrationsverket i sitt arbete agerar på ett sådant sätt att myndighetens anseende i dessa avseenden inte kan ifrågasättas.

Prop. 2019/20:10

Förhållandet till EU-rätten

I Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning), det s.k. mottagandedirektivet, behandlas bl.a. vilka materiella mottagningsvillkor (boende, mat och kläder samt dagersättning) som asylsökande har rätt till. I direktivet anges även när de materiella mottagningsvillkoren får inskränkas eller dras in. *Boverket* anser att det saknas möjlighet enligt mottagandedirektivet för medlemsstaterna att villkora eller sätta ned de materiella mottagningsvillkoren enbart på den grunden att den asylsökande på egen hand väljer att bo på en viss plats, utom i de fall detta görs i strid med en uttrycklig boeandanvisning.

Enligt mottagandedirektivet ska medlemsstaterna se till att materiella mottagningsvillkor är tillgängliga för sökande när de ansöker om internationellt skydd och att de materiella mottagningsvillkoren ska ge de sökande en rimlig levnadsstandard som säkerställer deras uppehälle och skyddar deras fysiska och psykiska hälsa (artikel 17.1 och 17.2). Medlemsstaterna får besluta om var en sökande ska bo av hänsyn till bl.a. allmänintresset (artikel 7.2). Vidare får medlemsstaterna ställa som villkor för att bevilja materiella mottagningsvillkor att den sökande bor på en bestämd plats. Ett sådant beslut, som kan vara av allmän karaktär, ska fattas på individuell grund (artikel 7.3). En inskränkning eller indragning av de materiella mottagningsvillkoren får göras bl.a. om den asylsökande lämnar den bostadsort som fastställts av den behöriga myndigheten utan att meddela denna eller om begärt tillstånd inte har erhållits (artikel 20.1 a). Medlemsstaterna får införa eller bibehålla mer förmånliga bestämmelser om mottagningsvillkor för sökande och andra nära anhöriga till den sökande i samma medlemsstat när de är beroende av den sökande eller av humanitära skäl (artikel 4).

Förslaget om en områdesbegränsning går ut på att en asylsökande som ordnar eget boende i vissa i förväg utpekade bostadsområden med socioekonomiska utmaningar riskerar att efter en individuell prövning inte få den dagersättning som han eller hon annars hade haft rätt till. Förslaget innebär däremot inte några faktiska begränsningar i fråga om var en asylsökande får bo eller vistas. Inte heller innebär begränsningen att det anvisas en bestämd plats eller bostadsort där asylsökande måste bo. I stället kommer asylsökande fortsatt att kunna välja att bo i större delen av landet med bibehållen rätt till dagersättning. Enligt regeringens mening måste därför de regler som nu föreslås vara att bedöma som mer förmånliga – eller mindre inskränkande – för asylsökande än de regler som medges av artiklarna 7 och 20 i direktivet. Till detta kommer att den föreslagna begränsningen inte kan anses rubba utgångspunkten att dagersättning ska vara tillgänglig för alla asylsökande. En asylsökande kan alltid välja att bo i ett asylboende eller i eget boende i ett sådant område som inte omfattas av begränsningen, med följderna att han eller hon då också kan beviljas dagersättning under förutsättning att övriga villkor är uppfyllda. Förslaget hindrar därför inte heller asylsökande från att få sina behov i fråga om t.ex.

hälsa och uppehålle täckta (jfr SOU 2003:89 s. 156). Det bör härvid även påpekas att den nu aktuella begränsningen av rätten till dagersättning måste anses proportionerlig utifrån syftet med begränsningen och den enskilda asylsökandens grundläggande rätt till rörelsefrihet. Regeringen instämmer därför i promemorians och de flesta av remissinstansernas bedömning att förslaget är förenligt med mottagandedirektivet.

EU-kommissionen presenterade under 2016 ett förslag till reviderat mottagandedirektiv (KOM (2016) 465). Förslaget är föremål för förhandlingar. Såvitt kan bedömas medför ändringarna i direktivet inte att rättsläget förändras när det gäller möjligheten att begränsa rätten till dagersättning för asylsökande som ordnar eget boende.

Regeringen bedömer även att förslaget är förenligt med rätten att fritt välja bostätningssort enligt artikel 2 i det fjärde tilläggsprotokollet till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringen ska träda i kraft den 1 januari 2020.

Regeringens bedömning: Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

Utredningens och promemorians förslag och bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna tillstyrker eller har inte några synpunkter på utredningens och promemorians förslag och bedömning. *Länsstyrelsen i Kalmar län* förordar att en begränsning av möjligheten till eget boende träder i kraft samtidigt som andra delar av asylmottagandet reformeras.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Enligt regeringen är det angeläget att lagändringen träder i kraft så snart som möjligt. Det är därför inte aktuellt att, som förordas av *Länsstyrelsen i Kalmar län*, avvakta med ikraftträdandet. Ett tidigare ikraftträdande än den 1 januari 2020 bedöms inte möjligt.

Några övergångsbestämmelser behövs inte. Det bör framhållas att begränsningen av en asylsökandes möjlighet att bo i eget boende förutsätter att regeringen meddelar föreskrifter om vilka delar av en kommun som ska anses ha sociala och ekonomiska utmaningar och om möjligheten för en kommun med sådana kommundelar att i ett anmälningsförfarande ange vilka av kommundelarna som ska omfattas. Den föreslagna lagändringen får således inte verkan förrän det har meddelats sådana föreskrifter och tydliggjorts vilka områden som begränsningen omfattar.

Regeringens bedömning: Förslaget bör skapa incitament för asylsökande att bo i andra områden än sådana som har socioekonomiska utmaningar och därmed minska de negativa sociala konsekvenserna av asylsökandes eget boende.

Förslaget beräknas medföra ökade kostnader för Migrationsverket. Anledningen till detta är främst att förslaget bedöms medföra att fler asylsökande kommer att bo i Migrationsverkets boenden och att kostnaderna för boendebeståndet därmed ökar. I budgetpropositionen för 2020 föreslås det att Migrationsverket ska tillföras medel för att finansiera kostnadsökningarna.

Utredningens och promemorians bedömning överensstämmer i allt väsentligt med regeringens.

Remissinstanserna: Flera av remissinstanserna, bl.a. *Avesta kommun, Borlänge kommun, Brottsförebyggande rådet, Delegationen för unga och nyanlända till arbete, Diskrimineringsombudsmannen, Förvaltningsrätten i Malmö, Landsorganisationen i Sverige (LO), Sveriges advokatsamfund och Tillväxtverket*, har inte några synpunkter på utredningens och promemorians bedömning.

Vissa remissinstanser, bl.a. *Filipstads kommun, Länsstyrelsen i Gotlands län och Migrationsverket*, anser att det är svårt att förutse vilka effekter förslaget får. *Arbetsförmedlingen* anser att det finns en risk att asylsökande fortsätter att bo i kommundelar som föreslås omfattas av områdesbegränsningar. Vissa remissinstanser, bl.a. *Fagersta kommun, Länsstyrelsen i Örebro län och Sollefteå kommun*, anser att kostnader som staten står för i dag kan komma att belasta kommunerna och även att de positiva konsekvenserna för en kommun riskerar att utebli om många asylsökande väljer att bo kvar i ett område med socioekonomiska utmaningar och då utan rätt till dagersättning. Några remissinstanser, bl.a. *Flens kommun, Länsstyrelsen i Uppsala län, och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)*, framför att förslaget innebär en ökad risk för att personer kommer att uppges felaktiga adresser och använda sig av falska hyreskontrakt, vilket kan få konsekvensen att staten betalar ut ersättning till personer som inte är berättigade till sådan. *Statskontoret* anser att risken för fusk närmare bör analyseras. *Domstolsverket* anser att analysen präglas av en hög grad av osäkerhet när det gäller graden av en ökad måltillströmning till förvaltningsdomstolarna. *Equmeniakyrkan, LSU – Sveriges ungdomsorganisationer, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Riksförbundet för homosexuella, bisexuella, transpersoners och queeras rättigheter (RFSL), RFSL Ungdom, Rädda barnen, Svenska kyrkan, Sveriges kristna råd och Sveriges kvinnolobby* efterfrågar en djupare konsekvensanalys för vissa grupper av asylsökande, bl.a. barn och hbtq-personer, och effekterna för jämställdheten. *Göteborgs kommun* anser att konsekvenserna för asylsökande barn vars föräldrar väljer att bo kvar i ett område där rätten till dagersättning dragits in bör utvecklas. Enligt *Nacka kommun* bör det tydliggöras vem som har ansvaret för att följa upp barnens situation.

Ekonomiska konsekvenser

Regeringens förslag innebär att asylsökandes möjlighet att bo i eget boende i områden med socioekonomiska utmaningar begränsas. Förslaget bör därför leda till att färre asylsökande bor i sådana områden och skapa incitament för dem att i stället bo där det finns bättre förutsättningar för ett socialt hållbart mottagande. Detta bör i sin tur medföra att de negativa sociala konsekvenserna av asylsökandes eget boende minskar.

Enligt Migrationsverkets senaste prognos väntas år 2020 och 2021 i genomsnitt cirka 40 900 respektive 39 300 asylsökande vara inskrivna hos Migrationsverket som asylsökande, varav omkring 23 800 respektive 23 700 kan antas vilja bo i eget boende. Hur många av de asylsökande som skulle ha valt att bo i eget boende i ett område som kommer att omfattas av begränsningen är naturligtvis svårt att uppskatta, inte minst eftersom det kommer att bero på vilka områden som ska anses ha socioekonomiska utmaningar. Utifrån det antagande som görs i promemorian bedöms det dock att det skulle handla om cirka 14 000 asylsökande per år.

Det är, som bl.a. *Filipstads kommun, Länsstyrelsen i Gotlands län* och *Migrationsverket* anför, givetvis förenat med svårigheter att förutse de närmare effekterna av förslaget. Till exempel går det inte att sätta en exakt siffra på hur många asylsökande som kommer att välja att bo i eget boende utan tillgång till dagersättning, i stället för att bo i ett offentligt ordnat boende eller i eget boende i ett område som inte omfattas av områdesbegränsningen. Det får emellertid förutsättas att en stor del av de asylsökande respekterar områdesbegränsningen och ser fördelarna med att inte bo i eget boende på en plats med socioekonomiska utmaningar. Med relevant information bör förutsättningarna öka för de asylsökande att fatta väl övervägda beslut om bostad och bostadsort och förstå vilka konsekvenser som valet får för bl.a. rätten till dagersättning. Mot denna bakgrund bedömer regeringen – i likhet med promemorian – att åtminstone 40 procent av de asylsökande som utifrån nuvarande ordning skulle ha bott på egen hand i ett bostadsområde i en del av kommun med socioekonomiska utmaningar i stället väljer att bo i ett annat område.

En konsekvens av förslaget bedöms bli att en förhållandevis stor grupp asylsökande som annars hade valt att bo i eget boende i bostadsområden med socioekonomiska utmaningar i stället kommer att välja att bo i ett av Migrationsverkets anläggningsboenden. Det innebär att Migrationsverket kommer att behöva utöka sitt boendebestånd för att bereda plats åt denna grupp och att kostnaderna därmed kommer att öka. Vidare kommer Migrationsverket vid prövningen av om en asylsökande har rätt till dagersättning att behöva ta hänsyn till var den asylsökande bor, vilket är en ny bedömningsgrund för myndigheten. Det innebär visst merarbete och därmed kostnader för Migrationsverket. I likhet med vad *Arbetsförmedlingen* anför kommer dock en grupp asylsökande välja att bo i ett eget boende trots att de då inte har rätt till dagersättning. Detta innebär att Migrationsverkets utgifter för dagersättning till asylsökande till viss del bör minska. Utifrån de uppskattningar som redogörs för ovan bedöms förslaget sammantaget medföra ökade kostnader för Migrationsverket med 38 miljoner kronor 2020 (halvårseffekt) och 73 miljoner kronor 2021. Regeringen föreslår därför i budgetpropositionen för 2020 att Migrationsverkets

anslag ska tillföras medel för att finansiera reformen (se prop. 2019/20:1, Prop. 2019/20:10 utg. omr. 8).

Förslaget kan antas leda till en viss ökning av antalet mål hos de allmänna förvaltningsdomstolarna till följd av att Migrationsverket kan komma att fatta fler överklagbara avslagsbeslut i fråga om dagersättning. Hur många fler överklaganden och mål som förslaget innebär är, som *Domstolsverket* anför, osäkert. Ökningen bedöms emellertid bli av mindre omfattning och bör därför kunna hanteras av domstolarna inom befintliga anslagsramar.

Några remissinstanser, bl.a. *Flens kommun*, *Länsstyrelsen i Uppsala län*, och *SKL*, framför att förslaget innebär en ökad risk för att personer kommer att uppge felaktiga adresser eller använda sig av falska hyreskontrakt, vilket kan få konsekvensen att staten betalar ut ersättning till personer som inte är berättigade till sådan. Även *Statskontoret* är inne på att det finns en risk för fusk. Det går aldrig att helt motverka att enstaka individer lämnar felaktig information för att därigenom åstadkomma att dagersättning betalas ut. Den asylsökande kommer dock att vara skyldig att på heder och samvete intyga att de uppgifter om ekonomiska och personliga förhållanden som lämnas i ansökan är riktiga. Om den asylsökande trots detta skulle lämna oriktiga uppgifter eller inte anmäla ändrade förhållanden, finns det möjlighet att ingripa straffrättsligt mot honom eller henne. En asylsökande kan t.ex. göra sig skyldig till brotten osann försäkran enligt 15 kap. 10 § brottsbalken eller bidragsbrott enligt 2 § bidragsbrottslagen (2007:612), som båda har fängelse i straffskalan. Det åligger Migrationsverket att göra en polisanmälan om det kan misstänkas att det har begåtts ett bidragsbrott. Regeringen har även nyligen i propositionen 2018/19:132 Ett starkare skydd för välfärdssystemen lämnat förslag som syftar till att förstärka det straffrättsliga skyddet för välfärdssystemen och som innebär bl.a. att maximistraffet för grovt bidragsbrott ska skärpas från fängelse i fyra år till fängelse i sex år och att preskriptionstiden för vissa bidragsbrott ska förlängas. Risken för fusk och för att asylsökande lämnar oriktiga uppgifter som leder till felaktiga biståndsbeslut och utbetalningar av bistånd bör mot denna bakgrund vara liten. Regeringen avser dock att följa utvecklingen.

Konsekvenser för kommunerna

Enligt regeringen kan en ordning med områdesbegränsning bidra till att skapa bättre förutsättningar för ett ordnat och socialt hållbart mottagande av asylsökande. Förslaget bedöms minska koncentrationen av asylsökande i bostadsområden med socioekonomiska utmaningar samt medföra att asylsökande i större utsträckning bor i Migrationsverkets boenden eller i områden där förutsättningarna för integration är bättre. Konsekvensen av detta kan förväntas bli att kommuner som har områden med socioekonomiska utmaningar avlastas och att deras förutsättningar att erbjuda välfärdstjänster till såväl asylsökande som övriga kommuninvånare förbättras. Om en högre andel asylsökande väljer att bo i Migrationsverkets asylboenden i stället för i eget boende, bör även kommunernas planeringsförutsättningar förbättras.

Som några remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Örebro län* och *Sollefteå kommun*, tar upp riskerar de positiva konsekvenserna för en kommun

att utebli om många asylsökande väljer att bo kvar i ett område med socioekonomiska utmaningar och då utan rätt till dagersättning. För att motverka en sådan situation är det viktigt att asylsökande tidigt får information om fördelarna med att välja ett offentligt ordnat boende eller ett boende i ett område som inte präglas av socioekonomiska utmaningar. Samtliga asylsökande ska redan i dag registreras vid en förläggning och få del av grundläggande information i samband med inskrivningen. I samband med detta är det lämpligt att Migrationsverket lämnar relevant information till de asylsökande i fråga om boendesituationen och rätten till dagersättning.

Förslaget innebär att regeringen i föreskrifter ska kunna ge de kommuner som bedöms ha områden med socioekonomiska utmaningar möjlighet att själva genom ett anmälningsförfarande få ange det närmare urvalet av dessa områden. Det kommer då alltså vara upp till kommunerna att bedöma om de vill införa begränsningen. Förslaget bedöms därför inte inskränka den kommunala självstyrelsen.

Förslaget innebär inte heller några nya åtaganden för kommunerna. Som nämns ovan skulle dock en konsekvens av förslagen kunna bli att asylsökande väljer att bo i kommuner utan rätt till dagersättning. Till skillnad från vad bl.a. *Fagersta kommun* framför bedömer regeringen inte att kostnader som staten står för i dag kommer att belasta kommunerna i större utsträckning. Vid sådana förhållanden omfattas de asylsökande nämligen allttjämt av lagen om mottagande av asylsökande m.fl., vilket bl.a. innebär att rätten till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) för förmåner av motsvarande karaktär saknas (1 § andra stycket LMA). För det fall att den asylsökande skulle vara i behov av insatser för att klara sitt livsuppehälle är han eller hon inte utestängd från mottagandesystemet. I stället kan den asylsökande när som helst t.ex. utnyttja erbjudandet att bo på anläggningsboende och då även vara berättigad till dagersättning. Förslaget bör därför inte medföra några ekonomiska konsekvenser för kommunerna.

Konsekvenser för vissa grupper av asylsökande

Flera remissinstanser, bl.a. *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor*, *RFSL*, *Rädda barnen*, *Svenska kyrkan* och *Sveriges kvinno-lobby*, efterfrågar en djupare konsekvensanalys för vissa grupper av asylsökande såsom barn och hbtq-personer.

Av de asylsökande som bor i eget boende har under de senaste två åren i genomsnitt ca 16–17 procent varit barn (exklusive ensamkommande barn). Som beskrivs i avsnitt 4 anses eget boende kunna leda bl.a. till extrem trångboddhet och till ohälsa för barn och unga. Ett av syftena med att inskränka möjligheterna till eget boende är att sådana negativa effekter ska begränsas.

Vid alla åtgärder som rör barn ska barnets bästa beaktas i enlighet med artikel 3 i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Barnkonventionen innehåller bestämmelser avsedda att tillförsäkra barn grundläggande rättigheter och att bereda barn skydd mot övergrepp och utnyttjande. Den 1 januari 2020 kommer barnkonventionen genom inkorporering ges ställning som svensk lag (se lagen [2018:1197] om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter).

Även om bedömningen är att vissa asylsökande fortsatt kommer att välja att bo i eget boende i områden där de inte är berättigade till dagersättning, talar mycket för att framför allt barnfamiljer kan antas välja anläggningsboende eller annat eget boende i stället. Detta särskilt eftersom de ekonomiska konsekvenserna för barnfamiljer kan bli mer kännbara än för ensamstående eller par utan barn. Förslaget väntas därför i huvudsak leda till positiva effekter ur ett barnrättsperspektiv, främst genom bättre boendeförhållanden och bättre integrationsförutsättningar. Det bör också leda till att färre barn lever i extrem trångboddhet eller drabbas av ohälsa som t.ex. kan påverka skolgången negativt. Vidare kan det göra det lättare för myndigheterna att på ett tidigt stadium identifiera och upptäcka förekomst av olika typer av problem relaterade till patriarkala strukturer och hederskulturer inom en familj eller grupp.

Göteborgs kommun anser att konsekvenserna för asylsökande barn vars föräldrar väljer att bo kvar i ett område där rätten till dagersättning har begränsats bör utvecklas. Syftet med förslaget är att asylsökande – och då kanske särskilt barnen – ska få ett bättre och mer socialt hållbart boende och mottagande. Det kan dock inte uteslutas att barn vars föräldrar väljer att bo i eget boende som inte berättigar till dagersättning kan komma att påverkas negativt. Regeringen anser därför att det är viktigt att inte minst de myndigheter som kommer i kontakt med dessa barn följer situationen och informerar de berörda om möjligheterna att byta boende.

Om fler asylsökande behöver hjälp med boende av Migrationsverket, skulle det kunna innebära att vissa grupper av asylsökande känner sig mer utsatta eller i behov av stöd. Det kan t.ex. handla om hbtq-personer eller personer som på grund av t.ex. funktionsnedsättning är beroende av hjälp från andra personer. Det är därför viktigt att framhålla att Migrationsverket har ansvar för att se till att miljön är trygg för samtliga asylsökande som får boende ordnat och också för att ge de personer som behöver det särskilt stöd. I detta sammanhang bör det även lyftas fram att Migrationsverket ska lämna information om bl.a. frivilligorganisationer som tillhandahåller särskild juridisk rådgivning eller som kan vara behjälpliga i fråga om villkoren för mottagandet. Exempelvis erbjuder RFSL särskilt stöd och sociala mötesplatser för asylsökande hbtq-personer.

Konsekvenser för jämställdhet mellan kvinnor och män och för de integrationspolitiska målen

Såväl kvinnor som män som flickor och pojkar berörs i olika utsträckning av förslaget. Regeringen bedömer t.ex. att förslaget kan ha en positiv effekt när det gäller kvinnors livssituation och möjligheter att ta del av insatser och aktiviteter. Som beskrivs ovan bör de föreslagna åtgärderna leda till att fler asylsökande bor i anläggningsboende. Regeringen bedömer att detta kan få till följd att kvinnors aktivitetsgrad och deltagande i insatser kan öka. Anledningen till detta är att det är vanligare att kvinnor som bor i anläggningsboende deltar i undervisning i svenska, praktik eller annan sysselsättning än kvinnor som bor i eget boende under asyltiden. På längre sikt skulle detta kunna skapa förutsättningar för en snabbare etablering i arbets- och samhällslivet för dessa kvinnor, vilket bör vara positivt för jämställdheten mellan kvinnor och män i samhället. Om fler asylsökande väljer att bo i anläggningsboende än i dag, där Migrationsverket har ett

ansvar att tillse att utsatta grupper får det skydd de behöver, kan det också leda till att förutsättningarna för att tidigt upptäcka förekomst av våld mot kvinnor och barn eller hedersrelaterat våld förbättras. Detta kan i sin tur medföra positiva effekter för jämställdheten.

Regeringen bedömer att förslaget även bör verka etableringsfrämjande på sikt och därmed förbättra möjligheterna att uppnå de integrationspolitiska målen.

8 Författningskommentar

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

Rätt till bistånd

10 a § *En utlänning som avses i 1 § första stycket 1 eller 2 har inte rätt till dagersättning enligt 17 § eller särskilt bidrag enligt 18 § om han eller hon på egen hand ordnar bostad och bostaden ligger i en del av en kommun som vid inflyttningen och under den tid utlänningen bor i den anses ha sociala och ekonomiska utmaningar enligt föreskrifter meddelade med stöd av andra stycket. Detta gäller dock inte om det är uppenbart oskäligt att utlänningen inte får rätt till sådant bistånd.*

Regeringen får meddela föreskrifter om vilka delar av en kommun som ska anses ha sociala och ekonomiska utmaningar och om möjligheten för en kommun med sådana kommundelar att i ett anmälningsförfarande ange vilka av kommundelarna som ska omfattas av första stycket.

Första stycket gäller inte ensamkommande barn.

Paragrafen, som är ny och som i huvudsak är utformad enligt *Lagrådets* förslag, innehåller bestämmelser som begränsar rätten till bistånd för asylsökande och vissa andra utlänningar som väljer att på egen hand ordna bostad i delar av kommuner som under boendetiden anses ha sociala och ekonomiska utmaningar. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Av *första stycket* framgår att en asylsökande eller annan utlänning som avses i 1 § första stycket 1 eller 2 (vilka härfter gemensamt benämns asylsökande) inte har rätt till dagersättning enligt 17 § eller särskilt bidrag enligt 18 §, om han eller hon på egen hand ordnar bostad och bostaden ligger i en del av en kommun som vid inflyttningen och under den tid utlänningen bor i den anses ha sociala och ekonomiska utmaningar.

Av 3 och 14 §§ framgår att Migrationsverket ska erbjuda boende åt en asylsökande som inte själv ordnar bostad. Förevarande paragraf är inriktad på den situationen att den asylsökande inte utnyttjar en sådan erbjuden plats utan i stället på egen hand ordnar bostad, dvs. bor i eget boende (jfr även 16 §). En asylsökande ska anses bo där han eller hon regelmässigt tillbringar eller, när byte av boende har skett, kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila (jfr 7 § folkbokföringslagen [1991:481]).

För att den asylsökande inte ska ha rätt till dagersättning eller särskilt bidrag krävs det att han eller hon på egen hand ordnar bostad och bostaden ligger i en del av en kommun som vid inflyttningen och under den tid

utlänningen bor i den anses ha sociala och ekonomiska utmaningar. Med detta avses hela den tid som den asylsökande har bott i det aktuella på egen hand ordnade boendet, dvs. från inflyttningen och framåt. Varje flytt till ett nytt boende ska beaktas, oavsett om det nya boendet är i samma område som det tidigare eller i ett annat. Detta innebär bl.a. att om en asylsökande på egen hand ordnar bostad i en kommunal del som först efter inflyttningen anses ha sociala och ekonomiska utmaningar, är rekvisiten för att rätten till bistånd ska begränsas inte uppfyllda eftersom kommunaldelen inte ansågs ha sociala och ekonomiska utmaningar när utlänningen flyttade till det egna boendet. Om emellertid samma asylsökande därefter flyttar och på egen hand ordnar ett annat boende i samma område, har den asylsökande som huvudregel inte rätt till bistånd i form av dagersättning eller särskilt bidrag. Den asylsökande kan dock åter få rätt till sådant bistånd, om kommunaldelen under den asylsökandes boendetid inte längre skulle anses ha sociala och ekonomiska utmaningar eller om den asylsökande väljer att flytta till ett annat boende som inte omfattas av begränsningen.

Om en asylsökande på egen hand ordnar bostad och bostaden ligger i en kommunal del som vid inflyttningen och under den tid utlänningen bor i den anses ha sociala och ekonomiska utmaningar, har han eller hon alltså som huvudregel inte rätt till dagersättning eller särskilt bidrag. Rätten till sådant bistånd ska dock inte falla bort om det skulle vara uppenbart oskäligt. Bedömningen av om detta undantag är tillämpligt eller inte ska göras i det enskilda fallet med beaktande av samtliga föreliggande omständigheter. Kravet på att det ska vara uppenbart oskäligt innebär att undantaget ska tillämpas restriktivt och att det måste vara fråga om starka skäl för att frångå huvudregeln och trots allt bevilja dagersättning eller särskilt bidrag. Endast den omständigheten att den asylsökande har familj och vänner i kommunaldelen innebär inte att det är uppenbart oskäligt att neka bistånd. Den omständigheten att den asylsökande står utan inkomst om rätten till bistånd dras in innebär inte heller den i sig att undantaget blir tillämpligt.

Ett exempel på en situation när undantaget kan bli tillämpligt är om en asylsökande barnfamilj bor i eget boende i en kommunal del som efter inflyttningen har kommit att anses ha sociala och ekonomiska utmaningar. Om familjen därefter flyttar inom samma område och barnen i familjen går i förskola eller skola i samma område, bör det normalt vara uppenbart oskäligt att familjen förlorar rätten till dagersättning eller särskilt bidrag. Ett annat exempel är om ett ensamkommande barn som har anvisats till en kommun och av kommunen fått boende ordnat i ett område som omfattas av begränsningen i första stycket fyller 18 år. Om den unge efter att han eller hon blir myndig väljer att flytta inom och därmed bo kvar i det aktuella området, skulle det kunna vara uppenbart oskäligt att neka dagersättning eller särskilt bidrag, i synnerhet om den unge är etablerad i området genom att han eller hon t.ex. går i skolan där eller om kommunen har erbjudit den unge fortsatt möjlighet till boende i området. Ytterligare ett exempel på när undantaget kan bli tillämpligt är om en asylsökande har tecknat ett hyresavtal till ett boende som efter avtalets ingående men före den asylsökandes inflyttning anses vara belägen i en del av en kommun med sociala och ekonomiska utmaningar. Om det i en sådan situation inte rimligen kan krävas att den asylsökande avstår från boendet, bör det normalt anses uppenbart oskäligt att inte bevilja bistånd. Av betydelse i ett sådant fall kan vara t.ex. omständigheterna kring och villkoren i avtalet om

boende samt tidpunkten då det stod klart att kommundelen skulle komma att anses ha sociala och ekonomiska utmaningar ställd i förhållande till avtals- och inflyttningstidpunkterna. Även andra situationer än de nu nämnda kan, utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, innebära att undantaget blir tillämpligt.

Bedömningen av om den asylsökande inte har rätt till dagersättning eller särskilt bidrag och, i sådant fall, om det är uppenbart oskäligt att den asylsökande inte får rätt till sådant bistånd ska göras på eget initiativ av Migrationsverket i samband med att myndigheten prövar eller omprövar en ansökan om bistånd. Ett beslut om dagersättning eller särskilt bidrag får överklagas (22 §).

Andra stycket innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om vilka delar av en kommun som ska anses ha sociala och ekonomiska utmaningar och om möjligheten för en kommun med sådana kommundelar att i ett anmälningsförfarande ange vilka av kommundelarna som ska omfattas av första stycket. Bemyndigandet ger regeringen möjlighet att ange i detalj vilka delar av kommunerna som ska kunna anses ha sådana utmaningar. Regeringen kan också på ett mer övergripande sätt t.ex. ange vilka kommuner som har kommundelar med sociala och ekonomiska utmaningar. Bemyndigandet ger regeringen rätt att även föreskriva om en möjlighet för en kommun med sådana kommundelar att i ett anmälningsförfarande ange vilka av kommundelarna som ska omfattas av begränsningen. Faktorer som kan beaktas vid bedömningen av vilka kommundelar som ska anses ha sociala och ekonomiska utmaningar och som ska omfattas är t.ex. utbildningsnivå, sysselsättning, arbetslöshet och andelen mottagare av försörjningsstöd. I föreskrifterna kan regeringen också ange vissa villkor för att en kommundel ska anses ha sociala och ekonomiska utmaningar, t.ex. att den måste finnas med i en för allmänheten tillgänglig förteckning.

De delar av kommunerna som ska omfattas av begränsningen i första stycket måste vara tydligt avgränsade och avse t.ex. stadsdelar, stadsdelsområden, primärområden eller kvarter. Ett sätt för att ytterligare tydliggöra ett områdes avgränsning är att ange vilka postnummer som det inbegriper.

I *tredje stycket* anges att första stycket inte gäller för ensamkommande barn (se 1 b § angående vilka som avses med ensamkommande barn).

Sammanfattning av betänkandet Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande (SOU 2018:22)

Prop. 2019/20:10
Bilaga 1

Mottagandeutredningen har fått i uppdrag av regeringen att föreslå ett sammanhållet system för mottagande av asylsökande och nyanlända. Utredningen redovisar i detta betänkande ett huvudförslag där staten, kommunerna och landstingen tar ett gemensamt ansvar för mottagandet. Detta förslag förordar utredningen.

Vi redovisar även ett alternativt upplägg där staten tar ansvar för mottagandet av asylsökande på i huvudsak egen hand.

Reformer behövs

Regeringens direktiv och utredningens analys delar bilden av ett mottagande i behov av reformer. En central utgångspunkt har varit att åtgärda bristen på helhetsperspektiv i mottagandet. Avsaknaden av helhets- och systemtänkande leder till långa väntetider, försenad etablering eller återvändande liksom till höga kostnader för samhället och enskilda.

En allvarlig brist i nuvarande mottagande är att planering och lokalisering av verksamheten utgår från var det finns tillgängliga bostäder. Då andra aspekter, som förutsättningar för etablering eller ett jämnare mottagande mellan landets kommuner, inte beaktas kan inte dagens ordning lösa uppgiften på ett långsiktigt hållbart sätt.

Särskilt allvarligt är att ett begränsat antal kommuner fått ta ett oproportionerligt stort ansvar med betydande påfrestning på välfärdsverksamheter och lokalsamhälle som följd.

Det stora utnyttjandet av eget boende för asylsökande förstärker en ojämn fördelning mellan kommuner och bidrar inte sällan till en socialt icke önskvärd situation. Samtidigt kan eget boende ha positiva effekter.

Systemet för ersättningar till kommuner och landsting är ineffektivt och administrativt betungande. Kommunsektorn tvingas i dag vänta allt för länge på ersättning från staten.

Ett system för ordning och reda

Problemen ovan ger att vi lämnar förslag till ett sammanhållet mottagandesystem utifrån följande ställningstaganden:

- Koncentrera resurser tidigt i processen. Utredningens förslag bygger på att använda resurser tidigt under mottagandet i syfte att individerna ska komma rätt från början genom ett samlat möte med Sverige i obligatoriska ankomstcenter.
- Förkorta väntetider och använd väntan aktivt. Genom vistelse i ankomstcenter ges möjligheter till en rättssäker och snabb prövningsprocess där asylsökande och myndigheter finns tillgängliga för varandra. Tiden ska nyttjas aktivt med obligatorisk samhällsinformation och kartläggning liksom hälsoundersökning.

- Etablering eller återvändande i fokus från start. Den väntetid som kan uppstå efter ankomstcentret används till fortsatt samhällsinformation, undervisning i svenska eller insatser för att förbereda för ett effektivt återvändande. Fokus ska redan från start ligga på individens etablering i Sverige eller på återvändande till annat land.
- Minska behovet av eget boende (EBO). Förslagen innebär att eget boende för asylsökande sker under ordnade former. Dels genom att erbjuda ett ordnat mottagande som alternativ, dels genom att begränsa möjligheterna till eget boende genom en social prövning.
- Ta tillvara hela Sveriges kapacitet och kompetens. Huvudförslaget bygger på att staten, kommunerna och landstingen, utifrån en tydlig ansvarsfördelning och ordning för finansiering, gemensamt sköter mottagandet. Därmed utnyttjas den samlade kapaciteten och kompetensen i 290 kommuner och 20 landsting liksom hos staten i detta komplexa samhällsuppdrag.

Ett samlat första möte med Sverige

Att göra rätt från början, att koncentrera resurser och insatser tidigt i asylprocessen för att motverka att asylsökande passiveras av en lång väntan är en tanke som vägleder mottagandet i andra jämförbara länder. En snabb och effektiv start på en asylsökandes vistelse i Sverige ger väsentliga vinster såväl för myndigheter som för den enskilde.

Mottagandeutredningen föreslår därför att staten inrättar ankomstcenter för samtliga asylsökande. Centren ska möjliggöra en snabb och rättssäker prövning, tydligare styrning och skapa ordning och reda i mottagandet. I centren är det obligatoriskt för alla asylsökande att bo och delta i verksamheten. Asylansökan bör endast kunna lämnas in vid ett ankomstcenter eller vid gränsen.

Ankomstcentren ska ge ett samlat första möte med Sverige där de asylsökande finns tillgängliga för myndigheterna samtidigt som de snabbt får träffa relevanta aktörer. Tiden i ankomstcentret ska användas effektivt. Fokus ska ligga på att direkt komma igång med prövningen liksom på att utföra de åtgärder som kräver personlig medverkan.

De asylsökande ska även få grundläggande samhällsinformation. En första kartläggning av utbildnings- och yrkesbakgrund ska ske och en hälsoundersökning erbjudas.

Under tiden i ankomstcentret sker också anvisning till fortsatt boende i syfte att staka ut en tydlig väg för den fortsatta tiden i Sverige.

Ankomstcenter på rätt plats och med rätt förutsättningar

De statliga ankomstcenter vi föreslår utgör en viktig investering för ett långsiktigt hållbart mottagande. Det är därför centralt att de utformas och lokaliseras så att verksamheten kan bedrivas effektivt.

Utredningen anser att centren bör vara större anläggningar där samtliga relevanta aktörer är representerade med rätt bemanning, kompetens och närvaro.

De kommuner där centren lokaliseras ska ha goda förutsättningar för detta. Det bör handla om större kommuner som ur olika aspekter, exem-

pelvis närhet till internationell flygplats, är lämpliga för en lokalisering. Inrättandet av ankomstcenter bör ske i dialog med berörd kommun.

Prop. 2019/20:10

Bilaga 1

Ankomstcentren anskaffas på långsiktiga avtal för kostnadseffektivitet och kontinuitet.

Väntan i kommun – att komma rätt från start

Samtliga kommuner ska dela på ansvaret att erbjuda vissa asylsökande boende och tidiga insatser efter den inledande vistelsen i ankomstcentren. Det ger goda förutsättningar för en aktiv och meningsfull väntan på beslut.

Bosättningslagens principer gäller därmed från start för många asylsökande. Detta förstärker kopplingen mellan tiden som asylsökande och som nyanländ invandrare. Det möjliggör förberedelse för etablering tidigt efter ankomsten och bidrar till ett helhetsperspektiv på den enskildes första tid i Sverige.

Förslaget sätter ett tydligt fokus på etableringsförutsättningar vid anvisningen. Det ger bättre planeringsförutsättningar för kommunerna samtidigt som ansvaret fördelas jämnare mellan dessa. Förslaget innebär att många asylsökande får ett bättre alternativ till eget boende och att fler omfattas av ett ordnat mottagande. När hela landets kapacitet tas till vara blir det också enklare att klara variationer av antalet asylsökande.

Mottagande är inte en verksamhet som är väsensskild från välfärdsuppdraget i stort. Det är i hög grad kommunsektorn som har den kompetens och kapacitet som krävs för uppdraget. Normalisering är effektivt när staten använder sig av en tillgänglig resurs och ersätter kommunsektorn för deras insatser i stället för att bygga upp parallella statliga strukturer.

Bostadssituationen är ansträngd i nästan hela Sverige. Resultatet av bosättningslagen visar dock att de allra flesta kommuner har förmåga att ordna boenden åt nyanlända invandrare. Vi menar också att kommunerna har bättre förutsättningar att identifiera och använda tillgängliga bostäder än vad som är fallet om man går via centraliserade upphandlingar där den lokala kunskapen inte tas tillvara. Kommunerna får med förslaget också ett viktigt inflytande över planeringen av boenden till skillnad från när staten fattar beslut om lokalanvändningen. Migrationsverket ska även säga upp de lägenheter man hyr i flera kommuner så att dessa kan användas i den kommunala bostadsplaneringen.

Länsstyrelserna får vidare ett ansvar för att stötta kommunerna i anskaffandet av boenden liksom tillgång till utvecklingsmedel för att stimulera nya lösningar inom området.

Väntan i kommun kommer dock inte att gälla för samtliga asylsökande. Personer som antas ha små möjligheter att få uppehållstillstånd eller vars ärenden handläggs enligt Dublinförordningen ska vänta kvar i statens ankomst- eller avresecenter.

Lokal förankring i tidiga insatser

Utredningen anser det centralt att mottagandet ger asylsökande förutsättningar för att förbereda sig för etablering i Sverige såväl som för

återvändande till ett annat land. Passivitet och dåligt utnyttjad väntetid ska undvikas.

Bland de insatser som är mest angelägna att börja med är tydlig samhällsinformation som ger den asylsökande kunskap om det land man befinner sig i, vad som förväntas av en och vad man själv kan förvänta sig av vistelsen i Sverige.

Vidare är språkundervisning central liksom kunskap om den svenska arbetsmarknadens funktionssätt och regelverk.

Genom att kommunerna ges huvudansvaret för tidiga insatser till de asylsökande som har en god prognos för bifall ges insatserna en lokal förankring vilken stärker förutsättningarna för etablering.

Insatserna ska ges i form av en trappa. Ju längre tid man väntar desto mer fördjupas innehållet.

Ett effektivt återvändande

För att upprätthålla en långsiktig och human migrationspolitik som värnar asylrätten är det avgörande att personer som har ett verkställbart avlägsnandebeslut återvänder snabbt.

Frågor om återvändande har generellt sett inte varit i fokus i mottagandet. Utredningen anser därför att insatser på detta område bör utvecklas.

Med den ökade tydlighet som våra förslag innebär ges bättre förutsättningar för förberedelser för ett effektivt återvändande. Tidiga och tydliga signaler om vad som är rimligt att förvänta sig av asylprocessen liksom insatser som fokuseras på återvändande är avgörande för om återvändandet ska fungera väl.

Mottagandeutredningen föreslår också att det ska vara obligatoriskt att bo i ett avresecenter för personer med verkställbara avlägsnandebeslut samt för personer med beslut om överföring enligt Dublinförordningen.

Eget boende (EBO) begränsas

Sverige använder eget boende för asylsökande i en grad som saknar motsvarighet i något jämförbart land. Under rätt förutsättningar kan eget boende vara positivt. I vissa kommuner har dock boendeformen lett till betydande sociala problem för enskilda och lokalsamhället.

Utredningens förslag om en tydligt utpekad väg för den asylsökande kommer att innebära ett lägre utnyttjande av eget boende under dåliga sociala förhållanden. Trots detta kompletteras förslagen med en tydlig begränsning av möjligheten till eget boende.

Utgångspunkten för utredningens förslag är att en prövning av boendet ska säkerställa att detta är socialt hållbart. Prövning ska bara ske i kommuner med socioekonomiskt utsatta stadsdelar. Migrationsverket prövar, efter ansökan från den asylsökande, boendet utifrån kriterier som storlek på bostad och antal boende.

Asylsökande som väljer att bo i ett eget boende som inte lever upp till kriterierna i den sociala prövningen förlorar rätten till dagersättning och särskilt bidrag. Vidare ska asylsökande som inte klarar av sin försörjning

Initialt mottagande av ensamkommande

Mottagandeutredningen föreslår att det införs en ny ersättning för beredskap till ankomstkommuner för ensamkommande barn. Staten ersätter kommunerna för den beredskap de upprätthåller för att klara en snabb uppgång av antalet ensamkommande barn.

Utredningen föreslår också att Migrationsverket ska kunna göra en så kallad ankomstansvisning. Detta för att göra det möjligt för kommunerna i ett län att dela på ansvaret för det initiala mottagandet i situationer då det kommer många ensamkommande barn.

Effektivare ersättning till kommunsektorn

Frågan om en tillitsfull samverkan mellan staten och kommunsektorn är avgörande för att mottagandet ska fungera. Utredningens förslag till nytt ersättningssystem präglas därför av att tydlighet främjar tillit och att skattemedel ska användas effektivt.

Förslaget innebär att man går från fokus på detaljer till fokus på väsentligheter. Ersättningarna ska vara förutsägbara och utbetalas snabbt och utan mer än nödvändig ärendehantering. Förslaget medför därför lägre kostnader för administration.

Vårt förslag bygger nästan uteslutande på schablonersättningar som betalas ut utan ansökan. Kommunerna ska ersättas för sina nya uppgifter genom schablonersättningar för boende för asylsökande, tidiga insatser för asylsökande och insatser för barn i ankomstcenter. Ersättningen för asylsökande barn i förskola och skola ska betalas ut utan ansökan. Staten ska ersätta kommunerna för initiala kostnader för mottagande av nyanlända invandrare, inklusive försörjningsstöd de två första åren, genom en schablonersättning. Ersättning till landsting för hälsoundersökningar ska betalas ut utan ansökan. Grundersättningen och vissa ventiler för höga kostnader kopplade till enskilda fall behålls.

Systematisk uppföljning av kostnader liksom inbyggda incitament för att främja måluppfyllelse ingår också i det nya ersättningssystemet.

Skillnader i ett alternativt upplägg

Under utredningens arbete har vi sett exempel på tillitsfullt samarbete mellan statliga myndigheter och kommuner. Vi har även sett exempel på motsatsen.

Brist på tillitsfull samverkan skulle kunna försvåra genomförandet av utredningens huvudförslag. Utredningen väljer därför att lägga fram ett alternativt upplägg för att ge staten handlingsmöjligheter om man inte skulle komma överens med kommunerna om genomförandet av huvudförslaget.

I stort överensstämmer det alternativa upplägget med huvudförslaget. Staten ansvarar dock i detta alternativ själv för boende och tidiga insatser för samtliga asylsökande under hela asyltiden.

Förslaget om ankomstcenter och koncentrerade insatser tidigt är desamma. Begränsningen av eget boende likaså. Utgångspunkten om schablonbaserade ersättningar till kommunsektorn kvarstår även om det blir färre uppgifter som kommunerna ska ersättas för.

De mest påtagliga skillnaderna är tre till antalet. För det första tar staten alltså själv ansvar för boende och tidiga insatser för samtliga asylsökande under hela asyltiden. För det andra är det alternativa upplägget än mer fokuserat på prövningsprocessens behov. För det tredje innebär det alternativa upplägget avsevärt mer geografiskt koncentrerade lösningar än när samtliga kommuner delar på uppgiften att ordna boende och tidiga insatser.

Det alternativa upplägget kan dock inte ses som ett helstatligt spår där staten löser alla uppgifter på egen hand. Enligt utredningens uppfattning vore det ineffektivt att bygga upp parallella statliga funktioner för till exempel skola, sjukvård och socialtjänst. Inom dessa områden finns kompetensen inom kommunsektorn. Denna bör nyttjas även i ett alternativt upplägg och staten ska då ersätta kommuner och landsting för deras insatser genom ett reformerat ersättningssystem.

Förslag till lag om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

Lagens innehåll

1 § I denna lag finns bestämmelser om

- boende,
- insatser och aktiviteter, samt
- bistånd för asylsökande och vissa andra utlänningar (asylmottagandet).

Utlänningar som omfattas av lagen

2 § Denna lag omfattar utlänningar som

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a §§ utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser (asylsökande), eller

2. har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. utlänningslagen och som inte är folkbokförda här i landet.

3 § Barn under 18 år som saknar uppehållstillstånd och som inte vistas på ett kommunalt eller statligt ordnat boende omfattas inte av denna lag, om de bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd.

Utlänningar som är medborgare i någon av Europeiska unionens medlemsstater omfattas av denna lag endast om det finns synnerliga skäl för det.

Utlänningar som avses i 2 § första stycket 1 som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och vars rätt till bistånd enligt denna lag har upphört omfattas inte av lagen om de ansöker om ett fortsatt tillstånd på samma grund eller ansöker om ett nytt tillstånd med stöd av någon bestämmelse i lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, och ansökan har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla.

En utlänning som vistas här med stöd av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 eller 15 b § utlänningslagen (2005:716) omfattas inte av denna lag. Detsamma gäller en utlänning för vilken en ansökan om ett sådant tillstånd är under prövning.

4 § I 13–15 §§ finns särskilda bestämmelser om mottagande av barn som vid ankomsten till Sverige är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare (ensamkommande

barn). Bestämmelserna är tillämpliga endast så länge barnet är att anse som ensamkommande.

5 § Ett beslut om överföring enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning) (Dublin-förordningen) ska anses som ett beslut om avvisning eller utvisning vid tillämpningen av denna lag.

Förhållandet till socialtjänstlagen

6 § Rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) föreligger inte om motsvarande förmån kan utgå enligt denna lag. Rätt till bistånd föreligger inte heller för bostadskostnader.

Grundläggande ansvarsfördelning

7 § Migrationsverket har huvudansvaret för mottagandet av de utlänningar som omfattas av denna lag.

Migrationsverket har ansvar för att driva ankomstcenter och avresecenter, men får även uppdra åt andra att driva sådana center.

Kommunerna har ansvar för att efter anvisning ordna boenden för utlänningar som omfattas av denna lag.

Boende

Ankomstcenter

8 § Migrationsverket ska tilldela de utlänningar som omfattas av denna lag plats i ett ankomstcenter.

Syftet med ankomstcenter är att underlätta

1 utredningen i ärendet om uppehållstillstånd,

2 lämnandet av information om handläggningen av ärendet om uppehållstillstånd, individens rättigheter och skyldigheter, och det svenska samhället,

3 kartläggningen av utlänningens bakgrund, och

4 planeringen av boendet i en kommun enligt 11 §.

Migrationsverket får anvisa en annan plats för utlänningens boende.

9 § En utlänning ska bo i ett ankomstcenter eller på en annan anvisad plats under 30 dagar från det att en ansökan om uppehållstillstånd lämnas in.

Migrationsverket får fatta beslut om att förlänga den tid som anges i första stycket.

10 § Migrationsverket ska registrera de utlänningar som omfattas av denna lag vid ett ankomstcenter.

Boende i en kommun

11 § En kommun är skyldig att efter anvisning ta emot en utlänning som omfattas av denna lag för boende i kommunen.

Migrationsverket får besluta om anvisning enligt första stycket.

12 § En kommun får erbjuda ett boende åt en utlänning i en annan kommun, om kommunerna har ingått en överenskommelse om detta och det finns synnerliga skäl. Prop. 2019/20:10
Bilaga 2

Boende för ensamkommande barn

13 § En kommun är skyldig att efter anvisning ta emot ensamkommande barn för boende i kommunen.

14 § Migrationsverket ska besluta om anvisning enligt 13 §. Ett sådant beslut kan avse barnets boende under

1. det inledande skedet av mottagandet (ankomstanvisning), eller
2. den återstående delen av mottagandet (boendeanvisning).

15 § När Migrationsverket anvisat en kommun ska det anses att barnet vistas i den kommunen i den mening som avses i 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Social prövning av eget boende

16 § Migrationsverket beslutar efter ansökan från en kommun om att det i kommunen ska införas en ordning med social prövning av boenden som utlänningar ordnar på egen hand.

Den sociala prövningen enligt första stycket innebär att Migrationsverket prövar om boendet ska godkännas.

17 § En ordning med en social prövning får införas i kommuner där social och ekonomisk utsatthet förekommer eller i kommuner som tagit emot många utlänningar i eget boende under längre tid.

18 § I de kommuner där en ordning med social prövning har införts ska den som själv vill ordna sitt boende ansöka om att boendet ska prövas. Ansökan ska ges in till Migrationsverket.

För att boendet ska bli godkänt ska det ha en skälig boendestandard och vara av lämplig storlek för det antal personer som ska bo i det.

Avresecenter

19 § Migrationsverket ansvarar för avresecenter. Syftet med dessa center är att förbereda återvändandet till ett annat land och underlätta avresan från Sverige.

20 § Migrationsverket ska tilldela en utlänning plats i ett avresecenter om

1. ett beslut om avvisning, eller utvisning, eller om överföring enligt Dublinförordningen har fattats,
2. beslutet kan verkställas, samt
3. synnerliga skäl mot placering i avresecentret inte föreligger.

21 § En utlänning ska bo i ett avresecenter från det att han eller hon tilldelas en plats enligt 20 § och fram till dess att rätten till bistånd enligt denna lag upphör.

Insatser och aktiviteter

Syftet med insatserna och aktiviteterna

22 § Utlänningar som omfattas av denna lag ska erbjudas insatser som syftar till att förbereda för etablering i Sverige eller återvändande till ett annat land och aktiviteter som syftar till en meningsfull vardag.

Kommunernas ansvar

23 § En kommun ska erbjuda verksamhet åt de barn som vistas i ett ankomstcenter. Syftet med verksamheten är att förbereda barnet för fortsatt lärande, med utgångspunkt i barnets ålder och utbildningsbakgrund.

Uppgifter som framkommer om barnets utbildningsbakgrund och annan information som är relevant för en skolhuvudman att känna till ska dokumenteras och överlämnas till den kommun där barnet bor efter vistelsen i ett ankomstcenter, om barnets vårdnadshavare samtycker till det.

24 § En kommun ska erbjuda utlänningar

1. undervisning i svenska och lokalt anpassad samhällsinformation, och
2. insatser som syftar till att ge kunskap om och kontakter med den svenska arbetsmarknaden.

Kommunens ansvar för insatser enligt första stycket omfattar utlänningar som har fyllt 18 år och som inte har getts en plats i gymnasieskola eller gymnasiesärskola och som har undantag från kravet på arbets-tillstånd.

25 § En kommun ska erbjuda utlänningar som nämns i 24 § andra stycket tillfälle att delta i aktiviteter i syfte att motverka passiv väntan på ett beslut om uppehållstillstånd. Utlänningen ska dessförinnan ha deltagit i insatser enligt 24 § första stycket 1.

Erbjudandet enligt första stycket ska lämnas när det har gått sex månader sedan ansökan om uppehållstillstånd lämnades in.

26 § Kommunernas ansvar enligt 24 och 25 §§ upphör när Migrationsverket har meddelat ett beslut i ett ärende om uppehållstillstånd.

Arbetsmiljölagen

27 § Utlänningar som deltar i en insats eller en aktivitet enligt denna lag ska inte anses som arbetstagare.

De ska dock likställas med arbetstagare vid tillämpning av 2 kap. 1–9 §§, 3 kap. 1–4 och 6–13 §§, 4 kap. 1–4 och 8–10 §§, 5 kap. 1–3 §§ samt 7–9 kap. arbetsmiljölagen (1977:1160).

Därvid ska vad i arbetsmiljölagen sägs om arbetsgivare gälla den som svarar för den verksamhet i vilken utlänningen deltar.

Begränsningar beträffande insatser och aktiviteter

28 § En utlänning ska inte erbjudas insatser och aktiviteter enligt denna lag om han eller hon

1. försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att hålla sig undan,
2. underlåter att bo i ett ankomstcenter eller avresecenter enligt 9 eller 21 §, eller
3. bor i ett eget boende i en kommun där en ordning med social prövning har införts enligt 16 § och boendet inte har godkänts av Migrationsverket.

Bistånd

Olika former av bistånd

29 § Bistånd enligt denna lag lämnas i form av boende, dagersättning och särskilt bidrag.

Ansvariga myndigheter

30 § Migrationsverket svarar för att ekonomiskt bistånd i form av dagersättning och särskilt bidrag lämnas enligt denna lag.

Migrationsverket eller en kommun svarar för att bistånd i form av boende lämnas enligt denna lag.

Boende

31 § En utlänning som omfattas av denna lag har rätt till bistånd i form av boende.

Dagersättning

32 § En utlänning som omfattas av denna lag och som saknar egna medel har rätt till bistånd för sin dagliga livsföring (dagersättning).

Särskilt bidrag

33 § Utöver dagersättning enligt 32 § har en utlänning som omfattas av denna lag även rätt till bistånd för andra angelägna behov (särskilt bidrag).

Rätten till bistånd

34 § Bistånd enligt denna lag lämnas till utlänningar under förutsättning att de är registrerade vid ett ankomstcenter.

Dagersättning och särskilt bidrag får inte betalas ut för tid då en utlänning deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program som kan ge rätt till ersättning för deltagande i arbetsmarknadspolitiska insatser.

Utlänningar som vistas på ett statligt ordnat boende har rätt till bistånd även efter det att de har beviljats uppehållstillstånd, om de inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun.

Utlänningar som inte vistas på ett statligt ordnat boende har rätt till bistånd även under en månad från den dag de har beviljats uppehållstillstånd.

35 § En utlänning har inte rätt till dagersättning eller särskilt bidrag under den tid han eller hon

1. underlåter att bo i ett ankomstcenter eller avresecenter enligt 9 eller 21 §, eller

2. bor i ett eget boende i en kommun där en ordning med social prövning har införts enligt 16 § och boendet inte har godkänts av Migrationsverket,
Den som förlorar rätten till dagersättning och särskilt bidrag enligt första stycket ska dessförinnan ha erbjudits plats i ett center.

36 § Den som har inkomst av förvärvsarbete eller som har annan inkomst eller egna tillgångar och som har ett statligt eller kommunalt ordnat boende ska betala ett skäligt belopp som ersättning till Migrationsverket. När kost ingår i inkvarteringen ska skälig ersättning betalas även för detta.

Nedsättning av dagersättning med mera

37 § Dagersättning enligt 32 § får sättas ned för en utlänning som fyllt 18 år om han eller hon

1. försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att inte medverka till att klarlägga sin identitet,
2. försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att hålla sig undan, eller
3. väljer att inte delta i de insatser och aktiviteter som regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, har angett ska vara obligatoriska att delta i.

Nedsättning enligt första stycket får dock inte avse den del av ersättningen som är avsedd att täcka utgifter för utlänningens egen mathållning. Vidare får nedsättning enligt första stycket 3 endast ske om utlänningen kan tillförsäkras en rimlig levnadsstandard.

38 § Dagersättningen får sättas ned helt för en utlänning om han eller hon även efter det att nedsättning har gjorts enligt 37 §

1. försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att inte medverka till att klarlägga sin identitet, eller
2. försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att hålla sig undan,
om utlänningen erbjuds plats på ett boende och fri kost ingår i den erbjudna inkvarteringen.

39 § Bestämmelserna om nedsättning av dagersättning i 37–38 §§ tillämpas också i de fall en utlänning utan giltigt skäl vägrar att medverka till åtgärd som är nödvändig för att ett beslut om avvisning eller utvisning ska kunna verkställas.

Upphörande av rätten till bistånd enligt denna lag

40 § Rätten till bistånd enligt denna lag upphör

1. när uppehållstillstånd ges utom i fall som avses i 2 § 2 samt 34 § tredje och fjärde stycket, eller
2. när utlänningen lämnar landet.

För en vuxen utlänning som inte bor tillsammans med ett eget barn under 18 år eller ett barn under 18 år för vilket han eller hon får anses ha trätt i föräldrarnas ställe upphör rätten till bistånd, om det inte är uppenbart oskäligt, också

1. när utlänningens tidsfrist för frivillig avresa enligt 8 kap. 21 § första stycket utlänningslagen (2005:716) löper ut, eller

2. när beslutet om avvisning eller utvisning får laga kraft, om beslutet inte innehåller någon tidsfrist för frivillig avresa.

Rätten till bistånd upphör dock inte när den tidsfrist som anges i andra stycket 1 löper ut om beslutet om avvisning eller utvisning då inte får verkställas till följd av att Migrationsverket eller en domstol har beslutat om inhibition eller har beviljat ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen. Rätten till bistånd upphör då, om det inte är uppenbart oskäligt, i stället en vecka efter det att beslutet om avvisning eller utvisning på nytt blir verkställbart.

41 § Om rätten till bistånd har upphört enligt 40 § andra eller tredje stycket och Migrationsverket eller en domstol därefter beslutar om inhibition i verkställighetsärendet eller beviljar ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen (2005:716), har utlännningen efter anmälan till Migrationsverket åter rätt till bistånd enligt denna lag. Blir beslutet om avvisning eller utvisning på nytt verkställbart upphör rätten till bistånd, om det inte är uppenbart oskäligt, en vecka efter den tidpunkten.

42 § Den som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas har inte rätt till bistånd.

43 § Om Migrationsverket eller en kommun begär det ska Polismyndigheten lämna den hjälp som behövs för att verkställa ett beslut enligt denna lag att en utlännings som inte längre har rätt till bistånd i form av boende ska lämna sin plats vid boendet.

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.

Övrigt

Överklagande av beslut

44 § Migrationsverkets beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Migrationsverkets beslut om anvisning får dock inte överklagas.

45 § Migrationsverkets beslut får överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets utlännningen vistades när beslutet fattades.

Beslut i fråga om ekonomiskt bistånd enligt denna lag gäller omedelbart.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Rätt att föra talan

46 § Den som har fyllt 16 år har rätt att själv föra sin talan i mål eller ärenden enligt denna lag.

Delgivning

47 § I mål eller ärende enligt denna lag får delgivning inte ske enligt 34–38 och 47–51 §§ delgivningslagen (2010:1932). I mål vid allmän förvaltningsdomstol får dock delgivning ske enligt 48 § första stycket 1 samma lag, om utlännningen har lämnat landet.

Tystnadsplikt

48 § Den som är eller har varit verksam inom verksamhet som drivs av enskild på uppdrag av Migrationsverket eller en kommun, får inte obehörigen röja vad han eller hon då har fått veta om enskildas personliga förhållanden.

Statlig ersättning

49 § En kommun som har ordnat bistånd i form av boende eller svarat för någon annan insats enligt denna lag har rätt till ersättning från staten.

Krig och krigsfara med mera

50 § Regeringen får meddela särskilda föreskrifter som avviker från denna lag, om Sverige är i krig eller krigsfara eller det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara.

Bemyndiganden

51 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vilka grupper av utlänningar som ska bli föremål för anvisning,
2. förfarandet för fördelningen av anvisningar mellan kommuner,
3. vilka kriterier som får beaktas vid fördelningen av anvisningar, och
4. inom vilken tidsfrist mottagande i kommun ska ske.

52 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. kriterier för bedömningen av vilka kommuner som ska omfattas av en ordning med social prövning av boenden som utlänningar ordnar på egen hand,
2. ansökningsförfarandet vid en prövning enligt 16 §,
3. förandet av en förteckning över de kommuner som omfattas av en ordning med social prövning,
4. de kriterier som ska beaktas vid en social prövning enligt 18 § av boenden som utlänningar ordnar på egen hand och ansökningsförfarandet vid en sådan prövning, och
5. den sociala prövningen i övrigt.

53 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. de närmare förutsättningar som ska gälla för att utlännningen ska erbjudas insatser och aktiviteter,
2. vilka insatser och aktiviteter som ska vara obligatoriska för utlännningen att delta i, och

3. insatsernas och aktiviteternas närmare innehåll och omfattning.

Prop. 2019/20:10

Bilaga 2

54 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer fastställer grunder för beräkning av de belopp som avses i 32–33 och 36 §§ samt meddelar närmare föreskrifter om i vilka fall dagersättning och särskilt bidrag får beviljas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020, då lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. ska upphöra att gälla.

Sammanfattning av promemorian Ett socialt hållbart eget boende för asylsökande

Mottagandeutredningen har ansett att det finns starka skäl för att reformera möjligheten för asylsökande att med bibehållen rätt till dagersättning ordna eget boende under asyltiden. Utredningen föreslår därför att en modell med s.k. social prövning införs för asylsökande som bosätter sig i eget boende i vissa kommuner. Enligt utredningen bör regeringen i den fortsatta beredningen av ärendet även överväga att som ett komplement till den sociala prövningen tillfälligt undanta vissa bostadsområden helt från möjligheten till eget boende med bibehållen dagersättning.

Det framstår som angeläget att det skyndsamt läggs fram ett förslag som begränsar de negativa sociala konsekvenserna som kan uppstå då asylsökande väljer att ordna eget boende i vissa bostadsområden med socioekonomiska utmaningar. Sådana konsekvenser är ökad trångboddhet, försämrade förutsättningar för kommunerna att planera för bl.a. skolor samt ökad segregation.

Utredningens betänkande har remitterats. Arbetsmarknadsdepartementet önskar få remissinstansernas synpunkter på såväl betänkandet som på denna promemoria senast den 15 november 2018.

Promemorians förslag syftar till att utveckla utredningens två modeller för att begränsa de negativa sociala konsekvenserna av eget boende för asylsökande, och därmed möjliggöra för regeringen att mer skyndsamt gå vidare med den frågan. En komplettering av utredningens förslag är nödvändig oavsett vilken modell för förändring av eget boende som väljs. Regeringen har inte tagit ställning till vilken modell som bör införas.

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, 18 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 a §

En utlänning som avses i 1 § första stycket 1 och 2 har inte rätt till dagersättning eller särskilt bidrag under den tid som han eller hon i strid med föreskrifter om begränsad rätt till dagersättning m.m. som meddelats med stöd av andra stycket bor i eget boende i en socialt och ekonomiskt utsatt del av en kommun. Detta gäller dock inte om det är uppenbart oskäligt att utlänningen inte får sådant bistånd.

Regeringen får meddela föreskrifter om

1. vilka delar av kommuner som, efter en anmälan av respektive kommun, ska anses vara socialt och ekonomiskt utsatta, och

2. de närmare förutsättningar som ska gälla för att utlänningen inte ska ha rätt till dagersättning eller särskilt bidrag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över betänkandet och promemorian lämnats av Almega, Amnesty international, Arbetsförmedlingen, Arbetsgivarverket, Avesta kommun, Barnombudsmannen, Blekinge läns landsting, Borlänge kommun, Botkyrka kommun, Boverket, Brottsförebyggande rådet, Centrala studiestödsnämnden, Delegationen för migrationsstudier, Delegationen för unga och nyanlända till arbete, Delegationen mot segregation, Diskrimineringsombudsmannen, Domstolsverket, Enköpings kommun, Equmeniakyrkan, Fagersta kommun, Filipstads kommun, Flens kommun, Flyktinggruppernas riksråd, Folkbildningsrådet, Forum - idéburna organisationer med social inriktning, Försäkringskassan, Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Stockholm, Gotlands kommun, Gävle kommun, Göteborgs kommun, Göteborgs Rättighetscenter mot diskriminering, Huddinge kommun, Hultsfreds kommun, Hylte kommun, Inspektionen för vård och omsorg, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Jämställdhetsmyndigheten, Jönköpings kommun, Kalmar kommun, Kammarrätten i Stockholm, Karlstads kommun, Kungsbacka kommun, Landsorganisationen i Sverige, Lessebo kommun, Ljusnarsbergs kommun, LSU – Sveriges ungdomsorganisationer, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Östergötlands län Malmö kommun, Malmö mot Diskriminering, Malmö universitet, Migrationsverket, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Nacka kommun, Norrköpings kommun, Polismyndigheten, Riksdagens ombudsmän (JO), Riksförbundet Sveriges frivilligcentraler, Riksidrottsförbundet, Riksrevisionen, RIO – Rörelsefolk högskolornas intresseorganisation, Ronneby kommun, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, Rädda barnen, SIOS – samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige, Skatteverket, Skellefteå kommun, Skövde kommun, SmåKom, Socialstyrelsen, Sollefteå kommun, Sorsele kommun, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Statistiska centralbyrån, Statskontoret, Stockholms kommun, Stockholms universitet, Studieförbunden, Sundsvalls kommun, Svenska ESF-rådet, Svenska kyrkan, Svenska röda korset, Svenskt Näringsliv, Sverige för UNHCR, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges kvinnolobby, Säkerhetspolisen, Södermanlands läns landsting, Södertälje kommun, Tillväxtverket, Tjänstemännens centralorganisation, Töreboda kommun, Unicef Sverige, Uppsala kommun, Valdemarsviks kommun, Vellinge kommun, Västerbottens läns landsting, Västerås kommun, Åre kommun, Örebro kommun och Östra Göinge kommun.

Civil Rights Defenders, Hela Sverige ska leva, Kungälv kommun, Lantbrukarnas Riksförbund, Ockelbo kommun, Sveriges akademikers centralorganisation, Sveriges muslimska råd, Uppsala läns landsting, Vallentuna kommun och Överkalix kommun har avstått från att yttra sig.

Yttranden har dessutom kommit in från Akademikerförbundet SSR, Arvidsjaurs kommun, Bodens kommun, Burlövs kommun, Folkets Juristbyrå, Föreningen Sveriges Socialchefer, HBT Socialdemokrater Sverige, Hällefors kommun, Jusek, Kumla kommun, Lindesbergs kommun, Luleå kommun, Nora kommun, Offentligägda Folkhögskolors Intresseorganisation, RFSL - Riksförbundet för homosexuella, bisexuella, transpersoners och queeras rättigheter, RFSL Ungdom, Riksförbundet frivilliga samhällsarbetare, Riksförbundet Gode män och Förvaltare, Riksföreningen Gode män Vårdnadshavare, STIL Independent Living Institute, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag, Sveriges kristna råd, Vänersborgs kommun och Östersunds kommun.

Prop. 2019/20:10
Bilaga 5

Lagrådsremissens lagförslag

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, 10 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 a §

En utlänning som avses i 1 § första stycket 1 eller 2 har inte rätt till dagersättning enligt 17 § eller särskilt bidrag enligt 18 § om han eller hon på egen hand ordnar bostad i en del av en kommun som under boendetiden anses ha sociala och ekonomiska utmaningar enligt föreskrifter meddelade med stöd av andra stycket. Detta gäller dock inte om det är uppenbart oskäligt att utlänningen inte får rätt till sådant bistånd.

Regeringen får meddela föreskrifter om vilka delar av en kommun som ska anses ha sociala och ekonomiska utmaningar och om en kommuns möjlighet att i ett anmälningsförfarande ange det närmare urvalet.

Första stycket gäller inte ensamkommande barn.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2019-06-18

Närvarande: F.d. justitieråden Severin Blomstrand och Karin Almgren samt justitierådet Kerstin Calissendorff

Ett socialt hållbart eget boende för asylsökande

Enligt en lagrådsremiss den 5 juni 2019 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Anna Nordström.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

I remissen föreslås en ny paragraf, 10 a §, i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Enligt förslaget ska en asylsökande som på egen hand ordnar bostad i ett område med socioekonomiska utmaningar som huvudregel inte ha rätt till dagersättning eller särskilt bidrag enligt 17 eller 18 § i lagen.

En förutsättning för att den asylsökande inte ska ha rätt till dagersättning eller särskilt bidrag är enligt paragrafens *första stycke* att bostaden är belägen i en del av en kommun som under boendetiden anses ha sociala och ekonomiska utmaningar enligt de föreskrifter som regeringen meddelat. Av författningskommentaren framgår att kommundelen redan vid inflyttningstillfället måste omfattas av regleringen för att den asylsökande ska gå miste om sin rätt till bistånd. Om kommundelen därefter under den asylsökandes boendetid inte längre anses ha sociala och ekonomiska utmaningar återfår den asylsökande sin biståndsrätt.

Enligt Lagrådets mening måste lagtexten ge klart uttryck för de start- och sluttidpunkter som gäller för att den asylsökande inte ska ha någon rätt till ersättning eller särskilt bidrag. Stycket bör lämpligen formuleras på följande sätt.

En utlänning som avses i 1 § första stycket 1 eller 2 har inte rätt till dagersättning enligt 17 § eller särskilt bidrag enligt 18 § om han eller hon på egen hand ordnar bostad och bostaden ligger i en del av en kommun som vid inflyttningen och under den tid utlänningen är bosatt i den anses ha sociala och ekonomiska utmaningar enligt föreskrifter meddelade med stöd av andra stycket. Detta gäller dock inte om det är uppenbart oskäligt att utlänningen inte får rätt till sådant bistånd.

Regeringen bemyndigas enligt *andra stycket* att meddela föreskrifter om vilka delar av en kommun som ska anses ha sociala och ekonomiska utmaningar. Vidare ska regeringen få meddela föreskrifter om en kommuns möjlighet att i ett anmälningsförfarande ange det närmare urvalet.

Vid föredragningen har det framgått att avsikten är att en kommun som, till följd av vad regeringen har föreskrivit, innefattar kommundelar med sociala och ekonomiska utmaningar ska ha ett bestämmande inflytande över vilka av kommundelarna som ska omfattas av regleringen. Därvid har det hänvisats till vikten av att värna om kommunernas självstyre.

Lagrådet ifrågasätter det lämpliga i att låta regeringen i förordning bestämma om kommunernas medverkan. Den roll som kommunerna avses få bör uttryckas tydligare i lagtexten.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 september 2019

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Johansson, Baylan, Hultqvist, Andersson, Bolund, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Linde, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Nilsson, Ernkran, Lindhagen, Hallberg, Nordmark

Föredragande: statsrådet Johansson

Regeringen beslutar proposition Ett socialt hållbart eget boende för asylsökande