

Mottagandelagen

En ny lag för ordnat asylmottagande
och effektivt återvändande

*Slutbetänkande av Utredningen om
ett ordnat initialt mottagande av asylsökande*

Stockholm 2024



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2024:68

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-1021-6 (tryck)

ISBN 978-91-525-1022-3 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Johan Forssell

Regeringen beslutade den 16 september 2021 att ge en särskild utredare i uppdrag att föreslå hur vissa skyldigheter för asylsökande skulle utformas inom ramen för ett ordnat initialt mottagande av asylsökande i statlig regi samt att se över lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (dir. 2021:71). Till särskild utredare förordnades fr.o.m. den 25 oktober 2021 numera f.d. kammarrättsrådet Ingela Fridström. Den 17 mars 2022 beslutade regeringen ett tilläggsdirektiv genom vilket uppdraget delvis ändrades och utredningstiden förlängdes. Tilläggsdirektivet innebar att utredaren skulle föreslå åtgärder för att asylsökande ska bo på Migrationsverkets boenden under hela asyltiden (dir. 2022:16).

Utredningen lämnade i november 2022 delbetänkandet *En ny ordning för asylsökandes boende* (SOU 2022:64). Delbetänkandet innehöll förslag på åtgärder för att fler asylsökande ska bo på Migrationsverkets asylboenden, en skyldighet för asylsökande att delta i samhällsintroduktion samt åtgärder vid misskötsamhet på asylboenden.

Regeringen beslutade den 22 juni 2023 om ytterligare ett tilläggsdirektiv (dir. 2023:93) som innebar att uppdraget utvidgades och utredningstiden förlängdes. Uppdraget utvidgades till att även föreslå ytterligare åtgärder och sanktioner för att boendesystemet ska efterlevas samt att bland annat se över att det svenska regelverket i fråga om mottagningsvillkor inte är mer förmånligt än miniminivåerna enligt EU-rätten. Den 23 maj 2024 beslutade regeringen att förlänga utredningstiden (dir. 2024:47). Utredningens kvarvarande uppdrag ska slutredovisas senast den 15 oktober 2024.

Regeringen har tagit om hand förslagen i delbetänkandet i lagrådsremissen *En ny ordning för asylsökandes boende*.

Som experter förordnades den 16 november 2021 departementssekreteraren Christina Björk (Socialdepartementet), numera kanslirådet Lisa Cederberg (Justitiedepartementet) departementssekreteraren Elin Fernhed (Justitiedepartementet), kanslirådet Karin Frank (sedermera Justitiedepartementet), departementssekreteraren Marcus Johansson (Finansdepartementet), utredaren Karin Perols (Sveriges Kommuner och Regioner) och verksjuristen Fredrik Stenhammar (Migrationsverket).

Marcus Johansson entledigades från sitt uppdrag den 25 april 2022 och departementssekreteraren Mårten Berg (Finansdepartementet) förordnades dagen efter i stället som expert. Elin Fernhed entledigades från sitt uppdrag den 30 juni 2022 och departementssekreteraren Tina Lindmark (Justitiedepartementet) förordnades den 15 augusti 2022 i stället som expert. Tina Lindmark och Lisa Cederberg entledigades från sina uppdrag den 27 augusti 2023 och rättssakkunnige Alexandra Alehammar Wallinder (Justitiedepartementet) och departementssekreteraren Amanda Björklund (Justitiedepartementet) förordnades dagen efter i stället som experter. Mårten Berg entledigades från sitt uppdrag den 14 september 2023 och ämnesrådet Sverker Lönnerholm (Finansdepartementet) förordnades dagen efter i stället som expert. Karin Frank entledigades från sitt uppdrag den 24 september 2023 och kanslirådet Christine Johansson (Arbetsmarknadsdepartementet) och departementssekreteraren Kristoffer Tunander (Justitiedepartementet) förordnades dagen efter i stället som experter. Christina Björk entledigades från sitt uppdrag den 2 oktober 2023 och departementssekreteraren Samira Aqil (Socialdepartementet) förordnades dagen efter i stället som expert.

Hovrättsassessorn Kajsa Johansson anställdes som sekreterare i utredningen den 25 oktober 2021 (föräldraledig från den 5 februari 2024). Filosofie doktor i nationalekonomi Susanna Holzer anställdes som sekreterare i utredningen för att utarbeta konsekvensanalyserna den 1 mars 2022. Kammarrättsfiskalen Louise Falk Gustafsson anställdes som sekreterare i utredningen den 18 december 2023. Susanna Holzer entledigades från sitt uppdrag den 19 april 2024. Den rättslige experten Anders Bengtsson anställdes som sekreterare i utredningen den 13 maj 2024.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande (Ju 2021:12). Härmed överlämnas slutbetänkandet *Mottagandelagen. En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande* (SOU 2024:68).

Stockholm i oktober 2024

Ingela Fridström

Louise Falk Gustafsson
Anders Bengtsson

Innehåll

Sammanfattning	23
1 Författningsförslag.....	39
1.1 Förslag till mottagandelag (2026:00)	39
1.2 Förslag till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160).....	58
1.3 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).....	59
1.4 Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395).....	60
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet	63
1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet	64
1.7 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).....	66
1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten	67
1.9 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	68
1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap	69

1.11	Förslag till lag om ändring i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.	70
1.12	Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)	72
1.13	Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	73
1.14	Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	75
1.15	Förslag till lag om ändring i lagen (2017:527) om studiestartsstöd	77
1.16	Förslag till lag om ändring i lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare	78
1.17	Förslag till lag om ändring i lagen (2022:856) om omställningsstudiestöd	79
1.18	Förslag till mottagandeförordning (2026:00)	81
1.19	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:362) om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar	87
1.20	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande	88
1.21	Förslag till förordning om ändring i studiestödsförordningen (2000:655)	91
1.22	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet	92
1.23	Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97)	93
1.24	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:543) om anmälningavgift och studieavgift vid universitet och högskolor	97
1.25	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar	99

1.26	Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185).....	102
1.27	Förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)	103
1.28	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.....	104
1.29	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:521) om statsbidrag till särskilda folkbildningsinsatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare	105
1.30	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:993) om statsbidrag för utbildning i svenska för invandrare	106
1.31	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning	108
1.32	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1363) om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare ...	111
1.33	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1364) om statsbidrag till verksamheter för asylsökande m.fl.....	113
1.34	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.	114
1.35	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser	125
1.36	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:298) om undantag från plan- och byggregler för enkla förläggningar för vissa utlänningar	126
1.37	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:1008) om anvisning av en kommun som ska ordna boende för vissa utlänningar	127

1.38	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2023:363) om samordningsnummer	130
2	Utredningens arbete och uppdrag	131
2.1	Utredningens uppdrag	131
2.2	Utredningens arbete	134
3	En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande	135
3.1	Behov av översyn av lagen om mottagande av asylsökande m.fl.	135
3.2	En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande	137
3.3	Utvecklingen inom internationell rätt med betydelse för mottagandet av asylsökande	139
3.3.1	Det nya omarbetade mottagandedirektivet	140
3.3.2	Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna ...	147
3.4	Mottagandet av personer som omfattas av massflyktsdirektivet	148
4	Vilka som omfattas av lagen	151
4.1	Lagen om mottagande av asylsökande m.fl.	151
4.1.1	Personer som har sökt asyl	152
4.1.2	Personer som har uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd	157
4.1.3	Tillståndssökande	158
4.1.4	Undantag från lagens tillämpningsområde	160
4.1.5	Lagens förhållande till andra regelverk	160
4.2	Utredningens överväganden	169
4.2.1	Personer som har sökt asyl	169
4.2.2	Personer som har uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd	180
4.2.3	Tillståndssökande	181

4.3	Mottagandelagens tillämpningsområde	182
4.3.1	Mottagandelagen ska omfatta personer som har sökt asyl och personer med tillfälligt skydd	183
4.3.2	Personerna ska upphöra att omfattas av mottagandelagen när de folkbokförs eller lämnar landet	188
4.3.3	Personerna ska omfattas av mottagandelagen på nytt om de meddelas beslut om utvisning eller kommer tillbaka till landet	192
4.4	Undantag från lagens tillämpningsområde	194
4.4.1	Personer som har uppehållstillstånd och är folkbokförda när ansökan görs	195
4.4.2	Barn som bor tillsammans med vårdnadshavare som inte omfattas av lagen	196
4.4.3	EU-medborgare	197
4.4.4	Bevispersoner	197
4.4.5	Personer vars ansökan om uppehållstillstånd handläggs enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar	198
5	Åtgärder för ett ordnat mottagande av asylsökande	199
5.1	Utgångspunkter för utredningens överväganden	200
5.1.1	Bakgrund till uppdraget att föreslå åtgärder för ett ordnat mottagande	200
5.1.2	Rätt till frihet, säkerhet och rörelsefrihet enligt Europakonventionen	201
5.1.3	Skydd mot frihetsberövande enligt regeringsformen	211
5.1.4	Anvisning av boende och begränsning av rörelsefriheten enligt EU-rätten	213
5.1.5	Anmälningsskyldighet och områdesbegränsning i svensk rätt	227
5.1.6	Fler åtgärder bör föreslås	230
5.2	Asylsökandes närvaro på asylboendena ska kontrolleras ...	234
5.2.1	Skäl för förslaget	234
5.2.2	Hur närvarokontrollen ska genomföras	236

5.2.3	Närvarokontrollens omfattning	238
5.2.4	Möjlighet att begära tillstånd för frånvaro	239
5.2.5	Närvarokontrollen ska inte gälla barn under 16 år	241
5.2.6	Författningsreglering	242
5.2.7	Dataskydd och personuppgiftsbehandling	243
5.3	Asylsökande ska vistas inom ett begränsat geografiskt område	244
5.3.1	Skäl för förslaget	244
5.3.2	Områdets omfattning	247
5.3.3	Möjlighet att begära tillstånd för att vistas utanför området	250
5.3.4	Författningsreglering	251
5.3.5	Polismyndigheten ska underrätta Migrationsverket om asylsökande vistas utanför området	251
5.4	Migrationsverket ska i vissa situationer kunna fatta individuella beslut om boendeskyldighet och anmälningsskyldighet	252
5.4.1	Skäl för förslaget	253
5.4.2	Begreppen allmän ordning och avvikerisk	254
5.4.3	Hur anmälningsskyldigheten ska genomföras	257
5.4.4	Anmälningsskyldighetens omfattning	257
5.4.5	Möjlighet att begära tillstånd för frånvaro	258
5.4.6	Anmälningsskyldigheten ska inte gälla barn under 16 år	259
5.4.7	Asylansökan kan komma att betraktas som återkallad om anmälningsskyldigheten inte fullgörs	259
5.4.8	Överklagbarhet	259
5.4.9	Författningsreglering	260
5.4.10	Dataskydd och personuppgiftsbehandling	261
5.5	Dagersättningen ska sättas ned om den asylsökande vistas utanför det län där asylboendet är beläget eller åsidosätter en individuell anmälningsskyldighet	261
5.5.1	Skälen för förslaget	262

5.5.2	Förutsättningar för att dagersättningen ska sättas ned	263
5.5.3	Beslut om nedsättning.....	265
5.6	Ytterligare konsekvenser om skyldigheterna inte uppfylls	266
5.6.1	Utredningens överväganden	266
5.7	Undantag från skyldigheterna i enskilda fall.....	267
5.7.1	Barn	268
5.7.2	Personer med familjemedlemmar som inte är asylsökande.....	272
5.7.3	Personer med särskilda behov.....	273
5.7.4	Personer med stark anknytning till en kommun	273
5.8	Undantag från skyldigheterna i särskilda situationer	274
5.9	Förslagen är förenliga med internationell rätt och grundlag.....	275
5.9.1	Åtgärderna har stöd i EU:s rättsakter	276
5.9.2	Åtgärderna kan inte anses utgöra ett frihetsberövande.....	281
5.9.3	Åtgärderna utgör en tillåten begränsning av rörelsefriheten	282
5.9.4	Förslagen är förenliga med barnkonventionen....	283
6	Utvärdering av 2016 års ändring i lagen om mottagande av asylsökande m.fl.....	285
6.1	Uppdrag och lösningsmetod	285
6.1.1	Utredningens uppdrag	286
6.1.2	Utredningens lösningsmetod	286
6.2	Vad föranledde lagändringen 2016?	287
6.3	Migrationsverkets återvändandeärenden	290
6.3.1	Beskrivande statistik över återvändandeärenden.....	291
6.3.2	Återvändandeärendens fyra utfall.....	294
6.3.3	Kort om verkställighetshinder.....	296

6.4	Vilka konsekvenser har lagändringen 2016 fått?	297
6.4.1	Tidigare iakttagelser	298
6.4.2	Har resurser frigjorts?	302
6.4.3	Har incitamenten att återvända självmant påverkats?	304
6.4.4	Har benägenheten att avvika påverkats?	306
6.4.5	Sammanfattning av utredningens utvärdering.....	307
6.5	Utredningens överväganden	309
6.5.1	Konsekvenser av en ändrad rätt till bistånd.....	310
6.5.2	Asylboenden och boendedygn	311
6.5.3	Kostnaden om biståndsreglerna återgår till de villkor som gällde innan 2016.....	313
6.5.4	Sammanfattning	316
7	Åtgärder för ett effektivt återvändande	317
7.1	Utgångspunkter för utredningens överväganden	318
7.1.1	Rättigheter för personer med avlägsnandebeslut	318
7.1.2	Reglering i andra stater	320
7.1.3	Personer med avlägsnandebeslut ska bo på asylboende.....	323
7.2	Personer med avlägsnandebeslut ska anmäla sig på asylboendet	325
7.3	Personer med avlägsnandebeslut ska vistas inom ett begränsat geografiskt område	327
7.4	Dagersättningen ska kunna sättas ned om skyldigheterna inte uppfylls	329
7.5	Ytterligare konsekvenser om skyldigheterna inte uppfylls.....	330
7.5.1	Förvar.....	331
7.5.2	Straffrättsliga sanktioner eller avgifter bör för närvarande inte införas	337
7.6	Undantag från skyldigheterna i enskilda fall	346

7.7	Undantag från skyldigheterna i särskilda situationer	347
7.8	Förslagen är förenliga med internationell rätt.....	348
8	Bistånd enligt lagen och möjligheten att arbeta	351
8.1	Förmåner som ska kunna utgå enligt mottagandelagen	351
8.1.1	Logi.....	352
8.1.2	Dagersättning och särskilt bidrag	355
8.1.3	Övergångsersättning	357
8.2	Rätten till förmåner enligt mottagandelagen	359
8.2.1	Allmänt om rätten till bistånd enligt lagen	359
8.2.2	När asylansökan prövas.....	361
8.2.3	När uppehållstillstånd har beviljats	365
8.2.4	När beslut om avvisning eller utvisning har meddelats	372
8.2.5	Särskilda bestämmelser för personer med tillfälligt skydd	376
8.2.6	Särskilda bestämmelser för ensamkommande barn.....	379
8.3	Miniminivåer enligt EU-rätten	381
8.3.1	Regelverket ska anpassas till miniminivåer enligt EU-rätten.....	381
8.3.2	Materiella mottagningsvillkor.....	382
8.3.3	Överväganden om ekonomiskt bidrag enligt mottagandelagen	393
8.3.4	Undantag från kravet på arbetstillstånd	405
8.3.5	Överväganden om undantag från kravet på arbetstillstånd	409
8.4	Skyldighet att bekosta mottagandet	416
8.4.1	Skyldighet att bekosta materiella mottagningsvillkor	417
8.4.2	Överväganden om skyldighet att bekosta materiella mottagningsvillkor	423
8.4.3	Skyldighet att bekosta hälso- och sjukvård.....	427
8.4.4	Överväganden avseende skyldighet att bekosta hälso- och sjukvård.....	431

8.5	Kommuners ansvar för logi i vissa fall	436
8.5.1	Boende för asylsökande i extraordinära situationer.....	436
8.5.2	Boende för personer som omfattas av mottagandelagen efter anvisning enligt bosättningslagen.....	443
8.5.3	Kommuners rätt till ersättning för boendet.....	446
9	Lagens förhållande till socialtjänstlagen	447
9.1	Gränsdragning mot socialtjänstlagen	447
9.1.1	Gränsdragningsproblematik.....	448
9.1.2	Bistånd enligt socialtjänstlagen	450
9.1.3	Bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.....	453
9.1.4	Gränsdragning i domstolspraxis.....	454
9.2	Överväganden och förslag.....	456
9.2.1	En tydligare ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna	456
9.2.2	Två tänkbara alternativ.....	458
9.2.3	Ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen ska inte utgå när personen omfattas av mottagandelagen	460
9.2.4	Migrationsverkets ansvar för logi.....	461
9.2.5	Den kompetens som finns hos kommunerna bör tas tillvara.....	466
9.2.6	Ersättning till kommunerna för fler insatser enligt socialtjänstlagen	478
9.3	En alternativ väg	486
9.3.1	Ansaret för sociala insatser skulle begränsas till vad som följer av internationell rätt.....	486
9.3.2	Bistånd enligt socialtjänstlagen skulle som regel inte utgå när personen omfattas av mottagandelagen.....	493
9.3.3	Migrationsverket skulle se till att de som tar emot bistånd kan tillgodose grundläggande behov	495

9.3.4	Migrationsverkets ansvar för insatser skulle vara begränsat	497
9.3.5	Bedömning och utförande skulle kräva kompetens inom social omsorg	500
9.3.6	Ansvar enligt mottagandelagen när boende ordnas av en kommun skulle vara mer begränsat	502
10	Ändringar i andra regelverk.....	505
10.1	Utgångspunkter för utredningens överväganden	505
10.1.1	De som omfattas av mottagandelagen bör inte ha rätt till andra förmåner av samma slag	506
10.1.2	De som ansöker om fortsatt uppehållstillstånd i tid ska inte förlora rätten till insatser och förmåner.....	508
10.1.3	När uppehållstillstånd upphör att gälla bör rätten till insatser och förmåner begränsas	510
10.2	Utredningens överväganden och förslag	511
10.2.1	Bosättning och mottagande i en kommun.....	512
10.2.2	Etablering och etableringsersättning.....	516
10.2.3	Bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken.....	521
10.2.4	Arbetsbaserade förmåner och arbetslöshetsförsäkring	526
10.2.5	Studiestöd och avgiftsfri utbildning vid högskola eller universitet.....	527
10.2.6	Hälso- och sjukvård	532
10.2.7	Utbildning enligt skollagen.....	541
10.2.8	Socialtjänstlagen	546
10.2.9	Ersättning till kommuner och regioner.....	548
10.2.10	Särskilt om personer som har sökt eller beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd	555

11	Informationsöverföring.....	557
11.1	Bakgrund.....	557
11.1.1	Allmänt om informationsöverföring mellan myndigheter	557
11.1.2	Sekretess och personuppgiftsbehandling i Migrationsverkets verksamhet	562
11.1.3	Registrering av personer som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl.	565
11.2	Informationsöverföring gällande personer som omfattas av mottagandelagen.....	567
11.2.1	Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten....	567
11.2.2	Centrala studiestödsnämnden.....	570
11.2.3	Arbetsförmedlingen.....	572
11.2.4	Regionerna.....	573
11.2.5	Kommunerna.....	574
11.2.6	Skatteverket.....	580
11.3	Åtgärder för bättre informationsöverföring.....	582
11.3.1	Alla som omfattas av mottagandelagen ska vara registrerade vid en mottagningsenhet....	582
11.3.2	Migrationsverket ska lämna uppgift om någon omfattas av mottagandelagen.....	586
11.3.3	Migrationsverket ska lämna uppgifter till kommunen om barn och ungdomar som omfattas av mottagandelagen	591
11.3.4	Uppgift om uppehållstillstånd ska anges i folkbokföringsdatabasen	595
11.3.5	En mer ändamålsenlig sekretessreglering för mottagandet bör övervägas.....	604
12	Ändring och återkrav av bistånd enligt lagen	607
12.1	Ändring av beslut om dagersättning	607
12.1.1	Ändring av beslut om dagersättning enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.....	607
12.1.2	Migrationsverket ska kunna ändra beslut om dagersättning enligt mottagandelagen.....	610

12.2	Återkrav av felaktiga utbetalningar.....	611
12.2.1	Allmänt om återkrav av felaktiga utbetalningar	612
12.2.2	Migrationsverket ska kunna återkräva felaktiga utbetalningar	615
13	Övriga överväganden och förslag	625
13.1	Övriga bestämmelser som förs över från lagen om mottagande av asylsökande m.fl.	625
13.2	Övriga följdändringar	629
14	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	631
14.1	Ikraftträdande	631
14.2	Övergångsbestämmelser.....	632
15	Konsekvensbeskrivning	635
15.1	Inledning.....	635
15.2	Utgångspunkter och förutsättningar för konsekvensanalysen	636
15.2.1	Allmänt om konsekvensanalysen	636
15.2.2	Osäkerheten kring antal asylsökande till Sverige.....	636
15.3	Ekonomiska konsekvenser för staten.....	640
15.3.1	Migrationsverket	640
15.3.2	Polismyndigheten.....	668
15.3.3	Kriminalvården	669
15.3.4	Domstolarna och Åklagarmyndigheten.....	670
15.3.5	Skatteverket	672
15.3.6	Länsstyrelserna	673
15.3.7	Statens servicecenter	673
15.3.8	Sammanfattning av de offentligfinansiella konsekvenserna av utredningens förslag.....	674
15.4	Övriga konsekvenser	675
15.4.1	Konsekvenser för den enskilda individen	675
15.4.2	Konsekvenser för jämställdheten	682
15.4.3	Konsekvenser för barn i familj.....	683

15.4.4	Konsekvenser för ensamkommande barn.....	690
15.4.5	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	692
15.4.6	Konsekvenser för kommuner och regioner.....	692
15.4.7	Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service.....	694
15.4.8	Brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	695
15.4.9	Konsekvenser för företag	699
15.4.10	Förslagens förenlighet med internationell rätt....	699
15.4.11	Konsekvenser för klimat- och miljö	699
15.4.12	Konsekvenser för integrationen.....	700
15.5	Förslag till finansiering.....	703
16	Författningskommentar	705
16.1	Förslaget till mottagandelag (2026:00)	705
16.2	Förslaget till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160).....	759
16.3	Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).....	760
16.4	Förslaget till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)	760
16.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet	763
16.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet	764
16.7	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	765
16.8	Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten	765

16.9 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).....	766
16.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap...	767
16.11 Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.	767
16.12 Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)	769
16.13 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	770
16.14 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	771
16.15 Förslaget till lag om ändring i lagen (2017:527) om studiestartsstöd.....	773
16.16 Förslaget till lag om ändring i lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare	773
16.17 Förslaget till lag om ändring i lagen (2022:856) om omställningsstudiestöd.....	774

Referenser	777

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2021:71	791
Bilaga 2 Kommittédirektiv 2022:16	813
Bilaga 3 Kommittédirektiv 2023:93	821
Bilaga 4 Kommittédirektiv 2024:47	829
Bilaga 5 Metodbeskrivning till kapitel 6.....	831

Sammanfattning

Mottagandelagen – en ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande

Utredningens uppgift inför detta slutbetänkande har bestått av tre övergripande delar: att se över lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. och gränsdragningen mot andra regelverk, att föreslå åtgärder för ett ordnat mottagande av asylsökande och att lämna förslag för att den svenska regleringen av asylsökandes mottagningsvillkor ska anpassas till miniminivåer enligt EU-rätten.

Utredningen har valt att föreslå att en ny lag ska reglera mottagandet av vissa utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd i Sverige i stället för den nuvarande lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Syftet med den nya lagen är att säkerställa att regelverket är modernt och ändamålsenligt samt att åtgärda otydligheter, brister och luckor i regelverket och skapa legitimitet och ett långsiktigt hållbart regelverk. Flera av bestämmelserna i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. förs över till den nya lagen. Många bestämmelser är dock nya. Lagen föreslås heta mottagandelagen (2026:00).

Här följer en sammanfattning av uppdraget och de huvudsakliga förslagen.

Lagens tillämpningsområde

Den första delen av uppdraget som handlat om översyn av det nuvarande regelverket har innefattat att ta ställning till hur de kategorier av utlänningar som omfattas av lagen, och därmed omfattas av de rättigheter och skyldigheter rörande bland annat bistånd och boende som lagen innehåller, bör avgränsas och definieras. I uppdraget

har också ingått att ta ställning till när utlänningar ska upphöra att omfattas av lagen.

Utredningen föreslår att mottagandelagens personkrets i huvudsak ska vara den samma som enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. i dag. Det innebär att lagen omfattar utlänningar som har sökt asyl och utlänningar som omfattas av massflyktsdirektivet. Den nuvarande personkategorin tillståndssökande föreslås inte tas med.

Utredningen föreslår att de utlänningar som omfattas av mottagandelagen i regel ska upphöra att omfattas av lagen när de samtidigt har uppehållstillstånd och är folkbokförda. Folkbokföringen utgör enligt utredningens bedömning en tydlig slutpunkt för lagens tillämpningsområde som både enskilda och andra aktörer enkelt kan förhålla sig till. De som omfattas av systemet med anvisning enligt lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning föreslås dock inte upphöra att omfattas av mottagandelagen innan de har tagits emot i en kommun efter anvisning eller tackat nej till en sådan anvisning.

Utredningen föreslår vidare att utlänningar som inte har uppehållstillstånd ska upphöra att omfattas av mottagandelagen när de lämnar landet.

Utredningen föreslår också att utlänningar som har upphört att omfattas av mottagandelagen under vissa förutsättningar ska kunna omfattas av den på nytt. De som har upphört att omfattas av lagen efter att ha beviljats uppehållstillstånd och folkbokförts föreslås exempelvis omfattas av lagen på nytt om de meddelas ett beslut om utvisning som får verkställas.

På motsvarande sätt som i dag föreslås att vissa kategorier helt undantas från mottagandelagens tillämpningsområde. Det gäller exempelvis barn som bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd eller som av andra skäl inte omfattas av lagen. Inte heller EU-medborgare omfattas som utgångspunkt av lagen. Även vissa andra utlänningar ska inte omfattas av lagen. En ny grupp som föreslås undantas från lagens tillämpningsområde är personer som omfattas av lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar.

Förmåner enligt lagen

Utredningens förslag innebär att bestämmelserna om förmåner i mottagandelagen utformas på ett annat sätt än enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. I stället för att ange när rätten till bistånd upphör, regleras när det finns rätt till respektive förmån i olika situationer och för olika grupper.

De som omfattas av mottagandelagen föreslås under vissa förutsättningar ha rätt till logi samt ekonomiskt bistånd i form av dagersättning, särskilt bidrag och en ny sorts ersättning som kallas för övergångsersättning.

För utlänningar med tillfälligt skydd föreslås särskilda regler och andra villkor än de som gäller för asylsökande. Särskilda bestämmelser föreslås liksom i dag gälla för ensamkommande barn. Utredningen bedömer att det nuvarande systemet för mottagande av ensamkommande barn inte bör ändras.

Utredningens förslag innebär att asylsökandes medverkan till klarläggande av identiteten blir ett villkor för dagersättning snarare än en nedsättningsgrund, så som enligt gällande ordning.

Utredningen har också haft uppgiften att utvärdera konsekvenserna av 2016 års förändringar av reglerna om när rätten till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. upphör. Syftet har varit att utvärdera om förändringarna har fått de avsedda effekterna, bland annat för återvändandearbetet. Utredningen bedömer att de förändringar av rätten till bistånd som infördes 2016 inte har uppnått sitt syfte, bland annat att öka incitamentet för gruppen att frivilligt lämna landet. Utredningen föreslår därför i viss mån en återgång till de villkor som rådde före 2016. Det innebär att även vuxna utan barn som har verkställbart beslut om avvisning eller utvisning ges rätt till bistånd under vissa villkor, till dess att de lämnar landet.

För att underlätta individens övergång mellan de olika statliga systemen föreslår utredningen vidare att en ny sorts ersättning som kallas övergångsersättning ska införas för personer som beviljats uppehållstillstånd. Syftet är att ersättningen ska kunna användas under det glapp som uppstår till följd av att dagersättningen betalas ut i förskott medan andra ersättningar betalas ut i efterskott. Ersättningen ska betalas ut som ett engångsbelopp i samband med att en person som har uppehållstillstånd upphör att omfattas av mottagandelagen och skrivs ut från Migrationsverkets mottagningssystem.

Boende för asylsökande i extraordinära situationer

I utredningens uppdrag har ingått att analysera om, och i så fall hur, regelverket bör anpassas för att förbättra möjligheterna att tillhandahålla insatser vid extraordinära situationer i asylmottagandet. Utredningen föreslår att Migrationsverket ska få anvisa en kommun som ska ordna boende för asylsökande om tillströmningen av asylsökande har varit eller kan förväntas bli särskilt omfattande och det är nödvändigt för att tillgodose behovet av boendeplatser. I dag finns ingen sådan skyldighet för kommunen. Förslaget är tänkt att fungera som en ventil för situationer då antalet asylsökande som kommer till Sverige ökar på ett sätt som innebär att det blir svårt för Migrationsverket att tillhandahålla plats på asylboende till alla.

Boende för personer som omfattas av mottagandelagen efter anvisning enligt bosättningslagen

Utredningen föreslår att kommunerna ska ha ansvar för att ordna boende för personer som fortsätter att omfattas av mottagandelagen efter att ha flyttat till en kommun som har anvisats enligt bosättningslagen. Ansvaret gäller så länge personen omfattas av mottagandelagen. Ansvaret inträder när personen flyttar till kommunen och gäller tills personen blir folkbokförd och således upphör att omfattas av mottagandelagen. Därefter kvarstår kommunens skyldighet att ta emot personen för bosättning i enlighet med bosättningslagen.

Lagens förhållande till andra regelverk

En del av utredningens uppdrag att se över den nuvarande lagen om mottagande av asylsökande m.fl. har varit att se över gränsdragningen mot andra regelverk. I det uppdraget har ingått att ta ställning till vilka förmåner och insatser som ska erbjudas enligt lagen och tydliggöra hur dessa kan samordnas med insatser enligt andra regelverk. En given utgångspunkt har varit att enskilda inte ska ha rätt till förmåner av samma slag enligt flera olika regelverk samtidigt eller under en längre tid än de olika regelverken medger.

Lagens förhållande till socialtjänstlagen

En central del av översynen av gränsdragningen mot andra regelverk är mottagandelagens förhållande till socialtjänstlagen (2001:453). Utredningen föreslår förtydliganden av ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och kommunerna för att klargöra vilken aktör som har ansvar för att bistå med olika typer av insatser till utlänningar som omfattas av mottagandelagen.

Utredningen föreslår att utlänningar som omfattas av mottagandelagen inte ska ha rätt till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Konsekvensen av förslaget är att socialtjänstlagen i övrigt är tillämplig och att asylsökande och massflyktingar kan få en prövning av rätten till andra typer av insatser som kan ges enligt den lagen. Det krävs inte som i dag en prövning av om förmånerna är av motsvarande karaktär.

Av socialtjänstlagen följer att socialnämnden i vistelsekommunen ska ta ställning till rätten till insatser i form av stöd och hjälp i boende så som hemtjänst, särskilda boendeformer, skyddat boende eller annat lämpligt tillfälligt boende till följd av hot, våld eller andra övergrepp. Utredningen föreslår även att en kommun får rätt till ersättning för sociala insatser som ges till personer som omfattas av mottagandelagen i fler situationer än i dag.

Utredningen bedömer att det ska ingå i Migrationsverkets ansvar för logi enligt mottagandelagen att göra nödvändiga fysiska anpassningar av boendemiljön på asylboenden. Utredningen föreslår där emot att det inte ska ingå i Migrationsverkets ansvar för logi att driva eller att uppdra åt andra att driva asylboenden i form av särskilda vårdboenden.

Ändringar i andra regelverk

Utredningen har även haft i uppgift att se över följdändringar i fråga om personkretsen i andra författningar. I den delen av uppdraget har ingått att överväga om det finns ett behov av följdändringar i andra författningar som reglerar vilka insatser som ska erbjudas asylsökande och andra utlänningar som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. I denna del har också ingått att överväga om det finns ett behov av att förändra eller tydliggöra när de olika personkategorierna ska omfattas av de olika regelverken.

Enligt utredningens bedömning finns det behov av att göra ett antal ändringar i andra regelverk, både till följd av den föreslagna mottagandelagen och till följd av de ändringar som har genomförts i utlänningslagen (2005:716) under de senaste åren. I sina överväganden har utredningen utgått från tre generella utgångspunkter: Att de som omfattas av mottagandelagen inte bör ha rätt till andra förmåner av samma slag, att de som ansöker om fortsatt uppehållstillstånd i tid inte ska förlora rätten till insatser och förmåner enligt andra regelverk medan ansökan prövas, samt att rätten till insatser enligt andra regelverk bör begränsas när uppehållstillstånd upphör att gälla.

Med anledning av detta föreslår utredningen en rad ändringar i andra regelverk. Förslagen innebär bland annat att etableringsersättning, bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken och studiestöd enligt studiestödslagen (1999:1395) inte ska utgå under tiden som en person omfattas av mottagandelagen.

Utredningens förslag innebär vidare att i situationer då en person som omfattas av lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. samtidigt kan anses vara bosatt enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) ska lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. tillämpas. De som omfattas av den lagen ska således inte erbjudas vård enligt hälso- och sjukvårdslagen.

Utredningen bedömer också att det finns ett behov av följdändringar för att förtydliga att en region ska erbjuda utlännningar som omfattas av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. läkemedel som ingår i läkemedelsförmånerna enligt lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m. Detta gäller endast de läkemedel och andra varor som föreskrivs i samband med vård som ges med stöd av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

Enligt utredningens förslag ska personer som omfattas av mottagandelagen anses som bosatta i Sverige vid tillämpningen av skollagen (2010:800), så länge de inte är folkbokförda. Detta ska gälla även om de har meddelats ett beslut om avvisning eller utvisning. Om de håller sig undan så att beslutet inte kan verkställas ska de dock jämföras med personer som vistas i Sverige utan stöd av myndighetsbeslut eller författning. De som omfattas av mottagandelagen efter att deras uppehållstillstånd har upphört att gälla ska inte ha rätt till utbildning i större omfattning än andra som omfattas av mottagandelagen, även om de är folkbokförda.

Utredningen lämnar därutöver förslag till följdändringar i författningar som reglerar statlig ersättning och som är nödvändiga för att utredningens förslag ska kunna genomföras.

En förbättrad informationsöverföring

I utredningens uppdrag har även ingått att föreslå hur informationsöverföring mellan aktuella myndigheter kan förbättras i fråga om till exempel vilka insatser eller vilket bistånd som en utlänning som omfattas av lagen har beviljats. Syftet är bland annat att tillförsäkra korrekta utbetalningar.

Utredningens föreslår att en kommun som beviljat boende för personer som omfattas av mottagandelagen ska vara skyldig att lämna de uppgifter till Migrationsverket som behövs för att verket ska kunna bedöma personernas rätt till bistånd. Enligt utredningens förslag ska även Migrationsverket till den kommun som anvisats att ordna boende lämna de uppgifter om en utlänning som behövs för kommunens anordnande av boendet.

Utredningen föreslår vidare att Migrationsverket på begäran av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden eller en socialnämnd ska lämna uppgift om en viss person omfattas av mottagandelagen.

Migrationsverket ska också enligt förslaget till den ansvariga myndigheten i aktuell kommun lämna uppgifter om barn mellan 3 och 18 år som omfattas av mottagandelagen och vistas i kommunen. Uppgifter ska även lämnas om ungdomar över 18 år som omfattas av mottagandelagen och som går en gymnasieutbildning som har påbörjats före 18 års ålder.

Utredningen föreslår vidare att de som omfattas av mottagandelagen ska vara registrerade hos Migrationsverket samt att det ska framgå av personens tillfälliga kort eller uppehållstillståndskort att han eller hon omfattas av lagen. Av kortet ska det också framgå om personen håller sig undan så att ett beslut om av- eller utvisning inte kan verkställas.

Utredningen föreslår även att uppgift om uppehållstillstånd för en folkbokförd person ska registreras i folkbokföringsdatabasen. Där ska det anges att en person har uppehållstillstånd så länge uppehållstillståndet gäller och när en ansökan om fortsatt uppehållstill-

stånd, statusförklaring eller ställning som varaktigt bosatt är under prövning, under förutsättning att ansökan har gjorts innan det tidigare tillståndet upphörde att gälla. Vidare föreslår utredningen att Migrationsverket ska underrätta Skatteverket direkt när ett uppehållstillstånd löper ut, om personen inte har ansökt om fortsatt tillstånd, statusförklaring eller ställning som varaktigt bosatt.

Rätt att ompröva dagersättning och återkräva felaktigt utbetalt bistånd

En annan del av uppdraget har bestått i att analysera vilka ändringar av regelverket som behövs för att säkerställa att Migrationsverket kan besluta om att återkräva felaktigt utbetalt bistånd samt ändra eller återkalla beslut om bistånd om förhållandena för den som får biståndet förändrats.

Utredningen föreslår att Migrationsverket ges en lagreglerad rätt att ompröva ett beslut om beviljad dagersättning när något förhållande som påverkar rätten till dagersättning eller dagersättningens storlek har ändrats.

Utredningen föreslår vidare åtgärder för att ge Migrationsverket möjlighet att återkräva felaktigt utbetalt bistånd samt ändra eller återkalla beslut vid ändrade förhållanden. Förslagen innebär att Migrationsverket får en uttrycklig rätt att ändra gynnande beslut om dagersättning och kräva tillbaka ekonomiskt bistånd som har betalats ut felaktigt eller med för högt belopp. Migrationsverket får en uttrycklig rätt att återkräva ekonomiskt bistånd som har betalats ut felaktigt exempelvis på grund av att den sökande lämnat oriktiga uppgifter.

Nya skyldigheter för asylsökande

Den andra delen av utredningens uppdrag har varit att föreslå åtgärder för ett ordnat mottagande av asylsökande. I denna del har ingått att föreslå hur en anmälningsskyldighet, kopplad till att asylsökande ska bo på ett visst asylboende, kan införas samt ta ställning till vilka sanktioner en sådan ska förenas med. Uppdraget har också varit att ta ställning till om ett system där asylsökande anvisas att vistas inom ett geografiskt område ska införas samt lämna förslag på

hur en sådan ordning kan utformas och vilka sanktioner och eventuella incitament detta ska förenas med. Det finns inte liknande åtgärder i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. i dag.

Asylsökandes närvaro på asylboendena ska kontrolleras

Utredningen föreslår att asylsökande ska delta i närvarokontroller på det asylboende där de tilldelats plats. Närvarokontrollen är enligt utredningens bedömning ett verktyg för att säkerställa efterlevnaden av att en asylsökande bor enbart på tilldelat asylboende. Närvarokontrollen föreslås ske elektroniskt, genom att den asylsökande registrerar sitt tillfälliga kort som intygar att han eller hon omfattas av mottagandelagen, i kombination med stickprov. Närvarokontrollen ska inte gälla barn under 16 år.

Utredningens förslag innebär att det ska finnas möjlighet att i enskilda fall få tillstånd att utebli från närvarokontrollen. Detta kan till exempel vara fallet när den asylsökande tillfälligt behöver läggas in på sjukhus eller ska delta i en familjesammankomst. En bedömning får göras av omständigheterna i det enskilda fallet. När en tillståndsfråga rör en barnfamilj ska i första hand beaktas vad som kan anses vara barnets bästa. Generellt sett kan barns särskilda behov leda till att det finns anledning att bevilja tillstånd till frånvaro i fler fall.

Asylsökande ska vistas inom ett begränsat geografiskt område

Utredningen föreslår att asylsökande ska vara skyldiga att vistas inom ett begränsat geografiskt område, som ska omfatta det län där asylboendet är beläget. Syftet är att säkerställa en snabb, effektiv och ändamålsenlig behandling av asylansökningarna och med hänsyn till kapaciteten i de berörda geografiska områdena.

Enligt förslaget ska en asylsökande kunna beviljas tillstånd att tillfälligt vistas utanför området om det finns särskilda skäl. Det kan handla om situationer då den asylsökande har behov av och rätt till insatser som inte kan tillgodoses inom det aktuella länet. Detsamma gäller om den asylsökande har familjemedlemmar som bor i ett annat län. När en tillståndsfråga rör en barnfamilj ska i första hand beaktas vad som kan anses vara barnets bästa. Generellt sett kan barns sär-

skilda behov leda till att det finns anledning att bevilja tillstånd att tillfälligt vistas utanför området i fler fall.

Enligt förslaget ska Polismyndigheten underrätta Migrationsverket om en utlänning som omfattas av mottagandelagen anträffas utanför det område som han eller hon har rätt att vistas inom.

Migrationsverket ska i vissa situationer kunna fatta individuella beslut om boendeskyldighet och anmälningsskyldighet

Utredningen föreslår att Migrationsverket i vissa situationer vid behov ska kunna fatta ett individuellt beslut om boendeskyldighet för en asylsökande av hänsyn till allmän ordning eller för att effektivt hindra den asylsökande från att avvika. I dessa situationer ska Migrationsverket även kunna fatta individuella beslut om skyldighet att anmäla sig till Migrationsverket vid vissa angivna tidpunkter, för att säkerställa att beslutet om boendeskyldighet följs eller för att förhindra att den asylsökande avviker.

Enligt utredningens förslag ska anmälningsskyldighet inte gälla barn under 16 år. En asylsökande ska kunna beviljas tillstånd att utebli från ett eller flera anmälningstillfällen om det finns särskilda skäl. Möjligheten att beviljas tillstånd för frånvaro bör enligt förslaget begränsas till situationer där den asylsökande behöver nödvändig medicinsk behandling eller liknande skäl.

Beslut om boendeskyldighet och anmälningsskyldighet ska enligt förslaget kunna överklagas till förvaltningsdomstol.

Dagersättningen ska sättas ned om den asylsökande vistas utanför det län där asylboendet är beläget eller åsidosätter en individuell anmälningsskyldighet

Enligt tidigare förslag kommer dagsättningen att kunna upphöra om en asylsökande inte bor på asylboendet. Utredningen föreslår att dagsättningen ska kunna sättas ned om en asylsökande vistas utanför det län där asylboendet är beläget, eller om den asylsökande inte fullgör den anmälningsskyldighet som kan meddelas i vissa situationer.

Enligt förslaget ska dagsättningen inte sättas ned om åsidosättandet av områdesbegränsningen berott på orsaker som den asylsökande inte rådde över. Att dagsättningen sätts ned eller upphör ska inte

leda till att personen förlorar sina möjligheter att tillgodose grundläggande behov som tak över huvudet, mat och kläder.

Undantag från skyldigheterna i särskilda situationer

I utredningens uppdrag har även ingått att ta ställning till om det i extraordinära situationer eller i enskilda fall ska finnas undantag från dessa föreslagna åtgärder eller sanktioner och vilka omständigheter som i sådana fall ska beaktas.

Utredningen föreslår att regeringen ska kunna meddela föreskrifter om undantag från reglerna om närvarokontroll, anmälningsskyldighet och skyldighet att vistas inom ett begränsat område. Sådana föreskrifter kan meddelas om antalet asylsökande eller utlänningar som omfattas av massflyktsdirektivet har varit eller kan förväntas bli särskilt omfattande och det bedöms vara nödvändigt för att tillgodose behovet av platser på asylboenden.

Utredningen bedömer att nödvändiga undantag i enskilda fall kan göras inom ramen för möjligheten att söka tillfälliga tillstånd och prövningarna av om dagersättningen ska sättas ned.

Nya skyldigheter för personer med avlägsnandebeslut

Utredningen har vidare övervägt ändringar i regelverket för att främja ett effektivt återvändande för personer som har meddelats beslut om överföring eller beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft (avlägsnandebeslut).

Personer med avlägsnandebeslut ska bo på det asylboende där de tilldelats plats

Enligt utredningens förslag ska personer med avlägsnandebeslut vara skyldiga att bo på asylboende. Detta kan enligt utredningens bedömning förväntas främja återvändandearbetet. Dessutom kan det säkerställas att personer med avlägsnandebeslut lever under ordnade förhållanden och motverka att deras utsatta position utnyttjas. Det kommer att vara upp till regeringen eller Migrationsverket att reglera

om plats ska tilldelas på återvändandecenter eller något annat sorts asylboende, samt när en person ska flytta mellan olika boenden.

Personer med avlägsnandebeslut ska anmäla sig på asylboendet

Utredningen föreslår att personer som fått avslag på sin asylansökan och meddelats avlägsnandebeslut ska vara skyldiga att anmäla sig till Migrationsverket tre dagar per vecka. Syftet är att kontrollera att skyldigheten att bo på asylboende uppfylls. Enligt förslaget ska anmälningsskyldigheten fullgöras på asylboendet. Anmälningsskyldigheten ska inte gälla barn under 16 år.

Enligt utredningens förslag ska en person med avlägsnandebeslut kunna beviljas tillstånd att utebli från ett eller flera anmälningstillfällen om det finns särskilda skäl. Det kan till exempel vara fråga om att delta i familjesammankomster eller träffa en anhörig som är svårt sjuk. Det är också rimligt att tillstånd kan beviljas till exempel när en person behöver läggas in på sjukhus. Enligt utredningens bedömning kan det finnas större anledning för Migrationsverket att göra en mer ingående bedömning av möjligheterna att upprätthålla kontakten och risken för att en person avviker.

Personer med avlägsnandebeslut ska vistas inom ett begränsat geografiskt område

Utredningen föreslår även att personer med avlägsnandebeslut ska vara skyldiga att vistas inom ett begränsat geografiskt område, som ska omfatta det län där asylboendet är beläget.

Utredningen föreslår också att det ska finnas samma möjlighet att begära tillstånd att tillfälligt vistas utanför det aktuella länet om det finns särskilda skäl som för asylsökande.

Enligt förslaget ska Polismyndigheten underrätta Migrationsverket om en utlänningsomfattas av mottagandelagen anträffas utanför det område som han eller hon har rätt att vistas inom.

Konsekvenser om skyldigheterna inte uppfylls

När det gäller personer med avlägsnandebeslut föreslår utredningen att rätten till dagersättning ska villkoras av att personen bor på asylboende och medverkar till åtgärder för att beslutet om avvisning eller utvisning ska kunna verkställas.

Utredningen föreslår vidare att dagersättningen ska kunna sättas ner om en person med avlägsnandebeslut har uteblivit från anmälningstillfällen eller vistas utanför det aktuella länet. Enligt förslaget ska dagersättningen inte sättas ned om åsidosättandet av anmälnings-skyldigheten eller områdesbegränsningen berott på orsaker som personen inte rådde över. Att dagersättningen sätts ned eller upphör ska enligt förslaget inte heller leda till att personen förlorar sina möjligheter att tillgodose grundläggande behov som tak över huvudet, mat och kläder.

Om en person med avlägsnandebeslut har uteblivit från anmälningstillfällen eller vistas utanför det aktuella länet bör det enligt utredningens bedömning även kunna beaktas vid bedömningen av om det finns grund för förvar.

Förslag för att den svenska regleringen av asylsökandes mottagningsvillkor ska anpassas till miniminivåer enligt EU-rätten

Den tredje delen av utredningens uppdrag har varit att analysera om det svenska regelverket i fråga om materiella mottagningsvillkor, kostnader för hälso- och sjukvård samt möjligheterna att beviljas undantag från kravet på arbetstillstånd går utöver miniminivåerna enligt EU-rätten och att lämna förslag för att regelverket ska anpassas till miniminivåerna. Syftet har varit att generellt se över att den svenska regleringen inte är mer förmånlig än i övriga EU-länder. I den delen har ingått i uppdraget att ta ställning till om det i vissa fall finns skäl att avvika från miniminivåerna.

I denna del ingår bland annat överväganden och förslag som rör vilka kostnader dagersättningen och särskilt bidrag enligt mottagandelagen ska täcka samt nivåerna på ersättningen. Utredningen föreslår att dagersättningen, till skillnad från i dag, även som utgångspunkt ska täcka behov av vinterkläder. I dag finns i stället en möjlighet att

ansöka om och beviljas särskilt bidrag för behov av vinterkläder. Syftet är att renodla utformningen och förenkla tillämpningen av de ekonomiska bidragen. Förslaget innebär att dagersättningen även ska innefatta ett schabloniserat engångsbelopp för vinterkläder som betalas ut av Migrationsverket vid några tillfällen per år.

Utredningen bedömer att för att den svenska regleringen ska vara förenlig med EU-rätten krävs att bestämmelserna i mottagandelagen utformas så att det finns en koppling mellan nivån på dagersättningen och nationella normer för att säkerställa en rimlig levnadsstandard för svenska medborgare. Utredningen föreslår att dagersättningen, som i dag anges som fasta belopp, i stället ska fastställas som en andel av riksnormen för försörjningsstöd som ska täcka personliga kostnader och beräknas enligt procentsatser som fastställs av regeringen i förordning. Förslaget innebär att det införs en koppling till försörjningsstödet som i sin tur är kopplat till konsumentprisindex.

Utredningen föreslår vidare att asylsökande till skillnad från vad som gäller i dag ska ges rätt att arbeta utan arbetstillstånd först efter en viss tid i Sverige. Undantaget från kravet på arbetstillstånd ska inträda först sex månader efter det att asylansökan lämnades in, under förutsättning att övriga villkor är uppfyllda, om Migrationsverket inte har fattat ett beslut i asylärendet och förseningen inte kan tillskrivas den asylsökande. Tidsgränsen för tillträde till arbetsmarknaden anpassas därigenom till den normala tidsåtgången för prövning av asylansökan enligt EU-rätten och till den miniminivå som gäller enligt det nya omarbetade mottagandedirektivet. Enligt förslaget ska det vara möjligt att överklaga ett beslut som begränsar den asylsökandes tillträde till arbetsmarknaden.

Utredningen bedömer att skyldigheten för asylsökande att bekosta materiella mottagningsvillkor – så som boende, mat och dagersättning – inte är mer förmånlig än vad EU-rätten kräver. Det är således inte möjligt att kräva att asylsökande i större utsträckning än i dag täcker eller på annat sätt bidrar till kostnaderna för att täcka materiella mottagningsvillkor. Det bedöms exempelvis inte vara förenligt med EU-rätten att kräva att asylsökande ska ta lån för att betala för kostnader för mottagandet.

Utredningen bedömer att skyldigheten för asylsökande som saknar egna medel att betala reducerade vårdavgifter inte är mer förmånlig än vad EU-rätten kräver. Utredningen lämnar ett förslag om att asylsökande som har egna medel åläggs att täcka eller bidra till

kostnader för nödvändig hälso- och sjukvård i större utsträckning än i dag, nämligen de vårdavgifter som betalas av bosatta i Sverige. Utredningen avråder dock från att förslaget genomförs, bland annat eftersom hanteringen skulle bli betungande och administrativt svår. Nuvarande ordningen bör därför behållas.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Utredningen föreslår att författningsändringarna ska träda i kraft den 1 oktober 2026. I fråga om beslut som har meddelats före den 1 oktober 2026 ska dock den upphävda lagen om mottagande av asylsökande m.fl. gälla. Detta gäller inte beslut om dagersättning eller särskilt bidrag. För sådana beslut ska mottagandelagen tillämpas direkt.

Konsekvenser

Migrationsverket har av naturliga skäl en central roll i utredningens alla förslag, då myndigheten har ansvaret för asylmottagningen i Sverige. Att reformera mottagandeverksamheten kommer att betyda stora förändringar för myndigheten. Utredningen bedömer att de samlade åtgärder som föreslagits kommer få till följd att i princip samtliga som har sökt asyl bor på asylboende. Utredningen bedömer att en reform av asylmottagandet, där samtliga asylsökande förväntas bo på asylboenden kommer att bidra till att boendekostnaderna ökar från Migrationsverkets prognostiserade 1,3 miljarder kronor för 2026 till 1,6 miljarder kronor för 2026. Kostnadsökningen drivs främst av fler kollektiva boendelösningar. Utredningen uppskattar att förslaget om att även vuxna utan barn som har meddelats ett beslut om avvisning eller utvisning ska omfattas av mottagandelagen och ha rätt till bistånd under vissa villkor innebär att boendekostnaderna för åren 2026 och 2027 kommer att öka från omkring 270 miljoner kronor till 1 miljard per år. Om fler blir berättigade till dagersättning, uppskattar utredningen att det kommer öka kostnaderna för dagersättning med som mest 40 miljoner kronor per år för asylsökande i en återvändandefas. Förslaget bedöms ge andra samhällsekonomiska vinster.

Utredningen bedömer att Polismyndighetens och Kriminalvårdens arbete i huvudsak bör gagnas av förslaget. Ökningen i mål hos dom-

stolarna bedöms bli av mindre omfattning och bör därför kunna hanteras av domstolarna inom befintliga anslagsramar. De långa handläggningstiderna i migrationsdomstolarna leder till ökade kostnader för mottagningssystemet i stort och innebär också att de förslag som utredningen nu lämnar om bland annat begränsad rörelsefrihet och en starkt begränsad möjlighet att undantas från kravet på arbetstillstånd under asylprocessen blir mer ingripande för enskilda asylsökande.

För landets kommuner och regioner kommer utredningens förslag påverka de kommunala och regionala verksamheterna där asylboendena lokaliseras.

Ur ett integrationspolitiskt perspektiv förväntas utredningens förslag kunna ge både positiva och negativa konsekvenser. Vidare blir det föreslagna mottagandet av asylsökande mer ordnat vilket säkerställer att fler kommer att leva under ordnade förhållanden och få tillgång till information och insatser. Ett mer ordnat mottagande bör också kunna bidra till att asylansökningar kan handläggas effektivt och rättssäkert samt att de asylsökande i högre utsträckning kan förberedas inför ett beslut om uppehållstillstånd eller återvändande. Förslagen bedöms ha särskilt stor betydelse för asylsökande barn, som kan tillförsäkras en lämplig boendemiljö med utrymme för lek och skolarbete. De bedöms också ge positiva effekter för jämställdheten.

Sammantaget bedömer utredningen att förslagen bör leda till fördelar både för enskilda och för samhället i stort.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till mottagandelag (2026:00)

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Lagens innehåll och tillämpningsområde

Lagens innehåll

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om mottagandet av vissa utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd i Sverige. I lagen finns

- bestämmelser om lagens innehåll och lagens tillämpningsområde (1 kap.)

- allmänna bestämmelser om mottagandet (2 kap.)

- bestämmelser som gäller när asylansökan prövas (3 kap.)

- bestämmelser som gäller när uppehållstillstånd har beviljats (4 kap.)

- bestämmelser som gäller när beslut om avvisning eller utvisning har meddelats (5 kap.)

- särskilda bestämmelser för personer med tillfälligt skydd (6 kap.)

- särskilda bestämmelser för ensamkommande barn (7 kap.)

- gemensamma bestämmelser om logi (8 kap.)

- gemensamma bestämmelser om annat bistånd (9 kap.)

- övriga bestämmelser (10 kap.).

Utlänningar som omfattas av lagen

2 § Lagen omfattar utlänningar som

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716), eller

2. har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen.

3 § Utlänningar upphör att omfattas av lagen

1. när de samtidigt har uppehållstillstånd och är folkbokförda här i landet, eller,

2. när de samtidigt har uppehållsrätt och är folkbokförda här i landet, eller,

3. om de inte har uppehållstillstånd, när de lämnar landet.

Utlänningar som avses i första stycket 1 och 2 anses vara folkbokförda från dagen för Skatteverkets beslut.

De som får omfattas av anvisning till en kommun enligt lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning upphör dock inte att omfattas av mottagandelagen innan de har tagits emot för bosättning i en anvisad kommun eller tackat nej till en anvisning.

4 § Utlänningar som har upphört att omfattas av lagen i enlighet med 3 § första stycket 1 och 2 omfattas av den på nytt om de befinner sig här i landet och har meddelats ett beslut om avvisning eller utvisning som får verkställas.

Utlänningar som har upphört att omfattas av lagen i enlighet med 3 § första stycket 3 omfattas av den på nytt om de anträffas här i landet och

1. deras ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller som alternativt skyddsbehövande inte har avgjorts genom ett beslut som har fått laga kraft, eller

2. de har meddelats ett beslut om avvisning eller utvisning som har fått laga kraft och inte har upphört att gälla.

Undantag

5 § Lagen omfattar inte

1. utlänningar som samtidigt har uppehållstillstånd eller uppehållsrätt och är folkbokförda här i landet när ansökan om uppehållstillstånd görs,

2. barn under 18 år som saknar uppehållstillstånd och som inte bor på ett asylboende, om de bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd eller av andra skäl inte omfattas av lagen,

3. medborgare i någon av Europeiska unionens medlemsstater, såvida det inte finns synnerliga skäl för det,

4. utlänningar som vistas här med stöd av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 eller 15 b § utlänningslagen eller för vilka en ansökan om ett sådant tillstånd är under prövning, eller

5. utlänningar vars ansökan om uppehållstillstånd handläggs enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar.

2 kap. Allmänna bestämmelser om mottagandet

Ansvar för mottagandet

1 § Migrationsverket ska ha huvudansvaret för mottagandet av utlänningar som omfattas av lagen samt för åtgärder och mottagande i enlighet med lagen.

Migrationsverket ska för detta ändamål driva asylboenden för utlänningar som omfattas av lagen.

Migrationsverket får uppdra åt andra att driva asylboenden.

Registrering

2 § Utlänningar som omfattas av lagen ska vara registrerade hos Migrationsverket.

Rätt till bistånd

3 § Bistånd enligt denna lag lämnas i form av logi, dagersättning, särskilt bidrag och övergångsersättning.

4 § Utlänningar som omfattas av lagen har rätt till bistånd enligt de villkor som anges i kap. 3–10.

Samhällsintroduktion

5 § En utlänning som avses i 1 kap. 2 § som har fyllt 16 år ska delta i samhällsintroduktion. Det gäller dock inte om utlänningen med hänsyn till sina personliga förhållanden har synnerliga skäl att inte delta. Samhällsintroduktionen ska anordnas av Migrationsverket.

Sysselsättning

6 § Migrationsverket får ge utlänningar som avses i 1 kap. 2 § sysselsättning genom att de får tillfälle att delta i svenskundervisning, i skötseln av asylboenden och i annan verksamhet som bidrar till att göra vistelsen meningsfull.

7 § Utlänningar som deltar i verksamhet som avses i 6 § 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.

8 § Om utlänningar ska delta i verksamhet som avses i 6 § och som drivs av någon annan än Migrationsverket ska skriftligt avtal om villkoren för verksamheten träffas mellan verket och den som driver verksamheten. Migrationsverket får uppdra åt andra att träffa sådana avtal.

Förhållandet till andra författningar

9 § Utlänningar som omfattas av denna lag har inte rätt till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453).

10 § Av socialförsäkringsbalken och studiestödslagen (1999:1395) framgår att bosättningsbaserade förmåner och studiestöd inte kan utgå under tiden som en utlänning omfattas av denna lag.

11 § Bestämmelser om hälso- och sjukvård och utbildning för utlänningar som omfattas av denna lag finns i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. och skollagen (2010:800).

3 kap. Bestämmelser som gäller när asylansökan prövas

1 § Bestämmelserna i detta kapitel gäller när en utlänning har ansökt om uppehållstillstånd som flykting eller som alternativt skyddsbehövande, till dess att ansökan har avgjorts genom ett beslut som har fått laga kraft (asylsökande).

Bistånd

2 § Migrationsverket ansvarar för att bistånd lämnas enligt denna lag.

3 § Migrationsverket ska tilldela asylsökande plats på ett asylboende.

Migrationsverket får anvisa en kommun som ska ordna boende för asylsökande om tillströmningen av asylsökande har varit eller kan väntas bli särskilt omfattande och det bedöms vara nödvändigt för att behovet av platser på asylboenden ska kunna tillgodoses.

De boenden som kommunen ordnar enligt andra stycket ska jämsättas med Migrationsverkets asylboenden.

4 § En asylsökande har rätt till dagersättning och särskilt bidrag endast under förutsättning att personen bor enbart på det asylboende där han eller hon har tilldelats plats.

Detta gäller inte för en asylsökande som

1. bor tillsammans med en medlem i den närmaste familjen som är bosatt i Sverige, eller
2. med hänsyn till sina personliga förhållanden har synnerliga skäl att inte bo på asylboende.

För en asylsökande som fyllt 16 år krävs för rätt till dagersättning dessutom att personen medverkar till att klarlägga sin identitet.

5 § Av 9 kap. 4–5 §§ framgår när dagersättningen får sättas ned.

6 § Om tillströmningen av asylsökande har varit eller kan väntas bli särskilt omfattande och Migrationsverket bedömer att det finns skäl för det ska en kommun lämna bistånd enligt denna lag till utlänningar som vistas i kommunen och om biståndet behövs till dess att Migrationsverket tar över ansvaret för att bistånd lämnas.

Närvarokontroll på asylboendet

7 § En asylsökande som har fyllt 16 år ska delta i närvarokontroll på det asylboende där han eller hon har tilldelats plats.

Migrationsverket ska ge den asylsökande tillstånd att utebli från en eller flera närvarokontroller när det finns särskilda skäl.

Skyldighet att vistas inom ett län

8 § En asylsökande ska vistas inom det län där asylboendet som han eller hon har tilldelats plats på ligger.

Migrationsverket ska ge den asylsökande tillstånd att tillfälligt vistas utanför länet när det finns särskilda skäl.

Beslut om boende på en bestämd plats

9 § Migrationsverket får besluta att en asylsökande som har fyllt 16 år får bo enbart på en bestämd plats av hänsyn till allmän ordning eller om det behövs för att hindra den asylsökande från att avvika när det finns risk för avvikande.

10 § Vid bedömning av om det finns risk för att en utlänning avviker ska endast kriterierna i 1 kap. 15 § utlänningslagen beaktas.

Beslut om anmälningsskyldighet

11 § Migrationsverket får besluta att en asylsökande som har fyllt 16 år ska anmäla sig till Migrationsverket vid en viss angiven tidpunkt eller med skäliga tidsmellanrum för att säkerställa att beslut enligt 9 § iakttas eller om det behövs för att förhindra att han eller hon avviker.

Migrationsverket ska ge den asylsökande tillstånd att utebli från ett eller flera anmälningstillfällen när det finns särskilda skäl.

12 § Om beslut om anmälningsskyldighet enligt 11 § meddelas ska den asylsökande inte delta i närvarokontrollen enligt 7 §.

Undantag från kravet på arbetstillstånd

13 § En asylsökande får undantas från kravet på arbetstillstånd endast om ett ärende om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen inte har avgjorts inom sex månader från det att ansökan lämnades in och förutsatt att förseningen inte kan tillskrivas sökanden.

Beslut i frågan om förutsättningarna är uppfyllda meddelas av Migrationsverket. Övriga förutsättningar för att undantag från kravet på arbetstillstånd ska gälla framgår av föreskrifter meddelade med stöd av 2 kap. 9 § utlänningslagen.

4 kap. Bestämmelser som gäller när uppehållstillstånd har beviljats

1 § Bestämmelserna i detta kapitel gäller när en asylsökande som omfattas av lagen har uppehållstillstånd, till dess att utlänningsen upphör att omfattas av lagen eller uppehållstillståndet annars upphör att gälla, samt när en utlänning som omfattas av lagen har ansökt om fortsatt uppehållstillstånd, till dess att ansökan har avgjorts genom ett beslut som har fått laga kraft (asylsökande med uppehållstillstånd).

Bestämmelserna gäller inte utlänningsen som avses i 1 kap. 2 § 2.

Bistånd

2 § Asylsökande med uppehållstillstånd har rätt till plats på ett asylboende under förutsättning att de

1. får omfattas av anvisning till en kommun enligt lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning, eller
2. saknar inkomst och egna tillgångar.

3 § Av 5 § lagen om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning framgår att en kommun är skyldig att efter anvisning ta emot en nyanländ för bosättning i kommunen.

4 § En asylsökande med uppehållstillstånd har rätt till dagersättning och särskilt bidrag under förutsättning att

1. han eller hon befinner sig i landet, och
2. den som inte bor på asylboende håller Migrationsverket underrettat om sin adress.

5 § Rätten till logi, dagersättning och särskilt bidrag enligt 2 och 4 §§ gäller under förutsättning att en utlänning som ska folkbokföras fullgör sin skyldighet enligt folkbokföringslagen (1991:481) att anmäla inflyttningen till Skatteverket.

6 § Asylsökande med uppehållstillstånd har rätt till övergångsersättning om de folkbokförs här i landet.

5 kap. Bestämmelser som gäller när beslut om avvisning eller utvisning har meddelats

1 § Bestämmelserna i detta kapitel gäller när utlänningar som omfattas av lagen har meddelats beslut om avvisning eller utvisning och beslutet har fått laga kraft (personer med avlägsnandebeslut).

2 § 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 (omarbetsning) (Dublinförordningen) ska anses som ett beslut om avvisning eller utvisning vid tillämpningen av denna lag.

Bistånd

3 § Migrationsverket ska tilldela personer med avlägsnandebeslut plats på ett asylboende.

4 § En person med avlägsnandebeslut har rätt till dagersättning och särskilt bidrag endast under förutsättning att personen bor enbart på det asylboende där han eller hon har tilldelats plats.

Detta gäller inte för en person som

1. bor tillsammans med en medlem i den närmaste familjen som är bosatt i Sverige, eller
2. med hänsyn till sina personliga förhållanden har synnerliga skäl att inte bo på asylboende.

För en person med avlägsnandebeslut som fyllt 16 år krävs för rätt till dagersättning dessutom att personen medverkar till åtgärder för att beslutet om avvisning eller utvisning ska kunna verkställas.

5 § Av 9 kap. 4–5 §§ framgår när dagersättningen får sättas ned.

Skyldighet att vistas inom ett län

6 § En person med avlägsnandebeslut ska vistas inom det län där asylboendet som han eller hon har tilldelats plats på ligger.

Migrationsverket ska ge en person med avlägsnandebeslut tillstånd att tillfälligt vistas utanför länet när det finns särskilda skäl.

Anmälningsskyldighet

7 § En person med avlägsnandebeslut som har fyllt 16 år ska anmäla sig till Migrationsverket tre dagar per vecka på det asylboende där han eller hon har tilldelats plats.

Migrationsverket ska ge en person med avlägsnandebeslut tillstånd att utebli från ett eller flera anmälningstillfällen när det finns särskilda skäl.

6 kap. Särskilda bestämmelser för personer med tillfälligt skydd

1 § Bestämmelserna i detta kapitel gäller när en utlänning har ansökt om uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller efter tillfälligt skydd, till dess att ansökan har avgjorts genom ett beslut som har fått laga kraft, samt när uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller efter tillfälligt skydd har beviljats, till dess att personen upphör att

omfattas av lagen eller uppehållstillståndet upphör att gälla (personer med tillfälligt skydd).

Bestämmelserna gäller även om en person med tillfälligt skydd anser om uppehållstillstånd som flykting eller som alternativt skyddsbehövande.

Bistånd

2 § Migrationsverket ska erbjuda personer med tillfälligt skydd plats på ett asylboende eller anvisa en kommun som ska ordna boende

3 § En person med tillfälligt skydd har rätt till dagersättning och särskilt bidrag under förutsättning att

1. han eller hon befinner sig i landet, och
2. personen håller Migrationsverket underrättat om sin bostadsadress om han eller hon inte bor på asylboende.

4 § En person med tillfälligt skydd har rätt till övergångsersättning enligt denna lag om han eller hon folkbokförs här i landet.

5 § En kommun ska lämna bistånd enligt denna lag till en person med tillfälligt skydd om han eller hon vistas i kommunen och om biståndet behövs till dess att Migrationsverket tar över ansvaret för att bistånd lämnas.

7 kap. Särskilda bestämmelser för ensamkommande barn

1 § I detta kapitel finns särskilda bestämmelser om mottagande av barn under 18 år 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.

2 § Bestämmelserna i detta kapitel gäller för ensamkommande barn, i stället för bestämmelserna i kapitel 3–6.

Bistånd

3 § Migrationsverket ska anvisa en kommun som ska ordna boende för ensamkommande barn.

4 § Ensamkommande barn har rätt till dagersättning och särskilt bidrag.

5 § Ensamkommande barn har rätt till övergångsersättning om de folkbokförs här i landet.

När en kommun anvisats att ordna boende

6 § När Migrationsverket har anvisat en kommun som ska ordna boende för ensamkommande barn ska det anses att barnet vistas i den kommunen i den mening som avses i 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen.

7 § En kommun som har anvisats att ta emot ett ensamkommande barn får placera barnet i ett boende i en annan kommun endast om

1. kommunerna har ingått en överenskommelse om placeringen,
2. placeringen sker med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller med stöd av socialtjänstlagen i fråga om barn med motsvarande vårdbehov, eller
3. det med hänsyn till barnets vårdbehov finns synnerliga skäl.

Undantag från kravet på arbetstillstånd

8 § Ensamkommande barn får undantas från kravet på arbetstillstånd endast om ett ärende om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen inte har avgjorts inom sex månader från det att ansökan lämnades in och förutsatt att förseningen inte kan tillskrivas sökanden.

Beslut i frågan om förutsättningarna är uppfyllda meddelas av Migrationsverket. Övriga förutsättningar för att undantag från kravet på arbetstillstånd ska gälla framgår av föreskrifter meddelade med stöd av 2 kap. 9 § utlänningslagen.

8 kap. Gemensamma bestämmelser om logi

1 § Migrationsverket och kommuner som anordnar boende för personer som omfattas av lagen ska se till att de som bor på boendet kan tillgodose grundläggande behov.

Familjer

2 § När Migrationsverket tilldelar eller erbjuder en utlänning som omfattas av lagen plats på ett asylboende ska verket, om familjemedlemmarna inte motsätter sig det, se till att familjer i största möjliga utsträckning hålls samman.

Anvisning av en kommun som ska ordna boende

3 § En kommun får anordna boende för utlänningar som omfattas av lagen i de fall som anges i

- 3 kap. 3 § andra stycket om anvisning av boende vid extraordinära situationer,
- 4 kap. 3 § andra stycket om anvisning av boende för vissa nyanlända invandrare,
- 6 kap. 2 § om anvisning av boende för personer med tillfälligt skydd och
- 7 kap. 3 § om anvisning av boende åt ensamkommande barn.

Det som sägs om asylboenden i 3 kap. 3 §, 4 kap. 3 §, 6 kap. 2 § och 8 kap. 6 § ska gälla även sådana boenden.

4 § Vid fördelningen av anvisningar enligt 3 kap. 3 § andra stycket eller 6 kap. 2 § mellan kommuner ska hänsyn tas till kommunens arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek, sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn samt omfattningen av asylsökande som bor i kommunen.

Underrättelse om bostadsadress

5 § En utlänning som avses i 1 kap. 2 § 1 som ordnar boende på egen hand ska hålla Migrationsverket underrättat om sin bostadsadress.

I 13 kap. 19 § utlänningslagen finns bestämmelser om att en ansökan om uppehållstillstånd får betraktas som återkallad om en asylsökande inte fullgör sin skyldighet enligt första stycket.

Skyldighet att betala för logi och kost

6 § Utlänningar som har inkomst eller egna tillgångar och som bor på ett asylboende ska betala ett skäligt belopp som ersättning till Migrationsverket. När kost ingår i inkvarteringen på boendet ska skälig ersättning betalas även för detta.

Tvångsåtgärder

7 § Om Migrationsverket begär det ska Polismyndigheten lämna den hjälp som behövs för att verkställa ett beslut enligt denna lag som innebär att en utlänning ska lämna sin plats vid ett asylboende.

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.

8 § Migrationsverket får undersöka det boendetrymme och de slutna förvaringsställen som en utlänning disponerar på ett asylboende, om det kan misstänkas att utlänningen inte enbart bor på asylboendet och undersökningen behövs för att kunna bedöma om utlänningen uppfyller villkoret för dagersättning och särskilt bidrag i 3 kap. 4 § eller 5 kap. 4 §.

Undersökningen ska genomföras i närvaro av ett vittne. All den hänsyn som omständigheterna medger ska iakttas.

9 kap. Gemensamma bestämmelser om annat bistånd

Allmänna förutsättningar för annat bistånd

1 § Dagersättning, särskilt bidrag och övergångsersättning får endast lämnas till utlänningar som saknar inkomst och egna tillgångar.

2 § Migrationsverket ska ompröva ett beslut om ekonomiskt bistånd när något förhållande som påverkar rätten till biståndet eller dess storlek har ändrats.

Dagersättning

3 § Dagersättning utgör bistånd för den dagliga livsföringen.

4 § Dagersättning enligt 1 § och 3 § får sättas ned för en utlänning som fyllt 18 år om han eller hon

1. utan giltigt skäl vägrar att delta i verksamhet som avses i 2 kap. 6 §, eller

2. försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att hålla sig undan.

Nedsättning enligt första stycket får dock inte avse den del av ersättningen som är avsedd att täcka utgifter för utlänningens egen mat- och hållning.

Dagersättningen får sättas ned helt om utlänningen även efter det att nedsättning har gjorts enligt första stycket

1. utan giltigt skäl vägrar att delta i verksamhet som avses i 2 kap. 6 §, eller

2. försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att hålla sig undan.

Nedsättning enligt tredje stycket får endast ske om utlänningen erbjuds plats på ett asylboende och fri kost ingår i den erbjudna in- kvarteringen.

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

5 § Dagersättningen får även sättas ned för en utlänning som

1. gör sig skyldig till allvarlig misskötsamhet på ett asylboende,
2. inte följer sin skyldighet att vistas inom det län där asylboendet som han eller hon har tilldelats plats på ligger enligt 3 kap. 8 § eller 5 kap. 6 §, eller

3. inte följer den anmälningsskyldighet som ålagts utlänningen enligt 3 kap. 11 § eller

4. inte följer den anmälningsskyldighet som ålagts utlännen enligt 5 kap. 7 §.

Beslutet om nedsättning av dagersättning ska gälla:

1. Två eller fyra veckor om utlännen missköter sig enligt första stycket 1.

2. En vecka om utlännen inte följer sin skyldighet att vistas inom ett län enligt första stycket 2. Om skyldigheten att vistas inom ett län inte följs vid flera tillfällen under en månad ska beslutet gälla i ytterligare en vecka för varje tillfälle.

3. Två veckor om anmälningsskyldigheten enligt 3 kap. 11 § inte följs.

4. En vecka om anmälningsskyldigheten enligt 5 kap. 7 § inte följs vid minst två tillfällen. Om anmälningsskyldigheten enligt 5 kap. 7 § inte följs vid fler tillfällen under en månad ska beslutet gälla i ytterligare en vecka för varje tillfälle.

Dagersättningen får inte sättas ned om orsaken till att bestämmelserna inte följts varit omständigheter som utlännen inte rådde över.

Särskilt bidrag

6 § Särskilt bidrag utgör bistånd för annat angeläget behov.

Övergångsersättning

7 § Övergångsersättning utgör bistånd för kostnader som uppstår i samband med att utlännningar som har beviljats uppehållstillstånd upphör att omfattas av denna lag.

Återkrav

8 § Migrationsverket får besluta om återbetalning av ersättning som myndigheten har beslutat enligt denna lag, om den som har fått ersättningen har orsakat att denna har lämnats på felaktig grund eller med ett för högt belopp, genom att lämna oriktiga uppgifter eller underlåta att fullgöra en uppgiftsskyldighet.

Detsamma gäller om ersättning i annat fall har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp och den som fått ersättningen har insett eller skäligen borde ha insett detta.

9 § Vid återkrav får Migrationsverket bevilja anstånd med betalningen eller träffa avtal med den återbetalningsskyldige om en avbetalningsplan. Myndigheten får i sådana fall ta ut ränta på det obetalda beloppet.

Ränta får tas ut från den dag då anståndet beviljades eller avtalet om avbetalningsplan träffades, dock inte för tid innan det återkrävda beloppet har förfallit till betalning. Ränta ska tas ut efter en räntesats som vid varje tidpunkt överstiger statens utlåningsränta med två procentenheter.

10 § Om ett belopp som har återkrävts inte betalas i rätt tid, får dröjsmålsränta enligt räntelagen (1975:635) tas ut på beloppet. Detsamma gäller när den återbetalningsskyldige beviljats anstånd med betalningen eller träffat ett avtal om en avbetalningsplan och betalning inte sker inom den tid som följer av beslutet om anstånd eller avtalet.

11 § Migrationsverket får helt eller delvis efterge krav på återbetalning eller ränta enligt 8–10 §§.

12 § Migrationsverket får, i den utsträckning det är skäligt, besluta om att göra avdrag på ersättning enligt denna lag om den ersättningsberättigade är återbetalningsskyldig enligt ett beslut som fattats med stöd av 8 §. Avdrag får även göras för upplupen ränta.

10 kap. Övriga bestämmelser

Rätt att föra talan

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

Delgivning

2 § 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 utlänningsen har lämnat landet.

Överklagande av beslut

3 § Migrationsverkets beslut om att förutsättningarna för undantag från kravet på arbetstillstånd inte är uppfyllda enligt 3 kap. 13 § och 7 kap. 8 § denna lag får överklagas till en migrationsdomstol.

Migrationsdomstolens beslut överklagas till Migrationsöverdomstolen.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till Migrationsöverdomstolen.

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

Migrationsverkets beslut om

- anvisning av ensamkommande barn,
- anvisning av en kommun för boende för utlänningar som avses

i 1 kap. 2 §,

- tilldelning eller erbjudande om boendeplats, och
 - skyldighet att vistas inom ett län
- får dock inte överklagas.

Migrationsverkets beslut får överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets utlänningsen bodde när beslutet fattades.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

5 § Beslut i fråga om bistånd enligt denna lag gäller omedelbart, förutom när beslutet gäller återkrav enligt 9 kap. 8 §. Även ett beslut om att genomföra en undersökning enligt 8 kap. 8 § gäller omedelbart.

Statlig ersättning

6 § En kommun som har lämnat bistånd enligt 3 kap. 6 § eller 6 kap. 5 § denna lag har rätt till ersättning från staten för biståndet.

Rätt att meddela föreskrifter

7 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om omfattningen av sådan samhällsintroduktion som avses i 2 kap. 5 §.

8 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om omfattningen och utformningen av närvarokontrollen enligt 3 kap. 7 § och anmälningsskyldigheten enligt 3 kap. 11 §.

9 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om grunder för beräkning av de belopp som avses i 8 kap. 6 §, 9 kap. 3, 6 och 7 §§ samt kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om i vilka fall särskilt bidrag och övergångsersättning får beviljas.

10 § Regeringen får i fråga om anvisning av en kommun som ska ordna boende enligt 3 kap. 3 § andra stycket, 6 kap. 2 § och 7 kap. 3 § meddela föreskrifter om

1. det antal utlännningar för vilka det under en viss period finns ett behov av att anvisa en kommun för boende,
2. prioriteringen vid anvisningar,
3. fördelningen av anvisningar mellan kommuner,
4. vilka kriterier, utöver de som anges i 8 kap. 4 §, som får beaktas vid fördelningen av anvisningar, och
5. inom vilken tid en kommun ska ordna boende.

11 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från

- att boende på asylboende ska vara ett villkor för dagersättning och särskilt bidrag enligt 3 kap. 4 § och 5 kap. 4 §,
 - närvarokontroll enligt 3 kap. 7 §,
 - anmälningsskyldighet enligt 3 kap. 11 § och 5 kap. 7 §, och
 - skyldighet att vistas inom ett län enligt 3 kap. 8 § och 5 kap. 6 §
- om antalet utlännningar som avses i 1 kap. 2 § har varit eller kan väntas bli särskilt omfattande och det bedöms vara nödvändigt för att behovet av platser på asylboenden ska kunna tillgodoses.

Tystnadsplikt

12 § Den som är eller har varit verksam inom boendeverksamhet som drivs av enskild på uppdrag av Migrationsverket enligt 2 kap. 1 § tredje stycket, får inte obehörigen röja vad han eller hon har då fått veta om enskildas personliga förhållanden.

Uppgiftsskyldighet

13 § En kommun som ordnar boende för utlänningar som omfattas av denna lag ska till Migrationsverket lämna de uppgifter som behövs för att verket ska kunna bedöma en utlännings rätt till bistånd enligt lagen och uppgifter om ändringar av en utlännings boendeförhållanden.

14 § En kommun som beviljat boende enligt socialtjänstlagen för utlänningar som omfattas av denna lag ska till Migrationsverket lämna de uppgifter som behövs för att verket ska kunna bedöma en utlännings rätt till bistånd.

Krig och krigsfara

15 § 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.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026, då lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. ska upphöra att gälla. I fråga om beslut som har meddelats före den 1 oktober 2026 ska dock den upphävda lagen gälla. Detta gäller inte beslut om dagersättning eller särskilt bidrag. För sådana beslut ska denna lag tillämpas från ikraftträdandet.

1.2 Förslag till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160)

Härigenom föreskrivas att 1 kap. 4 § arbetsmiljölagen (1977:1160) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

4 §¹

För deltagare i arbetsmarknadspolitiska program är denna lag tillämplig i den utsträckning som framgår av 7 § lagen (2000:625) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

För deltagare i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet som har anvisats av socialnämnd är denna lag tillämplig i den utsträckning som framgår av 4 kap. 6 § socialtjänstlagen (2001:453).

För dem som Migrationsverket ger sysselsättning enligt 4 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. är denna lag tillämplig i den utsträckning som framgår av 5 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

För dem som Migrationsverket ger sysselsättning enligt 2 kap. 6 § mottagandelagen (2026:00) är denna lag tillämplig i den utsträckning som framgår av 2 kap. 7 § mottagandelagen.

Att denna lag i vissa fall, utöver vad som framgår av 2 § första stycket andra meningen, gäller även utomlands framgår av 5 § lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026.

¹ Senaste lydelse 2020:476.

1.3 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

Härigenom föreskrivas att 8 kap. 12 § inkomstskattelagen (1999:1229) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

12 §

Bistånd enligt *lagen* (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Bistånd enligt *mottagandelagen* (2026:00) är skattefria.
är skattefria.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026.

1.4 Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)

Härigenom föreskrivas att 2 kap. 4 a, 3 kap. 4 a och 25 §§ studiestödslagen (1999:1395) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

4 a §¹

Studiehjälp får lämnas till studerande som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd även efter det att tillståndet har upphört att gälla om den studerande har ansökt om ett fortsatt tillstånd *på samma grund eller om ett nytt tillstånd med stöd av någon bestämmelse i lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå* och ansökan har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla. Om ansökan avslås får studiehjälp lämnas till dess att utlänningens tidsfrist för frivillig avresa enligt 8 kap. 21 § första stycket utlänningsslagen (2005:716) har löpt ut. Om avslagsbeslutet inte innehåller någon tidsfrist för frivillig avresa får studiehjälp lämnas till dess att beslutet har fått laga kraft.

Studiehjälp får lämnas till studerande som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd även efter det att tillståndet har upphört att gälla om den studerande har ansökt om ett fortsatt tillstånd *som avses i 4 § fjärde stycket, statusförklaring eller ställning som varaktigt bosatt* och ansökan har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla. Om ansökan avslås får studiehjälp lämnas till dess att utlänningens tidsfrist för frivillig avresa enligt 8 kap. 21 § första stycket utlänningsslagen (2005:716) har löpt ut. Om avslagsbeslutet inte innehåller någon tidsfrist för frivillig avresa får studiehjälp lämnas till dess att beslutet har fått laga kraft.

¹ Senaste lydelse 2021:770.

3 kap.

4 a §²

Studiemedel får lämnas till studerande som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd även efter det att tillståndet har upphört att gälla om den studerande har ansökt om ett fortsatt tillstånd *på samma grund eller om ett nytt tillstånd med stöd av någon bestämmelse i lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå* och ansökan har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla. Om ansökan avslås får studiemedel lämnas till dess att utlänningens tidsfrist för frivillig avresa enligt 8 kap. 21 § första stycket utlänningsslagen (2005:716) har löpt ut. Om avslagsbeslutet inte innehåller någon tidsfrist för frivillig avresa får studiemedel lämnas till dess att beslutet har fått laga kraft.

Studiemedel får lämnas till studerande som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd även efter det att tillståndet har upphört att gälla om den studerande har ansökt om ett fortsatt tillstånd *som avses i 4 § fjärde stycket, statusförklaring eller ställning som varaktigt bosatt* och ansökan har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla. Om ansökan avslås får studiemedel lämnas till dess att utlänningens tidsfrist för frivillig avresa enligt 8 kap. 21 § första stycket utlänningsslagen (2005:716) har löpt ut. Om avslagsbeslutet inte innehåller någon tidsfrist för frivillig avresa får studiemedel lämnas till dess att beslutet har fått laga kraft.

25 §³

Studiemedel får inte lämnas eller tas emot för den tid för vilken det lämnas

1. studiehjälp enligt 2 kap.,
2. aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning för att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program,
3. sjukersättning, aktivitetsersättning eller rehabiliteringsersättning enligt socialförsäkringsbalken,
4. statsbidrag som administreras av Specialpedagogiska skolmyndigheten för
 - kortare studier om funktionsnedsättning,

² Senaste lydelse 2021:770.

³ Senaste lydelse 2023:351.

– kortare studier på grundskole- eller gymnasienivå som är särskilt anpassade för personer med funktionsnedsättning, och

– studier inom kommunal vuxenutbildning som anpassad utbildning,

5. statsbidrag som administreras av Sametinget för kortare studier i alfabetisering i samiska,

6. utbildningsbidrag för kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen för personer som har en examen på forskarnivå, eller

7. studiestartsstöd enligt lagen (2017:527) om studiestartsstöd.

Studiemedel får inte lämnas för den tid då den studerande tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller fullgör utbildning till reserv eller yrkesofficer.

Studiemedel får inte lämnas för högskoleutbildning på forskarnivå om den studerande är eller har varit anställd som doktorand.

Studiemedel får inte lämnas för den tid då den studerande beviljats studiestöd eller motsvarande studiefinansiering från ett annat land. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilken utländsk studiefinansiering som ska omfattas av detta stycke.

Regeringen får meddela föreskrifter om avvikelser från första stycket.

Studiemedel får inte lämnas för den tid då den studerande omfattas av mottagandelagen (2026:00).

Regeringen får meddela föreskrifter om avvikelser från första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Härigenom föreskrivas att 2 kap. 8 § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap. 8 b §¹

Migrationsverket får ha direkt-
åtkomst till uppgifter i beskatt-
ningsdatabasen, om uppgifterna
behövs i ett ärende om dagersätt-
ning åt asylsökande enligt *lagen*
(1994:137) om mottagande av
asylsökande m.fl.

Migrationsverket får ha direkt-
åtkomst till uppgifter i beskatt-
ningsdatabasen, om uppgifterna
behövs i ett ärende om dagersätt-
ning åt asylsökande enligt *mot-
tagandelagen* (2026:00).

Direktåtkomsten får endast omfatta

1. uppgifter per betalningsmottagare i en sådan arbetsgivardek-
laration eller förenklad arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap.
skatteförfarandelagen (2011:1244),
2. identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och betalnings-
mottagaren, och
3. uppgift om den redovisningsperiod som deklarationen avser.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026.

¹ Senaste lydelse 2017:388.

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet

Härigenom föreskrivas att 2 kap. 3 § lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

3 §

För de ändamål som anges i 1 kap. 4 § får följande uppgifter behandlas i databasen:

1. person- eller samordnings-nummer,
2. namn,
3. födelsetid,
4. födelsehemort,
5. födelseort,
6. adress,
7. folkbokföringsfastighet, lägenhetsnummer, folkbokföringsort, distrikt och folkbokföring under särskild rubrik,
8. medborgarskap,
9. civilstånd,
10. make, barn, föräldrar, vårdnadshavare och annan person som den registrerade har samband med inom folkbokföringen,
11. samband enligt 10 som är grundat på adoption,
12. inflyttning från utlandet,
13. avregistrering enligt 19–22 §§ folkbokföringslagen (1991:481),
14. anmälan enligt 5 kap. 2 § vallagen (2005:837),
15. gravsättning,
16. personnummer som personen har tilldelats i ett annat nordiskt land,
17. uppehållsrätt för en person som är folkbokförd,
18. tidpunkt för när vilandeförklaring kan komma att ske enligt 3 kap. 2 § 1 lagen (2022:1697) om samordningsnummer,

19. vilandeförklaring enligt 3 kap. 2 § lagen om samordningsnummer med angivande av om förklaringen skett med stöd av punkt 1 eller 2 i den paragrafen,

20. tidpunkt för när en person med samordningsnummer eller en person med personnummer som inte är eller har varit folkbokförd har avlidit, *och*

21. fingeravtryck, ansiktsbilder och biometriska uppgifter som tas fram ur dessa.

20. tidpunkt för när en person med samordningsnummer eller en person med personnummer som inte är eller har varit folkbokförd har avlidit,

21. fingeravtryck, ansiktsbilder och biometriska uppgifter som tas fram ur dessa, *och*

22. *uppehållstillstånd för en person som är folkbokförd.*

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026.

1.7 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivas att 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §¹

Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän.

Bestämmelser om ansvarsfördelningen mellan kommuner i fråga om stöd och hjälp enligt denna lag finns i 2 a kap.

I fråga om den som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. finns det särskilda bestämmelser om bistånd och placering av barn i den lagen.

I fråga om den som omfattas av mottagandelagen (2026:00) finns det särskilda bestämmelser om bistånd och placering av barn i den lagen.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026.

¹ Senaste lydelse 2018:347.

1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Härigenom föreskrivas att 5 § lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Arbetsförmedlingen får behandla personuppgifter för tillhanda-hållande av information som behövs inom

1. Försäkringskassans, Centrala studiestödsnämndens eller arbetslöshetskassornas verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av förmåner, ersättningar och andra stöd,

2. Skatteverkets verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av skatt,

3. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens verksamhet som avser tillsyn och uppföljning samt utfärdande av intyg enligt 48 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring,

4. Kronofogdemyndighetens verksamhet som underlag för bedömning enligt 4 kap. utsökningsbalken av i vilken utsträckning en gäldenär har utmättningsbar egendom,

5. Socialnämndernas verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen (2001:453),

6. Migrationsverkets verksamhet som underlag för beslut om bistånd enligt *lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.*,

7. leverantörers verksamhet att utföra arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen, och

8. Utbetalningsmyndighetens verksamhet.

6. Migrationsverkets verksamhet som underlag för beslut om bistånd enligt *mottagandelagen (2026:00)*,

7. leverantörers verksamhet att utföra arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen, och

8. Utbetalningsmyndighetens verksamhet.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026.

1.9 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivas 14 kap. 3 § utlänningslagen (2005:716) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 kap.

3 §

Migrationsverkets beslut får överklagas till en migrationsdomstol, om beslutet innebär

- avvisning eller utvisning,
- avslag på en ansökan om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott,
- avslag på en ansökan om uppehållstillstånd, arbetstillstånd eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige, eller
- återkallelse av ett uppehållstillstånd, arbetstillstånd eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige.

I 10 kap. 3 § mottagandelagen (2026:00) finns bestämmelser om överklagande av beslut om att förutsättningarna för undantag från kravet på arbetstillstånd inte är uppfyllda.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026.

1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap

Härigenom föreskrivas 2 kap. 4 § lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

4 §¹

Kommuners och regioners skyldighet att ta hand om dem som omfattas av ett utrymningsbeslut och utlänningar som söker skydd i Sverige regleras i socialtjänstlagen (2001:453), hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och *lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.*

Kommuners och regioners skyldighet att ta hand om dem som omfattas av ett utrymningsbeslut och utlänningar som söker skydd i Sverige regleras i socialtjänstlagen (2001:453), hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och *mottagandelagen (2026:00).*

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026.

¹ Senaste lydelse 2019:926.

1.11 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

dels att 4 § ska ha följande lydelse

dels att det ska införas en ny paragraf, 6 a §, av följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 6 a § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹

Denna lag omfattar utlännningar som

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) *eller motsvarande äldre bestämmelser* och som inte är folkbokförda här i landet,

2. har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen och som inte är folkbokförda här i landet,

3. hålls i förvar enligt 10 kap. 1 eller 2 § utlänningslagen och som inte har placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest, eller

4. vistas här med stöd av tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 eller 15 d § utlänningslagen.

Sådana utlännningar som avses i första stycket 1 eller 2 omfattas av lagen även om de har meddelats ett beslut om avvisning eller utvisning. Det gäller dock inte en utlänning som håller sig undan så att beslutet inte kan verkställas.

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) och som inte *samtidigt har uppehållstillstånd och* är folkbokförda här i landet,

2. har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen och som inte *samtidigt har uppehållstillstånd och* är folkbokförda här i landet,

¹ Senaste lydelse 2022:1007.

Utlänningar som avses i första stycket 1 eller 2 ska inte anses vara bosatta inom en region vid tillämpningen av hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

Läkemedel och andra varor

6 a §

En region ska erbjuda utlänningar som omfattas av denna lag sådana läkemedel som ingår i läkemedelsförmånerna enligt lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m. En region ska även erbjuda utlänningar som omfattas av denna lag och som inte har fyllt 18 år sådana varor som avses i 18 § lagen om läkemedelsförmåner m.m.

Första stycket gäller endast de läkemedel och andra varor som förskrivs i samband med vård som ges med stöd av denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026.

1.12 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 10 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

10 §

Särskilda bestämmelser om hälso- och sjukvård finns i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. och lagen (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.

Av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. följer att vissa utlänningar som omfattas av den lagen inte ska anses bosatta inom en region vid tillämpningen av denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026.

1.13 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 12 § socialförsäkringsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

12 §¹

Till den som enligt utlänningslagen (2005:716) behöver ha uppehållstillstånd i Sverige får bosättningsbaserade förmåner lämnas tidigast från och med den dag då ett sådant tillstånd börjar gälla men inte för längre tid tillbaka än tre månader före det att tillståndet beviljades. Om det finns synnerliga skäl, får förmåner lämnas även om uppehållstillstånd inte har beviljats.

Till den som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får bosättningsbaserade förmåner lämnas utan hinder av att tillståndet har upphört att gälla, om en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla *och ansökan avser ett fortsatt tillstånd på samma grund eller på en sådan annan grund som enligt 5 kap. 18 § andra stycket 8 b eller 5 b kap. 15 § andra stycket 3 utlänningslagen kan beviljas efter inresan eller ett nytt tillstånd med stöd av någon bestämmelse i lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå.* Om ansökan avslås får förmåner lämnas till dess att utlänningens tidsfrist för frivillig avresa enligt

Till den som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får bosättningsbaserade förmåner lämnas utan hinder av att tillståndet har upphört att gälla, om en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd, *statusförklaring eller ställning som varaktigt bosatt* har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla. Om ansökan avslås får förmåner lämnas till dess att utlänningens tidsfrist för frivillig avresa enligt 8 kap. 21 § första stycket utlänningslagen har löpt ut. Om avslagsbeslutet inte innehåller någon tidsfrist för frivillig avresa får förmåner lämnas till dess att beslutet har fått laga kraft.

¹ Senaste lydelse 2022:304.

8 kap. 21 § första stycket utlänningslagen har löpt ut. Om avslagsbeslutet inte innehåller någon tidsfrist för frivillig avresa får förmåner lämnas till dess att beslutet har fått laga kraft.

Förmåner enligt första stycket lämnas inte för tid då *bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. har lämnats till den försäkrade, om förmånerna är av motsvarande karaktär.*

Förmåner enligt första stycket lämnas inte för tid då *den försäkrade omfattas av mottagandelagen (2026:00).*

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026.

1.14 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800) att 29 kap. 2 § ska ha följande lydelse och att det ska införas en ny paragraf, 29 kap. 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 kap.

2 §¹

Med bosatt i landet avses i denna lag den som ska vara folkbokförd här enligt folkbokföringslagen (1991:481).

Som bosatt i landet ska vid tillämpningen av denna lag anses även den som inte är folkbokförd här men som

1. omfattas av 1 § första stycket eller 1 a § första stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.,

1. omfattas av mottagandelagen (2026:00) eller undantas från lagens tillämpningsområde enligt 1 kap. 5 § 2,

2. vistas här med stöd av tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen (2005:716),

3. har rätt till utbildning eller annan verksamhet enligt denna lag till följd av EU-rätten, avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller avtalet mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Schweiz, å andra sidan, om fri rörlighet för personer,

4. är familjemedlem till en person som tillhör en främmande makts beskickning eller lönade konsulat eller dess betjäning eller som avses i 4 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall och som inte omfattas av 3, eller

5. vistas här utan stöd av myndighetsbeslut eller författning.

Har ett beslut om avvisning eller utvisning meddelats mot någon som avses i andra stycket 1 ska denne fortfarande anses vara bosatt i Sverige på den grunden till dess att han eller hon lämnar landet. Om den som avvisats eller utvisats håller sig undan så att beslutet inte kan verkställas ska personen dock anses som bosatt i Sverige på den grund som anges i andra stycket 5.

¹ Senaste lydelse 2017:582.

Begränsningar i rätten till utbildning för dem som avses i andra stycket följer av 3 §.

Begränsningar i rätten till utbildning för dem som avses i andra stycket *och 2 a §* följer av 3 §.

2 a §

De begränsningar i rätten till utbildning som följer av 3 § gäller utlännningar som avses i 1 kap. 4 § mottagandelagen (2026:00) även om de är folkbokförda. Sådana utlännningar ska vid tillämpningen av denna lag anses bosatta i landet på den grund som anges i 2 § andra stycket 1. Om den som avvisats eller utvisats håller sig undan så att beslutet inte kan verkställas ska personen dock anses som bosatt i Sverige på den grund som anges i 2 § andra stycket 5.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026.

1.15 Förslag till lag om ändring i lagen (2017:527) om studiestartsstöd

Härigenom föreskrivas att 25 § lagen (2017:527) om studiestartsstöd ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

25 §¹

Om en person som har studiestartsstöd därefter beviljas studiemedel enligt 3 kap. studiestödslagen (1999:1395) får studiestartsstöd inte lämnas eller tas emot för den tid som studiemedel lämnas för. Studiestartsstöd får inte heller lämnas eller tas emot för en vecka som det samtidigt lämnas omställningsstudiestöd för enligt lagen (2022:856) om omställningsstudiestöd. Vidare får studiestartsstöd heller inte lämnas eller tas emot för den tid för vilken studiemedel enligt 3 kap. 25 § första stycket 1–6 och andra *och* fjärde styckena studiestödslagen inte får lämnas.

Om tilläggsbidrag lämnas enligt 18 § denna lag och tilläggsbidrag kan lämnas för samma barn och för samma tidsperiod enligt studiestödslagen ska bidragen samordnas så att sammanlagt högst ett tilläggsbidrag lämnas enligt båda lagarna för samma tidsperiod.

Om en person som har studiestartsstöd därefter beviljas studiemedel enligt 3 kap. studiestödslagen (1999:1395) får studiestartsstöd inte lämnas eller tas emot för den tid som studiemedel lämnas för. Studiestartsstöd får inte heller lämnas eller tas emot för en vecka som det samtidigt lämnas omställningsstudiestöd för enligt lagen (2022:856) om omställningsstudiestöd. Vidare får studiestartsstöd heller inte lämnas eller tas emot för den tid för vilken studiemedel enligt 3 kap. 25 § första stycket 1–6 och andra, fjärde *och femte* styckena studiestödslagen inte får lämnas.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026.

¹ Senaste lydelse 2022:863.

1.16 Förslag till lag om ändring i lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Lagen gäller även för nyanlända invandrare som har haft ett uppehållstillstånd som avses i 1 eller 2 § och som inom giltighetstiden för uppehållstillståndet ansökt om ett nytt eller fortsatt tillstånd som avses i 1 eller 2 §. Om ansökan avslås gäller lagen fram tills beslutet har fått laga kraft.

Föreslagen lydelse

3 §

Lagen gäller även för nyanlända invandrare som har haft ett uppehållstillstånd som avses i 1 eller 2 §, och som inom giltighetstiden för uppehållstillståndet ansökt om ett nytt eller fortsatt tillstånd som avses i 1 eller 2 §, *statusförklaring eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige*. Om ansökan avslås gäller lagen fram tills beslutet har fått laga kraft.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026.

1.17 Förslag till lag om ändring i lagen (2022:856) om omställningsstudiestöd

Härigenom föreskrivs att 29 § lagen (2022:856) om omställningsstudiestöd ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 §¹

Omställningsstudiestöd får inte lämnas eller tas emot för den tid för vilken det lämnas

1. aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning för att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program,

2. sjukersättning, aktivitetsersättning, rehabiliteringsersättning eller föräldrapenningsförmåner enligt socialförsäkringsbalken,

3. statsbidrag som administreras av Specialpedagogiska skolmyndigheten för

a. kortare studier om funktionsnedsättning,

b. kortare studier på grundskole- eller gymnasienivå som är särskilt anpassade för personer med funktionsnedsättning, och

c. studier inom kommunal vuxenutbildning som anpassad utbildning,

4. statsbidrag som administreras av Sametinget för kortare studier i alfabetisering i samiska, eller

5. utbildningsbidrag för kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen för personer som har en examen på forskarnivå.

Omställningsstudiestöd får inte lämnas eller tas emot för

1. den tid då den studerande tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarspåbudsplikt eller fullgör utbildning till reserv- eller yrkesofficer,

2. högskoleutbildning på forskarnivå om den studerande är eller har varit anställd som doktorand,

3. den tid då den studerande beviljats studiestöd eller motsvarande studiefinansiering från ett annat land,

4. studier som den studerande samtidigt uppbär lön för att bedriva.

4. studier som den studerande samtidigt uppbär lön för att bedriva, *eller*

¹ Senaste lydelse 2023:358.

5. den tid då den studerande omfattas av mottagandelagen (2026:00).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela

1. föreskrifter om undantag från första stycket, och
2. ytterligare föreskrifter om vilken utländsk studiefinansiering som omfattas av andra stycket 3.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026.

1.18 Förslag till mottagandeförordning (2026:00)

Härigenom föreskrivs följande.

Allmänna bestämmelser

1 § I denna förordning ges föreskrifter om mottagande av asylsökande och personer med tillfälligt skydd i anslutning till mottagandelagen (2026:00).

2 § Bestämmelser om avgifter för hälso- och sjukvård, tandvård och läkemedel finns i förordningen (1994:362) om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar.

Migrationsverkets informationsskyldighet

3 § Migrationsverket ska informera utlänningar som avses i 1 kap. 2 § mottagandelagen om de förmåner som finns och om vad de ska göra för att få dessa.

Migrationsverket ska också informera utlänningarna om skyldigheten att anmäla ändrade förhållanden enligt 15 § i denna förordning. Informationen ska lämnas så snart som möjligt och inte senare än 15 dagar efter det att ansökan om uppehållstillstånd har gjorts.

Informationen ska ges skriftligen och på ett språk som de som ska ta emot informationen kan förväntas förstå. Vid behov ska informationen även lämnas muntligen.

4 § Migrationsverket ska även informera utlänningar som avses i 1 kap. 2 § 1 mottagandelagen om konsekvenserna av att

- inte bo på det boende som tilldelats enligt mottagandelagen,
- lämna det län där boendet ligger, och
- bryta mot den anmälningsskyldighet som de har enligt mottagandelagen.

5 § Sökande som avses i 1 kap. 2 § mottagandelagen ska även informeras om organisationer eller grupper av personer som tillhandahåller särskild juridisk rådgivning och om organisationer som kan

bistå eller informera dem i fråga om villkoren för mottagandet, inklusive hälso- och sjukvård.

Intyg om att innehavaren omfattas av mottagandelagen

6 § Utlänningar som avses i 1 kap. 2 § 1 mottagandelagen ska inom tre dagar efter det att de lämnat in en ansökan om uppehållstillstånd av Migrationsverket fördes med ett dokument som intygar att innehavaren omfattas av mottagandelagen.

Utlänningar som avses i 1 kap. 2 § 1 mottagandelagen ska så snart det kan ske av Migrationsverket fördes med ett tillfälligt kort som intygar att innehavaren omfattas av mottagandelagen.

Vad som sägs i första och andra stycket gäller inte om utlänningen hålls i förvar.

Efterforskning av familjemedlemmar

7 § Migrationsverket ska så snart som möjligt försöka hitta familjemedlemmar till barn under 18 år 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 och som omfattas av 1 kap. 2 § mottagandelagen.

Avtal om sysselsättning

8 § I avtal som anges i 2 kap. 8 § mottagandelagen ska ingå

1. ett villkor om att den som tillhandahåller arbete åt utlänningar som avses i 1 kap. 2 § den lagen till dessa utlänningar inte får betala ut lön eller annan ersättning för arbetet, och

2. en påminnelse om att skadeståndslagen (1972:207) och de föreskrifter i arbetsmiljölagen (1977:1160) som anges i 2 kap. 7 § andra stycket mottagandelagen gäller för arbetet.

Dagersättning

9 § Dagersättningen ska täcka kostnader för livsmedel, kläder, vinterkläder och skor, fritidsaktiviteter, hygienartiklar och andra förbrukningsvaror.

Dagersättningen ska även täcka utgifter för hälso- och sjukvård, tandvård samt läkemedel om inte annat följer av förordningen (1994:362) om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar.

10 § Dagersättning beräknas per år i procent av en för hela landet gällande norm (riksnorm) som fastställs av regeringen inför varje kalenderår genom 2 kap. 1 § socialtjänstförordningen (2001:937).

När fri mat ingår i boendet lämnas en reducerad dagsersättning.

Dagersättning per person beräknas enligt följande procentsatser.

	Dagersättning inkl. egen mathållning	Dagersättning exkl. egen mathållning
Ensamboende	56 %	19 %
Sammanboende	54 %	17 %
Barn 0–3 år	38 %	12 %
Barn 4–10 år	35 %	10 %
Barn 11–17 år	35 %	9 %
Hemmavarande vuxen	38 %	12 %

För familjer som har fler än två barn lämnas hel dagsersättning endast för de två äldsta barnen. För vart och ett av de yngre barnen lämnas dagsersättning med hälften av det belopp som gäller för barnet enligt tabellen.

11 § Dagersättning lämnas även med en schablonersättning för vinterkläder vid ett tillfälle per person.

Särskilt bidrag

12 § Särskilt bidrag enligt 2 kap. 3 § mottagandelagen lämnas för kostnader som uppstår på grund av särskilda behov. Det särskilda bidraget får avse kostnader som är nödvändiga för en dräglig livsföring, t.ex. kostnader för resor med kollektivtrafik, glasögon, kosttillskott, handikapputrustning och spädbarnsutrustning.

Att särskilt bidrag i vissa fall får lämnas för avgifter för sjukvård, läkemedel och tandvård framgår av förordningen (1994:362) om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar. För en person som inte har dag ersättning får vid behov sådana avgifter för sjukvård, läkemedel och tandvård som framgår av förordningen i stället täckas genom att personen beviljas särskilt bidrag.

Övergångsersättning

13 § Övergångsersättning ska betalas ut som ett engångsbelopp i samband med att en person som har uppehållstillstånd upphör att omfattas av mottagandelagen och skrivs ut från Migrationsverkets mottagningssystem.

För barn i familj utgår inte övergångsersättning.

14 § Övergångsersättning ska beräknas av Migrationsverket utifrån den period som följer tills annan ersättning kan betalas ut.

Nivån på ersättningen ska motsvara den etableringsersättning som lämnas till den som deltar i kartläggning och medverkar till upprättande av en individuell handlingsplan hos Arbetsförmedlingen.

Eventuell dag ersättning som har betalats ut i förskott och som avser tiden efter att personen upphörde att omfattas av mottagandelagen ska avräknas från beloppet.

Ansökan om bistånd och anmälan om ändrade förhållanden

15 § Den som vill få dag ersättning eller särskilt bidrag ska göra en skriftlig ansökan.

Ansökan ska innehålla en förklaring på heder och samvete att de uppgifter om ekonomiska och personliga förhållanden som lämnats i ansökan är riktiga. Förklaringen ska vara bekräftad av den sökande.

16 § Den som ansöker om eller får dag ersättning eller särskilt bidrag enligt mottagandelagen ska till den myndighet som lämnar biståndet anmäla sådana ändringar i fråga om inkomst och andra förhållanden som kan antas påverka rätten till eller storleken av biståndet.

Delgivning av beslut om dagersättning och särskilt bidrag

17 § Har en ansökan om dagersättning eller särskilt bidrag avslågits eller bifallits endast till viss del, ska beslutet delges den sökande.

Utbetalning

18 § Dagersättning betalas ut förskottsvis. Om det finns särskilda skäl kan utbetalning ske på annat sätt.

Kommunicering av uppgifter

19 § Om det saknas kontaktuppgifter som den asylsökande kan nås på och det inte heller finns ett offentligt biträde i ärendet har Migrationsverket ingen skyldighet att kommunicera uppgifterna som ligger till grund för verkets bedömning.

Migrationsverkets upplysningsskyldighet

20 § Migrationsverket ska på begäran av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden eller en socialnämnd lämna uppgift om en viss person omfattas av mottagandelagen.

21 § Migrationsverket ska till den kommun som anvisats att ordna boende lämna de uppgifter om en utlänning som behövs för kommunens anordnande av boendet. Migrationsverket ska även lämna uppgifter till kommunen vid ändrade förhållanden.

Polismyndighetens underrättelseskyldighet

22 § Polismyndigheten ska underrätta Migrationsverket om en person som omfattas av mottagandelagen anträffas utanför det område som han eller hon har rätt att vistas inom enligt 3 kap. 8 § eller 5 kap. 6 § mottagandelagen.

Skatteverkets underrättelseskyldighet

23 § Skatteverket ska informera Migrationsverket när beslut fattas om folkbokföring för en utlänning som omfattas av mottagandelagen. Av informationen ska beslutsdatum framgå.

Övriga bestämmelser

24 § Fordran på dagersättning eller särskilt bidrag får inte överlåtas eller utmätas.

25 § Föreskrifter för verkställighet av denna förordning meddelas av Migrationsverket.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2026, då förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl. ska upphöra att gälla.

1.19 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:362) om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar

Härigenom föreskrivas att 1 § i förordningen (1994:362) om vårdavgifter m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

I förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande finns det bestämmelser om statlig ersättning för hälso- och sjukvård m.m. för vissa utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. samt utlänningar som avses i 11 kap. 2 § första och andra styckena utlänningslagen (2005:716).

I denna förordning ges bestämmelser om den avgift som utlänningarna själva *skall* betala (vårdavgift) när rätt till ersättning enligt första stycket föreligger.

För annan hälso- och sjukvård samt tandvård än som avses i 2–4 samt 8 §§ *skall* utlänningarna betala vårdavgift enligt de grunder som vårdgivaren bestämmer.

I förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande finns det bestämmelser om statlig ersättning för hälso- och sjukvård m.m. för vissa utlänningar som avses i 1 kap. 2 § mottagandelagen (2026:00) samt utlänningar som avses i 11 kap. 2 § första och andra styckena utlänningslagen (2005:716).

I denna förordning ges bestämmelser om den avgift som utlänningarna själva *ska* betala (vårdavgift) när rätt till ersättning enligt första stycket föreligger.

För annan hälso- och sjukvård samt tandvård än som avses i 2–4 samt 8 §§ *ska* utlänningarna betala vårdavgift enligt de grunder som vårdgivaren bestämmer.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2026.

¹ Senaste lydelse 2006:119.

1.20 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande

Härigenom föreskrivas i fråga om förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande

dels att 8 § ska upphöra att gälla,

dels att 2–5, 8 a och 9 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Ersättning får ges för hälso- och sjukvård som enligt andra och tredje stycket lämnas till utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Ersättning får ges för hälso- och sjukvård som enligt andra och tredje stycket lämnas till utlänningar som avses i 1 kap. 2 § mottagandelagen (2026:00).

För personer som fyllt arton år ges ersättning för omedelbar vård och vård som inte kan anstå, mödrahälsovård, förlossningsvård, preventivmedelsrådgivning, vård vid abort, vård och åtgärder enligt smittskyddslagen (2004:168) samt omedelbar tandvård och tandvård som inte kan anstå.

För personer som inte fyllt arton år samt för personer som avses i 4 § och som har beviljats uppehållstillstånd som föranleder folkbokföring i Sverige ges ersättning för hälso- och sjukvård samt tandvård.

3 §²

Ersättning får ges för en hälsoundersökning per utlänning som avses i 1 § första stycket 1 och 2 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. och som är registrerad hos Migrationsverket.

Ersättning får ges för en hälsoundersökning per utlänning som avses i 1 kap. 2 § mottagandelagen (2026:00) och som är registrerad hos Migrationsverket.

¹ Senaste lydelse 2006:1011.

² Senaste lydelse 2002:84.

4 §

För utlänningar som *vistas på en förläggning* får ersättning enligt 2 och 3 §§ ges även efter det att de har beviljats uppehållstillstånd, om utlänningarna inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun. För utlänningar som har sökt asyl och som inte vistas på förläggning när de beviljas uppehållstillstånd finns rätten till ersättning kvar under en månad från det att tillstånd har beviljats.

För utlänningar som *bor på ett asylboende* får ersättning enligt 2 och 3 §§ ges till dess att personen samtidigt har uppehållstillstånd och är folkbokförd.

Vad som sägs om Migrationsverkets asylboende gäller också boenden som kommunen ordnar enligt 3 kap. 3 § andra stycket mottagandelagen.

5 §

Ersättning enligt 2–4 §§ får inte ges för vård av utlänningar som enligt 12 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. inte har rätt till bistånd enligt den lagen.

Ersättning enligt 2–4 §§ får inte ges för vård av utlänningar som *håller sig undan* så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas.

8 §

Ersättning för *hälsoundersökningar* som görs av smittskyddsskäl får lämnas för utlänningar som avses i 1 § första stycket 3 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Ersättningen betalas efter ansökan i efterskott.

8 a §

För hälso- och sjukvård samt hälsoundersökning enligt 5 a § betalar Migrationsverket ut ersättning efter ansökan i efterskott.

Ersättning ges inte för vård till utlänningar som är folkbokförda i landet.

9 §³

Öppenvårdsapotek har rätt till ersättning av staten för receptförskrivna läkemedel för utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. samt för utlänningar som avses i 11 kap. 2 § första och andra styckena utlänningslagen (2005:716).

För utlänningar som vistas på en förläggning får ersättning för receptförskrivna läkemedel ges även efter det att de har beviljats uppehållstillstånd, om utlänningen inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun. För utlänningar som har sökt asyl och som inte vistas på förläggning när de beviljas uppehållstillstånd finns rätten till ersättning kvar under en månad från det att tillstånd har beviljats.

Rätt finns inte till ersättning för utlänningar som enligt 12 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. inte har rätt till bistånd enligt den lagen.

Öppenvårdsapotek har rätt till ersättning av staten för receptförskrivna läkemedel för utlänningar som avses i 1 kap. 2 § mottagandelagen (2026:00) samt för utlänningar som avses i 11 kap. 2 § första och andra styckena utlänningslagen (2005:716).

Rätten till ersättning enligt första stycket gäller även sådana förbrukningsartiklar som avses i 18 § lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner.

För utlänningar som bor på ett asylboende får ersättning för receptförskrivna läkemedel och förbrukningsartiklar ges till dess att personen samtidigt har uppehållstillstånd och är folkbokförd.

Rätt finns inte till ersättning för utlänningar som håller sig undan så att ett beslut om avvísning eller utvisning inte kan verkställas.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2026.

³ Senaste lydelse: 2011:1195.

1.21 Förslag till förordning om ändring i studiestödsförordningen (2000:655)

Härigenom föreskrivas att 2 kap. 22 § studiestödsförordningen (2000:655) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

22 §¹

Studiehjälp får inte lämnas för tid då den studerande

1. får aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning för att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program, *eller*

2. tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller fullgör utbildning till reserv- eller yrkesofficer.

1. får aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning för att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program,

2. tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller fullgör utbildning till reserv- eller yrkesofficer, *eller*

3. omfattas av mottagandelagen (2026:00).

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2026.

¹ Senaste lydelse 2017:837.

1.22 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Härigenom föreskrivas att 8 b § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 b §¹

Till Migrationsverket ska uppgifter lämnas ut från beskattningsdatabasen i den utsträckning det behövs för beräkning eller kontroll av dagersättning enligt *lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.*

Till Migrationsverket ska uppgifter lämnas ut från beskattningsdatabasen i den utsträckning det behövs för beräkning eller kontroll av dagersättning enligt *mottagandelagen (2026:00)*.

De uppgifter som ska lämnas ut med stöd av första stycket är

1. uppgifter per betalningsmottagare i en sådan arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244),

2. identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och betalningsmottagaren, och

3. uppgift om den redovisningsperiod som deklarationen avser. Migrationsverket har rätt att ta del av uppgifterna vid direktåtkomst till beskattningsdatabasen enligt 2 kap. 8 b § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2026.

¹ Senaste lydelse 2017:391.

1.23 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97)

Härigenom föreskrivas att 5 kap. 4, 7 kap. 15 a och 8 kap. 11 §§ utlänningsförordningen (2006:97) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

4 §¹

Den som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och anför skäl enligt 4 kap. 1 eller 2 § utlänningslagen (2005:716) är undantagen från skyldigheten att ha arbetstillstånd. Undantaget gäller dock inte

1. en utlänning som saknar identitetshandlingar, om inte utlänningen medverkar till att klarlägga sin identitet,

2. om det är sannolikt att utlänningen kommer att överföras 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 person har lämnat in i någon medlemsstat (Dublinförordningen),

3. om det är sannolikt att utlänningen kommer att avvisas med omedelbar verkställighet enligt 8 kap. 19 § utlänningslagen, eller

Enligt 3 kap. 13 § mottagandelagen (2026:00) får en asylsökande undantas från skyldigheten att ha arbetstillstånd endast om ett ärende om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen inte har avgjorts inom sex månader från det att ansökan lämnades in och förutsatt att förseningen inte kan tillskrivas sökanden.

¹ Senaste lydelse 2024:29.

4. en utlänning i ett säkerhets-
ärende enligt 1 kap. 7 § utlännings-
lagen eller i ett ärende enligt lagen
(2022:700) om särskild kontroll
av vissa utlänningar.

Undantaget gäller fram till dess
att utlänningen lämnar landet eller
ett beslut om att bevilja honom
eller henne uppehållstillstånd har
fått laga kraft. Undantaget upphör
dock att gälla om en utlänning inte
medverkar till verkställigheten av
ett beslut om avvisning eller utvis-
ning som fått laga kraft.

Migrationsverket utfärdar ett
särskilt bevis om undantag från
skyldigheten att ha arbetstillstånd.

Även om förutsättningarna i
första stycket är uppfyllda gäller
dock undantaget från skyldigheten
att ha arbetstillstånd inte

1. en utlänning som saknar
identitetshandlingar, om inte ut-
länningen medverkar till att klar-
lägga sin identitet,

2. om det är sannolikt att ut-
länningen kommer att överföras
enligt Europaparlamentets och rå-
dets förordning (EU) nr 604/2013
av den 26 juni 2013 om kriterier
och mekanismer för att avgöra vil-
ken medlemsstat som är ansvarig
för att pröva en ansökan om inter-
nationellt skydd som en tredjelands-
medborgare eller en statslös person
har lämnat in i någon medlemsstat
(Dublinförordningen),

3. om det är sannolikt att ut-
länningen kommer att avvisas med
omedelbar verkställighet enligt
8 kap. 19 § utlänningslagen, eller,

4. en utlänning i ett säkerhets-
ärende enligt 1 kap. 7 § utlännings-
lagen eller i ett ärende enligt
lagen (2022:700) om särskild
kontroll av vissa utlänningar.

Undantaget från skyldigheten
att ha arbetstillstånd gäller fram
till dess att utlänningen lämnar
landet eller ett beslut om att be-
vilja honom eller henne uppehålls-

tillstånd har fått laga kraft. Undantaget upphör dock att gälla om en utlänning inte medverkar till verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft.

Migrationsverket utfärdar ett särskilt bevis om undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd.

7 kap.

7 a §²

Migrationsverket ska underrätta Skatteverket om att en utlänning som haft tidsbegränsat uppehållstillstånd inte inom tre månader från det tillståndet löpt ut har ansökt om förlängning av tillståndet.

Migrationsverket ska underrätta Skatteverket om att en utlänning som haft tidsbegränsat uppehållstillstånd inte från det tillståndet löpt ut har ansökt om förlängning av tillståndet, statusförklaring eller ställning som varaktigt bosatt.

Migrationsverket ska underrätta Skatteverket om beslut om återkallelse av uppehållstillstånd när beslutet har fått laga kraft.

7 kap.

15 a §³

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har rätt att hos Migrationsverket ta del av följande uppgifter om enskilda:

1. namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer,
2. bevis om uppehållstillstånd, arbetstillstånd, uppehållsrätt eller uppehållsstatus,
3. dag för beslut om uppehållstillstånd, arbetstillstånd, uppehållsstatus eller utfärdande av uppehållskort samt uppgift om varje period för vilken uppehållstillstånd eller arbetstillstånd har beviljats eller uppehållskort eller bevis om uppehållsstatus har utfärdats,
4. inresedatum,

² Senaste lydelse 2023:158.

³ Senaste lydelse 2021:813.

5. datum för ansökan om uppehållstillstånd, arbetstillstånd, uppehållskort eller uppehållsstatus,

6. särskilt bevis enligt 5 kap. 4 § *tredje stycket*, 6. särskilt bevis enligt 5 kap. 4 § *fyjärde stycket*,

7. att uppehållstillstånd har beviljats den enskilde som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser,

8. att statusförklaring har beviljats enligt 4 kap. 3 c § utlänningslagen eller motsvarande äldre bestämmelser,

9. att uppehållstillstånd har beviljats den enskilde för studier eller som familjemedlem till en sådan person, och

10. beslut om återkallelse av uppehållstillstånd eller arbetstillstånd, uppgift om från och med vilket datum uppehållstillstånd eller arbetstillstånd har återkallats och uppgift om vilket datum beslut om återkallelse av uppehållstillstånd eller arbetstillstånd har fått laga kraft.

Om det finns skäl för det ska Migrationsverket på eget initiativ lämna uppgifter som avses i första stycket till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

8 kap.

11 §⁴

I 14 kap. utlänningslagen (2005:716) finns bestämmelser om överklagande av beslut om uppehållstillstånd och arbetstillstånd.

Beslut om avgift enligt 6 § får överklagas i samma ordning som gäller för andra beslut i fråga om resedokument.

I 10 kap. 3 § mottagandelagen (2026:00) finns bestämmelser om överklagande av beslut om att förutsättningarna för undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd inte är uppfyllda.

Beslut om avgift enligt 6 § får överklagas i samma ordning som gäller för andra beslut i fråga om resedokument.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2026.

⁴ Senaste lydelse 2014:779.

1.24 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:543) om anmälningssavgift och studieavgift vid universitet och högskolor

Härigenom föreskrivas att 2 § förordningen (2010:543) om anmälningssavgift och studieavgift vid universitet och högskolor ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

För sin prövning av en anmälan om utbildning på grundnivå och avancerad nivå ska högskolan ta ut en anmälningssavgift om 900 kronor av den som vid tidpunkten för anmälan inte är medborgare i en stat som omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz (tredjelandssmedborgare).

Anmälningssavgift ska dock inte tas ut av en tredjelandssmedborgare som vid tidpunkten för anmälan

1. är familjemedlem till en medborgare i en EES-stat och har uppehållsrätt eller permanent uppehållsrätt i Sverige enligt 3 a kap. 4 eller 7 § utlänningslagen (2005:716),

2. är familjemedlem till en schweizisk medborgare och har uppehållstillstånd i Sverige enligt 4 kap. 16 § utlänningsförordningen (2006:97),

3. har permanent uppehållstillstånd i Sverige,

4. av andra skäl än studier har tidsbegränsat uppehållstillstånd i Sverige,

5. har ställning som varaktigt bosatt i Sverige enligt 5 a kap. utlänningslagen,

6. har ställning som varaktigt bosatt i en annan stat inom Europeiska unionen och har uppehållstillstånd i Sverige enligt 4 kap. 9 § utlänningsförordningen,

7. är student vid en utländsk högskola men genomför en begränsad del av sin utbildning vid en svensk högskola inom ramen för ett utbytesavtal som innebär att studieavgift inte ska tas ut av den mottagande högskolan,

¹ Senaste lydelse 2021:800.

8. söker till eller studerar på en utbildning inom ramen för ett sådant utbytesprogram eller samarbetsprogram som studieavgift enligt beslut av regeringen inte ska tas ut för,

9. söker till en utbildning inom ramen för ett sådant utbytesprogram eller samarbetsprogram som anmälningsavgift enligt beslut av regeringen inte ska tas ut för,

10. är registrerad på en utbildning vid en svensk högskola, eller

11. inte har ett uppehållstillstånd men tidigare på annan grund än studier har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som har upphört att gälla, om en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla och ansökan avser ett fortsatt tillstånd på samma grund eller ett nytt tillstånd med stöd av 5 § lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå.

11. inte har ett uppehållstillstånd men tidigare på annan grund än studier har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som har upphört att gälla, om en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd, *statusförklaring eller ställning som varaktigt bosatt* har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2026.

1.25 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar

Härigenom föreskrivas att 6, 37 och 37 a §§ förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

För utlänningar som har varit registrerade *vid en mottagningsenhet* hos Migrationsverket eller som har beviljats *uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716)* ska tidpunkten då utlänningen först togs emot i en kommun anses vara den dag då han eller hon *faktiskt togs emot i kommunen*. För övriga utlänningar som omfattas av 5–5 b §§ ska tidpunkten då utlänningen först togs emot i en kommun anses vara då han eller hon folkbokfördes i kommunen enligt uppgift i folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Föreslagen lydelse

6 §¹

För utlänningar som har varit registrerade hos Migrationsverket ska tidpunkten då utlänningen först togs emot i en kommun anses vara den dag då han eller hon *upphörde att omfattas av mottagandelagen (2026:00)*. För *utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716)* ska *tidpunkten då utlänningen först togs emot i en kommun anses vara den dag då han eller hon faktiskt togs emot i kommunen*. För övriga utlänningar som omfattas av 5–5 b §§ ska tidpunkten då utlänningen först togs emot i en kommun anses vara då han eller hon folkbokfördes i kommunen enligt uppgift i folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

¹ Senaste lydelse 2017:487.

37 §²

Länsstyrelserna får, i mån av tillgång på medel, lämna ersättning till kommuner och kommunalförbund för insatser för att skapa beredskap och tillräcklig mottagningskapacitet för utlänningar som omfattas av 5–5 b §§, och för att utveckla samverkan mellan kommuner och mellan kommuner och andra organ i syfte att underlätta etableringen i samhället. Sådan ersättning får även lämnas för utlänningar som omfattas av *lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.* och är ensamkommande barn.

Länsstyrelserna får, i mån av tillgång på medel, lämna ersättning till kommuner och kommunalförbund för insatser för att skapa beredskap och tillräcklig mottagningskapacitet för utlänningar som omfattas av 5–5 b §§, och för att utveckla samverkan mellan kommuner och mellan kommuner och andra organ i syfte att underlätta etableringen i samhället. Sådan ersättning får även lämnas för utlänningar som omfattas av *mottagandelagen (2026:00)* och är ensamkommande barn.

Länsstyrelserna får fatta beslut om ersättning enligt första stycket efter ansökan.

En kommun eller ett kommunalförbund som tagit emot ersättning enligt denna paragraf ska lämna en ekonomisk redovisning av de utbetalda medlen och en redovisning av vad medlen har använts till.

Länsstyrelsen i Jönköpings län får meddela föreskrifter om förfarandet för ansökan och redovisning enligt denna paragraf.

37 a §³

Länsstyrelsen i Jönköpings län får, i mån av tillgång på medel, lämna ersättning till kommuner för att stärka och utveckla verksamhet med flyktingguider och familjekontakter som i huvudsak riktas till nyanlända utlänningar som omfattas av 5–5 b §§ och till utlänningar som omfattas av *lagen (1994:137) om mottagande av*

Länsstyrelsen i Jönköpings län får, i mån av tillgång på medel, lämna ersättning till kommuner för att stärka och utveckla verksamhet med flyktingguider och familjekontakter som i huvudsak riktas till nyanlända utlänningar som omfattas av 5–5 b §§ och till utlänningar som omfattas av *mottagandelagen (2026:00)*, och som syftar till att

² Senaste lydelse 2017:487.

³ Senaste lydelse 2017:487.

asylsökande m.fl., och som syftar till att

- underlätta etableringen i samhället,
- skapa nätverk,
- stödja språkinlärning, eller
- ge socialt stöd till ensamkommande barn.

Ersättning får lämnas för verksamhet som bedrivs utan vinstsyfte och som genomförs antingen av kommunen i egen regi eller av kommunen i samverkan med en eller flera organisationer.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2026.

1.26 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185)

Härigenom föreskrivas att det i skolförordningen (2011:185) ska införas en ny paragraf, 15 kap. 3 §, av följande lydelse.

15 kap. 3 §

Migrationsverket ska till den ansvariga myndigheten i aktuell kommun lämna uppgifter om barn mellan 3 och 18 år som omfattas av mottagandelagen och vistas i kommunen.

Uppgifter ska även lämnas om ungdomar över 18 år som omfattas av mottagandelagen och som går en gymnasieutbildning som har påbörjats före 18 års ålder.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2026.

1.27 Förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)

Härigenom föreskrivas att 1 kap. 3 b § plan- och byggförordningen (2011:338) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

3 b §¹

Med tillfälligt *anläggningsboende* avses i denna förordning en byggnad eller en del av en byggnad som under en begränsad tid används som *en sådan förläggning* som avses i 2 § första stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Med tillfälligt *asylboende* avses i denna förordning en byggnad eller en del av en byggnad som under en begränsad tid används som *ett sådant asylboende* som avses i 2 kap. 1 § mottagandelagen (2026:00).

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2026.

¹ Senaste lydelse 2015:934.

1.28 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning

Härigenom föreskrivas att 7 kap. 8 a § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

8 a §¹

En kommun får låta en person som avses i 1 § första stycket 2 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. delta i utbildning i svenska eller svenska som andraspråk i kommunal vuxenutbildning och i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare, om han eller hon uppfyller villkoren för att delta i utbildningen. Kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare får dock erbjudas först från och med andra kalenderhalvåret det år personen fyller 18 år.

En kommun får låta en person som avses i 1 kap 2 § 2 mottagandelagen (2026:00) delta i utbildning i svenska eller svenska som andraspråk i kommunal vuxenutbildning och i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare, om han eller hon uppfyller villkoren för att delta i utbildningen. Kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare får dock erbjudas först från och med andra kalenderhalvåret det år personen fyller 18 år.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2026.

¹ Senaste lydelse 2023:655.

1.29 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:521) om statsbidrag till särskilda folkbildningsinsatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare

Härigenom föreskrivas att 1 § förordningen (2015:521) om statsbidrag till särskilda folkbildningsinsatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Denna förordning innehåller bestämmelser om statsbidrag till studieförbund och folkhögskolor för särskilda insatser för personer som

1. omfattas av *lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.*, eller

1. omfattas av *mottagandelagen (2026:00)*, eller

2. avses i förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar och som bor i Migrationsverkets *anläggningsboende*.

2. avses i förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar och som bor *på* Migrationsverkets *asylboende*.

Syftet med statsbidraget är att ge en meningsfull sysselsättning under asyltiden och påskynda en framtida etablering i arbets- och samhällslivet för dem som beviljats uppehållstillstånd.

Statsbidrag lämnas i den mån det finns tillgång på medel.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2026.

¹ Senaste lydelse 2016:765.

1.30 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:993) om statsbidrag för utbildning i svenska för invandrare

Härigenom föreskrivas att 1 och 3 a §§ förordningen (2012:993) om statsbidrag för utbildning i svenska för invandrare ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Denna förordning innehåller bestämmelser om statsbidrag för utbildning i svenska för invandrare. Bidrag enligt förordningen lämnas i form av:

1. kvalitetsbidrag för att höja kvaliteten i och öka individanpassningen av utbildningen, eller

2. stimulansbidrag för att stimulera anordnandet av utbildning för vissa personer som omfattas av *lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.*

2. stimulansbidrag för att stimulera anordnandet av utbildning för vissa personer som omfattas av *mottagandelagen (2026:00)*.

Statsbidrag lämnas i den mån det finns tillgång på medel och för ett kalenderår i taget.

Förordningen är meddelad med stöd av 8 kap. 11 § regeringsformen i fråga om 11 § och med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

3 a §²

Stimulansbidrag får lämnas till kommuner för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare för personer som avses i 1 § första stycket 2 *lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.*, om personen saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar

Stimulansbidrag får lämnas till kommuner för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare för personer som avses i 1 kap. 2 § 2 *mottagandelagen (2026:00)*, om personen saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge. Bidrag får lämnas för

¹ Senaste lydelse 2023:505.

² Senaste lydelse 2023:505.

till att ge. Bidrag får lämnas för utbildning som ges från och med utbildning som ges från och med andra kalenderhalvåret det år personen fyller 18 år.

Stimulansbidrag ska lämnas med ett belopp per erbjuden undervisningstimme.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2026.

1.31 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning

Härigenom föreskrivas att 4 a, 8 a, 10 och 11 §§ förordningen (2016:39) mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 a §¹

När länstalen fastställs ska, utöver de kriterier som anges i 7 § andra stycket lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning, hänsyn tas till omfattningen av utlänningar som avses i 1 § första stycket 2 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. som vistas i kommunerna samt till att vissa anvisningar enligt 8 a § andra stycket i första hand ska avse samma kommun som den nyanlände bor i.

När länstalen fastställs ska, utöver de kriterier som anges i 7 § andra stycket lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning, hänsyn tas till omfattningen av utlänningar som avses i 1 kap. 2 § 2 mottagandelagen (2026:00) som vistas i kommunerna samt till att vissa anvisningar enligt 8 a § andra stycket i första hand ska avse samma kommun som den nyanlände bor i.

8 a §²

Om en nyanländ har ett uppehållstillstånd enligt 21 kap. utlänningslagen (2005:716) som kan ligga till grund för folkbokföring, ska beslutet om anvisning fattas så snart som möjligt.

Om den nyanlände bor i ett boende som en kommun har ordnat efter en anvisning enligt 3 § första stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., ska anvisningen i första hand avse samma kommun. Detsamma

Om den nyanlände bor i ett boende som en kommun har ordnat efter en anvisning enligt 6 kap. 2 § mottagandelagen (2026:00), ska anvisningen i första hand avse samma kommun. Detsamma gäller om den ny-

¹ Senaste lydelse 2024:319.

² Senaste lydelse 2024:319.

gäller om den nyanlände bodde i ett sådant boende vid den tidpunkt då personen upphörde att omfattas av den lagen.

anlände bodde i ett sådant boende vid den tidpunkt då personen upphörde att omfattas av den lagen.

10 §³

I beslutet om anvisning ska det anges när kommunen senast ska ta emot en nyanländ för bosättning. Den tidpunkt för kommunens mottagande som anges i beslutet om anvisning får inte sättas senare än två månader från tidpunkten för beslutet. Vid en anvisning som avser en nyanländ som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) får Migrationsverket besluta om en längre tidsfrist.

Om beslutet om anvisning avser en nyanländ som har beviljats uppehållstillstånd enligt 21 kap. utlänningslagen, ska den nyanlände i stället tas emot omgående efter den tidpunkt då personen upphörde att omfattas av *lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.*

Om beslutet om anvisning avser en nyanländ som har beviljats uppehållstillstånd enligt 21 kap. utlänningslagen, ska den nyanlände i stället tas emot omgående efter den tidpunkt då personen upphörde att omfattas av *mottagandelagen (2026:00)*.

11 §⁴

Anvisningar ska endast omfatta nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 21 kap. utlänningslagen (2005:716), övriga nyanlända som är registrerade och *vistas vid* Migrationsverkets *anläggningsboenden* och nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen.

Anvisningar ska endast omfatta nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 21 kap. utlänningslagen (2005:716), övriga nyanlända som är registrerade och *bor på* Migrationsverkets *asylboenden* och nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen.

I fråga om nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 21 kap. utlänningslagen krävs för anvisning dessutom att de

³ Senaste lydelse 2024:319.

⁴ Senaste lydelse 2024:319. I fråga om nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 21 kap. utlänningslagen (2005:716) och som har upphört att omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. före d. 1 juni 2024 gäller 11 § i den äldre lydelsen.

1. är registrerade och *vistas vid* Migrationsverkets *anläggningsboenden*, eller var registrerade och vistades vid ett sådant boende vid den tidpunkt då de upphörde att omfattas av *lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.*, eller

2. bor i ett boende som en kommun har ordnat efter en anvisning enligt 3 § *första stycket lagen om mottagande av asylsökande m.fl.*, eller bodde i ett sådant boende vid den tidpunkt då de upphörde att omfattas av den lagen.

1. är registrerade och *bor på* Migrationsverkets *asylboenden*, eller var registrerade och vistades vid ett sådant boende vid den tidpunkt då de upphörde att omfattas av *mottagandelagen (2026:00)*, eller

2. bor i ett boende som en kommun har ordnat efter en anvisning enligt 6 kap. 2 § *mottagandelagen*, eller bodde i ett sådant boende vid den tidpunkt då de upphörde att omfattas av den lagen.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2026.

1.32 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1363) om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare

Härigenom föreskrivas att 2 och 7 §§ förordningen (2016:1363) om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Länsstyrelsen ska verka för att det inom länet finns insatser för personer som har fyllt 18 år och som

1. omfattas av *lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.*, eller

2. avses i förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar och som bor i Migrationsverkets *anläggningsboende*.

1. omfattas av *mottagandelagen (2026:00)*, eller

2. avses i förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar och som bor *på* Migrationsverkets *asylboende*.

Med insatser enligt första stycket avses verksamhet som har till syfte att främja

1. kunskaper i svenska språket,
2. kunskaper om det svenska samhället och den svenska arbetsmarknaden, eller
3. hälsa.

7 §

Länsstyrelsen ska verka för att det finns beredskap och kapacitet hos kommunerna att ta emot ensamkommande barn som omfattas av *1 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.*, eller som har beviljats uppehållstillstånd.

Länsstyrelsen ska verka för att det finns beredskap och kapacitet hos kommunerna att ta emot ensamkommande barn som omfattas av *1 kap. 2 § mottagandelagen (2026:00)*, eller som har beviljats uppehållstillstånd.

Länsstyrelsen ska föra dialog med kommunerna om mottagandet av ensamkommande barn och verka för samverkan mellan kommuner inom länet.

Länsstyrelsen ska i sitt arbete enligt första och andra styckena verka för långsiktighet och hållbarhet i mottagandet.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2026.

1.33 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1364) om statsbidrag till verksamheter för asylsökande m.fl.

Härigenom föreskrivas att 3 § förordningen (2016:1364) om statsbidrag till verksamheter för asylsökande ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Statsbidrag får lämnas i mån av tillgång på medel till avgiftsfria verksamheter för, eller till förmån för, personer som har fyllt 18 år och som

1. omfattas av *lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.*, eller

2. avses i förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar, och som bor i Migrationsverkets *anläggningsboende*.

Verksamheter som avses i första stycket ska syfta till att främja

1. kunskaper i svenska språket,
2. kunskaper om det svenska samhället och den svenska arbetsmarknaden, eller
3. hälsa.

Statsbidrag får inte lämnas för praktikverksamhet.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2026.

1.34 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

Härigenom föreskrivas att det i förordningen (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

dels att 3, 3 a, 7, 8, 9, 12, 13, 14 a, 14 b, 15, 18, 18 a och 19 §§ ska ha följande lydelse

dels ska införas nya paragrafer, 14 c, 16–16 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

En kommun eller en region har rätt till ersättning för kostnader för utbildning för

1. barn som avses i 1 § första stycket samt 8 § andra och tredje styckena lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., utom i fall som avses i tredje stycket, och

2. barn som vistas här enligt ett beslut om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen (2005:716).

Ersättning får betalas ut för barn som *vistas* på en *mottagningsenhet* eller i en kommun och som enligt 29 kap. 2 § andra stycket 1 eller 2 skollagen (2010:800) ska anses som bosatta här vid tillämpningen av nämnda lag och därför har rätt till utbildning enligt den lagen.

Rätt till ersättning enligt första stycket 1 finns inte för barn som bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd, utom i fall då vårdnadshavaren omfattas av 1 § första stycket 2 eller 8 § andra

1. barn som avses i 1 kap. 2 § mottagandelagen (2026:00), och

Ersättning får betalas ut för barn som *bor* på ett *asylboende* eller i en kommun och som enligt 29 kap. 2 § andra stycket 1 eller 2 skollagen (2010:800) ska anses som bosatta här vid tillämpningen av nämnda lag och därför har rätt till utbildning enligt den lagen.

Rätt till ersättning enligt första stycket 1 finns inte för barn som bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd, utom i fall då vårdnadshavaren omfattas av 1 kap. 2 § 2 mottagandelagen.

¹ Senaste lydelse 2022:383.

eller tredje stycket lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

3 a §²

En kommun eller en region har, i mån av tillgång på medel, rätt till ersättning för kostnader för utbildning på ett nationellt program i gymnasieskolan som de erbjuder en person som omfattas av 1 § första stycket 1 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. om personen

1. påbörjat ett introduktionsprogram innan han eller hon fyllt 18 år, och därefter

2. påbörjar det nationella programmet efter att han eller hon fyllt 18 år, dock senast under det första kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 20 år.

Ersättning får betalas ut fram till dess att rätten till bistånd har upphört enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

En kommun eller en region har, i mån av tillgång på medel, rätt till ersättning för kostnader för utbildning på ett nationellt program i gymnasieskolan som de erbjuder en person som omfattas av 1 kap. 2 § 1 mottagandelagen (2026:00) om personen

Ersättning får betalas ut fram till dess att personen inte längre omfattas av mottagandelagen.

7 §

En kommun har rätt till en årlig ersättning för beredskap och kapacitet för mottagande av ensamkommande barn som Migrationsverket ska anvisa till kommunen enligt 3 § andra stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. i form av en schablonersättning med en fast och en rörlig del.

En kommun har rätt till en årlig ersättning för beredskap och kapacitet för mottagande av ensamkommande barn som Migrationsverket ska anvisa till kommunen enligt 7 kap. 3 § mottagandelagen (2026:00) i form av en schablonersättning med en fast och en rörlig del.

Den fasta delen av schablonersättningen som ska betalas ut är 500 000 kronor per kommun.

² Senaste lydelse 2019:1119.

Den rörliga delen av schablonersättningen ska betalas ut för det antal barn som kommunen beräknas ta emot under innevarande kalenderår. Antalet barn ska beräknas på kommunens fastställda andel och det uppskattade nationella behovet under året som framgår av den prognos som fastställs av Migrationsverket i februari varje år. För 2017 ska antalet barn endast beräknas på hälften av det uppskattade årliga nationella behovet som framgår av den prognos som fastställs av Migrationsverket i juli 2017. Ersättningen är 9 450 kronor per barn.

8 §³

En kommun har rätt till ersättning för kostnader för mottagande av ensamkommande barn som Migrationsverket har anvisat till en kommun *enligt 3 § andra stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.* Ersättningen betalas ut under den tid som barnets ansökan om uppehållstillstånd prövas från och med det datum som anges i beslutet om anvisning. Om en ansökan om uppehållstillstånd avslås, betalas ersättning ut fram till dess att *rätten till bistånd har upphört enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.* För barn som omfattas av *1 § första stycket 2 lagen om mottagande av asylsökande m.fl.* betalas ersättning ut från och med det datum som anges i beslutet om anvisning fram till dess att *rätten till bistånd har upphört enligt samma lag.* Ersättning betalas ut som längst fram till dess att barnet fyller 18 år, om inte annat följer av 10 §.

En kommun har rätt till ersättning för kostnader för mottagande av ensamkommande barn som Migrationsverket har anvisat till en kommun *enligt 7 kap. 3 § mottagandelagen (2026:00)* Ersättningen betalas ut under den tid som barnets ansökan om uppehållstillstånd prövas från och med det datum som anges i beslutet om anvisning. Om en ansökan om uppehållstillstånd avslås, betalas ersättning ut fram till dess att *barnet inte längre omfattas av mottagandelagen.* För barn som omfattas av *1 kap. 2 § 2 mottagandelagen* betalas ersättning ut från och med det datum som anges i beslutet om anvisning fram till dess att *barnet inte längre omfattas av mottagandelagen.* Ersättning betalas ut som längst fram till dess att barnet fyller 18 år, om inte annat följer av 10 §§.

³ Senaste lydelse 2023:871.

Schablonersättning ska betalas ut med 1 000 kronor per *barn* och dygn, förutsatt att boendet anordnas utanför Migrationsverkets *anläggningsboende*.

Schablonersättning ska betalas ut med 1 000 kronor per *person* och dygn, förutsatt att boendet anordnas utanför Migrationsverkets *asylboende*.

9 §

En kommun har utöver schablonersättningen enligt 8 § rätt till ersättning för kostnader för vård som ges till barn under 18 år med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Ersättning ska även betalas ut för kostnader för vård när det finns ett vårdbehov på grund av sådana förhållanden som avses i 2 eller 3 § samma lag men vården ges med stöd av socialtjänstlagen (2001:453).

Ersättning ska även betalas ut för kostnader för placering i hem för vård eller boende med särskild kompetens.

Ersättning ska betalas ut för kommunens faktiska kostnad per barn och dygn för den del av kostnaden som överstiger beloppet för schablonersättningen.

12 §

Utöver det som anges i 7–11 §§ har en kommun rätt till ersättning i form av en schablonersättning som avser kostnader för en utredning enligt 11 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen (2001:453), god man, resor, tolk och andra relaterade kostnader för mottagandet av de barn som Migrationsverket har anvisat till kommunen enligt 3 § *andra stycket lagen* (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Utöver det som anges i 7–11 §§ har en kommun rätt till ersättning i form av en schablonersättning som avser kostnader för en utredning enligt 11 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen (2001:453), god man, resor, tolk och andra relaterade kostnader för mottagandet av de barn som Migrationsverket har anvisat till kommunen enligt 7 kap. 3 § *mottagandelagen* (2026:00).

Schablonersättningen ska betalas ut med 52 000 kronor per barn som omfattas av Migrationsverkets anvisningsbeslut. Ersättningen ska endast betalas ut vid ett tillfälle per barn och kommun.

13 §

Utöver ersättning enligt 3–10 och 12 §§ får Migrationsverket betala ut ersättning till en kommun som har haft betydande extraordinära kostnader för ensamkommande barn som Migrationsverket har anvisat till kommunen *enligt 3 § andra stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.*

Utöver ersättning enligt 3–10 och 12 §§ får Migrationsverket betala ut ersättning till en kommun som har haft betydande extraordinära kostnader för ensamkommande barn som Migrationsverket har anvisat till kommunen enligt 7 kap. 3 § *mottagandelagen* (2026:00).

14 a §⁴

En kommun har rätt till ersättning för kostnader för boende för utlänningar som Migrationsverket har anvisat till en kommun enligt 3 § *första stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.* i form av en schablonersättning med en rörlig och en fast del.

En kommun har rätt till ersättning för kostnader för boende för utlänningar som Migrationsverket har anvisat till en kommun enligt 6 kap. 2 § *andra stycket mottagandelagen* (2026:00) i form av en schablonersättning med en rörlig och en fast del.

Den rörliga delen av schablonersättningen avser ersättning för kostnader för drift och underhåll samt eventuella kostnader för kost och förbrukningsvaror. För en utlänning över 18 år ska schablonersättning betalas ut med 300 kronor per utlänning och dygn som utlänningen bor i boendet, från den dag utlänningen flyttat in. För en utlänning som inte fyllt 18 år ska motsvarande belopp vara 150 kronor.

Den fasta delen av schablonersättningen avser ersättning för kostnader för sådana särskilda anpassningar av boendet som utlänningar som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. kan ha rätt till enligt den lagen. Sådan schablonersättning ska betalas ut med ett engångsbelopp om 15 000 kronor per utlänning som har flyttat in i boendet.

Ersättning ska betalas ut som längst fram till dess att

Ersättning ska betalas ut som längst fram till dess att

⁴ Senaste lydelse 2022:1009.

– utlänningen inte längre bor kvar i ett sådant boende som kommunen anordnat enligt 3 § första stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.,

– utlänningen inte längre omfattas av 1 § första stycket 2 samma lag, eller

– rätten till bistånd enligt den lagen har upphört av någon annan anledning.

– utlänningen inte längre bor kvar i ett sådant boende som kommunen anordnat enligt 6 kap. 2 § andra stycket mottagandelagen (2026:00)

– utlänningen inte längre omfattas av 1 kap. 2 § 2 samma lag, eller

14 b §⁵

En kommun har utöver ersättning enligt 14 a § rätt till ersättning för kostnader för boende för utlänningar som har varit ensamkommande barn och som när de fyllt 18 år har anvisats en kommun enligt 3 § första stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Schablonersättning ska betalas ut med 400 kronor per utlänning och dygn som utlänningen bor i boendet från den dag utlänningen flyttat in fram till den dag utlänningen fyller 21 år.

Ersättning ska betalas ut som längst fram till dess att

– utlänningen inte längre bor kvar i ett sådant boende som kommunen anordnat enligt 3 § första stycket lagen om mottagande av asylsökande m.fl.,

En kommun har utöver ersättning enligt 14 a § rätt till ersättning för kostnader för boende för utlänningar som har varit ensamkommande barn och som när de fyllt 18 år har anvisats en kommun enligt 6 kap. 2 § andra stycket mottagandelagen (2026:00). Schablonersättning ska betalas ut med 400 kronor per utlänning och dygn som utlänningen bor i boendet från den dag utlänningen flyttat in fram till den dag utlänningen fyller 21 år.

Ersättning ska betalas ut som längst fram till dess att

– utlänningen inte längre bor kvar i ett sådant boende som kommunen anordnat enligt 6 kap. 2 § andra stycket mottagandelagen,

⁵ Senaste lydelse 2022:1009.

- utlänningen inte längre omfattas av personkretsen i 1 § första stycket 2 samma lag, eller
- rätten till bistånd enligt den lagen har upphört av någon annan anledning.

14 c§

En kommun har rätt till ersättning för kostnader för boende för utlänningar som har anvisats till kommunen enligt lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning och som omfattas av 1 kap. 2 § mottagandelagen (2026:00).

För boende enligt första stycket ska ersättning betalas ut för kommunens faktiska kostnad från den dag utlänningen tas emot för bosättning i den anvisade kommunen. Ersättning ska betalas ut som längst fram till dess att

- utlänningen inte längre bor kvar i ett sådant boende, eller
- till dess att utlänningen samtidigt har uppehållstillstånd och är folkbokförd.

15 §⁶

För andra barn än sådana som avses i 7 § har en kommun rätt till ersättning för kostnader för vård i ett annat hem än barnets eget, om barnet omfattas av 1 § första stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. och vården ges med stöd av socialtjänstlagen (2001:453) eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Ersättning betalas ut *under den tid som barnets ansökan om uppehållstillstånd prövas. Om en ansökan om uppehållstillstånd avslås, betalas ersättning ut fram till dess att rätten till bistånd har upphört enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. För barn som omfattas av 1 § första stycket 2 lagen om mottagande av asylsökande m.fl. betalas ersättning ut fram till dess att rätten till bistånd har upphört enligt samma lag.*

För andra barn än sådana som avses i 7 § har en kommun rätt till ersättning för kostnader för vård i ett annat hem än barnets eget, om barnet omfattas av 1 kap. 2 § mottagandelagen (2026:00) och vården ges med stöd av socialtjänstlagen (2001:453) eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Ersättning betalas ut *fram till dess att barnet inte längre omfattas av mottagandelagen.*

Rätten till ersättning gäller till dess att barnet fyller 18 år. Om vården har påbörjats före 18 års ålder gäller dock rätten till ersättning till dess att personen fyller 21 år. Rätten till ersättning efter 18 års ålder är begränsad till sådan vård som ges med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga eller vård när det finns ett vårdbehov på grund av sådana förhållanden som avses i 3 § samma lag men vården ges med stöd av socialtjänstlagen.

Ersättning ska betalas ut för kommunens faktiska kostnad per barn och dygn.

⁶ Senaste lydelse 2022:253.

16 §

En kommun har rätt till ersättning för kostnader för insatser i form av stöd och hjälp i boende och för särskilda boendeformer enligt socialtjänstlagen som ges till utlänningar som omfattas av mottagandelagen (2026:00) om personen har beviljats sådana insatser på grund av ålderdom, sjukdom eller funktionsnedsättning.

Ersättning ska betalas ut för kommunens faktiska kostnad.

16 a §

En kommun har rätt till ersättning för kostnader för insatser i form av skyddat boende och annat lämpligt tillfälligt boende enligt socialtjänstlagen som ges till utlänningar som omfattas av mottagandelagen (2026:00) till följd av hot, våld eller andra övergrepp.

Detta gäller dock inte för ett ensamkommande barn. För ett sådant barn ska ersättning betalas ut för kostnader för placering i hem för vård eller boende med särskild kompetens enligt 9 §.

För boende enligt första stycket ska ersättning betalas ut för kommunens faktiska kostnad.

16 b §

En kommun som beviljat ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen till begravning av en utlänning som vid dödsfallet omfattades av mottagandelagen

(2026:00) har rätt till ersättning för kostnaderna.

Schablonersättning ska betalas ut med 65 000 kronor.

18 §⁷

En kommun har rätt till ersättning för det bistånd som den har betalat ut enligt *3 a § andra eller tredje stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.*

En kommun har rätt till ersättning för det bistånd som den har betalat ut enligt *3 kap. 6 § och 6 kap. 5 § mottagandelagen (2026:00).*

18 a §⁸

En kommun som efter dialog med Migrationsverket anordnar boende med stöd av *3 a § tredje stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.* har rätt till ersättning för sina kostnader i form av en schablonersättning.

En kommun som efter dialog med Migrationsverket anordnar boende med stöd av *6 kap. 5 § eller 3 kap. 3 § andra stycket mottagandelagen (2026:00)* har rätt till ersättning för sina kostnader i form av en schablonersättning.

Schablonersättningen ska betalas ut med en fast del om 10 000 kronor per iordningställd plats och med en rörlig del om 300 kronor per dygn som platsen är iordningställd. Den fasta delen avser kostnader för iordningställande och avvecklande av boendeplatser. Den rörliga delen avser driftskostnader samt, i förekommande fall, kostnader för kost och förbrukningsvaror som tillhandahålls inom ramen för boendet.

19 §⁹

Ersättning för kostnader enligt *3–6, 9–11, 13, 15, 17 och 18 §§* ska efter ansökan betalas ut kvartalsvis i efterskott

Ersättning för kostnader enligt *3–6, 9–11, 13, 14 c, 15–18 §§* ska efter ansökan betalas ut kvartalsvis i efterskott

En ansökan om ersättning ska ha kommit in till Migrationsverket inom sex månader från utgången av det kvartal som ansökan avser.

⁷ Senaste lydelse 2018:1971.

⁸ Senaste lydelse 2022:383.

⁹ Senaste lydelse 2021:804.

Om ansökan avser ersättning enligt 3–6 §§, ska den ha kommit in till Migrationsverket senast sex månader efter det kvartal som barnet eller den unge har genomgått utbildning.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2026.

1.35 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser

Härigenom föreskrivas att det i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser ska införas nya paragrafer, 5 kap. 2 b och 5 kap. 3 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

2 b §

Etableringsersättning får inte lämnas för tid då programdeltagaren omfattas av mottagandelagen (2026:00).

3 a §

Etableringsersättning ska minskas med de belopp som programdeltagaren för samma tid får i form av dagersättning enligt mottagandelagen (2026:00).

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2026.

1.36 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:298) om undantag från plan- och byggregler för enkla förläggningar för vissa utlänningar

Härigenom föreskrivas att 3 § förordningen (2022:298) om undantag från plan- och byggregler för enkla förläggningar för vissa utlänningar ska ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Med enkel förläggning för vissa utlänningar avses i denna förordning ett byggnadsverk

1. vars konstruktion är av så enkelt slag att det kan flyttas eller rivas med förhållandevis enkla åtgärder, och

2. som under en begränsad tid avses användas som *en sådan förläggning* som avses i 2 § första stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

2. som under en begränsad tid avses användas som *ett sådant asylboende* som avses i 2 kap. 1 § mottagandelagen (2026:00).

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2026.

1.37 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:1008) om anvisning av en kommun som ska ordna boende för vissa utlänningar

Härigenom föreskrivas att det i förordningen (2022:1008) om anvisning av en kommun som ska ordna boende för vissa utlänningar att 1, 2, 4, 5, 7 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Denna förordning innehåller bestämmelser om anvisning av en kommun som ska ordna boende enligt 3 § första stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Förordningen är meddelad med stöd av

– 23 a § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. i fråga om 3, 4, 6 och 7 §§, och

– 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

Denna förordning innehåller bestämmelser om anvisning av en kommun som ska ordna boende enligt 6 kap. 2 § mottagandelagen (2026:00).

2 §

Migrationsverket ska ta fram en prognos för det totala boendebehovet för utlänningar som avses i 1 § första stycket 2 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. som inte är ensamkommande barn. Migrationsverket ska även beräkna hur många av dessa utlänningar som behöver anvisas en kommun som ska ordna boende.

Migrationsverket ska ta fram en prognos för det totala boendebehovet för utlänningar som avses i 1 kap. 2 § 2 mottagandelagen (2026:00) som inte är ensamkommande barn. Migrationsverket ska även beräkna hur många av dessa utlänningar som behöver anvisas en kommun som ska ordna boende.

4 §

Migrationsverket ska, så snart det är möjligt, utifrån det antal utlänningar som anges i 3 § ta fram en beräkning av antalet anvisningar per kommun (fördelningstal). Kommunerna och regeringen ska omgående informeras om fördelningstalen per kommun. Om det med hänsyn till behovet av att kunna beakta barnets bästa finns synnerliga skäl, får Migrationsverket revidera fördelningstalen till enskilda kommuner under den aktuella perioden.

Vid beräkningen av fördelningstalen ska, utöver de kriterier som framgår av 3 b § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., hänsyn tas till det totala antalet utlänningar med tillfälligt skydd som vistas i kommunen. Dessutom får, vid behov, kommunernas förutsättningar att tillhandahålla bostäder beaktas.

Vid beräkningen av fördelningstalen ska, utöver de kriterier som framgår av 8 kap. 4 § mottagandelagen (2026:00), hänsyn tas till det totala antalet utlänningar med tillfälligt skydd som vistas i kommunen. Dessutom får, vid behov, kommunernas förutsättningar att tillhandahålla bostäder beaktas.

5 §

Migrationsverket får inom ramen för fördelningstalen besluta att i det enskilda fallet anvisa en kommun som ska ordna boendet enligt 3 § första stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Migrationsverket får inom ramen för fördelningstalen besluta att i det enskilda fallet anvisa en kommun som ska ordna boendet enligt 6 kap. 2 § mottagandelagen (2026:00).

7 §

Utlänningar som bor i ett sådant boende som en kommun har ordnat enligt 3 a § tredje stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. eller som bor i en av Migrationsverkets förläggningar ska ha förtur vid anvisningar.

Utlänningar som bor i ett sådant boende som en kommun har ordnat enligt 6 kap. 5 § mottagandelagen (2026:00) eller som bor i ett av Migrationsverkets asylboenden ska ha förtur vid anvisningar.

Även utlänningar som har varit ensamkommande barn ska ha förtur vid anvisningar när de fyller 18 år. En sådan anvisning ska i första hand avse samma kommun som utlänningen vistats i enligt 3 § *andra stycket lagen om mottagande av asylsökande m.fl.*

Även utlänningar som har varit ensamkommande barn ska ha förtur vid anvisningar när de fyller 18 år. En sådan anvisning ska i första hand avse samma kommun som utlänningen vistats i enligt 7 kap. 3 § *mottagandelagen*.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2026.

1.38 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2023:363) om samordningsnummer

Härigenom föreskrivas att det i förordningen (2023:363) om samordningsnummer att 5 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Samordningsnummer enligt 2 kap. 6 § lagen (2022:1697) om samordningsnummer får endast tilldelas för

1. registrering i register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister, lagen (1998:621) om misstankeregister och lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område,

2. annan behandling av uppgifter enligt lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område eller lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter, eller i övrigt inom rättsväsendets informationssystem,

3. Migrationsverkets behandling av personuppgifter med stöd av utlänningsdatalagen (2016:27) när det gäller personer som omfattas av *lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.*,

4. registrering i beskattningsdatabasen, eller

5. Försäkringskassans behandling av personuppgifter med stöd av 114 kap. socialförsäkringsbalken.

3. Migrationsverkets behandling av personuppgifter med stöd av utlänningsdatalagen (2016:27) när det gäller personer som omfattas av *mottagandelagen (2026:00)*,

4. registrering i beskattningsdatabasen, eller

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2026.

2 Utredningens arbete och uppdrag

Utredningen lämnade i november 2022 delbetänkandet *En ny ordning för asylsökandes boende* (SOU 2022:64). Förslagen har tagits om hand av regeringen i en lagrådsremiss med samma namn. I kapitel 2 i delbetänkandet redogör utredningen för uppdraget i delbetänkandet och för hur arbetet bedrivits fram till dess att betänkandet lämnades. I det här kapitlet redogör utredningen för det kvarvarande uppdraget och för hur arbetet har bedrivits efter att delbetänkandet lämnades.

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningen har haft uppgiften att se över lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Syftet med översynen av lagen har bland annat varit att säkerställa att regelverket är modernt och ändamålsenligt samt att åtgärda otydligheter, brister och luckor i regelverket och skapa legitimitet och ett långsiktigt hållbart regelverk. Det har stått utredaren fritt att föreslå ändringar i den befintliga lagen eller att föreslå en ny lag. I uppdraget har ingått att:

- ta ställning till hur de kategorier av utlänningar som omfattas av lagen bör avgränsas och definieras,
- ta ställning till när utlänningar ska upphöra att omfattas av lagen, och
- analysera om, och i så fall hur, regelverket bör anpassas för att förbättra möjligheterna att tillhandahålla insatser vid extraordinära situationer i flyktingmottagandet.

Utredningen har vidare haft uppgiften att utvärdera konsekvenserna av 2016 års förändringar av reglerna om när rätten till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. upphör. Syftet har varit att utvärdera om förändringarna har fått de avsedda effekterna, liksom vilka konsekvenser ändringarna har fått i övrigt, bland annat för återvändandearbetet. Den 22 juni 2023 beslutades ett tilläggsdirektiv som innebär att uppdraget i denna del utvidgades till att nu även innefatta att analysera vilka effekter det skulle kunna få för återvändandet om även vuxna asylsökande utan barn omfattas av mottagandesystemet tills de lämnar landet, och ta ställning till om, och i sådana fall hur, regelverket i detta avseende behöver ändras för att främja ett ordnat återvändande.

Utredningen har även haft i uppgift att se över följdändringar i fråga om personkretsen i andra författningar. I den delen av uppdraget har ingått att:

- överväga om det finns ett behov av följdändringar i andra författningar som reglerar vilka insatser som ska erbjudas asylsökande och andra utlänningar som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl., och
- överväga om det finns ett behov av att förändra eller tydliggöra när de olika personkategorierna ska omfattas av de olika regelverken.

Utredningen har vidare haft uppgiften att se över gränsdragningen mot andra regelverk. I den delen av uppdraget har ingått att:

- ta ställning till vilka förmåner och insatser som ska erbjudas enligt lagen och tydliggöra hur dessa kan samordnas med insatser enligt andra regelverk,
- föreslå hur informationsöverföring mellan aktuella myndigheter kan förbättras i fråga om till exempel vilka insatser eller vilket bistånd som en utlänning som omfattas av lagen har beviljats i syfte att bland annat tillförsäkra korrekta utbetalningar, samt
- analysera vilka ändringar av regelverket som behövs för att säkerställa att Migrationsverket kan besluta om att återkräva felaktigt utbetalt bistånd samt ändra eller återkalla gynnande biståndsbeslut vid ändrade förhållanden.

I kommittédirektivet (dir. 2023:93) anges att mottagande av asylsökande i Sverige ska ske under ordnade former och vara utformat på ett sådant sätt att det främjar en effektiv asylprocess och ett väl fungerande återvändande. I direktivet anges att utgångspunkten bör vara att asylsökande under hela eller delar av asyltiden ska bo i särskilda center. Det framgår att en anmälningssplikt och en ordning med områdesbegränsningar skulle ge myndigheterna bättre förutsättningar att veta var de asylsökande befinner sig, och därmed även att minska risken för avvikande. Vidare anges att en ordning som innebär att myndigheterna vet var den asylsökande befinner sig under hela asylprocessen är nödvändig för att kunna erbjuda asylsökande adekvat stöd. Det tilläggsdirektiv som beslutades den 22 juni 2023 innebar att utredningens uppdrag utvidgades till att även innefatta bland annat att:

- föreslå hur en anmälningssplikt, kopplad till att asylsökande ska bo på ett visst boende, kan införas samt ta ställning till vilka sanktioner en sådan ska förenas med,
- ta ställning till om ett system där asylsökande anvisas att vistas inom ett geografiskt område ska införas samt lämna förslag på hur en sådan ordning kan utformas och vilka sanktioner och eventuella incitament en sådan ordning ska förenas med, och
- ta ställning till om det i extraordinära situationer eller i enskilda fall ska finnas undantag från de åtgärder eller sanktioner som anges ovan och vilka omständigheter som i sådana fall ska beaktas.

Slutligen har utredningen haft i uppdrag att analysera om det svenska regelverket i fråga om materiella mottagningsvillkor, kostnader för hälso- och sjukvård samt möjligheterna att beviljas undantag från kravet på arbetstillstånd går utöver miniminivåerna enligt EU-rätten och lämna förslag för att regelverket ska anpassas till miniminivåerna. Syftet har varit att generellt se över att den svenska regleringen inte är mer förmånlig än i övriga EU-länder. I den delen har ingått i uppdraget att ta ställning till om det i vissa fall finns skäl att avvika från miniminivåerna.

I utredningens uppdrag har även ingått att lämna de förslag på författningsändringar som bedöms nödvändiga samt att analysera konsekvenserna av de förslag som lämnas. Uppdraget i sin helhet framgår av kommittédirektiven (bilaga 1, 2, 3 och 4).

Utredningen har valt att föreslå en ny lag, mottagandelagen, i stället för att föreslå ändringar i den befintliga lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Liksom vid all lagstiftning har enkelhet, överskådlighet och konsekvens eftersträfvats.

2.2 Utredningens arbete

Utredningens arbete redovisas här i den del som omfattar tiden efter delbetänkandet. Utredningen fortsatte sitt arbete efter att delbetänkandet lämnats i november 2022. Den 22 juni 2023 beslutades ett tilläggsdirektiv som innebar att utredningens uppdrag utvidgades på det sätt som angetts ovan.

Efter att delbetänkandet lämnats har utredningen haft elva sammanträden med expertgruppen och ett arbetsinternat. Experterna har deltagit aktivt i utformningen av utredningens förslag. Därutöver har utredningen träffat representanter från Rädda Barnen, Svenska kyrkan, Amnesty, Asylrättscentrum, Stadsmissionen och Röda Korset. Utredningen har även haft kontakter med Sveriges Kommuner och Regioner och Skatteverket samt närvarat vid strategidagar för Länsstyrelsernas integrationsnätverk. Sekretariatet har vidare haft omfattande kontakter med anställda inom olika funktioner på Migrationsverket.

Utredningen har kunnat beakta statistik och material till och med den 26 augusti 2024.

3 En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande

I kapitel 3 i delbetänkandet (SOU 2022:64 *En ny ordning för asylsökandes boende*) ger utredningen en kort bakgrund om mottagandet av asylsökande i Sverige. Där redogörs för de regler som finns om mottagande av asylsökande i Sverige och för hur mottagandet går till i praktiken (se avsnitt 3.1). Kapitlet innehåller också en genomgång av relevanta internationella rättsakter vid tiden för betänkandet (se avsnitt 3.2 i delbetänkandet). Avslutningsvis beskrivs de regler som gällde för personer som omfattas av massflyktsdirektivet¹ (se avsnitt 3.3 i delbetänkandet).

I detta kapitel ger utredningen en bakgrund till behovet av förändringar av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Kapitlet innehåller också en beskrivning av den senaste utvecklingen inom EU som rör mottagandefrågor och de nya rättsakter på området som antagits under våren 2024 samt ny praxis från Europadomstolen. Sist i kapitlet beskrivs utvecklingen och de nya regler som gäller personer som omfattas av massflyktsdirektivet.

3.1 Behov av översyn av lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Så som framhålls i kommittédirektivet (dir. 2021:7) trädde lagen om mottagande av asylsökande m.fl. i kraft för 30 år sedan och sedan dess har samhällsbehoven ändrats. Lagen tillkom före den nuvarande utlän-

¹ Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta.

ningslagen (2005:716) och det omarbetade mottagandedirektivet². Trots det har det inte genomförts någon övergripande översyn av lagen, vilket har fått till följd att den i vissa delar uppfattas som otydlig och inaktuell.

I rättstillämpningen har det visat sig att det i vissa situationer är oklart huruvida en utlänning överhuvudtaget omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och om så bedöms vara fallet vilken av personkategorierna i lagens bestämmelser som utlänningen i så fall tillhör. Detta kan ha betydelse för att avgöra vilket bistånd personen har rätt till enligt olika regelverk. Det är också oklart när någon som omfattas av lagen upphör att göra det. Oklarheterna leder till att det i vissa fall är osäkert om en person har rätt till bistånd och i så fall enligt vilket regelverk, samt om det är Migrationsverket eller en kommun som har ansvar för biståndet. Det kan också uppkomma situationer då en person omfattas av flera regelverk samtidigt, eller inte av något. Det finns därmed ett behov av att se över vilka förmåner och insatser som ska erbjudas av Migrationsverket inom ramen för det bistånd som lämnas enligt mottagandelagen och tydliggöra hur dessa kan samordnas med kommunernas insatser enligt socialtjänstlagen (200:453).

Därtill trädde flera ändringar i utlänningslagen i kraft den 20 juli 2021 som en följd av regeringens proposition *Ändrade regler i utlänningslagen* (prop. 2020/21:191). Ändringarna innebar bland annat införandet av en ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel. Bilden kompliceras således ytterligare av att de uppehållstillstånd som beviljas numera inledningsvis regelmässigt är tidsbegränsade och av att det finns en rad tänkbara utfall och möjligheter att beviljas uppehållstillstånd efter att en person har sökt asyl. Bland annat Sveriges kommuner och regioner (SKR) och Länsstyrelsen i Stockholms län, har i sina remissvar rörande proposition 2020/21:191 fört fram att lagen om mottagande av asylsökande m.fl. är föråldrad och att en översyn är avgörande för att åtgärda luckor i regelverket och skapa legitimitet och en långsiktigt hållbar ordning för den framtida migrationspolitiken.

Det har även funnits ett behov av att se över lagen om mottagande av asylsökande m.fl. utifrån konsekvenserna av systemet med eget boende för asylsökande. När lagen infördes år 1994 fick asylsökande

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning).

samma rätt till dagersättning oavsett om de bodde i Migrationsverkets boenden eller om de ordnade bostad på egen hand. I delbetänkandet föreslog utredningen bland annat att möjligheten för asylsökande att bo i eget boende med bibehållna förmåner ska tas bort och att asylsökande som utgångspunkt ska bo på Migrationsverkets asylboenden. Efter redovisningen av delbetänkandet har utredningen fått tilläggsdirektiv (dir. 2023:93) med uppdrag att bland annat föreslå ytterligare åtgärder och sanktioner för att asylboendesystemet ska efterlevas. I tilläggsdirektivet anger regeringen att utgångspunkten ska vara att asylsökande ska bo på särskilda center under hela eller delar av asyltiden.

Regeringen har konstaterat att asylsökande som bor i eget boende förekommer i en utsträckning i Sverige som saknar motsvarighet i andra jämförbara länder. Enligt regeringen är detta förenat med betydande negativa konsekvenser både för de asylsökande och för samhället (lagrådsremissen *En ny ordning för asylsökandes boende*). I lagrådsremissen föreslås lagändringar som syftar till att åstadkomma en ny ordning för asylsökandes boende, där asylsökande ska bo på Migrationsverkets boende i stället för att ordna boende på egen hand. De åtgärder som föreslås för att fler ska bo på Migrationsverkets boende bör enligt regeringen dock inte omfatta utlännningar som ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd.

Vidare har det under senare år pågått ett arbete inom EU med bland annat mottagningsfrågor. I maj 2024 antogs EU:s migrations- och asylpakt som omfattar flera nya rättsakter på migrationsområdet.

Sammantaget finns det flera anledningar att se över lagen om mottagande av asylsökande m.fl. för att säkerställa att regelverket är modernt och ändamålsenligt och i överensstämmelse med internationella rättsakter.

3.2 En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande

Utredningen föreslår att en ny lag ska reglera mottagandet av vissa utlännningar som ansöker om uppehållstillstånd i Sverige i stället för den nuvarande lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Syftet med den nya mottagandelagen är att säkerställa att regelverket är modernt

och ändamålsenligt samt att åtgärda otydligheter, brister och luckor i regelverket och skapa legitimitet och ett långsiktigt hållbart regelverk.

Mottagandelagen föreslås omfatta utlänningar som ansökt om uppehållstillstånd som flykting eller som alternativt skyddsbehövande, det vill säga asylsökande. Lagen ska också vara tillämplig på personer som omfattas av massflyktsdirektivet (2001/55/EG). Utlänningar som både har uppehållstillstånd och är folkbokförda när ansökan om uppehållstillstånd görs undantas från mottagandelagens tillämpningsområde. Barn som bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd eller av andra skäl inte omfattas av lagen samt EU-medborgare omfattas som utgångspunkt inte av lagen. Inte heller utlänningar som ansöker om asyl efter att ha haft vissa specifika tidsbegränsade uppehållstillstånd eller utlänningar vars ansökan handläggs enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar omfattas av lagen.

Mottagandelagen föreslås omfatta asylsökande även efter att ett beslut rörande deras ansökan om uppehållstillstånd fått laga kraft, vilket innebär att lagen kommer att omfatta fler personer och omfatta personerna under en längre tid än i dag. Mottagandelagen ska således omfatta alla som har sökt asyl och som ska lämna landet. Utredningen bedömer att detta kan förväntas medföra positiva effekter för arbetet med återvändande.

Migrationsverket ska fortsatt ha huvudansvaret för det svenska mottagandet. Verket ska tilldela asylsökande och personer med avlägsnandebeslut boende. Även personer som beviljats uppehållstillstånd efter att ha ansökt om asyl har rätt till plats på ett asylboende under en tid. För att vistelsen i Sverige ska ske under mer ordnade förhållanden har asylsökande och de som har ett avlägsnandebeslut också vissa skyldigheter knutna till boendet. Asylsökande ska delta i närvarokontroller på asylboendena. I vissa situationer kan också beslut meddelas om att asylsökande ska bo på en bestämd anvisad plats och att han eller hon ska ha en anmälningsskyldighet där. För personer med avlägsnandebeslut föreslås en generell anmälningsskyldighet. Asylsökande och personer med avlägsnandebeslut ska också endast vistas inom det län där asylboendet som han eller hon har tilldelats plats på ligger. I syfte att vistelsen i Sverige ska ske under mer ordnade förhållanden och att ett eventuellt återvändande till hemlandet ska kunna ske på ett effektivt sätt föreslås att dagersättningen bland annat ska kunna sättas ner om en asylsökande eller en person med

avlägsnandebeslut åsidosätter sin skyldighet att vistas inom det län där asylboendet som han eller hon har tilldelats plats på, eller åsidosätter den anmälningsskyldighet som ålagts honom eller henne.

En given utgångspunkt är också att enskilda inte ska ha rätt till bistånd eller insatser av samma slag enligt flera olika regelverk samtidigt eller under en längre tid än de olika regelverken medger. Vidare föreslås åtgärder för att förbättra möjligheten att överföra information mellan Migrationsverket och andra myndigheter samt en möjlighet för Migrationsverket att besluta om att återkräva felaktigt utbetalt bistånd samt ändra eller återkalla beslut vid ändrade förhållanden.

3.3 Utvecklingen inom internationell rätt med betydelse för mottagandet av asylsökande

I avsnitt 3.2 i delbetänkandet redogör utredningen för internationella rättsakter med betydelse för mottagandet av asylsökande.

Sedan 2016 har det pågått ett omfattande arbete inom EU med en reform av rättsakterna på migrationsområdet i syfte att skapa ett gemensamt ramverk inom asyl- och migrationspolitiken. Det slutliga antagandet av den nya migrations- och asylpakten skedde i maj 2024. Pakten omfattar bland annat ett nytt omarbetat mottagandedirektiv³ och en ny asylprocedurförordning⁴, som ska ersätta asylprocedurdirektivet⁵. Pakten omfattar även flera andra rättsliga instrument. Utredningens uppdrag omfattar dock endast de bestämmelser som har direkt betydelse för mottagandefrågor varför övriga instrument inte behandlas i betänkandet. De nya rättsakterna trädde i kraft i juni 2024. Det nya omarbetade mottagandedirektivet ska införlivas i svensk rätt senast i juni 2026. Den nya asylprocedurförordningen ska tillämpas från och med den 11 juni 2026. Flera av bestämmelserna i de nya rättsakterna på unionsnivå har betydelse för utredningens förslag. Dessa bestämmelser redovisas i anslutning till förslagen i respektive kapitel. I det följande redogör utredningen översiktligt för det nya omarbetade mottagandedirektivet.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1346 av den 14 maj 2024 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd.

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU.

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning).

Därefter redogör utredningen för nytilkommen praxis från Europadomstolen med betydelse för mottagandet av asylsökande.

3.3.1 Det nya omarbetade mottagandedirektivet

Det nya omarbetade mottagandedirektivet (2024/1346/EU) fastställer normer för mottagande av asylsökande och syftar bland annat till att ge sökande en värdig levnadsstandard och jämförbara levnadsvillkor i alla medlemsstater (skäl 11 i ingressen). Direktivet, är tillämpligt på alla tredjelandsmedborgare och statslösa personer som ansöker om internationellt skydd så länge de får uppehålla sig på en medlemsstats territorium i egenskap av sökande. Begreppet omfattar i detta avseende alla som ansöker om internationellt skydd så länge de får uppehålla sig på en medlemsstats territorium i egenskap av sökande samt för familjemedlemmar som omfattas av en sådan ansökan enligt nationell rätt (artikel 3).

Direktivet trädde i kraft i juni 2024 och ska genomföras i svensk rätt senast i juni 2026. I detta avsnitt redogörs i korthet för relevanta delar av innehållet i direktivet.

Boende

Enligt det nya omarbetade mottagandedirektivet får medlemsstater under förutsättning att alla sökande faktiskt tillförsäkras sina rättigheter enligt direktivet anvisa sökande till förläggningar inom sitt territorium i syfte att hantera sina asyl- och mottagningssystem (artikel 7.2 och skäl 17 i ingressen). Rätten till så kallade materiella mottagningsvillkor (se nedan) kan villkoras av att de sökande faktiskt är bosatta på de förläggningar som de anvisats till (artikel 7.4). Medlemsstaterna får också införa mekanismer för att bedöma och tillgodose sina mottagningssystemers behov, inbegripet mekanismer för att verifiera att sökandena faktiskt är bosatta på de förläggningar som de anvisats (artikel 7.5 och skäl 17 i ingressen). I syfte att säkerställa en snabb, effektiv och ändamålsenlig behandling av deras ansökningar tillåter direktivet också att asylsökandes rörelsefrihet begränsas till ett anvisat område, under förutsättning att det kan göras vissa undantag (artikel 8.1, artikel 8.5 och skäl 18 i ingressen). Sökandes rörelsefrihet kan också begränsas genom att medlemsstaterna vid behov får

besluta att en sökande får bo endast på en bestämd plats som är anpassad för att inkvartera sökande, av hänsyn till allmän ordning eller för att effektivt hindra sökanden från att avvika, när det finns risk för avvikande (artikel 9.1 och skäl 19 i ingressen). För att säkerställa att dessa beslut iakttas eller för att effektivt förhindra att sökande avviker får medlemsstaterna vid behov även kräva att sökande anmäler sig till de behöriga myndigheterna vid en viss angiven tidpunkt eller med rimliga intervall, utan att det på ett oproportionerligt sätt påverkar sökandenas rättigheter enligt direktivet (artikel 9.2 och skäl 20 i ingressen). En annan förutsättning är att det kan göras vissa undantag från anmälningsskyldigheten (artikel 9.3). Familjer ska i största möjliga mån hållas samman (artikel 14).

Utbildning

Underåriga asylsökande och barn till asylsökande ska enligt det nya omarbetade mottagandedirektivet ha rätt till utbildning på liknande villkor som medlemsstaternas egna medborgare. Medlemsstaterna får inte vägra någon att fortsätta sin gymnasieutbildning endast på grund av att den underårige har uppnått laglig myndighetsålder. Sökande ska ha rätt att tillträda utbildningssystemet inom två månader från att asylansökan lämnats in och rätten till utbildning gäller så länge som en utvisningsåtgärd mot barnet eller barnets föräldrar inte har verkställts (artikel 16.1). Medlemsstaterna ska tillhandahålla utbildning inom det allmänna utbildningssystemet. Förberedande undervisning, inklusive språkundervisning, ska tillhandahållas när det är nödvändigt för att underlätta tillträde till och deltagande i utbildningssystemet (artikel 16.2). Om tillträde till utbildningssystemet inte är möjligt på grund av den underåriges särskilda situation ska annan form av undervisning erbjudas (artikel 16.3).

Sysselsättning

Asylsökande ska enligt direktivet ha rätt att tillträda arbetsmarknaden inom sex månader från att asylansökan lämnats in, om beslut inte har fattats i första instans och dröjsmålet inte beror på den sökande (artikel 17.1). Rätten att tillträda arbetsmarknaden kan förenas med villkor, men det ska säkerställas att sökanden får faktiskt till-

träde till arbetsmarknaden (artikel 17.2). Medlemsstaterna får av arbetsmarknadspolitiska skäl prioritera unionsmedborgare och medborgare från stater som är parter i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, samt tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta (artikel 15.3).

Bestämmelsen som även finns i det nu gällande mottagandedirektivet (artikel 15) har tidigare tillämpats av EU-domstolen i en dom den 14 januari 2021 (de förenade målen C-322/19 och C-385/19, ECLI:EU:C:2021:11). I domen konstaterade domstolen att medlemsstaterna inte får vägra en asylsökande tillträde till arbetsmarknaden enbart på grund av att ett beslut har fattats om överföring enligt Dublinförordningen⁶. Domstolen framhöll bland annat att möjligheten att arbeta bidrar till att sökanden behåller sin värdighet eftersom en inkomst ger sökanden möjlighet att försörja sig och förfoga över en bostad utanför mottagandesystemet. Den betonade också att ett av syftena med mottagandedirektivet är att hjälpa sökande att bli självförsörjande och att det skulle strida mot det syftet att hindra en asylsökande från att få tillträde till arbetsmarknaden.

Materiella mottagningsvillkor

Materiella mottagningsvillkor är enligt det nya omarbetade mottagandedirektivet mottagningsvillkor som omfattar inkvartering, mat, kläder och hygienprodukter och som tillhandahålls in natura, i form av ekonomiskt bidrag, i form av kuponger eller som en kombination av dessa, liksom dagersättning (artikel 2.7). Medlemsstaterna är skyldiga att se till att sökande som inte har tillräckliga egna medel får tillgång till materiella mottagningsvillkor. Mottagningsvillkoren ska ge de sökande en rimlig levnadsstandard, säkerställa deras uppehälle och skydda deras psykiska och fysiska hälsa (artikel 19.1 och 19.2). Om en medlemsstat erbjuder materiella mottagningsvillkor i form av ekonomiskt bidrag eller kuponger ska beloppen bestämmas utifrån de nivåer som medlemsstaten i fråga fastställt antingen genom lag eller praxis i syfte att säkerställa en tillräcklig levnadsstandard för de

⁶ 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 person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning).

egna medborgarna. Medlemsstaterna får behandla sökande mindre gynnsamt än de egna medborgarna i detta avseende (artikel 19.7).

Inkvartering

Om medlemsstaterna tillhandahåller inkvartering in natura ska de enligt direktivet säkerställa att sådan inkvartering ger sökanden en tillräcklig levnadsstandard samt nödvändigt stöd för att ta hänsyn till sökandenas särskilda mottagandebehov. Den inkvartering som tillhandahålls bör vara i form av anläggningar som används i syfte att inhysa sökande under prövningen av ansökan eller förläggningar, eller privata hus, lägenheter, hotell eller andra anpassade lokaler (artikel 20.1). Medlemsstaterna ska se till att de sökande åtnjuter skydd för sitt familjeliv och har möjlighet att kommunicera med och ta emot besök av släktingar, juridiska rådgivare och företrädare för olika organisationer (artikel 20.2). Särskild hänsyn ska tas till särskilda faktorer som avser ålder och kön samt till utsatta personers situation i förhållande till andra sökande på anläggningar och förläggningar (artikel 20.3). Medlemsstaterna ska också vidta lämpliga åtgärder för att förhindra misshandel och könsrelaterat våld, inbegripet sexuellt våld och sexuella trakasserier, på anläggningar och förläggningar (artikel 20.4). Om kvinnliga sökande placeras på förläggningar ska medlemsstaterna tillhandahålla separata sanitära inrättningar och en säker plats inom dessa förläggningar för dem och deras underåriga barn (artikel 20.5). Vuxna sökande med särskilda mottagandebehov som befinner sig i beroendeställning ska så långt det är möjligt inkvarteras tillsammans med vuxna nära släktingar som också befinner sig i medlemsstaten (artikel 20.6). Asylsökande ska bara behöva flytta mellan anläggningar när det är nödvändigt och sökanden ska då ges möjlighet att underrätta sina juridiska rådgivare om flytten (artikel 20.7). Medlemsstaterna kan i vissa undantagssituationer fastställa villkor som avviker från direktivets regler om villkor för inkvartering. Även sådana villkor ska under alla förhållanden täcka grundläggande behov (artikel 20.10).

Hälso- och sjukvård

Enligt direktivet ska medlemsstaterna se till att sökande får nödvändig hälso- och sjukvård. Sådan nödvändig hälso- och sjukvård ska vara av tillfredsställande kvalitet och innefatta åtminstone akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar, inbegripet allvarliga psykiatriska tillstånd, samt sexuell och reproduktiv hälso- och sjukvård som är nödvändig för att behandla ett allvarligt fysiskt hälsotillstånd (artikel 22.1). Medlemsstaterna ska säkerställa att sökandes underåriga barn och sökande som är underåriga får samma typ av hälso- och sjukvård som de egna medborgarna som är underåriga (artikel 22.2). Om det krävs av medicinska skäl ska medlemsstaterna sörja för nödvändig läkarhjälp eller annan hjälp, såsom nödvändig rehabilitering och nödvändiga medicintekniska hjälpmedel, för sökande med särskilda mottagandebehov, inklusive lämplig vård för psykiska besvär (artikel 22.3).

Nedsättning eller indragning av materiella mottagningsvillkor

Medlemsstaternas tillhandahållande av materiella mottagningsvillkor får enligt det nya omarbetade direktivet villkoras med att sökandena faktiskt är bosatta på de förläggningar som de anvisats till (artikel 7.4). Utöver detta får de materiella mottagningsvillkoren sättas ned eller helt dras in om en sökande utan tillstånd lämnar det geografiska område inom vilken han eller hon får befinna sig, eller den bostad på en bestämd plats som han eller hon anvisats, han eller hon avviker, inte samarbetar med de behöriga myndigheterna eller inte uppfyller de förfarandekrav de fastställt, har lämnat in en efterföljande ansökan eller har undanhållit ekonomiska tillgångar. Även om han eller hon allvarligt eller vid upprepade tillfällen har brutit mot förläggningens regler eller har uppträtt våldsamt eller hotfullt i förläggningen, eller underlåter att delta i obligatoriska integrationsåtgärder, kan nedsättning ske (artikel 23). Beslut om indragning eller nedsättning av mottagningsvillkoren och beslut om sanktioner ska enligt direktivet fattas på individuell, objektiv och opartisk grund och motiveras. Beslutet ska grundas på den individuella personens särskilda situation med beaktande av proportionalitetsprincipen och med särskild hänsyn till utsatta personer. Medlemsstaterna är under alla förhållanden skyldiga

att säkerställa tillgången till sjukvård och värdiga levnadsvillkor för alla sökande (artikel 23.4).

Bestämmelserna som även finns i det nu gällande mottaganddirektivet (2013/33/EU, artikel 20.4 och 20.5) har tidigare tillämpats av EU-domstolen i en dom den 12 november 2019 (C-233/18, EU:C:2019:956). I det nationella målet hade den asylsökande, Haqbin, som befann sig i Belgien och var ensamkommande barn, väckt talan med anledning av att hans materiella mottagningsvillkor hade dragits in under 15 dagar efter att han hade deltagit i ett bråk på en förläggning. Arbeidshof te Brussel (Arbetsdomstolen i andra instans i Bryssel) begärde ett förhandsavgörande om huruvida materiella mottagningsvillkor kunde dras in som sanktion för allvarliga brott mot de regler som gäller för förläggningarna och grovt våldsamt uppträdande, särskilt när det gäller underåriga och ensamkommande barn, samt hur rätten till en värdig levnadsstandard i så fall skulle säkerställas. EU-domstolen besvarade frågorna med att de aktuella bestämmelserna skulle förstås så att en medlemsstat ”inte får föreskriva en sanktion som består i att, om än tillfälligt, dra in de materiella mottagningsvillkoren, i den mening som avses i artikel 2 f och g i direktivet, i form av inkvartering, mat och kläder, eftersom en sådan sanktion skulle medföra att denna sökande fråntas möjligheten att tillgodose sina mest grundläggande behov.” Domstolen uttalade också att andra sanktioner som åläggs med stöd av artikel 20.4 under alla omständigheter ska uppfylla kraven i artikel 20.5 som avser iakttagandet av proportionalitetsprincipen och den mänskliga värdigheten samt att beslut om sanktioner mot ensamkommande barn ska fattas med särskild hänsyn till barnets bästa. I domskälen angav domstolen vidare att medlemsstaterna har utrymme för skönsmässig bedömning när de fastställer sanktioner enligt artikel 20.4 och att även andra sanktioner än indragning av mottagningsvillkoren kan åläggas, såsom till exempel att sökanden endast får vistas i en separat del av förläggningen och förbjuds att ta kontakt med vissa andra boende eller att sökanden överförs till en annan förläggning eller en annan inkvartering. Slutsatsen att sanktioner inte får innebära att de materiella mottagningsvillkoren helt dras in har därefter bekräftats av EU-domstolen i den nyligen meddelade domen i mål C-422/21 (dom den 1 augusti 2022, EU:C:2022:616). Genom domen står det klart att det också gäller för vuxna asylsökande.

Utsatta personer

Vid genomförandet av det nya omarbetade mottagandedirektivet ska medlemsstaterna beakta utsatta personers speciella situation. Utsatta personer anges som underåriga, ensamkommande barn, personer med funktionsnedsättning, äldre, gravida, homosexuella, bisexuella, transpersoner och intersexuella personer, ensamstående föräldrar med underåriga barn, offer för människohandel, personer som lider av allvarliga sjukdomar, personer med psykiatriska tillstånd, inklusive posttraumatiskt stressyndrom samt personer som har utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra allvarliga former av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld, till exempel offer för könsrelaterat våld, kvinnlig könsstympning, barnäktenskap eller tvångsäktenskap, eller våld med sexuella, könsrelaterade, rasistiska eller religiösa motiv (artikel 24). För att uppfylla skyldigheten ska medlemsstaterna så snart som möjligt en person har ansökt om internationellt skydd individuellt bedöma huruvida sökanden har särskilda mottagandebehov (artikel 25.1). Den bedömning som avses ska slutföras inom 30 dagar från det att ansökan om internationellt skydd gjordes. Stöd ska ges med hänsyn till de särskilda mottagandebehoven under hela asylförfarandet och personernas situation ska följas upp på lämpligt sätt (artikel 25.1).

Vid genomförande av bestämmelser i direktivet som gäller underåriga ska även barnets bästa beaktas. Medlemsstaterna ska därvid säkerställa en levnadsstandard som är lämplig för de underårigas fysiska, psykologiska, andliga, moraliska och sociala utveckling (artikel 26.1). Vid bedömningen av barnets bästa ska särskild hänsyn tas till möjligheterna till familjeåterförening, den underåriges välbefinnande och sociala utveckling, säkerhets- och trygghetshänsyn samt den underåriges åsikter beroende på ålder och mognad (artikel 26.2). Medlemsstaterna ska se till att underåriga som varit utsatta för någon form av övergrepp, försummelse, utnyttjande, tortyr eller grym, omänsklig och förnedrande behandling eller som har drabbats av väpnade konflikter ges tillgång till rehabilitering, och se till att det ges tillgång till lämplig vård för psykiska besvär och till kvalificerad rådgivning när så behövs (artikel 26.4). Underåriga ska, om det är till deras bästa, inkvarteras tillsammans med sina föräldrar, sina underåriga ogifta syskon eller den vuxne som ansvarar för dem enligt nationell rätt (artikel 23.5). De ska också ha möjlighet att delta i fritidsverksamhet såsom lekar och fritidsaktiviteter på anläggningar och förläggningar

samt i utomhusaktiviteter (artikel 26.3). För ensamkommande barn finns särskilda bestämmelser om företrädare, placering och familjeeftersökning (artikel 27).

Medlemsstaterna ska se till att personer som utsatts för människohandel, tortyr, våldtäkt eller andra allvarliga former av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld, inbegripet våld med sexuella, könsrelaterade, rasistiska eller religiösa motiv, ges nödvändig medicinsk och psykologisk behandling och vård, inbegripet vid behov nödvändiga rehabiliterings- och rådgivningstjänster, för de skador som förorsakats av dessa gärningar. Tillgång till sådan behandling och vård ska tillhandahållas så tidigt som möjligt efter det att dessa personers behov har identifierats (artikel 28).

Kompletterande riktlinjer om mottagningsvillkor

Det nu gällande mottagandedirektivet (2013/33/EU) kompletteras av riktlinjer om mottagningsvillkor: operativa standarder och indikatorer, som har utarbetats av Europeiska unionens asylbyrå (EUA). Riktlinjerna anger metoder som medlemsstaterna kan använda sig av för att fastställa normer för mottagande som ger en värdig levnadsstandard och jämförbara levnadsvillkor i alla medlemsstater. De innehåller detaljerade rekommendationer om boende, mat, kläder och andra artiklar än mat, dagersättning, hälso- och sjukvård, information och rådgivning, personalutbildning samt identifiering, bedömning och tillgodoseende av särskilda behov. Merparten av dessa riktlinjer kommer fortsatt att vara tillämpliga.

3.3.2 Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

I avsnitt 5.1.2. redogör utredningen för de rättigheter i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) som bedöms vara relevanta i förhållande till utredningens förslag om närvarokontroll på boenden, anmälningsskyldighet och en skyldighet att vistas inom ett visst geografiskt område.

I senare rättspraxis kan särskilt ett mål från Europadomstolen som rör mottagandefrågor noteras. Målet *M.A. vs Italien* (GC, no 70583/17,

den 30 november 2023) rörde en kvinna från Ghana som var ensamkommande och minderårig när hon anlände till Italien och som anförde att hon utsatts för sexuella övergrepp i hemlandet och på väg till Italien. Efter sin ankomst till Italien spenderade hon åtta månader i ett mottagningscenter för vuxna asylsökande, innan hon på grund av att Europadomstolen utfärdade en interimistisk order, flyttades. Domstolen konstaterade i sitt slutliga avgörande bland annat att hennes fortsatta vistelse i ett mottagningscenter där hon omgavs av vuxna och uppenbarligen inte kunde få lämplig psykologisk hjälp, tillsammans med de italienska myndigheternas långvariga passivitet när det gällde hennes situation och behov som särskilt utsatt minderårig, utgjorde ett brott mot hennes rätt att inte utsättas för omänsklig behandling, som stadgas i artikel 3 i Europakonventionen.

3.4 Mottagandet av personer som omfattas av massflyktsdirektivet

I avsnitt 3.3. i delbetänkandet ger utredningen en bakgrund till vad som gäller för personer som omfattas av massflyktsdirektivet (2001/55/EG).

I samband med den ryska invasionen av Ukraina i februari 2022 aktiverade Europeiska unionens råd (rådet) för första gången massflyktsdirektivet som ger personer från krigsdrabbade Ukraina tillfälligt skydd i EU. De som kom till EU från att ha varit bosatta i Ukraina erbjöds tidsbegränsade uppehållstillstånd. I Sverige omfattas de av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och har samma rätt till bistånd som asylsökande så länge de inte är folkbokförda. Det tillfälliga skyddet kan enligt direktivets lydelse succesivt förlängas och vara giltigt i upp till tre år (artikel 4). Den 28 september 2023 beslutade rådet att förlänga skyddet till och med den 4 mars 2025.

Massflyktsdirektivet var tänkt att ge en snabb tillfällig lösning på en akut kris. Efter flera år av invasionskrig i Ukraina bedöms kriget dra ut på tiden, vilket skapat frågor om vad som ska hända med de skyddssökandes villkor när den bortre gränsen om tre år uppnåts. Besked har dock kommit från kommissionens och rådets rätts-tjänster att aktiveringen av massflyktsdirektivet kunde förlängas även efter mars 2025 om samma skäl och orsaker som förelåg vid aktiveringen av direktivet föreligger. Den 25 juni 2024 beslutade rådet att

förlänga skyddet till och med den 4 mars 2026. Regeringen har i propositionen *Förbättrade levnadsvillkor för utlänningar med tillfälligt skydd* (prop. 2023/24:151) föreslagit att det ska bli möjligt för personer med tillfälligt skydd som befinner sig i Sverige på flykt från Rysslands anfallskrig att folkbokföra sig tidigare än vad nuvarande reglering medger. Detta i syfte att förbättra levnadsvillkoren och ge större möjligheter till etablering på arbetsmarknaden för gruppen. De personer som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd i ett inledande skede har nu börjat bli folkbokförda. Personer som beviljas uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd kan också antas vistas här i mer än tre år och således bli folkbokförda.

4 Vilka som omfattas av lagen

Detta kapitel handlar om vilka som ska omfattas av mottagandelagen och hur länge. Kapitlet inleds med en redogörelse för vilka som omfattas av den nuvarande lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Därefter redovisas utredningens överväganden och förslag kring vilka som ska omfattas av mottagandelagen.

4.1 Lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

I 1 § första stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., LMA, anges vilka som omfattas av den. Enligt bestämmelsen innehåller lagen bestämmelser om sysselsättning för och bistånd till utlännningar som

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § utlänningslagen eller motsvarande äldre bestämmelser (asylsökande),
2. har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen och som inte är folkbokförda här i landet, eller
3. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas.

I rättstillämpningen har det visat sig att det i vissa situationer är oklart huruvida en utlännning alls omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och vilken av personkategorierna i 1 § första stycket som utlännningen i så fall tillhör. Vilken personkategori någon tillhör har betydelse både för att avgöra vilket bistånd denne har rätt till

enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och enligt andra regelverk.

Det är också oklart när någon som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. upphör att göra det. Det finns inga bestämmelser i lagen som reglerar när någon upphör att omfattas av den. Däremot finns det bestämmelser som reglerar när någon inte ska ha rätt till bistånd och när rätten till bistånd enligt lagen upphör. En person som har förlorat sin rätt till bistånd enligt lagen kan i vissa fall fortfarande omfattas av den, vilket innebär att han eller hon som utgångspunkt inte heller har rätt till bistånd enligt andra regelverk av motsvarande karaktär. Om personen däremot inte längre tillhör lagens personkrets kan han eller hon i stället ha rätt till bistånd enligt bland annat socialtjänstlagen (2001:453).

Oklarheterna leder till att det i vissa fall är osäkert om en person har rätt till bistånd och i så fall enligt vilket regelverk, samt om det är Migrationsverket eller en kommun som har ansvar för biståndet. Det kan också uppkomma situationer då en person omfattas av flera regelverk samtidigt, eller inte av något. Bilden kompliceras ytterligare av att de uppehållstillstånd som beviljas numera regelmässigt är tidsbegränsade och att det finns en rad tänkbara utfall och möjligheter att beviljas uppehållstillstånd efter att en person har sökt asyl. I det följande redogör utredningen för några oklarheter och problem som har uppmärksammats.

4.1.1 Personer som har sökt asyl

Den första personkategorin som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. är utlänningar som har ansökt om uppehållstillstånd som flykting eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 1 eller 2 § utlänningslagen (2005:716) det vill säga de som är asylsökande (1 § första stycket 1 LMA). Sådana utlänningar börjar att omfattas av lagen när det uttrycks en viljeyttring att söka asyl inför en behörig svensk myndighet, under förutsättning att viljeyttringen därefter fullföljs genom en formell asylansökan.

Som tidigare nämnts innehåller lagen om mottagande av asylsökande m.fl. inte några bestämmelser om när någon som har ansökt om uppehållstillstånd på grund av asylskäl upphör att vara asylsökande i lagens mening. Av lagens utformning följer att de fortsätter att vara

asylsökande även efter att asylärendet har avgjorts. I många fall har de också rätt till bistånd enligt lagen en viss tid efter beslutet. Så länge någon har rätt till bistånd enligt lagen är det klart att denne fortfarande omfattas av den. Däremot är det oklart vad som gäller efter att rätten till bistånd har upphört. I det följande redovisas när rätten till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. upphör i olika situationer.

Vid avslag på asylansökan

Personer som har fått avslag på sin asylansökan kan alltså ha rätt till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. även efter att beslutet har fått laga kraft. För vuxna asylsökande som inte bor tillsammans med eget barn eller ett barn för vilket han eller hon har trätt i föräldrarnas ställe upphör normalt rätten till bistånd när en eventuell tidsfrist för frivillig avresa löper ut eller annars när beslutet får laga kraft. Det framgår av 11 § andra stycket lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Vanligen löper tidsfristen för frivillig avresa under två eller fyra veckor efter att beslutet har fått laga kraft. För övriga upphör rätten till bistånd i stället när de lämnar landet. Om någon håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas har denne dock inte rätt till bistånd, enligt 12 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Det är oklart i vilka situationer en person fortfarande ska anses vara asylsökande i lagens mening när rätten till bistånd har upphört efter ett avslagsbeslut. Högsta förvaltningsdomstolen har i två domar bedömt att personer som har förlorat rätten till bistånd med stöd av 12 §, på grund av att de hållit sig undan verkställigheten av ett av- eller utvisningsbeslut, fortfarande omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

I den ena domen, HFD 2013 ref. 83, konstaterade domstolen att personkretsen i 1 § första stycket lagen om mottagande av asylsökande m.fl. också omfattar den som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas. Målet gällde ersättning till en kommun för kostnaden för god man till ett ensamkommande barn som hade avvikit från sitt boende. Barnet hade förlorat sin rätt till bistånd i enlighet med 12 § lagen om mottagande av asylsökande. Eftersom barnet fortfarande ansågs vara asylsökande enligt lagen hade

kommunen rätt till ersättning av Migrationsverket. Domstolen framhöll att det följer av 12 § att en person kan omfattas av lagens personkrets utan att ha rätt till bistånd, oavsett om det finns ett lagakraftvunnet beslut om utvisning.

Den andra domen, HFD 2017 ref. 33, gällde en kvinna som hade ansökt om försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen för sig och sina tre barn. Familjen hade meddelats ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut och hade i enlighet med 12 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. inte längre rätt till bistånd eftersom de höll sig undan verkställighet. Med hänvisning till domen från 2013 konstaterade domstolen att familjen fortfarande omfattades av personkretsen i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och att de således inte hade rätt till försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen.

Det kan diskuteras om dessa domar även innebär att personer vars rätt till bistånd har upphört enligt 11 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. fortfarande ska anses vara asylsökande i lagens mening. Migrationsverket bedömer att de inte längre är asylsökande.

Högsta förvaltningsdomstolen har i två domar meddelade den 28 februari 2024 klargjort vad som gäller om en person som har fått avslag på sin asylansökan ansöker om uppehållstillstånd på grund av arbete, så kallat spårbyte, eller uppehållstillstånd som familjemedlem till en sådan arbetstagare. I det ena målet, mål nr 7600-22, uttalade domstolen att omständigheten att en utlänning ansökt om uppehållstillstånd på grund av arbete (spårbyte) efter att ha fått avslag på sin asylansökan inte innebär att personen upphör att vara asylsökande i lagens mening. En sådan person omfattas fortfarande av lagen och kan därmed ha rätt till bistånd om övriga förutsättningar är uppfyllda. Det andra målet, mål nr 2416-23, gällde en mamma och hennes minderåriga son som efter att ha fått avslag på sina asylansökningar ansökt om uppehållstillstånd som familjemedlem till sin make respektive pappa som ansökt om spårbyte. Domstolen uttalade att den omständigheten att personerna ansökt om uppehållstillstånd som familjemedlemmar till en arbetstagare inte innebär att de upphör att vara asylsökande i lagens mening. Eftersom de fortfarande omfattades av lagen skulle även deras ansökningar om bistånd prövas.

Det står klart att en person som har fått ett avslagsbeslut upphör att vara asylsökande i lagens mening – och därmed upphör att omfattas av lagen – om beslutet om avvisning eller utvisning upphör att gälla, vilket som huvudregel sker fyra år efter det att beslutet fick laga kraft.

Det framgår av HFD 2020 ref. 60. I detta sammanhang bör noteras att en utredning haft i uppdrag att göra en översyn av reglerna för när ett beslut om avvisning eller utvisning ska upphöra att gälla. Utredningen om stärkt återvändande har rörande denna fråga lagt fram ett delbetänkande (SOU 2024:10) i februari 2024.

Vid beslut om uppehållstillstånd

Asylsökande som beviljas uppehållstillstånd har rätt till bistånd under viss tid efter beslutet. Hur lång tid beror på om de bor på förläggning eller i eget boende när uppehållstillståndet ges (8 och 11 §§ LMA).

De som bor på förläggning och beviljas uppehållstillstånd omfattas i många fall av systemet med anvisning till en kommun för bosättning enligt lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (bosättningslagen). Personer som bor på förläggning har därför enligt 8 § andra stycket lagen om mottagande av asylsökande m.fl. rätt till bistånd fram till dess att de har anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun.

De som bor i eget boende omfattas inte av systemet med anvisning enligt bosättningsregelverket. De har enligt 8 § tredje stycket i stället rätt till bistånd under en månad från den dag de har beviljats uppehållstillstånd.

Bosättningslagen gäller emellertid bara personer som har beviljats uppehållstillstånd på vissa grunder. Det kan därför uppkomma situationer då personer som bor på förläggning och beviljas uppehållstillstånd inte kan anvisas till en kommun för bosättning. Högsta förvaltningsdomstolen har i HFD 2020 ref. 62 bedömt att en utlänning som bor på förläggning och beviljas uppehållstillstånd på en grund som gör att han eller hon inte kan anvisas till en kommun enligt bosättningslagen, har rätt till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. även efter att uppehållstillstånd har beviljats. Det är oklart när rätten till bistånd upphör i en sådan situation. Domen gällde en person som hade beviljats uppehållstillstånd för gymnasiestudier enligt den numera upphävda lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (tillfälliga lagen).

Det är således oklart när någon upphör att vara asylsökande i lagens mening efter att uppehållstillstånd har beviljats.

När asylärendet avslutas på annat sätt

Det finns inga bestämmelser i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. som reglerar rätten till bistånd efter att ett asylärende har avslutats på annat sätt än genom ett beslut om avslag eller uppehållstillstånd. Det är därför oklart vad som gäller om ärendet exempelvis skrivs av, såvida avskrivningen inte beror på att den asylsökande lämnat landet. I domar från kammarrätterna som avser statlig ersättning till kommuner har bedömningen gjorts att personer vars asylärenden har skrivits av inte längre omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (Kammarrätten i Göteborg mål nr 967-19, 4714-17, 179-21 och 3254-18, samt Kammarrätten i Sundsvall mål nr 3142-16).

Vid ansökan om fortsatt uppehållstillstånd

De uppehållstillstånd som beviljas asylsökande är i regel tidsbegränsade. För att någon ska behålla rätten att vistas i Sverige när ett tidsbegränsat uppehållstillstånd löper ut behöver han eller hon ansöka om fortsatt tillstånd.

Enligt 1 a § tredje stycket lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ska asylsökande som har haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och ansöker om fortsatt tillstånd undantas från lagens tillämpningsområde om vissa förutsättningar är uppfyllda. Det förutsätter att ansökan görs innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla och att ansökan avser uppehållstillstånd på samma grund eller uppehållstillstånd enligt lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå (gymnasielagen). Rätten till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ska också ha upphört. Syftet är att de som har kommit att omfattas av det regelverk för bistånd och insatser som gäller för nyanlända och bosatta ska kunna fortsätta göra det i stället för att återinträda i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. under Migrationsverkets handläggningstid (prop. 2016/17:172 *Ett sammanhållet mottagande med tidsbegränsade uppehållstillstånd*).

Det är i vissa avseenden oklart hur undantaget ska tillämpas. Enligt förarbetena ska begreppet ”samma grund” förstås i vid bemärkelse och avse exempelvis skyddsbehov, anknytning eller arbete (prop. 2016/17:172 s. 42). Det framgår dock inte hur begreppet förhåller sig till att bestämmelsen bara avser asylsökande och vilka grunder det är som ska bedömas. Personer som inte omfattas av undantaget,

till exempel personer som ansöker om uppehållstillstånd på annan grund eller för sent, kan komma att omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. på nytt. Det förutsätter dock att de fortfarande anses tillhöra lagens personkrets.

Ett annat problem med undantaget avseende ansökningar om fortsatt tillstånd är att det är svårt för andra aktörer än Migrationsverket att bedöma om det är tillämpligt i ett enskilt fall. Eftersom utläningar som har tidsbegränsade uppehållstillstånd vanligen omfattas av andra regelverk för bistånd och insatser har frågan stor betydelse för exempelvis regionerna, kommunerna och vissa myndigheter. Vidare kompliceras situationen av att de personer som inte omfattas av undantaget normalt fortsätter att vara folkbokförda.

4.1.2 Personer som har uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd

Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. gäller även personer som har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen och som inte är folkbokförda i landet (1 § första stycket 2 lagen om mottagande av asylsökande m.fl.). Enligt folkbokföringslagen (1991:481) ska utläningar som har beviljats ett sådant uppehållstillstånd som huvudregel inte folkbokföras om de kan antas komma att vistas i landet med stöd av det beviljade tillståndet under kortare tid än tre år. Det gäller dock inte om flyktingstatus beviljas, eller om det i övrigt finns synnerliga skäl för folkbokföring (4 § andra stycket folkbokföringslagen [1991:481]).

Personer som beviljas uppehållstillstånd med tillfälligt skydd omfattas i regel av massflyktsdirektivet (2001/55/EG). Regeringen kan också meddela föreskrifter om att personer som har fördrivits av samma skäl och från samma ursprungsland eller ursprungsregion som de som omfattas av massflyktsdirektivet får ges uppehållstillstånd med tillfälligt skydd.

Massflyktsdirektivet har bara aktiverats vid ett tillfälle, under våren 2022 till följd av Rysslands invasion av Ukraina. I skrivande stund finns flera oklarheter kring hur bestämmelserna i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och vissa andra regelverk ska tillämpas i förhållande till de personer som i dag befinner sig i Sverige med tillfälligt skydd. Ett problem som har uppmärksamrats är att de som har uppehålls-

tillstånd med tillfälligt skydd förlorar sin rätt till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. om de lämnar landet, även om det rör sig om kortare utlandsvistelser. Detta innebär också att de inte längre anses tillhöra lagens personkrets vilket ställer till problem när det kommer tillbaka till Sverige, bland annat när det gäller anvisning av en kommun som ska ordna boende. Det är också i vissa avseenden oklart vad som gäller när personer med tillfälligt skydd söker uppehållstillstånd på grund av asylskäl och vad som ska gälla när uppehållstillstånden med tillfälligt skydd löper ut.

4.1.3 Tillståndssökande

Den tredje kategorin av utlänningar som enligt 1 § första stycket omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. brukar kallas för tillståndssökande. Det rör sig enligt lagtexten om personer som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas. Tillståndssökande har endast rätt till bistånd i form av dagersättning och särskilt bidrag, och biståndet ska betalas av den kommun som personen vistas i. Kommunen har sedan rätt till ersättning av Migrationsverket för kostnaden. (3 a § andra stycket, 9 och 23 §§ LMA).

Det är oklart om det i dag finns några grupper av utlänningar som faller in under kategorin tillståndssökande och vilka det i så fall är. Ursprungligen var bestämmelsen avsedd att omfatta personer som hade rätt att ansöka om uppehållstillstånd när de befann sig i Sverige. När bestämmelsen infördes gällde det främst personer som ansökte om uppehållstillstånd på grund av anknytning eller när det förelåg skäl av synnerlig vikt, till exempel på grund av sjukdom (prop. 1987/88:80 s. 18 och prop. 1993/94:94 s. 91 och 94).

Huvudregeln är, då liksom nu, att utlänningar som behöver uppehållstillstånd för att vistas i Sverige ska ha beviljats det före inresa. Den nuvarande utlänningslagen innehåller emellertid flera undantag då uppehållstillstånd kan sökas när personen befinner sig i Sverige (5 kap. 18, 18 a och 19 §§ utlänningslagen, se även 4 kap. 17 § utlänningsförordningen [2006:97] och 7 § lagen om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå).

Migrationsverket har gjort bedömningen att kategorin tillståndssökande i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. inte längre om-

fattar de utlänningar som kan ansöka om uppehållstillstånd när de befinner sig i Sverige. Anledningen är att de inte längre kan anses av särskilda skäl ha medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas, på det sätt som var fallet när bestämmelsen utformades. Enligt Migrationsverket finns det därför inte längre några som omfattas av kategorin tillståndssökande.

Tidigare har Migrationsverket bedömt att personer som ansökt om uppehållstillstånd enligt vissa bestämmelser i den numera upphävda lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige skulle betraktas som tillståndssökande. Samma bedömning gjordes då av kammarrätterna (Kammarrätten i Jönköping mål nr 1196-18, 11432-18, 2878-18 och 2957-18 samt Kammarrätten i Göteborg mål nr 4108-18). Det finns också domar från kammarrätterna där personer som ansökt om uppehållstillstånd på grund av anknytning, och fortsatt tillstånd på grund av anknytning, när de befunnit sig i Sverige har betraktats som tillståndssökande (Kammarrätten i Jönköping mål nr 444-17 och Kammarrätten i Stockholm mål nr 4277-11). Personer som ansökt om uppehållstillstånd på grund av arbete efter att ha fått avslag på asylansökan (så kallat spårbyte) har däremot i vissa kammarrättsdomar bedömts vara asylsökande (Kammarrätten i Sundsvall mål nr 2225-21, Kammarrätten i Stockholm mål nr 739-22 samt Kammarrätten i Göteborg mål nr 6510-19 och 2090-22). Det saknas avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen som behandlar frågan vilka, om några, som omfattas av kategorin.

När det gäller kategorin tillståndssökande finns en särskild bestämmelse som rör ansökningar om fortsatt tillstånd i 9 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Bestämmelsen anger att bistånd inte lämnas till tillståndssökande som ansöker om förlängning av ett tidigare tillstånd på i övrigt oförändrade villkor. Det är inte klart vad som avses med oförändrade villkor, eller om undantaget förutsätter att ansökan görs innan det tidigare tillståndet löper ut. Det är också oklart om någon som inte har rätt till bistånd enligt bestämmelsen ändå ska omfattas av lagen, och således inte heller ha rätt till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Beroende på hur bestämmelsen tolkas skulle det kunna innebära att de som ansöker om fortsatt tillstånd i tid inte har rätt till bistånd enligt något regelverk, medan de som ansöker för sent har rätt till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (jämför prop. 2016/17:172 s. 27).

4.1.4 Undantag från lagens tillämpningsområde

Det finns grupper av utlänningar som uttryckligen undantas från lagens tillämpningsområde. Förutom det tidigare nämnda undantaget som gäller vissa som ansöker om fortsatt tillstånd undantas följande grupper enligt 1 a § lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

- barn som saknar uppehållstillstånd, som inte vistas på en förläggning och som bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd,
- utlänningar som är medborgare i någon av EU:s medlemsstater, om det inte finns synnerliga skäl, samt
- utlänningar som vistas här med stöd av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 eller 15 b § utlänningslagen eller som har en ansökan om sådant uppehållstillstånd under prövning, så kallade bevispersoner som ska medverka i förundersökning eller brottmålsrättegång.

4.1.5 Lagens förhållande till andra regelverk

Socialtjänstlagen

Enligt socialtjänstlagen svarar varje kommun för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver (2 kap. 1 § socialtjänstlagen). Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt kan ha rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Socialnämnden kan ge bistånd även i andra fall, om det finns skäl för det (4 kap. 2 §). Sådant bistånd, som brukar kallas frivilligt bistånd, ger inte enskilda en sådan rätt till bistånd som kan prövas i domstol.

I lagen om mottagande av asylsökande m.fl. anges att de som omfattas av lagen inte har rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen för förmåner av motsvarande karaktär eller för bostadskostnader (1 § andra stycket LMA). Detta innebär bland annat att de som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. inte har rätt till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (se vidare kapitel 9).

Det är inte klart i vilken mån andra utlänningar som saknar uppehållstillstånd men som inte omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. kan ha rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen. I rätts-

praxis har uttalats att utläningar som saknar uppehållstillstånd eller uppehållsrätt endast i undantagsfall kan ha rätt till bistånd utöver vad som krävs för att undgå en akut nödsituation (se HFD 2018 ref. 39 samt RÅ 1995 ref. 70 och HFD 2014 ref. 37).

Hälso- och sjukvård

Av hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) framgår att regionerna ska erbjuda hälso- och sjukvård åt personer som är bosatta inom regionen. Enligt förarbetena ska tolkningen av bosättningsbegreppet utgå från principerna i folkbokföringslagen (prop. 1981/82:97 s. 115). I praktiken har kravet på bosättning tillämpats så att personen behöver vara folkbokförd i regionen för att vård ska erbjudas enligt lagen (jämför prop. 1997/98:9 s. 50). Motsvarande gäller för tandvård enligt tandvårdslagen (1985:125).

Asylsökande har rätt till viss hälso- och sjukvård enligt lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. Detsamma gäller personer som har ansökt om eller har uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd. Lagen gäller personer som sökt asyl och personer med tillfälligt skydd enligt samma definitioner som i lagen om mottagande av asylsökande m.fl., under förutsättning att de inte är folkbokförda. Sådana utläningar omfattas av lagen även om de har meddelats ett beslut om avvisning eller utvisning, såvida de inte håller sig undan så att beslutet inte kan verkställas (4 § lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.). Vuxna som omfattas av lagen har rätt till vård och tandvård som inte kan anstå, mödrahälsovård, vård vid abort, förlossningsvård och preventivmedelsrådgivning. Barn under 18 år har rätt till samma vård som personer som är bosatta i Sverige.

Andra utläningar som saknar uppehållstillstånd och som inte omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. kan ha rätt till vård enligt lagen (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utläningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd. Lagen omfattar utläningar som vistas i Sverige utan stöd av myndighetsbeslut eller författning, såvida vistelsen inte är avsedd att vara tillfällig (5 § lagen om hälso- och sjukvård till vissa utläningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd). Vuxna som omfattas av lagen har rätt till samma vård som asylsökande och barn har rätt till samma vård som bosatta.

Personer som sökt asyl och beviljats uppehållstillstånd omfattas alltså av hälso- och sjukvårdslagen när de kan anses bosatta i Sverige, vilket i praktiken är när de blivit folkbokförda. De får då rätt till subventionerad vård i full omfattning. Barn har rätt till sådan vård oavsett vilket regelverk de tillhör.

Det finns vissa oklarheter kring hur länge asylsökande som inte blir folkbokförda omfattas av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl., till exempel vid uppehållstillstånd som inte kan ligga till grund för folkbokföring. Det är i vissa avseenden också oklart hur tillämpningsområdet för lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. förhåller sig till tillämpningsområdet för lagen om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd. Detta hänger samman med att det inte är klart hur länge någon är asylsökande i den mening som avses i lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Utbildning

Personer som är bosatta i landet har rätt till den utbildning som erbjuds enligt skollagen (2010:80). Med bosatt i landet avses enligt skollagen den som ska vara folkbokförd här enligt folkbokföringslagen (29 kap. 2 § första stycket skollagen).

Personer som inte är folkbokförda kan emellertid under vissa förutsättningar också anses som bosatta i landet vid tillämpningen av skollagen. Det gäller bland annat personer som omfattas av 1 § första stycket eller 1 a § första stycket lagen om mottagande av asylsökande m.fl., vilket är alla som omfattas av lagen samt barn som undantas eftersom de bor tillsammans med vårdnadshavare som har uppehållstillstånd (29 kap. 2 § andra stycket 1 skollagen). De som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ska anses bosatta enligt skollagen även om de har meddelats ett beslut om avvisning eller utvisning, såvida de inte håller sig undan så att beslutet inte kan verkställas. Sådana personer omfattas inte av skolplikten, men har rätt till den utbildning som erbjuds enligt lagen, med undantag för kommunal vuxenutbildning. Rätten till gymnasieutbildning förutsätter dock att utbildningen påbörjas innan de fyllt 18 år.

Även personer som vistas här utan stöd av myndighetsbeslut eller författning ska anses som bosatta enligt skollagen (29 kap. 2 § andra

stycket 5 skollagen). De har rätt till utbildning i förskoleklass, grundskola, anpassad skola, specialskola, sameskola och, om de påbörjar utbildningen innan de fyllt 18 år, gymnasieskola och anpassad gymnasieskola.

Personer som sökt asyl och beviljats uppehållstillstånd börjar alltså omfattas av skolplikten och får rätt till utbildning i full omfattning när de blivit folkbokförda. Barn har dock en omfattande rätt till utbildning även när de omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Bosättning och etablering

Personer som har sökt asyl och beviljats uppehållstillstånd kan under vissa förutsättningar anvisas till en kommun för bosättning enligt bosättningslagen. Personen får då ett erbjudande om att flytta till en viss kommun. Lagen innebär att kommunerna är skyldiga att ta emot nyanlända som omfattas av anvisning för bosättning i kommunen. Vid fördelningen av anvisningar mellan kommuner tas hänsyn till kommunens arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek, sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn samt omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen.

Bosättningslagen gäller personer som beviljats uppehållstillstånd på grund av asylskäl, synnerligen ömmande omständigheter, hinder mot verkställighet och Sveriges internationella åtaganden, samt enligt reglerna om tillfälligt skydd och tribunalvittnen. Det krävs att uppehållstillståndet kan ligga till grund för folkbokföring, vilket som utgångspunkt innebär uppehållstillstånd som gäller under minst ett år (prop. 2009/10:60 s. 44 och prop. 2016/17:175 s. 59). Även personer som beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till sådana personer omfattas normalt av lagen. Av lagen framgår att anvisningar till kommuner i första hand ska omfatta personer som är registrerade och vistas vid Migrationsverkets anläggningsboenden och vidarebosatta. Av förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning framgår att det endast är dessa som ska omfattas av anvisningar.

I maj 2024 beslutade regeringen om ändringar i bosättningsförordningen som innebär att personer med tillfälligt skydd som bor i anläggningsboende eller som anvisats en kommun att ordna boende enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ska omfattas av en

anvisning enligt bosättningsregelverket i samband med folkbokföring (se SFS 2024:319).

De som har beviljats uppehållstillstånd på någon av de grunder som anges i bosättningslagen, och som är mellan 20 och 66 år, omfattas också av etableringsinsatser enligt lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (etableringslagen). Det innebär att de kan anvisas till etableringsprogrammet som syftar till att underlätta och påskynda etableringen i arbets- och samhällslivet för vissa nyanlända invandrare. Inom etableringsprogrammet genomförs en kartläggning av bland annat utbildning och arbetslivserfarenhet, och den nyanlända kan till exempel ta del av svenska för invandrare (sfi), samhällsorientering eller arbetsförberedande insatser (förordningen [2017:820] om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare). De som deltar i etableringsprogrammet kan få etableringsersättning (förordningen [2017:819] om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser). Arbetsförmedlingen ansvarar för etableringsprogrammet och Försäkringskassan administrerar utbetalningen av etableringsersättning.

Personer som tillhör målgruppen för bosättning och etablering omfattas av regelverken direkt när ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring beviljas. Personer som har samordningsnummer kan påbörja den inledande kartläggningen inom etableringsprogrammet, men för att de ska påbörja aktiviteter i etableringsprogrammet krävs ett personnummer. Det krävs också ett personnummer för att etableringsersättning ska kunna betalas ut.

De som omfattas av etableringslagen fortsätter att omfattas av den även efter att uppehållstillståndet har löpt ut, om en ansökan om fortsatt tillstånd har gjorts inom giltighetstiden för tillståndet och ansökan avser uppehållstillstånd på någon av de grunder som etableringslagen gäller. Om ansökan avslås omfattas de av lagen tills beslutet har fått laga kraft (3 § etableringslagen).

Mottagande i kommun

Kommuner som tar emot personer som har beviljats uppehållstillstånd på någon av de grunder som anges i bosättningslagen och etableringslagen har rätt till statlig ersättning för mottagandet enligt förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

Enligt 6 § förordningen ska personer som har varit registrerade vid en mottagningsenhet hos Migrationsverket anses ha tagits emot i en kommun den dag de faktiskt togs emot i kommunen. Övriga utläningar anses ha tagits emot när de folkbokförs i kommunen. Utredningen återkommer till frågor om tidpunkten för mottagandet och statlig ersättning till kommunerna i kapitel 10.

Socialförsäkring

Personer som anses vara bosatta i Sverige enligt socialförsäkringsbalkens regler är försäkrade för bosättningsbaserade förmåner. Det rör sig till exempel om föräldrapenning på lägstanivå och grundnivå, barnbidrag, underhållsstöd, äldreförsörjningsstöd och bostadsbidrag.

Enligt socialförsäkringsbalken anses en person vara bosatt i Sverige om han eller hon har sin egentliga hemvist i landet (5 kap. 2 § socialförsäkringsbalken [SFB]). Den som kommer till Sverige och kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år ska anses vara bosatt i landet, om inte synnerliga skäl talar emot det (5 kap. 3 § SFB). Det gäller dock inte personer som beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd och som enligt folkbokföringslagen inte ska folkbokföras (5 kap. 3 § SFB). Som tidigare angetts ska sådana personer inte folkbokföras om de kan antas komma att vistas i landet med stöd av det beviljade tillståndet kortare tid än tre år, såvida de inte beviljas flyktingstatusförklaring eller det finns synnerliga skäl.

För att omfattas av socialförsäkringsskyddet ska den försäkrade dessutom uppfylla vissa villkor. Ett villkor är att personen ska ha uppehållstillstånd, om det rör sig om en person som behöver ha det enligt utlänningslagen (5 kap. 12 § SFB). Personer som har haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan också ha rätt till bosättningsbaserade förmåner efter att uppehållstillståndet har löpt ut, om de har ansökt om fortsatt tillstånd på samma grund eller vissa särskilt angivna grunder och ansökan har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet upphört att gälla. Om ansökan om fortsatt tillstånd avslås får förmåner lämnas tills tidsfristen för frivillig avresa har löpt ut eller beslutet fått laga kraft. (5 kap. 12 § andra stycket SFB). Det finns också särskilda villkor som gäller för respektive förmån.

I socialförsäkringsbalken anges att bosättningsbaserade förmåner inte lämnas för tid då bistånd har lämnats enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl., om förmåner är av motsvarande karaktär.

Vid prövningen av om en person som kommit till Sverige kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år, och således normalt ska anses vara bosatt i landet enligt socialförsäkringsbalken, görs en helhetsbedömning av bland annat personens boende-, familje- och arbetsförhållanden. I bedömningen beaktas även om personen har uppehållstillstånd och är folkbokförd. (Försäkringskassans vägledning 2017:5). Även personer som har uppehållstillstånd som gäller kortare tid än ett år kan anses vara bosatta, om det finns omständigheter som innebär att vistelsen ändå kan antas bli längre än ett år.

Den bosättningsbedömning som görs enligt socialförsäkringsbalken skiljer sig i vissa delar från den bosättningsbedömning som görs enligt folkbokföringslagen. Det är inte nödvändigt att en person har blivit folkbokförd för att han eller hon ska ha rätt till bosättningsbaserade förmåner. För att Försäkringskassan ska kunna påbörja en bosättningsbedömning krävs dock ett personnummer eller ett samordningsnummer. Om en person varken har personnummer eller samordningsnummer, men har ansökt om folkbokföring hos Skatteverket, väntar Försäkringskassan med att göra bosättningsbedömningen tills Skatteverket har fattat beslut i folkbokföringsärendet. Detta innebär att en person som beviljats uppehållstillstånd och inte har samordningsnummer i praktiken inte kan få bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken förrän han eller hon blivit folkbokförd. Även om personen har samordningsnummer kan Försäkringskassan invänta Skatteverkets beslut i folkbokföringsärendet, om det behövs för bedömningen.

Personer som arbetar i Sverige är försäkrade för arbetsbaserade förmåner (6 kap. 6 § SFB). För att omfattas av försäkringsskyddet krävs också, med undantag för vissa ersättningar, arbetstillstånd eller uppehållstillstånd med motsvarande verkan, när det rör sig om personer som behöver ha det enligt utlänningslagen.

I sammanhanget kan även nämnas att en kommitté har tillsatts som bland annat har i uppdrag att analysera och ta ställning till på vilket sätt personer som kommer till Sverige som nyanlända ska kvalificera sig till förmåner enligt socialförsäkringsbalken, särskilt de bosättningsbaserade, samt till ekonomiskt bistånd (dir. 2023:149).

Studiestöd

Huvudregeln i studiestödslagen (1999:1395) är att studiestöd lämnas till studerande som är svenska medborgare (2 kap. 4 § och 3 kap. 4 § första stycket studiestödslagen). Under vissa förutsättningar får studiestöd dock även lämnas till andra studerande. Det gäller till exempel om de är bosatta i Sverige och har permanent uppehållstillstånd eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på vissa grunder, och har bosatt sig i Sverige huvudsakligen i annat syfte än att genomgå utbildning här (2 kap. 4 § andra och fjärde stycket samt 3 kap. 4 § andra och fjärde stycket studiestödslagen). De tidsbegränsade uppehållstillstånd som avses är uppehållstillstånd på grund av asylskäl, anknytning, synnerligen ömmande omständigheter och verkställighetshinder, samt för gymnasiestudier enligt gymnasielagen.

Studiestöd får också lämnas efter att uppehållstillståndet har upphört att gälla om en ansökan har gjorts om fortsatt tillstånd på samma grund eller om ett nytt tillstånd enligt gymnasielagen, och ansökan har kommit in innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla. Om ansökan om fortsatt tillstånd avslås får studiestöd lämnas tills tidsfristen för frivillig avresa löpt ut eller beslutet vunnit laga kraft. (2 kap. 4 a § och 3 kap. 4 a § studiestödslagen).

Folkbokföring

I folkbokföringslagen regleras när en person som har flyttat till Sverige ska folkbokföras. Utgångspunkten är att den som anses vara bosatt här ska folkbokföras. För att en person ska anses vara bosatt här krävs att han eller hon kan antas regelmässigt tillbringa dygnsvilan i landet under minst ett år.

Utlänningar som behöver ha uppehållstillstånd för att vistas i Sverige behöver dessutom ha ett sådant tillstånd för att kunna folkbokföras, om det inte finns synnerliga skäl. Synnerliga skäl kan enligt förarbetena föreligga om prövningen av uppehållstillstånd endast är av formell natur, till exempel när det gäller utländska adoptivbarn eller minderåriga barn som återförenas med föräldrar som är bosatta här och har uppehållstillstånd (prop. 1990/91:153 s. 134 och prop. 2012/13:120 s. 148, det kan möjligen ifrågasättas om prövningen av uppehållstillstånd i det sistnämnda fallet fortfarande kan anses vara av formell natur).

Reglerna i folkbokföringslagen innebär således att utlänningar som får uppehållstillstånd som gäller under minst ett år normalt ska folkbokföras. Även de som får uppehållstillstånd under kortare tid kan folkbokföras, om det finns omständigheter som innebär att personens vistelse i landet ändå kan antas komma att uppgå till minst ett år. I sådana situationer gör Skatteverket en individuell bedömning utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Omständigheter som beaktas är till exempel arbets- eller studieförhållanden samt, vid uppehållstillstånd på grund av anknytning, anknytningspersonens förhållanden.

Uppehållstillstånd på grund av asylskäl och uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter gäller alltid i minst ett år. Uppehållstillstånd på grund av exempelvis anknytning, arbete eller tillfälliga verkställighetshinder kan vara kortare.

För utlänningar som beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd gäller särskilda bestämmelser. De ska enligt folkbokföringslagen inte folkbokföras om de kan antas komma att vistas i landet med stöd av det beviljade tillståndet under kortare tid än tre år. Det gäller dock inte om de beviljas flyktingstatusförklaring eller om det i övrigt finns synnerliga skäl för folkbokföring (4 § andra stycket folkbokföringslagen).

Folkbokföringslagen innehåller också bestämmelser om när en person som är folkbokförd ska avregistreras från folkbokföringen. Enligt lagen ska en person avregistreras från folkbokföringen om denne kan antas regelmässigt tillbringa sin dygnsvila utom landet under minst ett år, eller om denne med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sin egentliga hemvist utom landet. Vid bedömningen ska det särskilt beaktas om en utlänning som behöver ha uppehållstillstånd för att vistas i landet saknar ett sådant tillstånd (20 § folkbokföringslagen). I de förarbeten som ligger till grund för regleringen anges att det normalt får anses finnas tillräckliga skäl för avregistrering om någons tidsbegränsade uppehållstillstånd har löpt ut utan att en ansökan om fortsatt tillstånd har gjorts och Skatteverket inte får kontakt med personen. Det anges också att avsaknaden av uppehållstillstånd även bör få stor betydelse vid en bedömning av den egentliga hemvisten (prop. 2012/13:120, *Folkbokföringen i framtiden*, s. 155).

Att en person inte längre har ett giltigt uppehållstillstånd är således inte tillräckligt för att denne ska avregistreras från folkbokföringen. Enligt uppgifter som utredningen har fått från tjänstemän på Skatteverket följer det av reglerna att personer som faktiskt bor och be-

finner sig i Sverige ska fortsätta vara folkbokförda, även om de inte längre har uppehållstillstånd. Om personen i fråga kan kontaktas och uppger att han eller hon bor i Sverige vidtas normalt inte några ytterligare åtgärder, utan personen fortsätter vara folkbokförd. Även om personen inte går att nå krävs som utgångspunkt fler omständigheter som talar för att han eller hon lämnat landet för att Skatteverket ska besluta om avregistrering. Detta gäller oavsett om uppehållstillståndet har löpt ut eller återkallats, och även om personen har meddelats ett utvisningsbeslut.

4.2 Utredningens överväganden

I avsnittet redovisas utredningens överväganden om vilka som ska omfattas av mottagandelagen och hur länge. Avsnittet inleds med personer som har sökt asyl, följt av personer som har uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd och så kallade tillståndssökande.

4.2.1 Personer som har sökt asyl

Mottagandelagen ska omfatta personer som har sökt uppehållstillstånd på grund av asylskäl. Som tidigare redovisats finns det flera oklarheter kring hur länge sådana personer omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Det är en given utgångspunkt att det behöver vara tydligt såväl i vilka situationer som hur länge personer som har sökt asyl omfattas av mottagandelagen. Med hänsyn till att de uppehållstillstånd som beviljas regelmässigt är tidsbegränsade behöver det också vara tydligt vad som ska gälla efter att ett uppehållstillstånd har löpt ut.

Personer som har sökt asyl omfattas av mottagandedirektivet¹ så länge ansökan inte har avgjorts slutligt. När asylansökan avslås och det finns lagakraftvunna beslut om avvisning eller utvisning omfattas de i stället av återvändandedirektivet². Utredningen bedömer att personer som har sökt asyl ska omfattas av mottagandelagen både när asylansökan prövas och när beslut om avvisning och utvisning har

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning).

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

meddelats, trots att personerna i den senare situationen inte omfattas av mottagandedirektivet. De bör också omfattas av mottagandelagen i andra situationer då det inte står klart att de kommer att vistas i Sverige under längre tid. Vidare är det lämpligt att de fortsätter omfattas av mottagandelagen efter att uppehållstillstånd beviljas, till dess att det i praktiken kan bli aktuellt med bistånd och insatser enligt andra regelverk. I det följande redogörs för utredningens överväganden om mottagandelagens tillämpningsområde i olika situationer.

När uppehållstillstånd beviljas

Det finns olika tänkbara varianter för gränsdragning av mottagandelagens tillämpningsområde för den som beviljats uppehållstillstånd. En naturlig väg skulle vara att en asylsökande inte längre omfattas av lagen en viss tid efter att ha beviljats uppehållstillstånd, på liknande sätt som gäller för rätten till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. i dag. Eftersom uppehållstillstånd numera som regel är tidsbegränsade med olika längder riskerar dock uppehållstillståndet som gräns för när en person inte längre ska omfattas av lagen att bli svårbemästrat. Dessutom är uppehållstillstånd för de asylsökande inte det primära i EU-rättslig bemärkelse. Enligt EU-rätten är i stället statusen det centrala och en statusförklaring som flykting eller alternativt skyddsbehövande ger rätt till vissa särskilda förmåner, däribland uppehållstillstånd.

Personer som har sökt asyl och därefter beviljas uppehållstillstånd kan bli aktuella för bistånd och insatser enligt flera andra regelverk. Förhållandet mellan mottagandelagen och sådana andra regelverk bör utformas på ett sätt som innebär att en person inte får rätt till motsvarande bistånd enligt flera olika regelverk samtidigt, men inte heller riskerar att falla mellan olika författningars tillämpningsområde.

I många fall kan personer som sökt asyl och beviljats uppehållstillstånd delta i etableringsprogrammet och få etableringsersättning. De kan också ha rätt till bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken. Regelverken kan enligt sina respektive lydelse bli tillämpliga direkt när uppehållstillstånd beviljats. Som framgått krävs dock i praktiken ett personnummer, och således ett beslut om folkbokföring, för att etableringsprogrammet ska kunna påbörjas i full omfattning och personen ska kunna få etableringsersättning. I många

fall krävs i praktiken också ett sådant beslut för att kunna få bostättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken. Folkbokföringen är också en förutsättning för att vuxna ska få subventionerad sjukvård i full omfattning och rätt till utbildning i alla former som erbjuds enligt skollagen.

Enligt nuvarande bestämmelser i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. upphör rätten till bistånd för de som beviljas uppehållstillstånd när de tas emot i en kommun efter anvisning enligt bostättningslagen, eller en månad efter att uppehållstillståndet har beviljats (8 och 11 §§ LMA). Många har då inte hunnit bli folkbokförda. Detta innebär att det uppstår ett glapp då personer som beviljats uppehållstillstånd inte har rätt till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl., och inte heller kan få etableringsersättning eller bostättningsbaserade socialförsäkringsförmåner eftersom de inte ännu har ett personnummer. Därtill kommer att dagersättning betalas ut i förskott, medan etableringsersättning betalas ut i efterskott. De som inte har medel för sin försörjning blir då hänvisade till att ansöka om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Kommunerna har rätt till statlig ersättning för initiala kostnader för ekonomiskt bistånd under den perioden. Övriga statliga ersättningar för mottagandet börjar också betalas ut i samband med att personen blir mottagen i kommunen, oavsett om personen blivit folkbokförd eller inte.

Utredningen anser att regelverken bör utformas på ett sätt som innebär att glapp mellan olika ersättningssystem för individerna kan undvikas. Det kan inte anses vara en lämplig ordning att de som beviljas uppehållstillstånd direkt hänvisas till socialtjänsten i kommunerna för att ansöka om försörjningsstöd. Målsättningen bör i stället vara att de som kan arbeta ska kunna påbörja etableringsprogrammet. För andra bör förmåner enligt socialförsäkringsbalken, som till exempel äldre försörjningsstöd eller föräldrapenning, bli aktuella när de inte längre omfattas av regelverket för asylsökande.

En framkomlig väg skulle kunna vara att föreslå att tilldelning av ett samordningsnummer till den som har beviljats uppehållstillstånd ska utgöra slutpunkten för mottagandelagens tillämpningsområde. Glappet mellan ersättningar skulle då kunna undvikas genom att göra det möjligt att betala ut etableringsersättning och påbörja bostättningsbedömningen enligt socialförsäkringsbalken för den som tilldelats ett samordningsnummer. Det är Skatteverket som tilldelar personer samordningsnummer efter begäran från myndigheter som har möjlighet

att rekvidrera samordningsnummer, så som Försäkringskassan och CSN, eller efter ansökan från den enskilde (2 kap. 1 § lag [2022:1697] om samordningsnummer). Liksom när en person som har flyttat till Sverige ska folkbokföras är personlig inställelse som huvudregel en del av den identitetskontroll som genomförs i samband med tilldelning av samordningsnummer. Uppgiften om tilldelning av samordningsnummer registreras också i folkbokföringsdatabasen.

Regeringen har nyligen bedömt att asylsökande inte bör tilldelas samordningsnummer regelmässigt. Det får enligt regeringen anses vara av större betydelse att den som beviljas ett uppehållstillstånd snarast tilldelas ett personnummer och använder det som identitetsbeteckning när han eller hon integreras i samhället (prop. 2021/22:276 s. 110 f.). Enligt utredningen framstår det inte heller som rimligt att regelmässigt tilldela personer samordningsnummer i samband med att uppehållstillstånd beviljas, bara för att de ska kunna användas i avvakten på beslut i folkbokföringsärendet. En sådan ordning innebär ett extra led och betungande ytterligare administration för Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Även för den enskilda framstår det som omständligt att han eller hon vid två tillfällen under en kort tidsrymd ska behöva inställa sig hos Skatteverket personligen. Tilldelning av samordningsnummer innebär inte heller att en vuxen person anses bosatt och får rätt till subventionerad sjukvård i full omfattning enligt hälso- och sjukvårdslagen. Att låta tilldelningen av samordningsnummer utgöra skiljelinje mellan mottagningslagen och utlänningsens etablering i Sverige framstår därför inte som en bra lösning.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att tillämpningsområdet för mottagandelagen bör knytas till folkbokföringen. De som beviljas uppehållstillstånd bör fortsätta att omfattas av mottagandelagen, och således kunna få bistånd enligt den, tills de folkbokförs. När de folkbokförs kan de i stället få bland annat etableringsersättning och bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken, vilket innebär att en större andel av dem inte kommer att bli aktuella för försörjningsstöd. Folkbokföringen utgör dessutom en tydlig slutpunkt för när någon ska upphöra att omfattas av mottagandelagen som både enskilda och andra aktörer enkelt kan förhålla sig till.

Som tidigare framgått kan personer som omfattas av systemet med anvisning till en kommun för bosättning enligt bosättningslagen anvisas och tas emot i en kommun innan de har blivit folkbokförda. Så

bör det vara även fortsättningsvis. De bör då kunna fortsätta att omfattas av mottagandelagen tills de folkbokförs. Det kan emellertid även förekomma att de hinner bli folkbokförda innan de har tagits emot i kommunen. I sådana situationer bör de kunna bo kvar på Migrationsverkets boende tills de kan tas emot i kommunen. Utredningen återkommer till hur detta påverkar kommunernas mottagande i kapitel 8 och 10.

Skatteverkets handläggningstid i folkbokföringsärenden

Om mottagandelagens tillämpningsområde knyts till folkbokföringen får Skatteverkets handläggningstider i folkbokföringsärenden stor betydelse för hur länge en person omfattas av lagen efter att uppehållstillstånd beviljas. Så länge personen omfattas av mottagandelagen kommer bistånd att utgå enligt den och rätten till vissa andra förmåner och insatser att vara begränsad (se vidare kapitel 10). Det skulle därför kunna innebära nackdelar för de enskilda och deras möjligheter till integration om de fortsätter att omfattas av mottagandelagen under lång tid efter att uppehållstillstånd har beviljats.

Av Skatteverkets statistik för handläggningstider i folkbokföringsärenden framgår inte vilka som har omfattats av lagen om mottagande av asylsökande m.fl., och det går därför inte att dra några slutsatser om hur långa handläggningstiderna är för målgruppen. Mycket tyder dock på att de är betydligt längre än de genomsnittliga handläggningstiderna för folkbokföringsärenden i allmänhet. I tidigare utredningsbetänkanden har det också uppmärksammats att det till viss del kan förklaras av att det har varit svårt för Skatteverket att få information från Migrationsverket som har betydelse för folkbokföringsärendet (jämför SOU 2021:57, *Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer*, s. 276 ff.). Av detta skäl har en ny bestämmelse om uppgiftsskyldighet för Migrationsverket införts i utlänningsförordningen under hösten 2022 (7 kap. 15 b §).

När informationsutbytet mellan Migrationsverket och Skatteverket kan komma till stånd bör handläggningstiderna i folkbokföringsärenden för personer som har varit asylsökande kunna förkortas betydligt. De som beviljas uppehållstillstånd behöver därför inte nödvändigtvis omfattas av mottagandelagen under längre tid efter

beslutet än vad som är fallet med lagen om mottagande av asylsökande m.fl. i dag, även om tillämpningsområdet knyts till folkbokföringen.

Som framgått har folkbokföringen dessutom redan i dag stor betydelse för möjligheten att ta del av andra förmåner och välfärds-tjänster i praktiken, såsom etableringsersättning och bosättnings-baserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken. Även om förslaget skulle innebära att de som beviljas uppehållstillstånd omfattas av mottagandelagen under något längre tid, bedömer utredningen att in-tresset överväger att motverka att personer upphör att omfattas av mottagandelagen innan de har möjlighet att ta del av sådana förmåner. Det får anses vara mer problematiskt att de som beviljas uppehålls-tillstånd – i väntan på andra försörjningsmöjligheter – direkt hänvisas till att ansöka om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen, än att de fortsätter att omfattas av mottagandelagen.

Att tidpunkten för när någon upphör att omfattas av mottagande-lagen efter att uppehållstillstånd beviljats knyts till folkbokföringen innebär dessutom att det blir enkelt för såväl enskilda som andra myndigheter att förhålla sig till det. Utredningen bedömer således att det inte innebär någon avgörande nackdel att Skatteverkets hand-läggningstider i folkbokföringsärenden får direkt betydelse för mot-tagandelagens tillämpningsområde.

Personer som beviljas uppehållstillstånd men inte folkbokförs

Utredningen bedömer alltså att asylsökande som beviljas uppehålls-tillstånd som huvudregel ska upphöra att omfattas av mottagandelagen när de folkbokförs. Detta skulle innebära att personer som beviljas uppehållstillstånd men inte folkbokförs fortsätter att omfattas av mottagandelagen. Det blir främst aktuellt när uppehållstillståndet inte kan ligga till grund för folkbokföring, för att det gäller under kortare tid än ett år och det inte heller föreligger omständigheter som innebär att vistelsetiden i Sverige ändå kan antas uppgå till minst ett år.

Sådana personer kan i dag ha rätt till bistånd enligt lagen om mot-tagande av asylsökande m.fl. under hela den tid som uppehållstill-ståndet gäller, om de bor på Migrationsverkets boende när uppehålls-tillståndet beviljas. I annat fall upphör rätten till bistånd efter en månad (8 och 11 §§ LMA och HFD 2020 ref. 62, förmodligen har detta dock inte varit en avsedd konsekvens av bestämmelserna). Eftersom

de inte har uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring omfattas de inte av regelverken för bosättning och etablering, och de kan inte heller få bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken. Vidare är det oklart vad de har för rätt till hälso- och sjukvård och utbildning. Kommunerna får heller ingen statlig ersättning för mottagandet eftersom uppehållstillstånden inte kan ligga till grund för folkbokföring.

Personer som beviljas uppehållstillstånd som inte kan ligga till grund för folkbokföring, och alltså ska vistas i landet kortare tid än ett år, bör inte heller fortsättningsvis omfattas av bosättningslagen, etableringsregelverket eller det bosättningsbaserade socialförsäkringskyddet. Däremot ska de givetvis ha möjlighet att få ekonomiskt bistånd enligt något regelverk när de har uppehållstillstånd. Sådant bistånd kan då utgå antingen enligt socialtjänstlagen eller enligt mottagandelagen. Eftersom utgångspunkten är att vistelsen i landet ska vara tillfällig saknas det normalt förutsättningar att arbeta med självförsörjning på det sätt som socialtjänstlagen förutsätter (se även dir. 2022:124 *Öka drivkrafter och möjligheter till arbete i försörjningsstödet och bryta långvarigt biståndsmottagande samt Uppdrag att utreda aktivitetsplikt – deltagande i heltidsaktiviteter för rätt till försörjningsstöd* [S 2022:E]). I en del fall kommer det också att röra sig om personer som tidigare har meddelats avvisningsbeslut eller utvisningsbeslut som ska verkställas när uppehållstillståndet löper ut. Mot denna bakgrund får det anses vara mest lämpligt att staten fortsätter ansvara för biståndet till dessa personer. Utredningen bedömer således att personer som beviljas uppehållstillstånd och inte blir folkbokförda bör fortsätta omfattas av mottagandelagen. Det innebär också att de kommer fortsätta vara registrerade i Migrationsverkets mottagningssystem.

När uppehållstillstånd inte beviljas

När en asylansökan avslås är utgångspunkten att personen ska lämna landet. Det är angeläget att mottagandelagens tillämpningsområde utformas på ett sätt som främjar möjligheterna till återvändande. Enligt nuvarande bestämmelser i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. upphör rätten till bistånd för vuxna asylsökande utan barn som får avslag på asylansökan i regel när deras tidsfrist för frivillig avresa löper ut eller beslutet får laga kraft. Som tidigare redovisats är det inte helt

klart om de fortsätter att omfattas av lagen efter att rätten till bistånd har upphört.

Utredningen bedömer att personer som får avslag på sin asylansökan ska fortsätta att omfattas av mottagandelagen så länge de är kvar i Sverige. På det sättet får staten bättre möjligheter att upprätthålla kontrollen över var personerna befinner sig och arbeta aktivt för att ett beslut om avvisning eller utvisning ska kunna verkställas. Det blir också tydligt att sådana personer inte har rätt till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen.

Personer som har sökt asyl, fått avslag på asylansökan och meddelas ett beslut om avvisning eller utvisning bör alltså omfattas av mottagandelagen tills de lämnar landet. De bör också omfattas av lagen på nytt om de kommer tillbaka hit medan avlägsnandebeslutet fortfarande gäller.

När asylärendet avslutas på annat sätt än genom avslag eller uppehållstillstånd

Det förekommer även att asylärenden avslutas på annat sätt än genom ett beslut om avslag eller uppehållstillstånd. Till exempel kan ärendet skrivas av för att personen har återkallat sin ansökan eller avvikit. I sådana situationer bör Migrationsverket, om personen stannar kvar i Sverige, arbeta aktivt för att han eller hon antingen ska söka uppehållstillstånd eller lämna landet. Om personen inte söker uppehållstillstånd bör Migrationsverket på eget initiativ fatta ett beslut om avvisning eller utvisning. Detta bör i de flesta fall kunna göras med stöd av 8 kap. 2 § första stycket 2 eller 6 § utlänningslagen (se även Migrationsverkets rättsliga ställningstagande RS/028/2021, *Hantering av återkallande [återtagande] av ansökningar om uppehållstillstånd och ny ansökan om uppehållstillstånd efter återkallande, samt verkställbarhet av avlägsnandebeslut fattade efter återkallande*). Ett asylärende kan även avslutas genom att ansökan avvisas, bland annat om den asylsökande kan sändas till ett säkert tredje land eller ska överföras till en annan stat enligt Dublinförordningen³. Även i dessa situationer bör personen fortsätta att omfattas av mottagandelagen så länge han

³ 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 person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning).

eller hon befinner sig i landet, och omfattas av lagen på nytt om han eller hon kommer tillbaka.

När uppehållstillstånd upphör att gälla

Utredningen bedömer alltså att personer som beviljas uppehållstillstånd som huvudregel ska omfattas av mottagandelagen tills de folkbokförs och att övriga i regel ska omfattas av lagen tills de lämnar landet. Det finns dock även anledning att fundera över vad som ska gälla för personer som har upphört att omfattas av lagen, efter att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har löpt ut eller på annat sätt upphört att gälla. Utlänningslagen har genomgått stora förändringar sedan lagen om mottagande av asylsökande m.fl. tillkom, som bland annat har inneburit att de uppehållstillstånd som meddelas personer som har sökt asyl regelmässigt är tidsbegränsade.

Som tidigare angetts omfattar lagen om mottagande av asylsökande m.fl. inte personer som har haft uppehållstillstånd på grund av asylskäl och som ansöker om ett nytt sådant tillstånd innan det tidigare tillståndet har löpt ut (1 a § tredje stycket LMA). De som får bosättningsbaserade förmåner, etableringsersättning och studiestöd kan också fortsätta få sådana förmåner efter att uppehållstillståndet har upphört att gälla, om ansökan om fortsatt tillstånd har gjorts innan tillståndet löper ut och ansökan avser uppehållstillstånd på samma grund eller vissa särskilt angivna grunder.

Personer som tidigare har haft uppehållstillstånd på en annan grund och som ansöker om uppehållstillstånd på grund av asylskäl kan däremot omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Det gäller både om ansökan görs medan det tidigare tillståndet fortfarande gäller och om den görs efteråt. Om ansökan görs medan det tidigare tillståndet fortfarande gäller bedömer Migrationsverket att personen omfattas av lagen när uppehållstillståndet löper ut, såvida ansökan om fortsatt tillstånd inte har avgjorts.

Utredningen bedömer att de nuvarande reglerna om ansökningar om fortsatt tillstånd bör ändras på så sätt att kravet på att ansökan ska avse uppehållstillstånd på samma grund eller vissa särskilt angivna grunder tas bort. Personer som har blivit folkbokförda och som ansöker om fortsatt tillstånd innan det tidigare tillståndet löper ut ska således inte omfattas av mottagandelagen, utan kunna fortsätta för-

sörja sig själva genom arbete, ha insatser hos arbetsförmedlingen eller få bosättningsbaserade förmåner, etableringsersättning och studiestöd. Det ska gälla oavsett vilken grund ansökan om fortsatt tillstånd avser, så länge det sökta uppehållstillståndet kan ge rätt till de aktuella förmånerna. Reglerna om förlängningsansökningar i andra regelverk behandlas i kapitel 10.

Däremot bör personer som ansöker om fortsatt uppehållstillstånd *efter* att det tidigare tillståndet har löpt ut kunna omfattas av mottagandelagen. Detta kommer att utvecklas nedan.

I andra situationer

När ett uppehållstillstånd löper ut utan att personen i fråga har ansökt om fortsatt uppehållstillstånd har han eller hon i regel inte längre tillstånd att vistas i Sverige. Migrationsverket fattar dock som utgångspunkt inte något beslut om avvisning eller utvisning, vilket får till följd att personen kan stanna kvar i landet utan att ha något pågående ärende. Så länge han eller hon inte påträffas i en utlänningskontroll eller uppmärksammas på annat sätt vidtas i princip inga åtgärder.

För att systemet med reglerad invandring ska fungera tillfredsställande är det angeläget att utlänningar som behöver uppehållstillstånd för att vistas i Sverige inte kan befinna sig här utan att söka ett sådant tillstånd. Det bör således inte vara möjligt att stanna kvar i landet efter att ett uppehållstillstånd har löpt ut, utan att några åtgärder vidtas. I sådana situationer bör Migrationsverket på eget initiativ fatta beslut om utvisning med stöd av 8 kap. 6 § utlänningslagen. Innan beslut fattas bör Migrationsverket informera de berörda om att verket bedömer att de inte längre har rätt att vistas i landet och därför kommer att överväga att fatta ett utvisningsbeslut om de inte inkommer med en ansökan om uppehållstillstånd. Sådan information bör också lämnas innan uppehållstillståndet löper ut. Det bör således inte förekomma att personer som sökt asyl varken har uppehållstillstånd, en pågående prövning av en ansökan om uppehållstillstånd eller ett beslut om avvisning eller utvisning.

Även när utvisningsbeslut meddelas mot en person som har haft uppehållstillstånd, är det angeläget att staten kan upprätthålla kontrollen över var personen befinner sig och vidta åtgärder för att han eller

hon ska lämna landet. Utredningen bedömer att personer som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och folkbokförts ska kunna omfattas av lagen på nytt, om de meddelas ett beslut om utvisning. Sådana situationer kan till exempel uppstå då uppehållstillstånd återkallas eller löper ut utan att en ny ansökan görs, eller om en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd avslås. Det blir då också möjligt att säkerställa att personerna inte får rätt till visst bistånd och vissa insatser som endast bör tillkomma personer som har rätt att vistas i Sverige.

Sammanfattande överväganden

Utredningen bedömer sammanfattningsvis att personer som har sökt asyl som utgångspunkt ska upphöra att omfattas av mottagandelagen när de samtidigt har uppehållstillstånd och är folkbokförda, eller, om de inte har uppehållstillstånd, när de lämnar landet. Så länge ingen av dessa förutsättningar är uppfyllda fortsätter personer som har sökt asyl att omfattas av mottagandelagen.

Personer som har upphört att omfattas av mottagandelagen efter att ha beviljats uppehållstillstånd och folkbokförts ska inte omfattas av mottagandelagen på nytt, om de ansöker om fortsatt uppehållstillstånd innan det tidigare uppehållstillståndet löper ut. De ska också behålla sin rätt till vissa andra förmåner även om de ansöker om uppehållstillstånd på en annan grund (mer om detta i kapitel 10). Däremot ska de omfattas av mottagandelagen på nytt om de meddelas ett utvisningsbeslut. De som har upphört att omfattas av lagen för att de har lämnat landet bör under vissa förutsättningar också kunna omfattas av lagen på nytt om de kommer tillbaka hit.

Detta bör innebära att staten får goda förutsättningar att upprätthålla kontrollen samt att uppställa villkor och vidta åtgärder för att de som inte har rätt att vistas här ska lämna landet. Det blir också tydligt att rätten till bistånd enligt andra regelverk är begränsad till dess att uppehållstillstånd beviljats och personen folkbokförts, samt att rätten till annat bistånd normalt förutsätter att personen behåller sin rätt att vistas i Sverige och ansöker om fortsatt uppehållstillstånd i tid.

*Personer som sökt asyl och beviljats uppehållstillstånd
på annan grund än asylskäl*

Förslaget innebär att personer som har sökt asyl fortsätter att omfattas av mottagandelagen tills de har uppehållstillstånd och är folkbokförda eller lämnar landet, samt kan omfattas av lagen på nytt, även om de beviljas uppehållstillstånd på någon annan grund än asylskäl. Det får alltså ingen betydelse för mottagandelagens tillämpningsområde att uppehållstillstånd beviljas på någon annan grund, så länge personen har sökt asyl från början.

Utredningen bedömer att det är lämpligt att personer som kommit hit som asylsökande fortsätter att omfattas av mottagandelagen tills de eventuellt folkbokförs även om uppehållstillstånd beviljas på en annan grund än asylskäl. Det gäller särskilt med hänsyn till att sådana personer har fått rätt att resa in i landet och vistas här, samt har haft rätt till särskilda förmåner under prövningstiden, för att de har varit asylsökande. Genom att de fortsätter omfattas av mottagandelagen kan staten upprätthålla en viss kontroll över var de befinner sig och vidta åtgärder när uppehållstillstånd upphör att gälla. Det är svårt att se någon anledning till att exempelvis åtgärder för att främja återvändandet när av- eller utvisningsbeslut har meddelats bara ska kunna vidtas i förhållande till personer som har beviljats uppehållstillstånd på grund av asylskäl.

Utredningen bedömer således att regelverket för mottagande av asylsökande inte bör utformas på ett sätt som innebär att personer som sökt asyl upphör att omfattas av det om de beviljas uppehållstillstånd på annan grund än asylskäl. Däremot bör regelverket inte omfatta andra utlänningar än de som inledningsvis ansökt om asyl eller uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Utredningens uppdrag kan inte anses omfatta att föreslå åtgärder i förhållande till andra utlänningar än de som bör omfattas av regelverket för mottagande av asylsökande.

4.2.2 Personer som har uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd

Massflyktsdirektivet (2001/55/EG) kan aktiveras för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer från tredje land som inte kan återvända till sitt ursprungsland. I direktivet regleras bland annat förutsättningarna för internationellt skydd och medlems-

staternas skyldigheter i förhållande till personer som beviljas sådant skydd. Utredningen har inte i uppdrag att överväga några förändringar när det gäller om personer som ansökt om eller har uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd ska omfattas av regelverket för mottagande av asylsökande. Sådana personer ska alltså omfattas av mottagandelagen.

Som tidigare redovisats finns det flera oklarheter kring hur lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och andra relevanta regelverk ska tillämpas när uppehållstillstånden med tillfälligt skydd löper ut, och flera frågor bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Eftersom utredningens förslag inte kommer att hinna träda i kraft innan de nuvarande uppehållstillstånden med tillfälligt skydd löper ut, kommer sådana särskilda frågor som utgångspunkt inte att tas upp i betänkandet. De förslag som lämnas kommer således främst att avse de övergripande frågor som aktualiseras, såsom när sådana personer ska omfattas av mottagandelagen och vilket bistånd de ska ha rätt till.

Utredningen bedömer att det är lämpligt att personer som har uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd upphör att omfattas av mottagandelagen när de folkbokförs, på samma sätt som när det gäller personer som har sökt asyl och beviljats uppehållstillstånd. Detta gäller sannolikt även enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. i dag. Det framstår också som rimligt att de som inte längre har ett gällande uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd upphör att omfattas av mottagandelagen när de lämnar landet.

Detta innebär också att de som har uppehållstillstånd kommer att kunna lämna landet utan att det får till följd att de upphör att omfattas av regelverket. Utredningen återkommer till vad det ska få för konsekvenser för deras rätt till bistånd i kapitel 8. Förslagen får också till följd att de som folkbokförs inte omfattas av mottagandelagen om de söker fortsatt uppehållstillstånd medan uppehållstillståndet fortfarande gäller och att de som inte folkbokförs kommer att fortsätta omfattas av mottagandelagen.

4.2.3 Tillståndssökande

Utredningen bedömer att mottagandelagen inte bör omfatta andra utlännningar än personer som inledningsvis har sökt asyl eller uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd. Den personkategori som

enligt lydelsen i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. avser utlänningar som har ansökt om uppehållstillstånd och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas i Sverige medan ansökan prövas, så kallade tillståndssökande, bör således inte föras över till mottagandelagen. Det bör inte heller finnas någon annan personkategori som avser personer som har sökt uppehållstillstånd på andra grunder. Flera av de uppehållstillstånd som kan sökas inifrån landet, såsom uppehållstillstånd på grund av arbete, studier eller forskning, saknar i regel koppling till en asylansökan. Det finns inte heller någon generell skyldighet för staten enligt internationell rätt att ge bistånd när ansökan om uppehållstillstånd kan prövas inifrån landet, och i många fall förutsätter sådana uppehållstillstånd också att utlänningen kan försörja sig. Dessutom är det en klar huvudregel i utlänningslagen att uppehållstillstånd ska ha sökts och beviljats före inresan i landet, och att en ansökan inte får bifallas efter inresa i landet. Det kan därför ifrågasättas om sådana utlänningar bör få rätt till bistånd på det sätt som följer av regelverket om mottagande av asylsökande.

Som tidigare angetts är det oklart om det i dag finns någon grupp av utlänningar som omfattas av kategorin tillståndssökande i lagen om mottagande av asylsökande m.fl., och mycket talar för att bestämmelsen bör kunna betraktas som obsolet. Att personkategorin inte överförs till mottagandelagen bör därför inte innebära några förändringar i praktiken.

4.3 Mottagandelagens tillämpningsområde

I detta avsnitt redovisas utredningens förslag på mottagandelagens tillämpningsområde. Utredningen föreslår att mottagandelagen ska omfatta personer som har sökt asyl och personer som har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd. Sådana personer ska i regel upphöra att omfattas av lagen när de samtidigt har uppehållstillstånd och är folkbokförda eller när de lämnar landet. De som har upphört att omfattas av lagen ska under vissa förutsättningar också kunna omfattas av den på nytt. Vissa kategorier av utlänningar ska undantas helt från lagens tillämpningsområde.

4.3.1 Mottagandelagen ska omfatta personer som har sökt asyl och personer med tillfälligt skydd

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

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

Utredningen föreslår att mottagandelagen ska omfatta personer som har sökt asyl samt personer som har sökt eller beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd. Den tredje personkategori som i dag finns i lagen om mottagande av asylsökande m.fl., så kallade tillståndssökande, överförs inte till mottagandelagen.

Personer som har sökt asyl

Med personer som har sökt asyl avses de som har ansökt om uppehållstillstånd som flykting eller som alternativt skyddsbehövande enligt utlänningslagen, det vill säga uppehållstillstånd på grund av skäl som brukar kallas för asylskäl eller skyddsskäl. Det är samma definition som gäller enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. i dag, men utan hänvisning till motsvarande äldre bestämmelser. Hänvisningen bör inte längre fylla någon funktion.

Ansökan kan avse ett första uppehållstillstånd i Sverige, eller ett fortsatt uppehållstillstånd för personer som har eller har haft uppehållstillstånd i landet. Personer som är folkbokförda och som har ett gällande uppehållstillstånd när ansökan görs omfattas dock inte av lagen. Detsamma gäller vissa andra grupper som undantas från lagens tillämpningsområde (se nedan). I övrigt ska mottagandelagen omfatta alla som har sökt asyl. Den omfattar således även personer vars asylansökan handläggs enligt till exempel Dublinförordningen och personer som får en asylansökan prövad efter att ha meddelats ett beslut

om avvisning eller utvisning i enlighet med 12 kap. 19 § tredje stycket utlänningslagen.

Vid tillämpningen av mottagandelagen ska en person anses ha ansökt om uppehållstillstånd på grund av asylskäl när en dokumenterad viljeyttring att göra det har gjorts inför en behörig svensk myndighet, under förutsättning att den senare fullföljs genom en formell ansökan till Migrationsverket. Detta gäller även i dag, och innebär att de som uppger för till exempel Polismyndigheten att de vill söka asyl i Sverige omfattas av mottagandelagen omedelbart. Att så ska vara fallet följer även av EU-rätten.

Ansökan om statusförklaring

Personer som beviljas uppehållstillstånd på grund av asylskäl får även en statusförklaring som flykting eller alternativt skyddsbehövande. Bestämmelserna om statusförklaring i utlänningslagen har införts för att anpassa den svenska utlänningsrätten till EU-rätten. I EU-rätten är statusförklaringen det centrala och ger rätt till vissa särskilda förmåner, bland annat uppehållstillstånd. Utlänningslagen bygger däremot i grunden på att en person som är i behov av skydd beviljas uppehållstillstånd, utan att det först separat har tagits ställning till om han eller hon är flykting eller alternativt skyddsbehövande (jämför prop. 2009/10:31 s. 97–98).

Normalt prövas frågan om uppehållstillstånd och statusförklaring i ett sammanhang. En ansökan om statusförklaring kan dock även göras av personer som redan har uppehållstillstånd (4 kap. 3 c § utlänningslagen). Om en sådan ansökan beviljas kan det leda till att det befintliga uppehållstillståndet förlängs (5 kap. 1 a § femte stycket utlänningslagen).

Personer som har uppehållstillstånd och ansöker om statusförklaring har inte ansetts omfattas av personkretsen i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (HFD 2022 ref. 40). Däremot bedömer Migrationsverket att sådana personer omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. efter att uppehållstillståndet har löpt ut, om ansökan om statusförklaring då inte har avgjorts. I sådana situationer kan Migrationsverket även bevilja uppehållstillstånd på grund av asylskäl (se Migrationsverkets rättsliga ställningstagande RS/083/2021, *Hantering av ansökningar om uppehållstillstånd på flera grunder*

och ansökningar om uppehållstillstånd som görs av en utlänning som redan har uppehållstillstånd).

Utredningen bedömer att detta bör gälla även fortsättningsvis. Om en person som har uppehållstillstånd ansöker om statusförklaring och ansökan inte har avgjorts när det befintliga uppehållstillståndet löper ut, bör ansökan alltså jämföras med en ansökan om uppehållstillstånd på grund av asylskäl vid tillämpningen av mottagandelagen. Detta innebär att personen kommer att omfattas av mottagandelagen från tidpunkten då det tidigare uppehållstillståndet upphör att gälla.

Som kommer att framgå nedan, föreslår utredningen dock att ett undantag ska göras från mottagandelagens tillämpningsområde som innebär att personer som både är folkbokförda och har uppehållstillstånd när ansökan om uppehållstillstånd görs inte omfattas av lagen. Det gäller även om ansökan inte har prövats när uppehållstillståndet har löpt ut. Personer som är folkbokförda och har uppehållstillstånd när de ansöker om statusförklaring ska alltså inte omfattas av mottagandelagen, varken när uppehållstillståndet gäller eller efteråt (se avsnitt 4.4.1 nedan).

Personer som samtidigt gjort gällande uppehållsrätt

Så som redogörs för i avsnitt 4.4.3 föreslår utredningen att EU-medborgare även fortsatt ska undantas från regelverket om mottagande av asylsökande, såvida det inte finns synnerliga skäl. Det finns även andra utlänningar än unionsmedborgare som kan ha rätt att vistas i Sverige utan krav på uppehållstillstånd. En sådan grupp är utlänningar som har uppehållsrätt i Sverige.

Upphållsrätt är ett EU-rättsligt begrepp som innebär en rätt för EES-medborgare, det vill säga medborgare i en EU-medlemsstat eller i EES-området (Norge, Island och Lichtenstein) och deras familjemedlemmar att vistas i Sverige i mer än tre månader utan krav på uppehållstillstånd. Upphållsrätten grundas på rörlighetsdirektivet⁴ och kan i vissa situationer även härledas direkt från EUF-fördraget⁵. Upphållsrätten medför en rätt att resa in och uppehålla sig i medlems-

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG.

⁵ Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

staten och utgör ett hinder mot utvisning. Bestämmelser om uppehållsrätt för EES-medborgare och deras familjemedlemmar finns i kapitel 3 a utlänningslagen.

EU-domstolen har i flera avgöranden slagit fast att artikel 20 i EUF-fördraget utgör hinder för nationella åtgärder som medför att unionsmedborgare berövas möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet. Detta inbegriper beslut att neka familjemedlemmar till unionsmedborgare uppehållsrätt.⁶

Familjemedlemmar som inte själva är EES-medborgare, utan som är medborgare i ett tredje land, kan ha en härledd, så kallad sekundär uppehållsrätt, och samtidigt också vara asylsökande i Sverige. Till skillnad från vad som gäller för unionsmedborgare finns det när det gäller dessa personer inte någon utgångspunkt att de inte ska beviljas asyl, utan deras ansökan om asyl prövas i vanlig ordning och kan resultera i att en skyddsstatusförklaring och ett uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl beviljas.

Till skillnad från EU-medborgare omfattas dessa personer när de gett in en ansökan om asyl också av mottagandedirektivet och medlemsstaterna har därmed en skyldighet att ge dem materiella mottagningsvillkor. De omfattas också av bestämmelserna i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. i dag. Utredningen anser att asylsökande som gör gällande att de har uppehållsrätt i Sverige även fortsatt bör omfattas av regelverket om mottagande av asylsökande och därmed också av mottagandelagen.

⁶ Se EU-domstolens domar C-34/09, C-133/15, och C-82/16. EU-domstolen har vidare uttalat att det finns vissa mycket speciella situationer i vilka en tredjelandsmedborgare ska tillerkännas en härledd uppehållsrätt med stöd av artikel 20 i EUF-fördraget. Detta är fallet om det finns ett beroendeförhållande mellan tredjelandsmedborgaren och en minderårig unionsmedborgare, som medför att unionsmedborgaren i praktiken skulle tvingas lämna unionen och därmed berövas möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet till följd av att tredjelandsmedborgaren nekas uppehållsrätt. (C-34/09, C-133/15, och C-82/16). Domstolen har även konstaterat att en härledd uppehållsrätt endast kan konstateras om tredjelandsmedborgaren, som är familjemedlem till en unionsmedborgare, inte uppfyller villkoren för att med stöd av andra bestämmelser, däribland nationella bestämmelser om familjeåterförening, få uppehållsrätt i den medlemsstat som unionsmedborgaren är medborgare i. (De förenade målen C-451/19 och C-532/19 samt i målet C-459-20. Jämför även Migrationsöverdomstolens avgörande MIG 2023:10). EU-domstolen har även konstaterat att en tredjelandsmedborgare som är familjemedlem till en unionsmedborgare inte kan nekas härledd uppehållsrätt innan det har undersökts om det finns ett beroendeförhållande mellan unionsmedborgaren och familjemedlemmen så att unionsmedborgaren skulle bli tvungen att lämna EU om tredjelandsmedborgaren nekades en härledd uppehållsrätt. Under vissa omständigheter, där bland annat hushållsgemenskap är ett kriterium, föreligger en motbevisbar presumtion om ett sådant beroendeförhållande. (C-451/19 och C-532/19).

Som utredningen redogör för i avsnitt 5.9.2–3 har de åtgärder som utredningen föreslår och som innebär begränsningar i asylsökandes rörelsefrihet stöd i EU-rätten och utredningen bedömer att åtgärderna utgör en tillåten begränsning av de asylsökandes rörelsefrihet. Att en asylsökande omfattas av mottagandelagen och exempelvis skyldigheten att bo på anvisat asylboende för att få tillgång till materiella mottagningsvillkor, även i de fall personen gör gällande att han eller hon har en härledd uppehållsrätt som familjemedlem till en EU-medborgare, kan enligt utredningens bedömning inte heller anses påverka unionsmedborgarens rättigheter på något avgörande sätt. Inte heller möjligheten att utöva ett familjeliv kan anses påverkas på ett sådant sätt att unionsmedborgarens rörelsefrihet begränsas på ett otillåtet sätt. Mot denna bakgrund framstår det som rimligt att de asylsökande som gör gällande uppehållsrätt i Sverige omfattas av samma rättigheter och skyldigheter som övriga asylsökande. Det finns därför inte skäl att i detta avseende göra någon ändring jämfört med nuvarande ordning och de ska därför omfattas av mottagandelagen.

På samma sätt som när en person beviljats uppehållstillstånd bör dock en person som konstaterats ha uppehållsrätt och folkbokförts här i landet upphöra att omfattas av lagen. Detta bör framgå i lagtexten.

Personer som har uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd

Med utlänningar som har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd avses personer som har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen. Det rör sig om personer som omfattas av massflyktsdirektivet samt andra personer som regeringen enligt 21 kap. 3 § utlänningslagen kan besluta ska ha rätt till uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Definitionen är densamma som i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Även i dessa situationer kan ansökan avse en första ansökan eller en ansökan från någon som har eller har haft uppehållstillstånd i Sverige, så länge personen inte omfattas av något uttryckligt undantag.

Personer som ansöker om uppehållstillstånd med tillfälligt skydd ska också omfattas av mottagandelagen från det att en dokumenterad viljeyttring har gjorts inför en behörig svensk myndighet.

4.3.2 Personerna ska upphöra att omfattas av mottagandelagen när de folkbokförs eller lämnar landet

Utredningens förslag: En asylsökande ska upphöra att omfattas av mottagandelagen när han eller hon samtidigt har uppehållstillstånd och är folkbokförd. De som omfattas av systemet med anvisning enligt bosättningslagen ska dock inte upphöra att omfattas av mottagandelagen innan de har tagits emot i en kommun efter anvisning eller tackat nej till en sådan anvisning.

Personer som inte har uppehållstillstånd ska upphöra att omfattas av mottagandelagen när de lämnar landet.

Utredningen föreslår att en person ska upphöra att omfattas av mottagandelagen när han eller hon samtidigt har uppehållstillstånd och är folkbokförd. Detta innebär att personer som beviljas uppehållstillstånd upphör att omfattas av mottagandelagen om och när Skatteverket fattar beslut om folkbokföring. De som bor på Migrationsverkets boende och kan anvisas till en kommun för bosättning enligt bosättningslagen kan dock tidigast upphöra att omfattas av mottagandelagen när de har tagits emot i en kommun efter anvisning eller tackat nej till en sådan.

Personer som inte har uppehållstillstånd upphör att omfattas av mottagandelagen när de lämnar landet. Bedömningen ska göras utifrån utlänningslagens definition av utresa, som innebär att en utlänning har rest ut från landet när han eller hon har passerat ut över gränsen för svenskt territorium (1 kap. 6 § utlänningslagen). Det krävs alltså inte någon ytterligare utredning av huruvida personen har för avsikt att komma tillbaka till Sverige. I de fall det finns ett beslut om utvisning eller avvisning kommer beslutet då också att anses verkställt (12 kap. 21 § utlänningslagen). Om personen därefter kommer tillbaka till Sverige kan beslutet normalt verkställas på nytt, så länge det har fått laga kraft och inte har upphört att gälla (12 kap. 23 § utlänningslagen).

När någon upphör att omfattas av mottagandelagen bör Migrationsverket, på samma sätt som i dag, fatta ett särskilt beslut om att rätten till bistånd upphör. Det beslutet gäller omedelbart, men kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol (22 § LMA, som överförs till mottagandelagen). Om personen bor på Migrationsverkets boende bör denne uppmanas att flytta. Liksom i dag kommer Migrationsverket

att kunna begära polishandräckning om någon inte frivilligt lämnar boendet (jämför 12 a § LMA).

I situationer då ingen av förutsättningarna för att en person ska upphöra att omfattas av mottagandelagen är uppfyllda fortsätter han eller hon att omfattas av lagen. Sådana situationer uppstår till exempel när det uppehållstillstånd som beviljas inte kan ligga till grund för folkbokföring, när ansökan om uppehållstillstånd avslås och när ärendet om uppehållstillstånd avgörs på annat sätt. I det följande redogörs närmare för vad förslaget innebär i olika situationer.

När uppehållstillstånd beviljas

Förslaget innebär att de som beviljas uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring normalt upphör att omfattas av mottagandelagen när Skatteverket beslutar att de ska folkbokföras. De som omfattas av systemet med anvisning enligt bosättningslagen och som bor på Migrationsverkets boende upphör dock inte att omfattas av lagen innan de har tagits emot i kommunen eller tackat nej till en sådan anvisning. Detta gäller personer som omfattas av bosättningslagen och som dessutom ska omfattas av anvisningar enligt bestämmelserna om prioritering vid anvisningar i bosättningslagen och bosättningsförordningen (se avsnitt 4.1.5 ovan). Det rör sig bland annat om personer som har beviljats uppehållstillstånd på grund av asylskäl, synnerligen ömmande omständigheter eller verkställighets hinder, samt i regel anhöriga till sådana personer, som bor på Migrationsverkets boende. Om sådana personer blir folkbokförda när de bor på asylboendet fortsätter de alltså att omfattas av mottagandelagen tills de har flyttat till kommunen eller tackat nej till erbjudandet. När de har flyttat till kommunen eller tackat nej omfattas de inte längre av mottagandelagen. De som folkbokförs efter flytten eller efter att de har tackat nej omfattas av lagen tills de folkbokförs. För personer med tillfälligt skydd gäller enligt bosättningsförordningen även att de kan bo i ett kommunboende dit de anvisats enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Personer som beviljas uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring, men som inte omfattas av systemet med anvisning enligt bosättningslagen, upphör däremot att omfattas av mottagandelagen omedelbart när de folkbokförs. Det rör sig om personer som

beviljas uppehållstillstånd på en grund som inte omfattas av bosättningslagen samt personer som inte bor på Migrationsverkets boende och därför inte ska anvisas enligt bestämmelserna om prioritering vid anvisningar.

Personer som beviljas uppehållstillstånd som inte kan ligga till grund för folkbokföring fortsätter att omfattas av mottagandelagen under tiden som uppehållstillståndet gäller. Efter att uppehållstillståndet har upphört att gälla fortsätter de omfattas av lagen tills de lämnar landet eller beviljas ett fortsatt uppehållstillstånd och blir folkbokförda. Det kan till exempel röra sig om personer som beviljas korta uppehållstillstånd på grund av anknytning, arbete eller tillfälliga verkställighetshinder. Detsamma skulle gälla om någon låter bli att folkbokföra sig trots att förutsättningarna för det är uppfyllda. I sådana fall ska de dock inte ha rätt till bistånd enligt lagen (se kapitel 8). Förslag till en ny bestämmelse om anmälan finns i propositionen *Förbättrade levnadsvillkor för utlänningar med tillfälligt skydd* (prop. 2023/24:151).

Tidpunkten för folkbokföring

Asylsökande som beviljas uppehållstillstånd upphör alltså att omfattas av mottagandelagen den dag som Skatteverket fattar beslut om att personen ska folkbokföras. Utredningen bedömer att beslutsdatumet ska vara avgörande, även om folkbokföringen normalt gäller från det datum då personen ska anses ha flyttat till Sverige eller anmält flytten (se 26 och 35 §§ folkbokföringslagen). Det är först när Skatteverket har fattat beslutet om folkbokföring som det framgår av folkbokföringsdatabasen att personen är folkbokförd, och som myndigheter och andra aktörer kan ta del av det datum från vilket folkbokföringen gäller. Om de som beviljas uppehållstillstånd i stället skulle upphöra att omfattas av mottagandelagen redan från inflyttnings- eller anmälningsdatumet skulle det alltså innebära att de upphör att omfattas av mottagandelagen innan Migrationsverket och andra myndigheter får kännedom om det, och att frågor om bistånd och andra åtgärder i stor utsträckning skulle behöva hanteras retroaktivt. Detta kan inte anses vara en lämplig ordning.

Utredningen föreslår att Skatteverket ska informera Migrationsverket när beslut fattas om folkbokföring. Förslaget redovisas i kapitel 11.

När uppehållstillstånd inte beviljas

Personer som inte har uppehållstillstånd fortsätter att omfattas av mottagandelagen så länge de befinner sig i landet. Det gäller både de som har fått avslag på sin ansökan och de vars ärende har avgjorts på annat sätt, till exempel genom avvisning eller avskrivning. Det gäller också oavsett om personen till exempel ansöker om uppehållstillstånd på annan grund eller beslutet om avvisning eller utvisning preskriberas. Som tidigare framhållits bör Migrationsverket dock verka aktivt för att personer som inte har något pågående ärende antingen ansöker om uppehållstillstånd eller lämnar landet. Det bör således inte förekomma att personer som omfattas av mottagandelagen befinner sig i landet under några längre perioder utan att varken ha uppehållstillstånd, en pågående prövning av en ansökan om uppehållstillstånd eller ett beslut om av- eller utvisning.

Personer som har uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd

Personer som har uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd kommer också att upphöra att omfattas av mottagandelagen när de blir folkbokförda. Som tidigare redovisats ska de inte folkbokföras om de kan antas vistas i landet med stöd av uppehållstillståndet under kortare tid än tre år, såvida de inte beviljas flyktingstatusförklaring eller det finns särskilda skäl.

Det tillfälliga skyddet enligt massflyktsdirektivet kan maximalt gälla i tre år. Skyddet kan förlängas automatiskt för att gälla under två år. Den 25 juni 2024 beslutade rådet att förlänga skyddet till och med den 4 mars 2026. De som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd i ett inledande skede har nu börjat bli folkbokförda. Personer som beviljas uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd skulle också kunna antas vistas här i mer än tre år och således bli folkbokförda. Förslag till en bestämmelse om tidigare folkbokföring finns i propositionen *Förbättrade levnadsvillkor för utlänningar med tillfälligt skydd*

(prop. 2023/24:151). Som kommer att framgå nedan föreslår utredningen att personer som både har uppehållstillstånd och är folkbokförda när de ansöker om uppehållstillstånd ska undantas från mottagandelagens tillämpningsområde. Detta innebär att personer som har uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd och som blir folkbokförda inte kommer att omfattas av mottagandelagen om de ansöker om uppehållstillstånd på grund av asylskäl innan uppehållstillståndet löper ut. Däremot kommer de att omfattas av mottagandelagen om de ansöker om sådant uppehållstillstånd efter att det tidigare uppehållstillståndet har upphört att gälla eller om de inte blir folkbokförda. I sådana situationer kommer de att fortsätta omfattas av mottagandelagen tills de beviljas uppehållstillstånd på annan grund och folkbokförs eller lämnar landet.

4.3.3 Personerna ska omfattas av mottagandelagen på nytt om de meddelas beslut om utvisning eller kommer tillbaka till landet

Utredningens förslag: Personer som har upphört att omfattas av mottagandelagen efter att ha beviljats uppehållstillstånd och folkbokförts ska omfattas av lagen på nytt om de meddelas ett beslut om utvisning som får verkställas.

Personer som har upphört att omfattas av mottagandelagen efter att ha lämnat landet ska omfattas av den på nytt om de kommer tillbaka medan prövningen av asylansökan pågår eller ett beslut om avvisning eller utvisning gäller.

Utredningen föreslår att personer som har upphört att omfattas av mottagandelagen under vissa förutsättningar ska omfattas av lagen på nytt. De som har upphört att omfattas av mottagandelagen för att de har beviljats uppehållstillstånd och folkbokförts ska omfattas av den på nytt om de meddelas ett utvisningsbeslut som får verkställas. De som har upphört att omfattas för att de har lämnat landet ska omfattas av lagen på nytt om de kommer tillbaka medan prövningen av asylansökan pågår eller ett beslut om avvisning eller utvisning gäller.

Bestämmelsen reglerar alltså när någon som har upphört att omfattas av lagen omfattas av den på nytt, trots att personen inte ansöker om asyl eller uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. De som ansöker

om uppehållstillstånd på en sådan grund omfattas alltid av lagen, såvida de inte träffas av ett uttryckligt undantag.

För tydlighetens skull bör också framhållas att en förutsättning för att bestämmelsen alls ska tillämpas är alltså att det rör sig om en person som tidigare har omfattats av mottagandelagen. Utlänningar som aldrig har ansökt om asyl eller uppehållstillstånd med tillfälligt skydd kan inte komma att omfattas av mottagandelagen.

Personer som har folkbokförts

Personer som har sökt asyl eller uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, beviljats uppehållstillstånd och folkbokförts ska alltså omfattas av mottagandelagen på nytt om de meddelas ett utvisningsbeslut som får verkställas. Sådana situationer kan till exempel uppstå om deras uppehållstillstånd återkallas eller löper ut utan en ansökan har gjorts om fortsatt tillstånd, eller om en ansökan om fortsatt tillstånd avslås. De omfattas då av mottagandelagen från den tidpunkt då utvisningsbeslutet får verkställas enligt utlänningslagen. Det är i regel när beslutet har fått laga kraft och när en eventuell tidsfrist för frivillig avresa har löpt ut (se 12 kap. utlänningslagen). Därefter upphör de att omfattas av mottagandelagen under samma förutsättningar som annars, det vill säga om de beviljas uppehållstillstånd och är eller blir folkbokförda, eller när de lämnar landet. Det får således ingen betydelse för tillämpningen om utvisningsbeslutet inte skulle få verkställas efter att de har kommit att omfattas av lagen på nytt, till exempel för att det inhiberas eller det bedöms finnas hinder mot verkställighet.

Personer som har lämnat landet

Personer som har upphört att omfattas av mottagandelagen för att de har lämnat landet ska omfattas av lagen på nytt om de kommer tillbaka och prövningen av asylansökan fortfarande pågår, det vill säga om den inte har avgjorts genom ett beslut som har fått laga kraft så länge asylansökan pågår har asylsökande särskilda skyldigheter (se kapitel 5) och det är angeläget att skyldigheterna inte kan kringgå genom att lämna landet kortvarigt och därefter komma tillbaka. I många fall bör Migrationsverket dock kunna skriva av asylansökan när myndigheten får kännedom om att en asylsökande har lämnat landet.

Personer som har upphört att omfattas av mottagandelagen för att de har lämnat landet ska också omfattas av lagen på nytt om de kommer tillbaka och har ett beslut om avvisning eller utvisning som har fått laga kraft. Det gäller både under en tidsfrist för frivillig avresa och därefter. Även i sådana situationer gäller särskilda skyldigheter, som inte bör kunna kringgå genom att lämna landet och komma tillbaka (se kapitel 7). Om sådana personer kommer tillbaka efter att beslutet om avvisning eller utvisning har upphört att gälla ska de dock inte omfattas av mottagandelagen på nytt enligt den föreslagna bestämmelsen.

För tydlighetens skull bör det också framhållas att personer som har uppehållstillstånd inte upphör att omfattas av lagen för att de lämnar landet. De fortsätter alltså att omfattas av lagen även om de lämnar landet och kommer tillbaka medan uppehållstillståndet gäller.

4.4 Undantag från lagens tillämpningsområde

Utredningens förslag: Mottagandelagen ska inte omfatta

- personer som både har uppehållstillstånd och är folkbokförda när ansökan om uppehållstillstånd görs,
- barn som bor tillsammans med vårdnadshavare som inte omfattas av lagen,
- EU-medborgare såvida det inte finns synnerliga skäl,
- utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 eller 15 b § utlänningslagen eller för vilka en ansökan om sådant tillstånd är under prövning, samt
- personer vars ansökan om uppehållstillstånd handläggs enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar.

Utredningen föreslår att vissa undantag ska göras från mottagandelagens tillämpningsområde.

Personer som både har uppehållstillstånd och är folkbokförda när ansökan om uppehållstillstånd görs ska inte omfattas av mottagandelagen. Det gäller även om ansökan inte har avgjorts när uppehållstillståndet löper ut. Undantag ska också göras för personer vars an-

sökan om uppehållstillstånd handläggs enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar.

Därutöver ska undantag också göras för de grupper som i dag undantas från lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Det rör sig om vissa barn, EU-medborgare och personer med uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 eller 15 b § utlänningslagen. Dessa grupper ska således inte heller omfattas av mottagandelagen när de ansöker om uppehållstillstånd på grund av asylskäl eller tillfälligt skydd.

4.4.1 Personer som har uppehållstillstånd och är folkbokförda när ansökan görs

Utredningen föreslår att personer som både har uppehållstillstånd och är folkbokförda när ansökan om uppehållstillstånd görs inte ska omfattas av mottagandelagen. Om en person som har uppehållstillstånd ansöker om uppehållstillstånd på grund av asylskäl betraktas det normalt som en ansökan om statusförklaring, som flykting eller alternativt skyddsbehövande (se avsnitt 4.3.1). Personer som både är folkbokförda och har uppehållstillstånd när en sådan ansökan görs ska alltså inte omfattas av mottagandelagen, varken när ansökan görs eller efter att uppehållstillståndet har löpt ut. De kommer i stället att kunna fortsätta få andra förmåner av ekonomiskt slag, såsom etableringsersättning, bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken eller studiestöd (se vidare kapitel 10).

Mottagandedirektivet ska enligt sin lydelse tillämpas i förhållande till personer som ansöker om status som flykting eller subsidiärt skyddsbehövande. Detta kan dock inte anses innebära att mottagandedirektivet ska tillämpas när personer ansöker om statusförklaring separat enligt utlänningslagens system. EU-rätten kan således inte anses innebära något hinder mot att sådana personer undantas från mottagandelagen. Det är dessutom betydligt mer förmånligt för de enskilda att kunna omfattas av det ordinarie systemet för bistånd än att omfattas av regelverket för mottagande av asylsökande.

Undantaget gäller bara för personer som både är folkbokförda och har uppehållstillstånd. Personer som antingen är folkbokförda eller har uppehållstillstånd när de ansöker om asyl eller uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd omfattas således av mottagandelagen. Detta innebär alltså att en person som är folkbokförd men som ansöker om uppehållstillstånd på en sådan grund efter att det tidigare

uppehållstillståndet upphört att gälla omfattas av lagen även om han eller hon fortsätter att vara folkbokförd. Personen upphör då att omfattas av mottagandelagen under samma förutsättningar som annars, det vill säga när han eller hon samtidigt har uppehållstillstånd och är folkbokförd eller lämnar landet. Förslaget innebär också att personer som har uppehållstillstånd men inte är folkbokförda när de ansöker om uppehållstillstånd på grund av asylskäl eller med tillfälligt skydd omfattas av mottagandelagen efter att det befintliga tillståndet har löpt ut (se avsnitt 4.3.1).

4.4.2 Barn som bor tillsammans med vårdnadshavare som inte omfattas av lagen

Barn under 18 år som saknar uppehållstillstånd och som inte vistas på en förläggning omfattas inte av lagen om mottagande av asylsökande m.fl., om de bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd (1 a § första stycket LMA). Undantaget infördes för att undvika att barn som föds i landet eller kommer hit och söker uppehållstillstånd blir berättigade till bistånd enligt lagen, oberoende av på vilken grund föräldrarna beviljats uppehållstillstånd och oavsett hur länge föräldrarna har varit bosatta här (prop. 1994/95:206 s. 14). Utredningen bedömer att motsvarande undantag bör införas även i mottagandelagen. Med hänsyn till att vissa personer kommer att omfattas av mottagandelagen även när de har uppehållstillstånd, bör undantaget emellertid inte formuleras på ett sådant sätt att det gäller barn som bor tillsammans med vårdnadshavare som har uppehållstillstånd. I stället bör det anges att undantaget omfattar de barn som bor tillsammans med föräldrar som inte omfattas av lagen. Detta innebär att barn som bor tillsammans med vårdnadshavare som omfattas av mottagandelagen, trots att vårdnadshavaren har uppehållstillstånd, också kommer att omfattas av den. Det är lämpligt att familjens rätt till bistånd på det sättet kan prövas enligt samma regelverk.

Det kan emellertid även uppkomma situationer då barnet har en förälder som omfattas av mottagandelagen och en som inte gör det. Det kan till exempel vara fallet när en av föräldrarna söker asyl och den andra har uppehållstillstånd och är folkbokförd. I sådana situationer bör även barnet omfattas av mottagandelagen. För att undantaget ska vara tillämpligt krävs således att ingen av barnets vårdnadshavare omfattas av mottagandelagen.

4.4.3 EU-medborgare

Enligt den nuvarande lagen om mottagande av asylsökande m.fl. omfattas medborgare i någon av EU:s medlemsstater av lagen endast om det finns synnerliga skäl för det (1 a § andra stycket LMA). Utredningen bedömer att undantaget även bör tas in i mottagandelagen. EU-medborgare har begränsade möjligheter att få en asylansökan prövad i sak. De omfattas inte heller av mottagandedirektivet och staten har således ingen skyldighet att ge bistånd till EU-medborgare som söker asyl. Även om EU-medborgare har rätt att vistas i Sverige, ger det inte per automatik rätt till sociala förmåner. Mot denna bakgrund framstår det som rimligt att EU-medborgare som söker asyl får samma rätt till bistånd som övriga EU-medborgare som vistas i landet. De bör således inte omfattas av regelverket om mottagande av asylsökande, såvida det inte finns synnerliga skäl. Begreppet synnerliga skäl bör ha samma innebörd som i dag (se prop. 2016/17:172 s. 34–36).

4.4.4 Bevispersoner

Den nuvarande lagen om mottagande av asylsökande m.fl. innehåller ett undantag för utlänningar som vistas här med stöd av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 eller 15 b § utlänningslagen, eller som har en ansökan om sådant tillstånd under prövning (1 a § fjärde stycket LMA). Det rör sig om uppehållstillstånd till så kallade bevispersoner, för betänketid eller medverkan i förundersökning eller huvudförhandling i brottmål. Sådana personer omfattas således inte av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. även om de söker uppehållstillstånd på grund av asylskäl. Undantaget motiveras bland annat med att sådana uppehållstillstånd är förenade med en rätt till särskilt mottagande, skydd och sociala förmåner och att en utlänning som har ett sådant tillstånd inte bör mötas av praktiska svårigheter om han eller hon ansöker om asyl (prop. 2006/07:53 s. 46). Bevispersoner har bland annat rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen, både under den tid som en sådan ansökan prövas och under tiden som uppehållstillståndet gäller (prop. 2006/07:53 s. 37).

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att undantaget för bevispersoner även bör tas in i mottagandelagen. Personer som söker asyl när de har uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 eller 15 b § utlänningslagen ska således inte omfattas av mottagandelagen. Detta bör även

fortsättningsvis gälla under tiden som en ansökan om sådant uppehållstillstånd prövas, och så länge uppehållstillståndet gäller. Det samma gäller om en person som har sökt asyl skulle beviljas ett sådant uppehållstillstånd.

Undantaget gäller bara så länge ansökan om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 eller 15 b § prövas och ett sådant uppehållstillstånd gäller. Om en asylansökan görs därefter eller prövningen av en asylansökan fortfarande pågår när uppehållstillståndet löper ut kan personen således omfattas av mottagandelagen.

4.4.5 Personer vars ansökan om uppehållstillstånd handläggs enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar

Lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar tillämpas när Säkerhetspolisen har ansökt om att en utlänning ska utvisas eftersom utlänningen kan antas begå eller medverka till brott enligt terroristbrottslagen (2022:666), eller kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. Om en sådan utlänning har ansökt eller ansöker om uppehållstillstånd handläggs ansökan enligt den lagen. Lagen innehåller särskilda bestämmelser bland annat om handläggningen och tvångsmedel som kan användas gentemot utlänningen (se vidare avsnitt 5.1.5).

Utredningen bedömer att personer som omfattas av tillämpningsområdet för lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar inte ska omfattas av mottagandelagen när de ansökt om asyl eller uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Det skulle riskera att försvåra Säkerhetspolisens åtgärder enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar, och det skulle inte heller vara lämpligt om de blev skyldiga att bo på asylboende tillsammans med andra asylsökande. I den mån sådana personer har rätt till materiella mottagningsvillkor enligt mottaganddirektivet får det tillgodoses på annat sätt.

5 Åtgärder för ett ordnat mottagande av asylsökande

I kapitlet redogör utredningen för överväganden och förslag med anledning av uppdraget att föreslå åtgärder för ett ordnat mottagande av asylsökande. Kapitlet inleds med en beskrivning av utgångspunkterna för utredningens överväganden. Därefter redovisas utredningens huvudförslag; att asylsökande ska vara skyldiga att bo på tilldelat asylboende och uppfylla de krav som ingår i en närvarokontroll för att säkerställa att personen faktiskt bor där, samt att vistas inom ett begränsat geografiskt område. Om en asylsökande inte bor på boendet ska dagersättningen kunna dras in. Om en asylsökande inte vistas inom det anvisade geografiska området ska dagersättningen kunna sättas ned. I vissa situationer ska Migrationsverket även kunna fatta individuella beslut om att en asylsökande ska vara skyldig att bo på bestämd plats samt att anmäla sig där. Enligt den nya asylprocedurförordningen¹ ska asylansökan om denna skyldighet inte följs kunna betraktas som återkallad.

Efter genomgången av förslagen redovisas utredningens överväganden om behov av undantag och slutligen en sammanfattade analys av förslagets förenlighet med internationell rätt och grundlag. Begreppet asylsökande avser i detta kapitel enbart personer som har en pågående prövning av sin asylansökan, fram till dess att ansökan har avgjorts genom ett beslut som har fått laga kraft.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU.

5.1 Utgångspunkter för utredningens överväganden

5.1.1 Bakgrund till uppdraget att föreslå åtgärder för ett ordnat mottagande

I delbetänkandet *En ny ordning för asylsökandes boende* (SOU 2022:64) föreslog utredningen att möjligheten för asylsökande att bo i eget boende med bibehållna förmåner skulle tas bort och att asylsökande som utgångspunkt skulle bo på Migrationsverkets asylboenden. Förslagen i delbetänkandet innebar i korthet att Migrationsverket skulle tilldela alla asylsökande en plats på ett asylboende och att asylsökande skulle bo på det boendet för att kunna få dagersättning, särskilt bidrag och möjlighet att arbeta i Sverige. Migrationsverket skulle också få en lagreglerad rätt att tillträda asylsökandes boendetrymmen och undersöka slutna förvaringsutrymmen för att kontrollera närvaron. Om asylsökande som inte bodde på asylboendet lät bli att informera Migrationsverket om sin bostadsadress, eller om det kunde antas att en asylsökande inte bodde där, skulle Migrationsverket kunna förutsätta att asylansökan hade återkallats. Förslagen har tagits om hand av regeringen i lagrådsremissen *En ny ordning för asylsökandes boende*.

Efter redovisningen av delbetänkandet har utredningen fått tilläggsdirektiv (dir. 2023:93) med uppdrag att bland annat föreslå ytterligare åtgärder och sanktioner för att systemet ska efterlevas. I tilläggsdirektiven anges att det finns en risk att de sanktioner som föreslagits i delbetänkandet inte kommer att utgöra en tillräckligt stark påverkansfaktor. Enligt direktiven ska utgångspunkten vara att samtliga åtgärder som ryms inom ramen för EU-rätten ska utredas och att alla åtgärder som står till buds ska användas för att åstadkomma en ordning som innebär att myndigheterna vet var asylsökande befinner sig under hela asylprocessen. Detta bedöms vara nödvändigt för att asylprocessen ska kunna vara så effektiv som möjligt och för att asylsökande ska kunna erbjudas adekvat stöd.

De ytterligare åtgärder som utredningen har fått i uppdrag att överväga kompletterar i viss mån de förslag som lämnades i delbetänkandet. Grunden för det ordnade mottagandet ska även fortsättningsvis vara att Migrationsverket ska tilldela alla asylsökande en plats på ett asylboende och att bistånd i regel bara ska utgå till de asylsökande som bor på det boende där de har tilldelats plats. Därutöver ska skyldigheten att bo på asylboende enligt tilläggsdirektiven kopplas till en skyldighet för asylsökande att anmäla sig till

Migrationsverket, och eventuellt en skyldighet att vistas inom ett begränsat geografiskt område. Vidare ska utredningen ta ställning till vilka sanktioner som ska inträda om skyldigheterna inte uppfylls samt om det ska finnas möjlighet att göra undantag i extraordinära situationer eller enskilda fall.

I tilläggsdirektiven anges också att utgångspunkten ska vara att asylsökande ska bo på särskilda center under hela eller delar av asyltiden. Utredningen har därför baserat sina överväganden och förslag på antagandet att asylsökande generellt kommer att bo på större, kollektiva boenden som finns på ett fåtal orter i Sverige. Det ingår dock inte i utredningens uppdrag att lämna förslag på hur boenden ska lokaliseras eller utformas (se kapitel 2). Detta är inte heller något som behöver regleras i lag, utan kan beslutas av regeringen och Migrationsverket. I betänkandet används begreppet asylboende som ett samlingsbegrepp för alla sorters boenden som ordnas för asylsökande.

5.1.2 Rätt till frihet, säkerhet och rörelsefrihet enligt Europakonventionen

De förslag på åtgärder som omfattas av utredningens uppdrag utgör begränsningar av asylsökandes rörelsefrihet i Sverige. Vid överväganden som rör åtgärderna aktualiseras rättigheter som kommit till uttryck bland annat i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). I detta avsnitt redogör utredningen för de rättigheter i Europakonventionen som bedöms vara mest relevanta i förhållande till överväganden om närvarokontroll, anmälningsskyldighet och en skyldighet att vistas inom ett visst geografiskt område. Vissa övriga rättigheter redovisas i avsnitt 3.2.4 i delbetänkandet (SOU 2022:64). I delbetänkandet finns också en allmän beskrivning av konventionen och andra relevanta internationella rättsakter.

Rätt till frihet och säkerhet

Enligt artikel 5 i Europakonventionen har var och en rätt till frihet och personlig säkerhet. Ingen får berövas friheten utom i de fall som anges i bestämmelsen. Frihetsberövanden måste också ha stöd i lag och vara förenade med flera rättssäkerhetsgarantier. Artikelns omfattar

i princip alla typer av frihetsberövanden, såväl straffprocessuella som administrativa, och den gäller alla som befinner sig inom en konventionsstats jurisdiktion.

De åtgärder som utredningen föreslår får inte innebära sådana inskränkningar i asylsökandes frihet att de utgör ett frihetsberövande enligt artikeln. Sådana frihetsberövanden, som gäller asylsökande generellt och tillämpas under hela asyltiden, skulle varken vara förenliga med Europakonventionen eller EU-rätten. Var gränsen går för att frihetsinskränkande åtgärder ska utgöra ett frihetsberövande enligt artikel 5 i Europakonventionen kan därför sägas utgöra den yttersta ramen för utredningens överväganden. Det finns omfattande rättspraxis från Europadomstolen som behandlar denna fråga.

Europadomstolen har vid flera tillfällen uttalat att bedömningen av om en åtgärd utgör ett frihetsberövande ska göras utifrån en helhetsbedömning av situationen, varvid hänsyn ska tas till åtgärdens typ, varaktighet, verkningar och sättet som åtgärden genomförs på (se till exempel Europadomstolens dom *Amuur mot Frankrike*, [no 19776/92] den 25 juni 1996.). Skillnaden mellan ett frihetsberövande och en frihetsinskränkning är enligt Europadomstolen endast en fråga om grad och intensitet, och inte om art (*Amuur mot Frankrike*). När det gäller gränsdragningen i situationer som avser asylsökande har Europadomstolen också framhållit att angreppssättet ska vara praktiskt och realistiskt, med hänsyn till dagens villkor och utmaningar. Enligt domstolen är det särskilt viktigt att beakta statens rätt att, inom ramen för internationella åtaganden, kontrollera sina gränser och att vidta åtgärder när utlänningar kringgår de begränsningar som uppställts.

Flera avgöranden från Europadomstolen gäller fall då asylsökande har hållits kvar på flygplatser eller mottagningscenter för identifiering och registrering. I sin bedömning av sådana situationer har domstolen sammanfattningsvis tagit hänsyn till följande omständigheter:

- den klagandes individuella situation och valmöjligheter,
- tillämplig nationell rätt och dess syfte,
- hur länge kvarhållandet har pågått, särskilt mot bakgrund av syftet och vilka processuella garantier som har tillkommit den klagande, och

- karaktären och graden av de restriktioner som den klagande ålagts eller upplevt (se till exempel Z.A m.fl. mot Ryssland² och Ilias och Ahmed mot Ungern³).

Kvarhållande av asylsökande på flygplatser

Målen Amuur mot Frankrike, och Z.A m.fl. mot Ryssland gällde alla asylsökande som hållits kvar i transitzoner på flygplatser under prövningen av asylansökan.

I Amuur mot Frankrike bedömde domstolen att kvarhållandet hade utgjort ett frihetsberövande enligt artikel 5. I fallet hade de asylsökande befunnit sig på flygplatsen i 20 dagar under strikt och konstant polisövervakning. Domstolen beaktade bland annat att de asylsökande mestadels hade lämnats utan hjälp och rättsligt biträde. Det hade också dröjt innan kvarhållandet hade prövats av en domstol. I domskälen framhöll domstolen att kvarhållande av utlänningar i en internationell zon tillsammans med adekvata rättssäkerhetsgarantier kan godtas för att möjliggöra för staterna att förhindra olovlig inresa, men att åtgärden inte får beröva asylsökande deras rättigheter enligt bland annat Europakonventionen.

Även i Z.A m.fl. mot Ryssland bedömde Europadomstolen att kvarhållandet av asylsökande på flygplatsen hade utgjort ett frihetsberövande. I det fallet hade de asylsökande befunnit sig på flygplatsen under hela den tid som asylansökan prövades, vilket var under cirka fem månader som minst och över 20 månader som längst. Domstolen beaktade bland annat att det inte hade funnits någon maximal tid för hur länge en person kunde behöva vänta på flygplatsen eller någon möjlighet att begära omprövning av beslutet, samt att de asylsökande i princip hade lämnats utan hjälp eller information om asylprocessen. Förhållandena på flygplatsen ansågs också ha varit så undermåliga att även förbudet mot tortyr samt omänsklig eller förnedrande behandling enligt artikel 3 hade kränkts.

Motsatt bedömning gjordes av Europadomstolen i målet Mahdid och Haddar mot Österrike⁴. Målet gällde två asylsökande som hade befunnit sig på flygplatsen under 40 dagar. Deras asylansökningar hade

² Z.A. m.fl. mot Ryssland [GC, no 61411/15 61420/15, 61427/15 och 3028/16] den 21 november 2019.

³ Ilias och Ahmed mot Ungern [GC, no 47287/15] den 21 november 2019.

⁴ Mahdid och Haddar mot Österrike [no. 74762/01] den 8 December 2005.

dock avslagits redan efter tre dagar och personerna hade därefter valt att stanna, trots att de hade både pass och turistvisum till ett annat land. Det hade senare gjorts flera försök att verkställa utvisningen, men personerna hade hållit sig undan och även förstört sina resehandlingar. Under tiden på flygplatsen hade de haft kontakt med en hjälporganisation, och de hade inte befunnit sig under polisövervakning. Domstolen bedömde att omständigheterna skilde sig väsentligt från omständigheterna i Amuur mot Frankrike och att kvarhållandet inte kunde anses ha utgjort ett frihetsberövande.

I dessa avgöranden har Europadomstolen även resonerat kring vilken betydelse det ska tillmätas att de asylsökande inte har varit förhindrade att lämna transitzonen för att ta sig till ett annat land. Domstolen har framhållit att de asylsökandes möjligheter att ta sig till ett annat land, där det inte står klart att de skulle bli mottagna, ofta är rent teoretiska. Det faktum att staterna inte har motsatt sig att asylsökande lämnar landet där de har sökt asyl har därför inte ansetts utesluta att de asylsökande varit frihetsberövade.

Kvarhållande av asylsökande i andra transitzoner och på mottagningscenter

De asylsökandes möjligheter att lämna landet tillmättes däremot stor betydelse i målet Ilias och Ahmed mot Ungern. Målet gällde två personer som hade sökt asyl i Ungern och hölls kvar i Röszke transitzon på gränsen till Serbien. Deras asylansökningar hade avvisats omgående, och de stannade kvar i transitzonen medan överklagandena prövades. Zonen utgjordes av ett begränsat område som var inhägnat med staket och taggtråd och kontrollerades av vakter. Europadomstolen menade att rörelsefriheten visserligen var kraftigt begränsad och att transitzonen kunde jämföras med vissa förvarsanläggningar, men att de asylsökandes frihet ändå inte hade begränsats mer än vad som var nödvändigt under prövningen av deras asylansökningar. I domskälen framhöll Europadomstolen att de asylsökande hade haft en faktisk och realistisk möjlighet att lämna transitzonen och i stället resa in i Serbien. Detta hade enligt domstolen betydelse oaktat att det inte stod klart att de skulle ha haft rätt att resa in i Serbien och att det sannolikt skulle ha inneburit att prövningen av deras asylansökningar i Ungern avbröts. Sammantaget bedömde domstolen att de asylsökandes vistelse i transitzonen inte hade utgjort ett frihets-

berövande. En domare var skiljaktig och ifrågasatte majoritetens resonemang om de asylsökandes möjlighet att lämna landet.

Röszke transitzon har senare även varit föremål för Europadomstolens bedömning i målet R.R m.fl. mot Ungern⁵. Målet gällde en familj som hade befunnit sig i transitzonen i fyra månader i väntan på att deras asylansökningar skulle avgöras. Familjen bestod bland annat av små barn och en gravid kvinna. De hade spenderat en del av tiden i en isoleringszon på grund av en smittsam sjukdom. Europadomstolen ansåg att förhållandena hade varit sådana att kvarhållandet utgjorde ett frihetsberövande, trots att möjligheterna att ta sig till Serbien hade varit desamma som i Ilias och Ahmed mot Ungern. Förhållandena hade också varit sådana att förbudet mot tortyr samt omänsklig eller förnedrande behandling i artikel 3 hade kränkts.

Kvarhållanden av asylsökande i mottagningscenter har även ansetts utgöra frihetsberövanden i Khlaifia m.fl. mot Italien⁶ och J.R m.fl. mot Grekland⁷. I båda fallen hade de asylsökande varit helt förhindrade att lämna centret. I J.R m.fl. mot Grekland hade mottagningscentret dock blivit mer öppet efter de första 30 dagarna, vilket innebär att de asylsökande fritt kunde lämna centret under dagtid, men behövde vara där på nätterna. Under den tiden ansågs de asylsökande inte ha varit frihetsberövade.

Begränsningar av friheten för andra än asylsökande

Det finns också flera avgöranden från Europadomstolen som gäller begränsningar i friheten för andra än asylsökande. I Guzzardi mot Italien⁸ prövades inskränkningar gentemot en man som var anklagad för samröre med maffian. Mannen hade placerats på en liten ö utanför Sicilien och hade bara rätt att vistas på en mindre del av ön. Han övervakades av polis och kunde i princip bara kontakta andra som vistades där under samma omständigheter. Vidare skulle han rapportera till myndigheterna två gånger om dagen och behövde tillstånd för att ringa telefonsamtal. Sammanlagt hade han befunnit sig på ön i mer än 16 månader. Domstolen ansåg att omständigheterna sammanlagt var sådana att mannen hade varit frihetsberövad.

⁵ R.R m.fl. mot Ungern [no 36037/17] den 2 mars 2021.

⁶ Khlaifia m.fl. mot Italien [GC, no 16483/12] den 15 december 2016.

⁷ J.R m.fl. mot Grekland [no 22696/16] den 25 januari 2018.

⁸ Guzzardi mot Italien [7367/76] den 6 november 1980.

Även *De Tommaso mot Italien*⁹ gällde en man som hade ålagts restriktioner på grund av att han var misstänkt för brott. Han skulle bland annat anmäla sig hos polisen en gång per vecka samt bo kvar i samma bostad och vara hemma på nätterna. Han fick inte använda mobiltelefon. Europadomstolen ansåg inte att åtgärderna utgjorde ett frihetsberövande, bland annat för att mannen hade kunnat röra sig fritt under dagarna utan begränsning till ett visst område och upprätthålla sociala kontakter.

Rätt att röra sig fritt

Frihetsinskränkande åtgärder som inte anses utgöra frihetsberövanden enligt artikel 5 kan under vissa förutsättningar anses utgöra en kränkning av rätten till rörelsefrihet i Europakonventionens fjärde tilläggsprotokoll, som Sverige har tillträtt. Enligt artikel 2 i tilläggsprotokollet har var och en som lagligen befinner sig inom en stats territorium rätt att fritt röra sig där och att fritt välja sin bosättningsort. Var och en är också fri att lämna varje land, inbegripet sitt eget. Rättigheterna kan inskränkas i lag, om det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle av hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, för att upprätthålla den allmänna ordningen eller förhindra brott eller för att skydda hälsa eller moral eller annans fri- och rättigheter (artikel 2.3). Rörelsefriheten kan också inskränkas inom vissa bestämda områden om det är angivet i lag och försvarligt av hänsyn till det allmännas intresse i ett demokratiskt samhälle (artikel 2.4).

Frihetsinskränkningar som avser asylsökande

Rätten att röra sig fritt och att välja bosättningsort tillkommer alltså personer som vistas lagligt inom statens territorium. Om en vistelse är laglig avgörs huvudsakligen utifrån nationella regler. Asylsökande i Sverige har rätt att vistas här medan prövningen pågår, och får således anses befinna sig i landet lagligt åtminstone till dess att ansökan har avgjorts genom en dom eller ett beslut som har fått laga kraft. Rätten till rörelsefrihet i Europakonventionen hindrar emellertid inte att utlänningars rätt att vistas i en konventionsstat förenas med särskilda villkor.

⁹ *De Tommaso mot Italien* [no 43395/09] den 23 februari 2017.

Målet Omwenyeke mot Tyskland¹⁰ gäller en asylsökande i Tyskland som hade beviljats ett tillfälligt uppehållstillstånd att vistas i staden Wolfsburg medan hans asylansökan prövades. Han dömdes för att ha befunnit sig utanför staden vid ett antal tillfällen. Inför Europadomstolen gjorde han gällande att detta utgjorde en kränkning av hans rätt till rörelsefrihet enligt fjärde tilläggsprotokollet artikel 2.

Europadomstolen bedömde att begränsningen av vistelseort inte hade utgjort någon kränkning av den asylsökandes rätt till rörelsefrihet. I domskälen framhöll domstolen att den nationella rätten kan föreskriva villkor för att en utlännings vistelse ska vara laglig, och att vistelsen i sådana fall bara kan betraktas som laglig så länge villkoren uppfylls. Artikel 2 skulle enligt domstolen inte tolkas så att den ger en utlänning rätt att vistas i ett land, och den berör inte heller under vilka villkor personen har rätt att stanna i landet. Utlänningar som tillåts att vistas inom en viss del av landet i avvaktan på prövningen av ansökan om uppehållstillstånd kan således bara anses vistas lagligt i landet så länge de uppfyller villkoren. Mot denna bakgrund konstaterade domstolen att den asylsökande inte kunde göra gällande någon rätt till rörelsefrihet enligt artikeln när han hade befunnit sig utanför staden Wolfsburg.

Frihetsinskränkningar i andra sammanhang

Såvitt utredningen känner till, finns det inga fler avgöranden från Europadomstolen som avser rätten till rörelsefrihet i förhållande till asylsökande. Däremot finns det flera avgöranden som avser frihetsinskränkningar i andra sammanhang, bland annat gentemot personer som har ansetts ha samröre med maffian utan att formellt vara misstänkta för brott.

I Raimondo mot Italien¹¹ hade en man meddelats ett förbud som innebar att han inte fick lämna sitt hem utan att informera polisen. Han fick inte heller lämna hemmet mellan nio på kvällen och sju på morgonen utan tillstånd. Europadomstolen bedömde att åtgärderna utgjorde begränsningar av mannens rörelsefrihet enligt artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet, men att de varit lagenliga och proportionerliga i förhållande till syftet. Artikel 2 hade därför inte kränkts.

¹⁰ Omwenyeke mot Tyskland [no 44294/04] den 20 november 2007.

¹¹ Raimondo mot Italien, [no 12954/87] den 22 februari 1994.

Målet Labita mot Italien¹² gällde en man som hade ålagts betydande restriktioner efter att ha blivit frikänd från ett åtal om samröre med maffian. Under tre års tid behövde han vara hemma på nätterna, fick inte lämna sitt hem utan att meddela sin övervakare och skulle anmäla sig till polisen en gång per vecka. Europadomstolen ansåg att restriktionerna inte kunde anses ha varit nödvändiga i ett demokratiskt samhälle, med hänsyn till att det inte fanns några konkreta omständigheter som talade för att han skulle begå brott eller hade samröre med maffian.

En annorlunda situation behandlades i målet Garib mot Nederländerna¹³. Målet gällde en kvinna som hade vägrats tillstånd att bosätta sig i ett visst område, vilket krävde att personen antingen hade bott i området de senaste sex åren eller uppfyllde vissa inkomstkrav. Reglerna hade införts för att motverka ”gettofiering”. Europadomstolen bedömde att kvinnans intresse av att bo i området inte övervägde statens intresse av begränsningarna. Domstolen framhöll bland annat det bedömningsutrymme som artikeln ger konventionsstaterna vid inskränkningar av rättigheterna.

Rätt till privat- och familjeliv

Artikel 8 i Europakonventionen anger att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Rättigheten får inskränkas endast med stöd av lag och om det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter. Begreppen privat- och familjeliv i artikeln har ansetts innefatta många olika aspekter och företeelser. Rätten till skydd för privatliv har bland annat ansetts omfatta en rätt till personlig utveckling och till att etablera och utveckla relationer med andra människor och omvärlden (se till exempel A.A mot Storbritannien¹⁴).

¹² Labita mot Italien [no 26772/95] den 6 April 2000.

¹³ Garib mot Nederländerna [GC, no 43494/09] den 6 november 2017.

¹⁴ A.A mot Storbritannien [no 8000/08] den 24 juli 2014.

Inskränkningar som avser asylsökande

Europadomstolens dom i målet *Mengesha Kimfe mot Schweiz*¹⁵ gällde en etiopisk kvinna som hade sökt asyl i Schweiz, fått avslag på sin asylansökan och meddelats ett beslut om utvisning. Utvisningen kunde inte verkställas då hon inte togs emot i Etiopien. Enligt schweizisk rätt var kvinnan skyldig att vistas inom en viss kanton. Under tiden som hon befann sig i Schweiz gifte hon sig med en etiopisk man som också hade fått avslag på sin asylansökan och meddelats ett utvisningsbeslut. Mannen var skyldig att vistas inom en annan kanton. De begärde att kvinnan skulle få flytta dit, men nekades med hänvisning till att de hade varit medvetna om att de inte kunde räkna med att få leva ihop i Schweiz när de gifte sig. Detta medförde att makarna behövde leva åtskilda under fem år. Kvinnan gjorde gällande att beslutet hade kränkt hennes rätt till familjeliv enligt artikel 8.

Europadomstolen framhöll i domskälen att artikel 8 inte kan anses innebära någon skyldighet för konventionsstaterna att acceptera att utländska makar bosätter sig i landet. När kvinnan ansökte om att få flytta till mannens kanton hade det dock stått klart att utvisningen inte skulle kunna verkställas inom en nära framtid och att hon därför skulle bli kvar i landet på grund av omständigheter som hon inte kunde påverka. Europadomstolen ansåg därför att makarna skulle anses ha varit inom schweizisk jurisdiktion i enlighet med konventionen. Domstolen menade också att rätten att leva tillsammans som makar utgör en central del av rätten till respekt för familjelivet, och att beslutet att vägra låta kvinnan flytta hade utgjort en inskränkning av kvinnans rätt enligt artikel 8.

Europadomstolen bedömde vidare att statens syfte med att neka kvinnan att flytta, att fördela asylsökande jämnt mellan kantonerna, kunde kopplas till landets ekonomiska välbefinnande och i sig motiverade inskränkningar i rätten till respekt för familjelivet. Domstolen framhöll också att staten visserligen har ett intresse av att inte vidta åtgärder som kan ändra statusen för personer som meddelats utvisningsbeslut, men att det måste beaktas att makarna hade varit förhindrade att återvända till Etiopien på grund av att utvisningen visade sig vara omöjlig att verkställa. Det hade också betydelse att makarna hade överförs till respektive kanton med tvång när de försökte träffas,

¹⁵ *Mengesha Kimfe mot Schweiz* [no 24404/05] den 29 juli 2010.

samt att överträdelser var straffsanktionerade och påverkade rätten till bistånd och vård.

Vidare konstaterade Europadomstolen att det inte skulle ha haft någon större betydelse för fördelningen av utlänningar i kantonerna att låta kvinnan flytta. Statens intresse ansågs därför inte väga tyngre än makarnas intresse av att leva tillsammans. Med hänsyn till de speciella omständigheterna i fallet och till att makarna levit åtskilda under fem år, bedömde domstolen att åtgärden inte hade varit nödvändig i ett demokratiskt samhälle. Artikel 8 hade således kränkts. Samma bedömning gjordes av Europadomstolen i målet *Agraw mot Schweiz*¹⁶, som gällde en liknande situation.

I Europadomstolens praxis har det också ansetts utgöra en kränkning av artikel 8 att placera ett ensamkommande, asylsökande barn i förvar utan att verka för familjeåterföring (*Mubilanzila Mayeka och Kaniki Mitunga mot Belgien*¹⁷). I övrigt saknas, såvitt utredningen känner till, avgöranden som specifikt rör mottagandet av asylsökande.

Inskränkningar i andra sammanhang

Däremot finns det flera fall som rör rätten till respekt för privat- och familjeliv för personer som av andra anledningar varit föremål för begränsningar i rörelsefriheten eller frihetsberövanden. I domar som rör personer intagna på anstalt har Europadomstolen framhållit att det är en central del av en intagens rätt till privat- och familjeliv att myndigheterna gör det möjligt att hålla kontakten med familje-medlemmar. I målet *Vintman mot Ukraina*¹⁸ bedömde domstolen att artikel 8 hade kränkts när en man hade placerats på en anstalt långt ifrån sin moder, som var gammal och vid dålig hälsa. Även vägran att ge permission för att delta i till exempel begravningar har ansetts utgöra kränkningar av artikeln (se till exempel *Csaszky mot Ungern*¹⁹).

Målet *Nada mot Schweiz*²⁰ gällde en man som bodde i en italiensk enklav som var helt omgiven av schweiziskt territorium. Mannens namn fanns med i en förteckning över personer som misstänktes vara

¹⁶ *Agraw mot Schweiz* [no 3295/06] den 29 juli 2010.

¹⁷ *Mubilanzila Mayeka och Kaniki Mitunga mot Belgien* [no 3178/03] den 2 oktober 2006.

¹⁸ *Vintman mot Ukraina* [no 28403/05] den 23 oktober 2014.

¹⁹ *Csaszky mot Ungern* [no 14447/11] den 21 oktober 2014.

²⁰ *Nada mot Schweiz* [no 10593/08] den 12 september 2012.

inblandade i terrorism, som hade upprättats av FN:s sanktionskommitté. På grund av detta vägrades mannen resa in i Schweiz, vilket innebar att han inte kunde lämna enklaven där han bodde. Mannen hävdade bland annat att detta hindrade honom från att få vård och från att besöka vänner och familj. Europadomstolen ansåg att åtgärden att neka mannen inresa utgjorde en inskränkning av mannens rätt till privat- och familjeliv. De schweiziska myndigheterna ansågs inte ha gjort tillräckliga ansträngningar att implementera FN-resolutionen med hänsyn till mannens individuella situation, och begränsningen bedöms därför inte vara proportionerlig. Europadomstolen bedömde således att artikel 8 hade kränkts.

5.1.3 Skydd mot frihetsberövande enligt regeringsformen

Enligt 2 kap. 8 § regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövanden. Den som är svensk medborgare är även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det. Utlänningar är alltså skyddade mot frihetsberövanden, men har i övrigt inte någon rätt till rörelsefrihet enligt regeringsformen.

Rätten till skydd mot frihetsberövanden och rätten till rörelsefrihet kan inskränkas genom lag. Begränsningar får normalt göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle, och får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett begränsningen och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. En begränsning får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 20 § regeringsformen). Dessa villkor gäller dock inte inskränkningar som enbart tar sikte på utlänningar (jämför 2 kap. 25 § andra stycket regeringsformen). Utlänningars skydd mot frihetsberövanden kan således inskränkas genom lag utan att några särskilda förutsättningar behöver vara uppfyllda. Däremot gäller vissa särskilda bestämmelser om förfarandet när förslag till en sådan lag behandlas (2 kap. 25 § andra stycket och 2 kap. 22 § regeringsformen).

Högsta domstolen har i två avgöranden, från 1989 och 1990, prövat frågor som rör gränsdragningen mellan frihetsberövanden och

begränsningar av rörelsefriheten i samband med åtgärder som riktats mot utlännningar. Vid den tiden kunde föreskrifter om bland annat anmälningsskyldighet och en skyldighet att vistas inom ett visst område beslutas gentemot vissa utlännningar som meddelats utvisningsbeslut på grund av risk för terrorism som inte kunde verkställas. Såväl utvisningsbesluten som besluten om föreskrifter fattades då av regeringen, och det fanns ingen möjlighet att överklaga dem.

NJA 1989 s. 131 gällde en man som hade meddelats föreskrifter som innebar att han skulle anmäla sig hos polisen, först tre och senare två gånger per vecka, och inte fick vistas i annan del av Sverige än i Stockholms kommun. Mannen åtalades för brott mot anmälningsskyldigheten och gjorde gällande att föreskrifterna stred mot regeringsformen.

Högsta domstolen konstaterade att regeringsformen inte gav mannen något skydd mot inskränkningar i rörelsefriheten, men däremot mot frihetsberövanden. Om åtgärderna kunde anses ha utgjort ett frihetsberövande hade mannen haft rätt till domstolsprövning av besluten. I domskälen uttalade domstolen bland annat att det kan sättas i fråga om inte en utlännings situation vid ett mycket långvarigt förbud att lämna en kommun i förening med en anmälningsskyldighet i sådan grad kan likna ett frihetsberövande, att regeringsformens regler därom kan bli tillämpliga åtminstone analogt. Enligt domstolen skulle en samlad bedömning göras av själva förbudets verkningar, liksom i Europadomstolens avgöranden. Högsta domstolens slutsats var att inskränkningen i mannens rörelsefrihet inte kunde anses ha varat så länge och haft sådana verkningar att förhållandena kunde jämföras med ett frihetsberövande. Föreskrifterna om anmälningsskyldighet och vistelseort hade då gällt i närmare tre år.

NJA 1990 s. 636 gällde två män som hade meddelats liknande föreskrifter. Den ena mannen skulle anmäla sig tre dagar i veckan och fick inte vistas i annan del av Sverige än Malmö kommun. Den andra hade motsvarande anmälningsskyldighet, men fick vistas både i Malmö och Helsingborgs kommun. Båda åtalades för att ha åsidosatt anmälningsskyldigheten, och den ena även för att ha vistats utanför de angivna kommunerna. Föreskrifterna hade gällt i nästan fem år. Hovrätten hade bedömt att besluten hade haft sådan varaktighet att de måste betraktas som frihetsberövanden, och att de stred mot regeringsformen. Högsta domstolen gjorde dock motsatt bedömning och uttalade att inskränkningen i männens rörelsefrihet till en stor och tät-

befolkad kommun inte kunde anses så långtgående att den var att betrakta som ett frihetsberövande. Den ena mannens fall hade då även prövats av dåvarande Europakommissionen, som gjort samma bedömning i förhållande till Europakonventionen.

Efter Högsta domstolens domar togs möjligheten att meddela sådana föreskrifter om vistelseort bort. I förarbetena hänvisades till domstolens uttalande om att mycket långvariga inskränkningar skulle kunna liknas vid ett frihetsberövande. Det framhölls också att föreskrifterna ofta gällde under lång tid och var svåra att kontrollera, samt att det var dåligt att upprätthålla straffsanktionerade förbud när man vet att de är svåra att övervaka och förr eller senare kommer att överträdas. När det gällde anmälningsplikten gjordes däremot bedömningen att den inte borde kunna jämföras med ett frihetsberövande, med hänsyn till att den inte innebär något hinder för utlännings att röra sig fritt inom landet eller resa ut ur landet. Detta förutsatte dock enligt förarbetena att den inte utformas på ett sådant sätt att den i praktiken inskränker utlännings rörelsefrihet inom landet (prop. 1990/91:118 s. 42 ff.).

Möjligheten att meddela föreskrifter om vistelseort tillsammans med anmälningsskyldighet finns i dag i lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar. Utredningen återkommer till detta nedan.

5.1.4 Anvisning av boende och begränsning av rörelsefriheten enligt EU-rätten

Som tidigare nämnts har det sedan 2016 pågått ett omfattande arbete inom EU med en reform av rättsakterna på migrationsområdet. Det slutliga antagandet av den nya migrations- och asylpakten skedde i maj 2024. Denna omfattar bland annat ett nytt omarbetat mottagandedirektiv²¹ och en ny asylprocedurförordning²², som ska ersätta asylprocedurdirektivet. De nya rättsakterna trädde i kraft i juni 2024. Det nya omarbetade mottagandedirektivet ska införlivas i svensk rätt senast i juni 2026. Den nya asylprocedurförordningen ska tillämpas från och med den 11 juni 2026.

²¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1346 av den 14 maj 2024 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd.

²² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU.

Det nya omarbetade mottagandedirektivet innehåller liksom de föregående EU-rättsakterna bestämmelser som ger medlemsstaterna möjligheter att upprätthålla kontrollen över var asylsökande befinner sig och bestämma var de ska bo. Så som framgår av kapitel 14 föreslår utredningen att mottagandelagen träder i kraft den 1 oktober 2026. Utredningen har beaktat de nya rättsakterna vid utformningen av förslagen i detta kapitel.

Generella åtgärder – områdesbegränsning och närvarokontroll

Det nya omarbetade mottagandedirektivet ger medlemsstaterna möjlighet att begränsa asylsökandes rätt att vistas i landet till ett visst geografiskt område (områdesbegränsning). Enligt direktivet får asylsökande röra sig fritt på medlemsstatens territorium (artikel 7.1) eller inom ett geografiskt område som har anvisats dem av medlemsstaten (artikel 8.1). Anvisningen till ett geografiskt område får ske endast i syfte att säkerställa en snabb, effektiv och ändamålsenlig behandling av asylansökningarna eller med hänsyn till kapaciteten i de berörda geografiska områdena. Medlemsstaterna ska säkerställa att asylsökande har faktisk tillgång till sina rättigheter enligt direktivet och tillämpliga förfarandegarantier i det geografiska området till vilket de asylsökande anvisats. Det anvisade området ska vara tillräckligt stort, medge tillgång till nödvändig offentlig infrastruktur och inte påverka den omistliga privatlivssfären (artikel 8.3). De materiella mottagningsvillkoren får dras in eller sättas ned om en asylsökande utan tillstånd lämnat det anvisade geografiska området (artikel 23.2. a).

Det ska finnas möjlighet att på begäran av en sökande ge tillfälliga tillstånd att lämna det geografiska området av vederbörligen motiverade brådskande och allvarliga familjeskäl, eller för nödvändig medicinsk behandling som inte är tillgänglig inom det geografiska området. Tillstånd ska inte behövas för att infinna sig hos myndigheter eller domstolar när närvaron är nödvändig (artikel 8.5). Vägran att bevilja tillfälligt tillstånd att lämna det geografiska området ska kunna överklagas (artikel 29 och artikel 8.6).

I det nya omarbetade mottagandedirektivet finns bestämmelser om var asylsökande ska bo framför allt i artikel 7 och 9. De åtgärder som är kopplade till asylsökandes bosättning är utformade på olika sätt beroende på vilken av dessa artiklar boendeskyldigheten grundas på.

I artikel 7 finns en generell ordning som innebär att medlemsstaten har rätt att anvisa alla asylsökande till förläggningar inom sitt territorium i syfte att hantera sina asyl- och mottagningssystem (artikel 7.2). En förutsättning för en anvisning till asylboende är att sökandena faktiskt tillförsäkras sina rättigheter enligt direktivet. De materiella mottagningsvillkoren får villkoras av att de asylsökande faktiskt är bosatta på de asylboenden som de anvisats till (artikel 7.4). Den generella skyldigheten att bo på asylboende efter anvisning kräver inte att myndigheterna fattar administrativa beslut (artikel 7.7) och det finns inte heller någon rätt att överklaga beslut om anvisning till asylboenden.

Enligt artikel 7.5 får medlemsstaterna införa mekanismer för att bedöma och tillgodose sina mottagningssystemers behov, inbegripet mekanismer för att verifiera att sökandena faktiskt är bosatta på de förläggningar som de anvisats. Sådana mekanismer syftar också till att kontrollera sökandenas faktiska närvaro på asylboendena (skäl 17 i ingressen).

Sammanfattningsvis ger det nya omarbetade mottagandedirektivet medlemsstaterna möjligheter att begränsa asylsökandes rätt att vistas i landet till ett visst område (områdesbegränsning) och att införa mekanismer för att kontrollera att asylsökande faktiskt bor på anvisat asylboende. Därutöver finns det en möjlighet att enligt artikel 9 i direktivet fatta individuella beslut om att en asylsökande får bo endast på en bestämd plats och att asylsökande ska anmäla sig till myndigheterna, vilket beskrivs i följande avsnitt.

Individuella åtgärder för att upprätthålla allmän ordning och förhindra avvikande

Utöver det generella systemet när asylsökande anvisats till asylboenden finns en särskild ordning enligt artikel 9 i det nya omarbetade mottagandedirektivet. Medlemsstaterna får vid behov besluta att en asylsökande får bo endast på en bestämd plats av hänsyn till allmän ordning eller för att effektivt förhindra sökanden från att avvika (artikel 9.1 första stycket). Boendeskyldigheten avser en bestämd plats såsom en förläggning, ett privat hus, en lägenhet, ett hotell eller någon annan lokal som anpassats för att inkvartera asylsökande (skäl 19 i ingressen). De materiella mottagningsvillkoren ska villkoras av att den asylsökande är bosatt på den specifika platsen (artikel 9.1 andra

stycket). Det ska finnas möjlighet att ge tillfälliga tillstånd för att bo utanför den anvisade platsen. Tillstånd ska inte behövas för att infinna sig hos myndigheter eller domstolar när närvaron är nödvändig (artikel 9.3).

Medlemsstaterna får vid behov kräva att asylsökande anmäler sig till myndigheterna vid en viss angiven tidpunkt eller med rimliga intervall, utan att det på ett oproportionerligt sätt påverkar sökandenas rättigheter enligt direktivet (artikel 9.2). Sådana anmälningsskyldigheter får införas för att säkerställa att beslut om boendeskyldighet enligt artikeln iakttas eller för att effektivt förhindra att sökande avviker.

Beslut om skyldighet att bo på endast en bestämd plats och anmälningsskyldighet enligt artikeln ska vara proportionella och ta hänsyn till relevanta aspekter av sökandens individuella situation, inbegripet sökandens särskilda mottagningsbehov (artikel 9.4). I varje beslut ska sakskäl och rättsliga skäl som legat till grund för beslutet anges och sökandena ska underrättas skriftligt om beslutet.

Medlemsstaterna ska säkerställa att de beslut som fattas enligt artikeln prövas av en rättslig myndighet på eget initiativ när besluten har tillämpats i mer än två månader, eller att besluten kan överklagas på begäran av den berörda sökande (artikel 9.5), se vidare avsnitt 5.4.8.

Om ett individuellt beslut om skyldighet att bo endast på en bestämd plats enligt artikeln inte har efterlevts av den asylsökande och det fortfarande finns en risk för avvikande får personen tas i förvar (artikel 10.4.c).

Enligt asylprocedurförordningen ska en asylansökan förklaras som implicit återkallad om sökanden upprepade gånger inte har fullgjort de anmälningsskyldigheter som ålagts honom eller henne enligt det nya omarbetade mottagandedirektivet eller inte förblir tillgänglig för de behöriga administrativa eller rättsliga myndigheterna, såvida han eller hon inte kan visa att underlåtenheten att förbli tillgänglig berodde på särskilda omständigheter som han eller hon inte råde över (artikel 41.1. e och artikel 9.4).

Sammanfattningsvis får medlemsstaterna enligt det nya omarbetade mottagandedirektivet tillämpa särskilda åtgärder för asylsökande för att upprätthålla allmän ordning eller när det finns avvikanderisk. I dessa situationer är det möjligt att fatta individuella och överklagbara beslut om att en asylsökande ska vara skyldig att bo på asylboende eller annan bestämd plats samt att anmäla sig där, och asylansökan ska betraktas som återkallad om anmälningsskyldigheten upprepade gånger

inte har uppfyllts. Om det finns en avvikanderisk kan ett individuellt beslut om boendeskyldighet som inte efterlevts dessutom utgöra grund för förvar.

Reglering i andra stater

Utredningen har ställt frågor om de åtgärder som omfattas av utredningens uppdrag genom det Europeiska migrationsnätverket (EMN). Frågorna handlar om huruvida asylsökande har rätt att röra sig fritt inom staten, skyldighet att bo på anvisat boende och anmäla sig till behöriga myndigheter, samt vilka åtgärder som kan vidtas för att kontrollera om skyldigheterna efterlevs och vilka konsekvenser som kan inträda annars. Det har också efterfrågats information om barnfamiljer behandlas på något särskilt sätt. Frågorna har besvarats av Österrike, Belgien, Bulgarien, Kroatien, Cypern, Tjeckien, Estland, Finland, Frankrike, Tyskland, Grekland, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Nederländerna, Polen, Slovakien, Slovenien, Norge och Serbien. Kontakt har även tagits med representanter från danska myndigheter, som har besvarat liknande frågor.

I de följande sammanfattas de svar som utredningen har fått. Om det inte anges huruvida en stat tillämpar en viss åtgärd har detta inte framgått uttryckligen av svaret. Åtgärderna som tillämpas har sin grund i det nuvarande mottagandedirektivet. Sammanfattningarna berör inte ensamkommande barn.

Belgien

Asylsökande i Belgien anvisas till ett mottagningscenter och behöver som utgångspunkt bo där för att ha rätt till materiella mottagningsvillkor. De som bor på mottagningscenter har dock möjlighet att ordna boende på egen hand och få måltidskuponger, om de har bott på mottagningscentret under minst en månad utan avbrott och prövningen av asylansökan pågår. Måltidskuponger lämnas då så länge de har rätt till bistånd, såvida de inte väljer att flytta tillbaka till mottagningscentret. Asylsökande i Belgien har rätt att röra sig fritt i hela landet och det finns ingen anmälningsskyldighet.

Bulgarien

I Bulgarien har asylsökande endast rätt att vistas inom ett begränsat geografiskt område. Tillstånd kan ges för att lämna området, men behövs inte för att inställa sig hos domstolar och myndigheter eller när det krävs specialiserad vård. Om områdesbegränsningen överträds vid två tillfällen kan den asylsökande placeras på ett slutet boende tills prövningen av asylansökan har avslutats.

Asylsökande har rätt till boende på ett mottagningscenter och behöver bo där för att få rätt till bistånd. De som själva kan tillgodose sina grundläggande behov kan få tillstånd att ordna boende på egen hand, vilket då sker på egen bekostnad. Asylsökande kan åläggas en skyldighet att inställa sig hos behörig myndighet varannan vecka för en snabb prövning av asylansökan eller i syfte att säkerställa den asylsökandes medverkan i prövningen. Asylansökan kan också betraktas som återkallad om en asylsökande inte kan anträffas på sin adress vid två tillfällen eller byter adress utan att meddela myndigheten och inte kan visa godtagbara skäl för detta inom trettio dagar.

Cypern

Asylsökande på Cypern har rätt att röra sig fritt i landet och det finns ingen skyldighet att bo på ett visst boende. Asylansökan kan betraktas som återkallad och de materiella mottagningsvillkoren upphöra om en asylsökande inte anger sin bostadsadress. Personer från säkra ursprungsländer som har fått avslag på sin asylansökan i första instans måste bo på särskilda center för att få materiella mottagningsvillkor.

Danmark

I Danmark anvisas asylsökande en plats på ett asylcenter av Udlændingestyrelsen. Som utgångspunkt är de asylsökande skyldiga att bo där för att få materiella mottagningsvillkor, vård och utbildning, samt för att kunna delta i sysselsättning. Närvaron på centren kontrolleras löpande av personal. De aktörer som driver center är skyldiga att genomföra närvarokontroller om en asylsökande inte hanterar sin post, inte tar ut ekonomisk ersättning, uteblir från exempelvis möten,

intervjuer, undervisning eller sysselsättning, inte hörsammar en uppmaning att kontakta boendepersonalen eller inte vistas på boendet.

Udländingestyrelsen kan förelägga asylsökande att flytta från ett boende till ett annat och polis kan tillkallas om föreläggandet inte följs. När ett föreläggande har meddelats kan den asylsökande också åläggas en skyldighet att anmäla sig hos polisen eller Udländingestyrelsen vid angivna tidpunkter, men denna möjlighet används inte i praktiken.

Under vissa förutsättningar kan asylsökande få tillstånd att bo hos vänner, familj eller en make eller maka som är bosatta i Danmark. För att få tillstånd att bo hos vänner eller familj krävs att det har gått minst sex månader sedan asylansökan lämnades in och att beslut har fattats om att den asylsökande får vistas i landet under tiden som asylansökan prövas. Kraven gäller inte tillstånd för att bo hos en make eller maka. Asylsökande som får tillstånd att bo hos familj eller vänner har fortsatt rätt till bistånd, medan de som bor hos en make eller maka som utgångspunkt ska försörjas av denne. Vissa grupper är undantagna från möjligheten att få tillstånd till sådan privat inkvartering. Det rör sig bland annat om personer som har meddelats beslut om utvisning på grund av brott eller har dömts till fängelse för brott i Danmark och personer vars asylansökan bedöms vara uppenbart ogrundad. Sådana personer har inte heller rätt att ha en asylsökande inkvarterad hos sig.

Asylsökande har rätt att röra sig fritt i Danmark. För att säkerställa den asylsökandes närvaro eller medverkan under asylprövningen kan vissa kontrollåtgärder åläggas, till exempel en skyldighet att deponera pass eller att anmäla sig hos polisen eller Udländingestyrelsen vid angivna tidpunkter. En asylansökan kan också betraktas som återkallad om den asylsökande uteblir från ett möte med Udländingestyrelsen och inte har haft laga förfall. I praktiken betraktas dock asylansökningar sällan som återkallade på den grunden.

Estland

Asylsökande i Estland är skyldiga att bo på ett särskilt center under tiden som prövningen av asylansökan pågår. De ska vistas på boendet under nattetid, men kan få tillstånd att vara borta på natten under vissa förutsättningar. Tillstånd kan också ges för att ordna boende

på egen hand, bland annat om den asylsökande kan finansiera sitt boende och uppehålle eller försörjs av en person som är bosatt i landet, samt om det är nödvändigt med hänsyn till hans eller hennes säkerhet. I sådana situationer är de asylsökande skyldiga att ange sin adress. Asylansökan kan betraktas som återkallad om en asylsökande utan tillstånd lämnar sitt boende utan att meddela det inom skälig tid.

Finland

I Finland har asylsökande rätt att röra sig fritt i landet. De ska vara registrerade vid ett mottagningscenter, men kan ordna boende på egen hand om de lämnar en skriftlig adressuppgift och visar upp ett hyreskontrakt eller motsvarande. Personer som ordnar boende på egen hand har rätt till materiella mottagningsvillkor om de bor på den adress som angetts och håller myndigheten informerad om kontaktuppgifter. Om de inte kan nås vid upprepade kontaktförsök kan slutsatsen dras att de har avvikit. Asylansökan kan betraktas som återkallad om en asylsökande inte kan kontaktas inom två månader eller om det står klart att denne har lämnat Finland.

Frankrike

Asylsökande i Frankrike är skyldiga att vistas inom en anvisad region under hela tiden som prövningen av asylansökan pågår och att bo på det boende som de har tilldelats. Om skyldigheterna inte uppfylls kan de materiella mottagningsvillkoren sättas ned eller dras in. De som driver boendena ska underrätta behöriga myndigheter om någon är frånvarande utan tillstånd. Tillstånd kan ges för att lämna området eller boendet tillfälligt.

Vid bedömningen av vilken region och vilket boende en asylsökande ska anvisas till tas hänsyn till hur många asylsökande regionen har tagit emot och regionens boendekapacitet, samt de asylsökandes familjesituation och personliga skäl.

Personer vars ansökan handläggs enligt Dublinförordningen²³ kan under vissa förutsättningar placeras i husarrest.

²³ 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 person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning).

Grekland

I Grekland kan asylsökande åläggas en skyldighet att bo på en bestämd plats om det är nödvändigt för en skyndsam prövning och effektiv uppföljning av asylansökan eller med hänsyn till allmänintresse eller allmän säkerhet. Asylsökande som anländer till vissa öar är som huvudregel också skyldiga att stanna på ön. Skyldigheten kan upphävas bland annat om asylansökan bedöms vara välgrundad eller om den asylsökande har särskilda behov som inte kan tillgodoses på ön. Asylsökande som är föremål för sådana begränsningar har endast rätt till materiella mottagningsvillkor så länge de stannar på den angivna platsen.

Alla asylsökande anvisas plats på ett statligt boende och behöver bo där för att få materiella mottagningsvillkor. Närvaron på boendena kontrolleras genom regelbundna fysiska kontroller och genom uppmaningar att inställa sig hos personalen på boendet. Tillstånd kan ges för att lämna boendet tillfälligt. De som inte bor på anvisat boende måste informera behöriga myndigheter om sin adress och andra kontaktuppgifter. Asylansökan kan betraktas som återkallad om en asylsökande lämnar boendet utan tillstånd eller utan att informera myndigheterna.

Irland

Asylsökande på Irland har rätt att röra sig fritt inom landet. De anvisas boende på ett center och behöver bo där för att få materiella mottagningsvillkor och välfärdstjänster. Personer som ska vara borta från boendet under nattetid måste informera personalen, och om någon är borta mer än tre nätter utan förklaring kan det ses som en indikation på att personen inte längre efterfrågar boende. Personer som inte bor på anvisat boende måste lämna information om var de befinner sig.

Enligt irländsk rätt finns det också möjlighet att ålägga asylsökande en skyldighet att bo eller vistas inom ett visst distrikt eller på en viss plats, samt att anmäla sig till en tjänsteman eller polisen under specificerade tidsintervaller. Överträdelser kan leda till böter eller fängelse upp till en månad. Det är dock sällsynt att asylsökande åläggs en sådan skyldighet.

Italien

I Italien har asylsökande rätt att röra sig fritt i hela landet. Det finns ingen skyldighet att bo på ett visst boende, men däremot att informera polisen om hemvist eller bostad och att ta emot underrättelser på den adress som angetts. Personer som inhyser utlännningar som inte är EU-medborgare måste också underrätta behöriga myndigheter inom 48 timmar. Överträdelser av denna skyldighet kan leda till administrativa sanktioner.

Kroatien

Asylsökande i Kroatien kan röra sig fritt i hela landet och har ingen skyldighet att bo på ett visst boende, men ska registrera sig på ett mottagningscenter. De som vill ordna boende på egen hand behöver lämna uppgifter om boendet. Prövningen av asylansökan kan avbrytas om en asylsökande låter bli att registrera sig vid ett mottagningscenter eller lämnar centret utan tillstånd.

Lettland

I Lettland ska asylsökande som inte har tillräckliga tillgångar för att bekosta boende och tillgodose sina behov inkvarteras på ett center för asylsökande. I andra fall kan de välja att ordna boende på egen hand. De som bor på center ska informera personalen om de vill lämna boendet under längre tid än ett dygn. De som ordnar boende på egen hand ska informera myndigheterna om sin adress, annars kan det få konsekvenser för prövningen av asylansökan. Det kan också leda till administrativa sanktioner om en asylsökande inte besvarar kallelser och inte heller kan anträffas.

Litauen

Asylsökande i Litauen har rätt att röra sig fritt i hela landet och kan välja mellan att bo på ett center och att ordna boende på egen hand. Vissa skyldigheter kan åläggas som alternativ till förvar, till exempel att regelbundet anmäla sig hos den behöriga myndigheten eller informera om vistelseort. Prövningen av asylansökan kan avbrytas om en

asylsökande inte kan nås inom 72 timmar eller lämnar sitt center under 72 timmar utan tillstånd.

Luxemburg

I Luxemburg har asylsökande rätt att röra sig fritt i hela landet. Det finns ingen skyldighet att bo på ett visst boende eller att anmäla sig.

Nederländerna

Asylsökande i Nederländerna har rätt att röra sig fritt i hela landet. De som inte har tillräckligt med egna medel anvisas boende på ett mottagningscenter och behöver bo där för att få ekonomisk ersättning. Vuxna asylsökande som bor på mottagningscenter är skyldiga att anmäla sig till den behöriga myndigheten varje vecka. Syftet med anmälningsplikten är att kontrollera närvaron på boendet och kunna avgöra om någon fortfarande har rätt till logi och ekonomisk ersättning. Det finns också en skyldighet att anmäla sig till polisen varje vecka för att prövningen av asylansökan inte ska avbrytas. Anmälningsskyldigheterna kan fullgöras samtidigt. Om en skyldighet att anmäla sig åsidosätts två veckor i följd kan den asylsökande skrivas ut från mottagandet och förlora rätten till ekonomisk ersättning. Om anmälningsskyldigheten åsidosätts då och då kan det också leda till att rätten till förmåner upphör under en vecka.

Norge

I Norge har asylsökande rätt att röra sig fritt i hela landet. De tilldelas en plats på mottagningscenter och behöver bo där för att få ekonomiska förmåner. Om en asylsökande är borta från boendet utan tillstånd i mer än tre dagar förlorar han eller hon rätten till boendeplassen, men kan tilldelas en plats på nytt.

Polen

I Polen har asylsökande rätt att röra sig fritt i hela landet. De kan välja mellan att bo på mottagningscenter och att ansöka om att ordna boende på egen hand med bibehållen rätt till ekonomisk ersättning. Personer som bor på mottagningscenter är skyldiga att vara på boendet efter kl. 23 på kvällarna och om någon lämnar det mer än två dagar upphör rätten till bistånd till dess att personen kommer tillbaka.

Besök genomförs hos personer som bor i eget boende med ekonomisk ersättning. Under besöken kontrolleras boendeförhållanden, levnadsförhållanden och tillgången till sjukvård, samt om barn får obligatorisk utbildning och vaccinationer. Om levnadsförhållandena bedöms vara undermåliga rekommenderas en flytt till ett mottagningscenter. De senaste åren har det inte rört sig om något stort antal. Myndigheterna får också information om någon inte bor på den adress som angetts om de inte tar emot sin ersättning, som lämnas med postanvisning. Anmälningsskyldighet kan åläggas som alternativ till förvar.

Serbien

Asylsökande i Serbien har rätt att röra sig fritt i hela landet. När asylansökan har registrerats hänvisas de till ett asylcenter eller annat boende för asylsökande, där de behöver anmäla sig inom 72 timmar. Närvaron på boendena kontrolleras regelbundet och om någon är frånvarande i mer än tre dagar rapporteras det till myndigheten. De som har egna medel kan få tillstånd att bo i boende som de har ordnat på egen hand, på egen bekostnad.

En asylansökan kan betraktas som återkallad om en asylsökande inte underrättar myndigheten om en flytt eller adressändring inom tre dagar utan godtagbara skäl. Under särskilda omständigheter kan asylsökande också åläggas ett förbud att lämna ett anvisat boende, en viss adress eller ett område.

Slovakien

I Slovakien är asylsökande skyldiga att bo på särskilda boenden för asylsökande. Efter att en medicinsk undersökning har genomförts kan de ansöka om tillstånd att lämna boendet. Korta tillstånd kan ges att lämna boendet upp till 24 timmar innan den muntliga intervjun har genomförts, och upp till 7 dagar därefter. Om tillståndet gäller mer än 24 timmar ska den asylsökande ange en adress där han eller hon kommer att vistas. Långa tillstånd kan gälla upp till tre månader och lämnas vid upprepade tillfällen. För att få ett långt tillstånd behöver de asylsökande lämna en skriftlig ansökan med försäkran om att de kan stå för alla kostnader under tiden. Slovakiska medborgare och personer med uppehållstillstånd i landet kan också försäkra att de kommer att stå för boende och alla kostnader för den asylsökande. Tillstånd kan endast vägras av hänsyn till allmän säkerhet, eller när den asylsökandes närvaro är nödvändig för prövningen av asylansökan. Asylsökande som får tillstånd att vara borta längre än sju dagar ska anmäla sig till polisen på orten där de har uppgett att de kommer att befinna sig. En sådan anmälan ska göras inom tre arbetsdagar, annars kan det föranleda böter. Prövningen av en asylansökan kan avslutas om en asylsökande är borta från boendet utan tillstånd under mer än sju dagar.

Slovenien

Asylsökande i Slovenien är skyldiga att vistas inom den kommun där deras boende är beläget. Tillstånd att lämna området kan lämnas om det är nödvändigt med hänsyn till den asylsökandes rätt till vård, tillträde till arbetsmarknaden eller utbildning, eller om det finns andra godtagbara skäl. Det behövs inget tillstånd för att närvara vid domstol. Om någon lämnar bostadsorten utan att meddela det kan den ekonomiska ersättningen dras in under en månad.

De asylsökande anvisas boende på ett asylcenter. Tillstånd kan ges för att bo i eget boende om identiteten har klarlagts och den muntliga utredningen har genomförts, samt den asylsökande har tillräckliga medel för att bo där. Det kan också ges tillstånd för att tillfälligt övernatta någon annanstans än på centret. Sådana tillfälliga tillstånd gäller högst 7 dagar i följd, och kan ges under maximalt 60 dagar per år. Om någon lämnar boendet utan tillstånd ska personalen omedelbart

underrätta myndigheten. Asylsökande är också skyldiga att vara tillgängliga för de behöriga myndigheterna, hörsamma kallelser och omedelbart informera om eventuella adressändringar. Om skyldigheten att informera åsidosätts kan den ekonomiska ersättningen sättas ned under en månad. En asylansökan kan också betraktas som återkallad om den asylsökande har lämnat boendet utan tillstånd och inte kommit tillbaka inom tre dagar eller har spenderat natten utanför boendet utan tillstånd eller godtagbara skäl.

Tjeckien

I Tjeckien har asylsökande rätt att röra sig fritt i hela landet. Efter att inledande åtgärder har vidtagits på ett mottagningscenter flyttas de asylsökande normalt till ett annat center, men har även möjlighet att ordna boende på egen hand på egen bekostnad. Asylsökande är skyldiga att lämna information om deras adress ändras och att märka brevlådan så att de kan nås av de behöriga myndigheterna. Om skyldigheten att lämna information inte uppfylls kan asylansökan betraktas som återkallad. En anmälningsskyldighet kan också åläggas som alternativ till förvar.

Tyskland

Asylsökande i Tyskland får ett särskilt uppehållstillstånd som ger dem rätt att vistas inom ett visst distrikt under tiden som asylansökan prövas. Överträdelser av områdesbegränsningen utgör en förseelse som kan föranleda böter upp till 2 500 euro. Upprepade överträdelser utgör ett brott som kan straffas med böter eller fängelse upp till ett år. De asylsökande har dock rätt att lämna området i vissa situationer.

De asylsökande anvisas först boende på ett mottagningscenter, där vuxna normalt är skyldiga att bo under högst 18 månader och barn under högst 6 månader. Om asylansökan inte har avgjorts efter det anvisas de till en kommun. Bestämmelserna om boende skiljer sig mellan kommunerna, men som huvudregel ska de asylsökande bo på ett kollektivt boende. Personer som kommer från säkra länder är skyldiga att stanna på mottagningscenter tills de lämnar landet. Det finns ingen skyldighet att anmäla sig.

Österrike

I Österrike är asylsökande skyldiga att vistas inom det distrikt där boendet är beläget medan det avgörs om asylansökan ska tas upp till prövning. Under detta inledande förfarande är personer som kan förväntas få avslag även skyldiga att anmäla sig under vissa förutsättningar. Överträdelser av områdesbegränsningen utgör en förseelse som kan föranleda böter, och om anmälningsskyldigheten inte uppfylls kan asylansökan betraktas som återkallad.

När en asylansökan har tagits upp till prövning upphör skyldigheten att vistas inom det begränsade området och den asylsökande anvisas till en provins. Bestämmelserna om boende skiljer sig åt mellan provinserna. Till exempel kan det krävas tillstånd för att byta boende, och förmåner kan i vissa fall sättas ned eller upphöra om någon lämnar boendet utan godtagbara skäl eller utan att meddela det. Det finns möjlighet att ordna boende på egen hand, men det får normalt inte vara utanför den provins som ansvarar för den asylsökande.

Den federala myndigheten kan ålägga asylsökande en skyldighet att bo på ett visst boende av hänsyn till allmänintresse, allmän säkerhet eller för en skyldig prövning och effektiv uppföljning av asylansökan. En sådan skyldighet kan enbart åläggas i ett enskilt fall om förutsättningarna är uppfyllda och innebär inte att rörelsefriheten begränsas.

5.1.5 Anmälningsskyldighet och områdesbegränsning i svensk rätt

I svensk rätt finns i dag möjlighet att besluta om anmälningsskyldighet enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar, utlänningslagen (2005:716) och rättegångsbalken (RB). I lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar (LSU), och rättegångsbalken finns också möjlighet att förbjuda personer att vistas utanför ett visst område.

Lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar

Lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar tillämpas när Säkerhetspolisen har ansökt om att en utlänning ska utvisas eftersom utlänningen kan antas begå eller medverka till brott enligt terroristbrottslagen

(2022:666), eller kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. Lagen innehåller bestämmelser om vissa tvångsmedel som kan användas om ett utvisningsbeslut har inhiberats eller om utlänningen har meddelats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, och utvisningsbeslutet således inte kan verkställas. I sådana situationer kan utlänningen åläggas anmälningsskyldighet hos Polismyndigheten och samtidigt förbjudas att lämna ett vistelseområde (5 kap. 2 § LSU). Besluten fattas av Migrationsverket eller regeringen. I ett beslut ska det anges hur ofta utlänningen ska anmäla sig och på vilken ort skyldigheten ska fullgöras, samt vilket vistelseområde som utlänningen förbjuds att lämna (5 kap. 13 § LSU). Utformningen av de närmare villkoren för hur anmälningsskyldigheten ska fullgöras kan överlämnas till Säkerhetspolisen (5 kap. 13 § LSU). Det kan till exempel röra sig om vilka veckodagar, vilken tid på dagen och på vilken adress som utlänningen ska infinna sig (prop. 2021/22:131 s. 273). Säkerhetspolisen får också medge undantag eller tillfälliga lättnader i anmälningsskyldigheten eller besluta att anmälningsskyldigheten ska fullgöras på annan ort eller veckodag, om det finns skäl för det på grund av ändrade förhållanden (5 kap. 19 § LSU).

Vid beslut om anmälningsskyldighet och förbud att lämna ett visst område ska alltid en proportionalitetsbedömning göras. Åtgärden får vidtas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som den innebär för utlänningen eller för något annat motstående intresse (1 kap. 8 § LSU). Utlänningar som bryter mot en anmälningsskyldighet eller ett förbud att lämna ett vistelseområde kan dömas till fängelse i högst två år, eller, om brottet är ringa, till böter (8 kap. 3 § LSU).

Anmälningsskyldigheten kan utformas så att den gäller alltifrån enstaka dagar i veckan till varje dag. Enligt förarbetena finns det inte heller något som hindrar att skyldigheten i ett enskilt fall kan vara ännu mer begränsande, till exempel genom ett krav på att utlänningen ska anmäla sig både morgon och kväll (prop. 2021/22:131 s. 144). Om anmälningsskyldigheten förenas med ett förbud att lämna ett visst område ska området bestämmas med utgångspunkt i utlänningens situation och med hänsyn även till andra intressen, såsom säkerhetsaspekter. Området kan till exempel bestå av en eller flera kommuner, eller undantagsvis ett visst län. Enligt förarbetena får området inte vara så snävt avgränsat att utlänningen inte har möjlighet att skaffa sig mat, kläder och andra livsnödvändiga artiklar eller ha tillgång till

sjukvård och tandvård. Hänsyn kan också behöva tas till möjligheten att träffa minderåriga barn som bor på annan ort. När det är aktuellt ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa (prop. 2021/22:131 s. 262). Det måste också beaktas att ett beslut inte får stå i strid med Europakonventionen eller FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Detta innebär enligt förarbetena att det krävs en noggrann avvägning mellan samhällets behov av skydd och utlänningens naturliga önskemål att ha så stor frihet som möjligt. Ju längre tid ett förbud varar och iakttas, desto starkare skäl finns det att låta utlänningen röra sig fritt inom ett utvidgat område (prop. 2021/22:131 s. 145).

En anmälningsskyldighet och ett förbud att lämna ett visst område kan också åläggas inom ramen för ett beslut om uppsikt enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar (4 kap. 2 §). Uppsikt kan användas som alternativ till förvar och förutsätter att de särskilda grunder som gäller för att ta utlänningen i förvar är uppfyllda (4 kap. 1 § LSU). Vid utformningen av skyldigheterna aktualiseras i princip samma överväganden som när anmälningsskyldighet och förbud att lämna ett visst område åläggs som ett självständigt tvångsmedel enligt lagen (jämför prop. 2021/22:131 s. 257 f.). Överträdelser av ett beslut om uppsikt är däremot inte straffbara.

Utlänningslagen

Enligt utlänningslagen kan anmälningsskyldighet åläggas en utlänning inom ramen för ett beslut om uppsikt. På samma sätt som enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar krävs det normalt att grunderna för att ta utlänningen i förvar är uppfyllda (10 kap. 6 och 7 §§ utlänningslagen). Uppsikt innebär att utlänningen är skyldig att anmäla sig hos Migrationsverket eller Polismyndigheten på vissa tider. I beslutet ska det anges på vilken ort anmälningsskyldigheten ska fullgöras. Utlänningen kan också åläggas att lämna ifrån sig sitt pass eller annan ID-handling (10 kap. 8 § utlänningslagen). Däremot finns det ingen möjlighet att förbjuda utlänningen att vistas utanför ett visst område.

Rättegångsbalken

Personer som är misstänkta för brott kan enligt rättegångsbalken meddelas förbud att utan tillstånd lämna anvisad vistelseort eller föreläggas att på viss ort och vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten (25 kap. 1 § RB). Reseförbudet och anmälningsskyldigheten kan, men behöver inte, kombineras. I samband med besluten kan föreskrifter också meddelas om att den misstänkte ska vara tillgänglig i sin bostad eller på sin arbetsplats under vissa tider, eller annat villkor som behövs för den misstänktes övervakande (25 kap. 2 § RB). Det kan till exempel röra sig om en skyldighet att lämna ifrån sig pass eller annan identitetshandling. Om anmälningsskyldigheten inte uppfylls eller reseförbudet överträds ska den misstänkte som utgångspunkt anhållas eller häktas (25 kap. 9 § RB).

Liksom vid andra beslut om tvångsmedel gäller proportionalitetsprincipen vid beslut om reseförbud eller anmälningsskyldighet. Åtgärderna får vidtas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som den innebär för den misstänkte eller något annat motstående intresse (25 kap. 1 § fjärde stycket RB). Högsta domstolen har i NJA 2008 s. 868 bedömt att ett reseförbud som gällt i närmare fem år inte stred mot proportionalitetsprincipen.

Enligt förarbetena kan vistelseorten bestämmas till den misstänktes hemort, den ort där han eller hon arbetar eller annan ort som är lämplig med hänsyn till möjligheten att bedriva förundersökning eller övervaka den misstänkte (NJA II 1943 s. 345).

5.1.6 Fler åtgärder bör föreslås

Det kan konstateras att det nya omarbetade mottagandedirektivet, under vissa förutsättningar, tillåter att medlemsstaterna bestämmer var asylsökande ska bo, villkorar rätten till mottagningsvillkor med att den sökande bor där, inför mekanismer för närvarokontroll och begränsar asylsökandes rätt att vistas i landet till ett visst geografiskt område. Direktivet tillåter även att medlemsstaterna av hänsyn till allmän ordning eller när det finns en avvikanderisk bestämmer var en asylsökande ska bo samt ålägger anmälningsskyldighet genom ett individuellt beslut. Om en sådan boendeskyldighet inte efterlevts kan det, förutsatt att det finns en avvikanderisk, utgöra grund för förvar. Om anmälningsskyldigheten upprepade gånger inte har uppfyllts ska

asylansökan enligt den nya asylprocedurförordningen dessutom betraktas som implicit återkallad.

Det nya omarbetade mottagandedirektivet betonar att alla bestämmelserna om förvar, bosättning och anmälningsskyldigheter samt inskränkning och indragning av rättigheter eller förmåner bör tillämpas med vederbörlig hänsyn till proportionalitetsprincipen, så att faktiskt tillgång till de tillämpliga mottagningsvillkoren enligt direktivet alltid säkerställs. Detta gäller särskilt i fråga om hälso- och sjukvård, utbildning, sammanhållning av familjer och tillträde till arbetsmarknaden. Särskild uppmärksamhet ska ägnas åt kumulativa effekter av åtgärder (skäl 22 i ingressen). Det finns ingenting i direktivet som tyder på att det inte skulle vara möjligt att under vissa förutsättningar kombinera en skyldighet att bo på ett visst boende med en anmälningsskyldighet och en områdesbegränsning. Sammantaget bedömer utredningen att rättsakterna inte kan anses utgöra något hinder mot att dessa åtgärder kombineras så länge de åtgärder som vidtas är proportionerliga i förhållande till syftet och kumulativa effekter beaktas.

De åtgärder som vidtas får inte heller innebära så långtgående begränsningar av rörelsefriheten att de skulle kunna utgöra ett frihetsberövande enligt artikel 5 i Europakonventionen. Frågan om frihetsinskränkande åtgärder ska anses utgöra ett sådant frihetsberövande ska avgöras utifrån en helhetsbedömning. Vid bedömningen ska hänsyn tas bland annat till vilka samlade verkningar åtgärderna får för den asylsökande, vad som är syftet med åtgärderna, hur lång tid de pågår och vilka processuella garantier som åtgärderna förenas med. Utifrån Europadomstolens praxis får det anses stå klart att statens intresse av att kontrollera utlänningars inresa och vistelse i landet kan motivera att förhållandevis omfattande åtgärder vidtas utan att de behöver betraktas som ett frihetsberövande. Av domstolens avgöranden framgår bland annat att det inte utgör ett frihetsberövande att asylsökande åläggs att vistas på ett mottagningscenter nattetid och att det inte heller behöver vara ett frihetsberövande att hålla kvar asylsökande inom ett inhägnat område under en begränsad period. Emellertid är det svårt att dra några säkra slutsatser om i vilken mån en skyldighet att bo på ett visst boende kan kombineras med en anmälningsskyldighet och en skyldighet att vistas inom ett visst område, och hur begränsande skyldigheterna kan vara, utan att det tangerar ett frihetsberövande. I det sammanhanget får det också be-

tydelse om åtgärderna ska gälla under hela asyltiden tills asylansökan har avgjorts slutligt, vilket kan röra sig om förhållandevis lång tid.

Även om de åtgärder som föreslås inte ska riskera att utgöra ett frihetsberövande enligt artikel 5 Europakonventionen, kan de komma att utgöra inskränkningar i de asylsökandes rätt till rörelsefrihet enligt artikel 2 i konventionens fjärde tilläggsprotokoll. Av Europadomstolens dom i *Omwenyeye mot Tyskland* följer att artikeln inte hindrar att utlänningars rätt att vistas i ett land förenas med villkor, såsom att rätten begränsas till ett visst område, och att rätten till rörelsefrihet i så fall inte kan göras gällande utanför det anvisade området. Det är emellertid inte givet att samma resonemang även kan appliceras på andra begränsningar i rörelsefriheten, såsom en skyldighet att bo på ett visst boende och en anmälningsskyldighet. Mot denna bakgrund bör även rätten till rörelsefrihet i Europakonventionen beaktas i övervägandena, och hänsyn tas till under vilka förutsättningar rätten kan inskränkas. Detta innebär att de åtgärder som vidtas även bör kunna motiveras utifrån något av de syften som anges i artikeln, och vara proportionerliga i förhållande till syftet.

Vid bedömningen av hur åtgärderna ska utformas måste hänsyn även tas till rätten till privat- och familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen. Av Europadomstolens praxis får det anses stå klart att staten under vissa förutsättningar kan vara skyldig att vidta åtgärder för att asylsökande som är föremål för begränsningar av rörelsefriheten ska kunna upprätthålla kontakt med nära familjemedlemmar. Detta får särskild betydelse i de fall en asylsökande har nära familjemedlemmar som inte är asylsökande och som således inte bor på asylboende. Även barnkonventionen har givetvis stor betydelse för hur åtgärderna ska utformas. Utredningen återkommer särskilt till frågor som rör barn och barnfamiljer nedan.

Sammantaget bedömer utredningen att varken EU-rätten, Europakonventionen, barnkonventionen eller regeringsformen kan anses utgöra något hinder mot att införa en generell skyldighet för asylsökande att bo på asylboende och en mekanism för att säkerställa att de bor där samt en generell skyldighet att vistas inom ett visst geografiskt område. Utredningen bedömer vidare sammantaget att varken EU-rätten, Europakonventionen, barnkonventionen eller regeringsformen hindrar nationella regler som innebär att Migrationsverket i vissa situationer därutöver kan fatta individuella beslut om att asyl-

sökande ska vara skyldiga att bo på en bestämd plats samt att anmäla sig där.

Den närmare utformningen av åtgärderna måste dock göras med hänsyn till EU-rätten och rättigheterna i konventionerna. Det måste också göras en bedömning av de samlade och kumulativa effekterna av de åtgärder som föreslås. Utredningen återkommer till detta sist i kapitlet.

Den internationella utblicken tyder på att det för närvarande inte är särskilt vanligt bland EU:s medlemsstater eller andra jämförbara länder att kombinera en skyldighet att bo på ett visst boende, en anmälningsskyldighet, en områdesbegränsning och en möjlighet att betrakta asylansökan som återkallad. I Sverige har dock möjligheten för asylsökande att bo i eget boende uppmuntrats under lång tid, och nyttjats i en utsträckning som saknar motsvarighet i andra EU-länder. Om målsättningen är att säkerställa att asylsökande bor på asylboende och att staten ska kunna upprätthålla kontrollen över var asylsökande befinner sig, bedömer utredningen därför att det finns det skäl att föreslå flera åtgärder.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att asylsökandes skyldighet att bo på tilldelat asylboende ska kombineras med en mekanism för att kontrollera att han eller hon faktiskt bor där i form av en närvarokontroll. För att ytterligare säkerställa en snabb, effektiv och ändamålsenlig behandling av deras ansökningar och med hänsyn till kapaciteten i de berörda geografiska områdena bör asylsökande också vara skyldiga att vistas inom ett begränsat geografiskt område. Att skyldigheterna upprätthålls bör vara en förutsättning för att få dagersättning och särskilt bidrag. Det ska också vara möjligt att i individuella fall, om det behövs för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller förhindra avvikande, besluta om en särskild skyldighet att bo på enbart en plats som kan förenas med en anmälnings-skyldighet.

5.2 Asylsökandes närvaro på asylboendena ska kontrolleras

Utredningens förslag: Asylsökande ska delta i närvarokontroll genom att registrera sitt kort som intygar att innehavaren omfattas av mottagandelagen på det asylboende där den asylsökande tilldelats plats.

En asylsökande ska kunna beviljas tillstånd att utebli från ett eller flera kontrolltillfällen om det finns särskilda skäl.

Närvarokontrollen ska inte omfatta barn under 16 år.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om omfattningen och utformningen av närvarokontrollen.

5.2.1 Skäl för förslaget

Grunden för utredningens förslag är alltså att asylsökande ska vara skyldiga att bo på asylboende. I delbetänkandet föreslog utredningen att närvaron på asylboendet skulle kontrolleras informellt av personalen på boendena utifrån behov och tillgängliga resurser. Ett avgörande skäl för bedömningen var att utredningen hade att utgå från att Migrationsverkets boendebestånd skulle vara ungefär detsamma som i dag, med en stor andel geografiskt utspridda lägenheter. Det bedömdes därför vara förenat med svårigheter att utforma ett ändamålsenligt system för kontrollmekanismer. När utgångspunkten nu i stället är att asylsökande ska bo på särskilda center gör sig andra överväganden däremot gällande. Utredningen bedömer att en närvarokontroll bör kunna införas utan att det medför alltför omfattande administration och kostnader. Det skulle också innebära fördelar att kombinera en sådan informell närvarokontroll som föreslogs i delbetänkandet med en skyldighet för de asylsökande att fullgöra en formell närvarokontroll. Genom att dessa krav regleras på förhand kan det bli tydligare för de asylsökande vad som gäller och vad de ska förhålla sig till. Det blir också ett effektivt och pålitligt sätt för Migrationsverket att kontrollera närvaron, och en konkret omständighet att beakta i bedömningen av om skyldigheten att bo på asylboende har uppfyllts. Beroende på hur närvarokontrollen utformas, behöver den inte heller innebära någon påtaglig begränsning av

rörelsefriheten utöver den begränsning det innebär att vara skyldig att bo på asylboende.

Som tidigare angetts ska asylsökande vara skyldiga att bo på asylboende under hela den tid som asylansökan prövas, det vill säga fram till dess att ansökan har avgjorts genom ett beslut som har fått laga kraft. Detta gäller även i ärenden där beslut kan verkställas innan det vunnit laga kraft. För att detta ska kunna säkerställas bör närvarokontrollen gälla under motsvarande tid.

Vid avslag ska den asylsökande även vara skyldig att bo på asylboende och att anmäla sig där, samt att vistas inom ett begränsat geografiskt område, tills beslutet är verkställt. Detta utvecklas i kapitel 7. Det nya omarbetade mottagandedirektivet innebär att beslut om anmälningsskyldighet är möjligt i vissa situationer av hänsyn till allmän ordning eller när det finns avvikanderisk. Det krävs i dessa fall att myndigheterna fattar individuella och motiverade beslut samt att besluten kan överprövas i domstol, alternativt att sådana beslut omprövas med två månaders mellanrum (artikel 9.5). Den anmälningsskyldighet som regleras i det nya omarbetade direktivet är dessutom en åtgärd som har släktskap med och koppling till bestämmelser om förvar (artikel 10.4.c).

Vid överväganden om vilka åtgärder och sanktioner som ska införas för alla asylsökande i syfte att kontrollera att skyldigheten att bo på asylboende efterlevs bör utgångspunkten vara den generella ordning som följer av det nya omarbetade mottagandedirektivet. För att följa det syfte som anges i direktivet att mekanismer får införas i, är det enligt utredningens bedömning nödvändigt att fortlöpande kontrollera att asylsökande bor på det asylboende där de tilldelats plats och att det finns sanktioner om en asylsökande inte visar att han eller hon faktiskt bor på asylboendet. Detta hänger samman med att möjligheten att bo i eget boende i Sverige under lång tid har nyttjats i stor omfattning, och att det därför krävs särskilda åtgärder för att bryta detta mönster.

En skyldighet att delta i närvarokontroll bör inte ensamt kunna jämföras med ett frihetsberövande enligt artikel 5 i Europakonventionen, även om den skulle vara omfattande. Däremot utgör en närvarokontroll en begränsning av rätten till rörelsefrihet enligt artikel 2 i konventionens fjärde tilläggsprotokoll. Begränsningen bör anses utgöra en proportionerlig åtgärd för att upprätthålla kontrollen över var asylsökande befinner sig och säkerställa att de är tillgängliga för

prövningen av asylansökan och andra insatser. Detta ryms inom de syften som kan motivera inskränkningar av rättigheten enligt artikeln.

5.2.2 Hur närvarokontrollen ska genomföras

För att närvarokontrollen ska vara ett ändamålsenligt sätt att kontrollera att skyldigheten att bo på asylboende efterlevs behöver den genomföras på asylboendena. Det är angeläget att utformningen av kontroller sker på ett sätt som inte blir orimligt betungande för de asylsökande eller för Migrationsverket. Som utgångspunkt bör de kunna genomföras genom att den asylsökande registrerar det tillfälliga kort som intygar att innehavaren omfattas av mottagandelagen och som Migrationsverket ska förse asylsökande med. Utredningen har valt att benämna detta kort ”mottagandekort” (jämför avsnitt 11.3.1.) Detta kan ske elektroniskt genom att kortets streckkod läses av, varpå informationen om att en asylsökande har registrerat sig även registreras i Migrationsverkets datasystem. Systemet bör även kunna utformas så att handläggare uppmärksammas om en viss person inte har registrerat sig vid ett kontrolltillfälle och på så sätt kan vidta åtgärder.

I praktiken skulle en sådan elektronisk kontroll kunna genomföras genom att de asylsökande registrerar sitt mottagandekort i särskilda kortläsare på boendet vid kontrolltillfällena. Ett sådant tillvägagångssätt kräver i princip inte närvaro av personal och borde inte medföra några större kostnader. Det innebär i sin tur att kontrolltillfällena kan vara längre och att fler personer bör kunna registrera sig samtidigt, vilket får till följd att närvarokontrollen blir mindre begränsande för de asylsökande. En nackdel med ett sådant system är emellertid att kontrollen förhållandevis enkelt kan kringgås genom att kortet registreras av någon annan än den som kortet avser.

För att motverka att närvarokontrollen kringgås bör därför en elektronisk kontroll genom särskilda läsare kombineras med att Migrationsverkets personal genomför stickprov, då även fotografiet på kortet kontrolleras för att säkerställa att det avser rätt person. Sådana stickprov skulle kunna göras regelbundet, men på olika dagar och tider. Detta skulle sannolikt motverka att närvarokontrollen kringgås, samtidigt som det blir smidigare, snabbare och mindre kostsamt än om kontrollen enbart skulle genomföras manuellt. Ett annat alter-

nativ för att motverka missbruk skulle kunna vara att göra en biometrisk kontroll genom fingeravtrycksavläsning eller ansiktsgenkänning. Det skulle dock kräva mer avancerad teknisk utrustning och föranleda andra överväganden om dataskydd, personuppgiftsbehandling och integritet.

Vilket kontrollsystem som kan anses vara mest lämpligt på ett asylboende är emellertid beroende av flera faktorer, såsom boendets fysiska utformning, hur många som bor där och i vilken utsträckning boendet kan bemannas med Migrationsverkets personal. Även om utgångspunkten är att asylsökande ska bo på större, kollektiva boenden kan det också bli nödvändigt att i vissa fall även tillhandahålla alternativa boendelösningar utifrån individuella behov. I ett fåtal fall kan det krävas kommunala boenden för asylsökande med omfattande omvårdnadsbehov, motsvarande de särskilda vårdboenden som Migrationsverket upphandlar i dag. På sådana boenden ska närvarokontrollen inte gälla. Förutsättningarna på olika boenden kan också komma att ändras över tid. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att frågan hur närvarokontrollen ska genomföras inte bör regleras i mottagandelagen. I stället bör den närmare utformningen kunna bestämmas av regeringen eller Migrationsverket, så att systemet kan utformas med hänsyn till rådande boendebestand och behov. Utredningen föreslår således att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, ska kunna meddela föreskrifter om hur närvarokontrollen ska genomföras.

Det nya mottagandedirektivet kan inte anses innebära några begränsningar när det gäller om närvarokontrollen ska genomföras genom elektronisk rapportering eller genom manuell kontroll av personal. Mot bakgrund av att kontrollen kan anses utgöra myndighetsutövning och åsidosättanden kan få stora konsekvenser för de enskilda ska rapporteringen ske till Migrationsverket. Detta innebär att insamling och hantering av elektroniska uppgifter samt eventuella manuella kontroller som utgångspunkt bör hanteras av Migrationsverkets personal, även om driften av ett asylboende skulle skötas av en privat aktör.

5.2.3 Närvarokontrollens omfattning

För att närvarokontrollen ska utgöra ett effektivt sätt att kontrollera att skyldigheten att bo på asylboende efterlevs bör den genomföras så ofta att det kan förutsättas att en person som uppfyller de krav som ingår i närvarokontrollen inte bor någon annanstans. Samtidigt bör närvarokontrollen inte bli oproportionerligt betungande för de asylsökande, eller kräva alltför mycket administration eller resurser för Migrationsverket. Utredningen bedömer att en skyldighet att registrera sig tre dagar per vecka kan anses vara en lämplig omfattning. Det bör vara tillräckligt ofta för att det generellt ska kunna förutsättas att de som registrerar sig bor på asylboendet, samtidigt som övriga dagar kan disponeras utan att de asylsökande behöver anpassa sig till närvarokontrollen eller söka tillfälliga tillstånd för frånvaro. Detta leder i sin tur till mindre administration och kostnader både när det gäller kontrolltillfällen och hantering av tillfälliga tillstånd. Utredningens förslag innebär också att närvarokontrollen kombineras med en mer informell närvarokontroll av personalen på asylboendet och att dagersättningen kan upphöra om någon inte bor på asylboendet, oberoende av om närvarokontrollen uppfylls (se kapitel 8). Det bör därför inte finnas behov av fler kontrolltillfällen för att säkerställa att asylsökande bor på asylboende.

Kontrolltillfällena bör enligt utredningen förläggas på vardagar. Till exempel skulle närvarokontrollen kunna genomföras på måndagar, onsdagar och fredagar. Vilka tider som kan vara lämpliga beror till viss del på hur närvarokontrollen ska genomföras. Det kan också ha betydelse till exempel var asylboendet ligger i förhållande till skola och annan samhällsservice, om det finns möjlighet till självhushållning eller om måltider serveras vissa tider samt hur många som bor på boendet och som således ska registrera sig samtidigt. Dessutom kan olika tider vara lämpliga på olika boenden, och anpassningar behöva göras när det gäller asylsökande med särskilda behov. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att inte heller de närmare tiderna för kontrolltillfällena bör regleras i lag, utan genom förordning eller föreskrifter. Utredningen föreslår således att den närmare utformningen ska kunna bestämmas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Som allmän utgångspunkt bör dock gälla att närvarokontrollen ska genomföras under ett visst tidsspänn, som inte ska hindra skolgång, möten med myndigheter, deltagande i aktiviteter

som anordnas för asylsökande eller arbete under ordinarie arbetstider. Detta innebär att kontrolltillfällena normalt bör vara ett antal timmar på morgonen eller på kvällen.

Ett alternativ till att genomföra närvarokontrollen under ett visst tidsspänn skulle kunna vara att de asylsökande åläggs att registrera sig någon gång under dagen. Nackdelen med ett sådant system är emellertid att det försvårar möjligheten att motverka att skyldigheten kringgås. Om närvarokontrollen ska kunna genomföras genom en kombination av elektronisk registrering och stickprov med manuella kontroller bör den därför förläggas till vissa tider. På så sätt bör kontrolltillfällena även kunna nyttjas till att få kontakt med de asylsökande, till exempel för att överlämna handlingar eller information.

5.2.4 Möjlighet att begära tillstånd för frånvaro

I vissa situationer kan det vara orimligt att kräva att asylsökande ska närvara vid kontrollen. Det bör därför finnas möjlighet att i enskilda fall få tillstånd att utebli från närvarokontrollen. Vid bedömningen av hur möjligheten att bevilja tillstånd att utebli från närvarokontrollen ska utformas behöver hänsyn tas både till Migrationsverkets behov av att upprätthålla kontrollen över var asylsökande befinner sig och till intresset av att närvarokontrollen inte ska riskera att drabba enskilda asylsökande oskäligt hårt. Hanteringen av tillstånd måste också kunna skötas på ett smidigt sätt, så att det inte leder till onödigt omfattande administration för Migrationsverket. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att utgångspunkten bör vara att asylsökande som uppfyller sina skyldigheter att bo på asylboende, uppfyller de krav som ingår i närvarokontrollen där och vistas inom anvisat område ska kunna få tillstånd att inte inställa sig vid ett eller flera kontrolltillfällen när de har beaktansvärda skäl för det.

Utredningen föreslår att Migrationsverket ska kunna bevilja tillstånd när det finns särskilda skäl. Liksom när tillfälliga tillstånd att lämna ett geografiskt område ska beviljas handlar det om motiverade brådskande och allvarliga familjeskäl eller nödvändig medicinsk behandling (jämför artikel 8.5 i det nya omarbetade mottagandedirektivet). Enligt utredningens bedömning kan det till exempel vara fallet när den asylsökande tillfälligt behöver läggas in på sjukhus eller ska delta i en familjesammankomst, såsom en begravning eller ett bröllop.

Särskilda skäl kan också föreligga om en anhörig är svårt sjuk och den asylsökande behöver vara borta vid kontrolltillfällen för att kunna besöka denne. Det kan också uppkomma andra situationer då det framstår som rimligt att ge den asylsökande tillstånd att utebli från kontrolltillfällen. En bedömning får göras av omständigheterna i det enskilda fallet.

Det är viktigt att det system för boende för asylsökande som nu föreslås tar hänsyn till att barn får en fungerande tillvaro. Så som utvecklas i avsnitt 5.2.4 ska närvarokontrollen inte gälla barn under 16 år. När en tillståndsfråga rör en barnfamilj ska i första hand beaktas vad som kan anses vara barnets bästa. Generellt sett kan barns särskilda behov leda till att det finns anledning att bevilja tillstånd till frånvaro i fler fall, till exempel för att familjen ska kunna besöka släktingar när föräldrarna behöver avlastning.

Enligt det nya omarbetade mottagandedirektivet ska medlemsstaterna bevilja underåriga barn till sökande och underåriga sökande samma tillträde till utbildning som de egna medborgarna och på liknande villkor. Utbildningen av underåriga ska som regel vara integrerad med utbildningen för medlemsstaternas egna medborgare och vara av samma kvalitet (artikel 16) Tillstånd för frånvaro ska mot denna bakgrund även som regel ges när det krävs för att barn över 16 år fullt ut ska kunna delta i skolarbetet och skolans aktiviteter i övrigt, till exempel för skolutflykter. Det är även rimligt att föräldrar som ska resa med eller på annat sätt delta i sådana aktiviteter får ett sådant tillstånd. Motsvarande bör gälla deltagande för föräldrar och barn i vissa fritidsaktiviteter som bedöms vara viktiga för barnet. När det gäller besök hos närstående i andra situationer bör dock utgångspunkten vara att de får äga rum på dagar då det inte är några kontrolltillfällen.

Vid bedömningen av om det finns särskilda skäl för att tillstånd ska beviljas bör Migrationsverket också kunna ta hänsyn till förutsättningarna för att kontakten med den asylsökande ska kunna upprätthållas. Om det rör sig om en asylsökande som tidigare har åsidosatt sin skyldighet att bo på asylboende och uppfylla kraven inom ramen för närvarokontrollen där eller att vistas inom anvisat område bör utgångspunkten vara att det inte finns särskilda skäl att bevilja tillstånd, såvida det inte rör sig om nödvändig sjukhusvård eller motsvarande.

En förutsättning för att tillstånd ska beviljas bör också vara att den asylsökande anger var han eller hon kommer att vistas och lämnar kontaktuppgifter som Migrationsverket kan använda under tiden som tillståndet gäller. På så sätt bör det kunna säkerställas att Migrationsverket känner till var den asylsökande befinner sig och kan upprätthålla kontakten. Om en asylsökande inte kan kontaktas under tillståndstiden bör det, om han eller hon inte bedöms bo kvar på boendet, kunna få konsekvenser för dagersättningen, som kan sättas ned. Så länge den asylsökande går att nå innebär tillståndet däremot att han eller hon kan låta bli att inställa sig vid kontrolltillfällena utan att det leder till några sanktioner.

För att underlätta hanteringen bör en ansökan om tillstånd att tillfälligt utebli från kontrolltillfällen kunna göras såväl muntligt som skriftligt. När tillstånd beviljas behöver Migrationsverket inte fatta något särskilt beslut, så länge ansökan och tillståndet noteras på lämpligt sätt. Inte heller när tillfälligt tillstånd inte beviljas behöver Migrationsverket fatta ett särskilt beslut och ange skälen för beslutet, så länge beslutet noteras på lämpligt sätt. Det får anses följa av det nya omarbetade mottagandedirektivet att ett sådant beslut inte ska kunna överklagas (artikel 29).

Ett beviljat tillstånd ska begränsas till ett visst antal kontrolltillfällen som motsvarar den asylsökandes behov av frånvaro. Det finns inget hinder mot att bevilja ett tillfälligt tillstånd som gäller under lång tid när det är nödvändigt, till exempel på grund av långvarig sjukhusvistelse. I sådana fall kommer det inte leda till några konsekvenser att den asylsökande vistas någon annanstans än på asylboendet. Vid behov ska beviljade tillstånd också kunna förlängas.

5.2.5 Närvarokontrollen ska inte gälla barn under 16 år

Utredningens förslag innebär att även barnfamiljer omfattas av skyldigheten att bo på asylboende, och att dagersättning som avser ett barn kan upphöra om familjen inte bor på asylboendet (se SOU 2022:64 s. 149 och kapitel 8). En särskild fråga är mot denna bakgrund om även närvarokontrollen ska omfatta barn.

Utredningen bedömer att skyldigheten att uppfylla de krav som ingår i en närvarokontroll inte ska gälla barn under 16 år. Det är angeläget att skapa förutsättningar för att asylsökande barn ska kunna

ha en så normal tillvaro som möjligt på asylboendet och fokusera på skolarbete och fritid. En närvarokontroll skulle motverka det och riskera att påverka barn särskilt negativt, speciellt om barnet självt skulle behöva inställa sig vid kontrolltillfällena och registrera sitt mottagandekort. Samtidigt skulle kontrollen få begränsad betydelse om föräldrarna i stället kunde registrera barnens kort. I allmänhet bör det också kunna förutsättas att barn under 16 år bor på asylboendet så länge övriga asylsökande familjemedlemmar gör det.

När det gäller barn som är 16 år eller äldre gör sig däremot andra överväganden gällande. Sådana barn har i dag rätt att själva föra sin talan i mål och ärenden enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och kan själva ansöka om att få bistånd enligt lagen.

Det är mot bakgrund av att barn som är 16 år eller äldre har rätt att själva föra sin talan rimligt att de också omfattas av de skyldigheter som följer av regelverket och som har en direkt koppling till dagersättningen. I den åldern kan många också antas leva mer självständigt i förhållande till sina vårdnadshavare, och det kan inte på samma sätt förutsättas att ungdomen bor på asylboendet bara för att övriga familjemedlemmar gör det. Det får därför även anses vara mer angeläget att närvaron på asylboendet kan kontrolleras genom närvarokontrollen. Som tidigare framhållits ska kontrolltillfällena förläggas på ett sätt som inte hindrar att barn går i skolan, och det ska således vara möjligt att anmäla sig på tider då ungdomen inte är på gymnasiet.

Närvarokontrollen ska således gälla även för barn i familj som är 16 år eller äldre. När det gäller ensamkommande barn bedömer utredningen att det nuvarande systemet för mottagande inte bör ändras, och sådana barn omfattas därför inte av något av förslagen i det här kapitlet (se kapitel 8).

5.2.6 Författningsreglering

Av mottagandelagen ska framgå att asylsökande som är 16 år eller äldre ska uppfylla de krav som ingår i en närvarokontroll på det boende där den asylsökande tilldelats plats.

I lagen ska anges att regeringen eller den myndigheten regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om hur och när närvarokontrollen ska genomföras.

Av mottagandelagen ska vidare framgå att Migrationsverket ska bevilja tillfälligt tillstånd att utebli från ett eller flera kontrolltillfällen när det finns särskilda skäl.

5.2.7 Dataskydd och personuppgiftsbehandling

Förslaget innebär att Migrationsverket kommer att behöva behandla uppgifter om de asylsökandes närvaro under kontrolltillfällena. Utredningen utgår från att det kommer att röra sig om uppgifter om att en enskild asylsökande har registrerat sig genom att registrera sitt mottagandekort. Om det skulle bli aktuellt att även registrera biometrisk data behöver en fördjupad analys göras.

Migrationsverkets behandling av personuppgifter regleras i utlänningsdatalagen (2016:27) och utlänningsdataförordningen (2016:30). Författningarna kompletterar dataskyddsförordningen²⁴ och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. I kapitel 11 finns mer information om de olika författningarna.

Enligt utlänningsdatalagen får Migrationsverket behandla personuppgifter bland annat om det behövs för utförande av arbetsuppgifter som gäller mottagande av asylsökande och andra utlänningar. Utredningen bedömer att det finns stöd i befintlig lagstiftning för att Migrationsverket ska kunna registrera uppgifter om de asylsökandes närvaro vid anmälningstillfällena och behandla uppgifterna, bland annat i syfte att kunna fatta beslut om de sanktioner som kan inträda om anmälningsskyldigheten inte uppfylls. Vid behandlingen av personuppgifterna gäller de allmänna kraven i dataskyddsförordningen. Detta innebär bland annat att uppgifterna ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas, att de inte får behandlas på ett sätt som är oförenligt med de ändamål de samlades in för och att de inte ska förvaras under en längre tid än vad som är nödvändigt. Närmare riktlinjer för hur uppgifterna ska samlas in och hanteras bör kunna utformas av Migrationsverket.

²⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG) samt lagen (2018:218).

5.3 Asylsökande ska vistas inom ett begränsat geografiskt område

Utredningens förslag: Asylsökande ska vara skyldiga att vistas inom ett begränsat geografiskt område, som ska omfatta det län där asylboendet är beläget. Skyldigheten ska gälla under hela den tid som prövningen av asylansökan pågår.

En asylsökande ska kunna beviljas tillstånd att tillfälligt vistas utanför området om det finns särskilda skäl.

Polismyndigheten ska underrätta Migrationsverket om en person som omfattas av mottagandelagen anträffas utanför det område som han eller hon har rätt att vistas inom.

5.3.1 Skäl för förslaget

Utredningen har även i uppdrag att ta ställning till om asylsökande ska vara skyldiga att vistas inom ett begränsat geografiskt område och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på hur en sådan ordning kan införas. Enligt det nya omarbetade mottagandedirektivet har medlemsstaterna möjlighet att begränsa asylsökandes rätt att vistas i landet till ett geografiskt område (artikel 8.1). Anvisningen till ett geografiskt område får ske endast i syfte att säkerställa en snabb, effektiv och ändamålsenlig behandling av asylansökningarna eller för den geografiska fördelningen av dessa sökande med hänsyn till kapaciteten i de berörda geografiska områdena (artikel 8.2). Medlemsstaterna ska säkerställa att asylsökande har faktisk tillgång till sina rättigheter enligt direktivet och tillämpliga förfarandegarantier i det anvisade området (artikel 8.3).

En skyldighet för asylsökande att vistas inom ett begränsat geografiskt område får enligt det nya omarbetade mottagandedirektivet således enbart införas i syfte att säkerställa en snabb, effektiv och ändamålsenlig behandling av asylansökningarna eller med hänsyn till kapaciteten i de berörda geografiska områdena. Utredningen bedömer att båda dessa skäl motiverar införandet av en områdesbegränsning. Att asylsökande får vistas inom ett begränsat geografiskt område skulle kunna bidra till att staten vid varje tidpunkt vet var asylsökande befinner sig och motverka att asylprövningen drar ut på tiden eller att personer avviker. Att asylsökandes rätt att vistas och röra sig i

landet är begränsad innebär också att staten kan fördela asylsökande utifrån kapaciteten för mottagandet i de berörda geografiska områdena. Samtidigt skulle en nackdel med att införa en sådan skyldighet kunna vara att det riskerar att försämra möjligheterna för de asylsökande att påbörja integrationen i samhället. I vilken omfattning en områdesbegränsning skulle innebära en sådan risk är emellertid i hög grad beroende av hur området avgränsas. Om området utformas så att det omfattar en stad eller en större tätort behöver möjligheterna att komma i kontakt med det svenska samhället inte vara sämre än om rörelsefriheten inte hade begränsats. Skulle däremot området avgränsas till ett mindre utrymme i direkt anslutning till asylboendet minskar de asylsökandes möjligheter att komma i kontakt med samhället avsevärt.

I sammanhanget kan det konstateras att en övervägande majoritet av de som söker asyl i Sverige, omkring tre fjärdedelar, får avslag på sin asylansökan och förväntas lämna landet när ansökan har avgjorts genom ett slutligt beslut. En viktig faktor i arbetet med återvändande får antas vara att de som ska återvända har haft en regelbunden och tät kontakt med Migrationsverket under hela asylprocessen. Å andra sidan kan det också invändas att arbetet främjas av en meningsfull tillvaro under asylprocessen, eftersom det skapar bättre förutsättningar att klara den påfrestning som ett återvändande innebär. Hän-syn måste också tas till att prövningen av asylansökan kan pågå under lång tid.

Sammantaget bedömer utredningen att en skyldighet för asylsökande att vistas inom ett begränsat område medan asylansökan prövas skulle fylla en funktion vid sidan av närvarokontrollen. Det område som asylsökande ska vistas inom bör dock ge utrymme för att röra sig i samhället och till exempel vistas i offentliga miljöer, ta del av viss samhällsservice och delta i aktiviteter som anordnas för asylsökande. Under sådana förutsättningar bedömer utredningen att en områdesbegränsning kan vara en lämplig och proportionerlig åtgärd.

En uppenbar svårighet med att införa en sådan skyldighet är att det av naturliga skäl är svårt att kontrollera att den efterlevs. I praktiken kan överträdelser främst förväntas uppdagas om en asylsökande skulle kontrolleras av polis, till exempel i en inre utlänningskontroll, eller söka kontakt med någon annan myndighet utanför området. Detta behöver emellertid inte betyda att skyldigheten inte kommer att kunna upprätthållas. I vilken mån asylsökande kommer att rätta

sig efter områdesbegränsningen är även beroende bland annat av vad överträdelser leder till för konsekvenser, hur området avgränsas och i vilken utsträckning tillstånd kan beviljas för att lämna området tillfälligt. Utredningen bedömer att kontrollsvårigheterna inte utgör något vägande skäl mot att införa en områdesbegränsning. Det har inte heller ansetts utgöra hinder mot att införa bestämmelserna om förbud att lämna ett visst område i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar, som trädde i kraft 2022. I sammanhanget kan också nämnas att Utredningen om stärkt återvändandeverksamhet (Ju 2022:12) har i uppdrag att se över regelverket för inre utlänningskontroller i syfte att bland annat öka myndigheternas möjligheter att genomföra sådana, vilket även skulle kunna förbättra förutsättningarna för att upptäcka överträdelser av en områdesbegränsning (se dir. 2023:126).

En begränsning av asylsökandes rätt att vistas i landet till ett större område, såsom en kommun eller ett län, kan i sig inte anses utgöra ett frihetsberövande enligt artikel 5 i Europakonventionen. Utredningen bedömer att det inte heller bör finnas någon risk att en sådan begränsning tillsammans med en skyldighet att bo på ett visst boende och att anmäla sig där i den omfattning som utredningen föreslår, anses utgöra ett frihetsberövande. I bedömningen har det betydelse att det rör sig om utlänningar som inte har uppehållstillstånd, vilket innebär att staten har ett särskilt intresse av att kontrollera vistelsen i landet och skapa goda förutsättningar för prövningen av asylansökan. De asylsökande ska också kunna röra sig fritt inom ett förhållandevis stort område, etablera kontakter, nyttja samhällsservice och ta del av de förmåner som de har rätt till. Området kommer inte att vara inhägnat eller övervakat, vilket har varit fallet i de avgöranden från Europadomstolen där asylsökande har ansetts vara frihetsberövade.

Mot bakgrund av Europadomstolens resonemang i *Omwenyeye* mot Tyskland (se avsnitt 5.1.2.) bör en skyldighet att vistas inom en kommun eller ett län inte heller anses utgöra en begränsning av asylsökandes rörelsefrihet enligt artikel 2 i Europakonventionens fjärde tilläggsprotokoll. Däremot skulle de samlade åtgärderna kunna anses utgöra en sådan inskränkning. Utredningen återkommer till detta avslutningsvis i kapitlet.

Förslaget innebär att artikel 8.1 i det nya omarbetade mottagandedirektivet genomförs i svensk rätt.

5.3.2 Områdets omfattning

Av det nya omarbetade mottagandedirektivet följer att medlemsstaterna ska säkerställa att sökande har faktisk tillgång till sina rättigheter enligt direktivet och till förfarandegarantierna i det anvisade området. Det anvisade området ska vara tillräckligt stort, medge tillgång till nödvändig offentlig infrastruktur och inte påverka sökandenas omistliga privatlivssfär (artikel 8.3). Detta hindrar i och för sig inte att välfärdstjänster såsom nödvändig sjukvård och utbildning tillhandahålls på eller i anslutning till asylboendena. Utredningen bedömer dock att det varken skulle vara praktiskt eller kostnadsmässigt försvarbart i Sverige, med hänsyn till att förhållandevis få asylsökande tas emot och att de insatser som asylsökande har rätt till i dag tillhandahålls inom ramen för det ordinarie välfärdssystemet. Som tidigare framhållits bedömer utredningen också att det område som asylsökande ska vara skyldiga att vistas inom ska ge utrymme att röra sig i ett samhälle och ta del av viss samhällsservice. Till exempel bör det finnas möjlighet att besöka dagligvaruhandel, bibliotek, parker, idrottsanläggningar och lekplatser. Detta får anses ha stor betydelse för asylsökandes mående generellt, och blir särskilt angeläget med hänsyn till att en stor andel av de asylsökande är familjer med barn. Området bör således omfatta åtminstone en större tätort eller en stad.

Hänsyn behöver också tas till att det måste vara enkelt både för de asylsökande och för andra aktörer att ta reda på vad området har för gränser. Det är därför lämpligt att utgå från de administrativa enheter som redan finns i Sverige, såsom kommuner eller län. Såväl kommun- som länsgränser brukar vara markerade på kartor och kan sökas fram på till exempel Googles karttjänst. Det är också rimligt att utgå från sådana enheter med hänsyn till att det är kommunerna och regionerna som tillhandahåller de välfärdstjänster som asylsökande har rätt till.

Att det anvisade området enligt det nya omarbetade mottagandedirektivet ska ge tillräckligt utrymme för att garantera tillträde till alla förmåner enligt direktivet, får förstås så att asylsökande generellt sett ska kunna ta del av den vård och utbildning som de har rätt till utan att behöva lämna området. Detta innebär att området bör omfatta vårdenheter som tillhandahåller åtminstone akutsjukvård och mödravård samt förskola, förskoleklass, grundskola och gymnasieskola. För asylsökande som ska ha rätt att arbeta ska det också finnas

en faktisk möjlighet att tillträda arbetsmarknaden, vilket får anses innebära att det även ska finnas en viss möjlighet att söka arbete. Samtliga dessa faktorer bör vara uppfyllda om området begränsas till ett län. Om området däremot bestäms till en kommun kan det i många fall behöva utvidgas för att inkludera till exempel en akutmottagning eller en gymnasieskola.

Genom att låta området omfatta ett helt län går det således att undvika att bedömningar behöver göras specifikt för olika boenden eller enskilda fall, vilket bör innebära att hanteringen kring områdesbegränsningen kan förenklas betydligt. Det innebär i sin tur att Migrationsverket får en behövlig flexibilitet när det gäller att etablera, avveckla och flytta asylboenden. Dessutom blir det tydligare för de asylsökande vad som gäller när samma avgränsning gäller för alla. Etableringen av ett asylboende i ett visst område kan också förväntas medföra mindre påverkan på lokalsamhället om de asylsökande får möjlighet att röra sig fritt i hela länet. Samtidigt bör de fördelar som en områdesbegränsning förväntas medföra kunna uppfyllas oavsett om begränsningen innebär att asylsökande blir skyldiga att vistas inom ett visst län eller en eller flera kommuner. Utredningen föreslår mot denna bakgrund att det område som asylsökande ska vistas inom ska avgränsas till det län där deras asylboende är beläget.

Det kan emellertid komma att uppstå situationer då enskilda asylsökande har behov av, och rätt till, insatser som inte kan tillgodoses inom det aktuella länet. Till exempel kan det röra sig om specialistsjukvård som bara tillhandahålls på vissa sjukhus. Sådana situationer får då hanteras genom möjligheten att bevilja tillfälliga tillstånd att lämna området. Detsamma gäller om asylsökande har familjemedlemmar som bor i ett annat län. I den mån det är möjligt bör Migrationsverket dock ta hänsyn till sådana faktorer när asylsökande tilldelas plats på asylboende.

Migrationsverket bör också i rimlig utsträckning ta hänsyn till områdesbegränsningen när asylboenden etableras. Om boenden placeras i närheten av en länsgräns är det särskilt viktigt att de asylsökande får tydlig information om var gränserna går.

Området ska anges på asylsökandes mottagandekort

Utredningen föreslår att det län som en asylsökande ska vara skyldig att vistas inom ska anges på hans eller hennes mottagandekort. Av artikel 29.4.d i asylprocedurförordningen följer bland annat att uppgift om huruvida sökanden har rätt att fritt förflytta sig inom hela eller en del av medlemsstatens territorium ska framgå av en sådan handling. Enligt artikel 5 och artikel 8.2 det nya omarbetade mottagandedirektivet ska medlemsstaterna så snart som möjligt och i god tid ge sökanden information om de mottagningsvillkor som gäller, vilket innefattar anvisning till ett geografiskt område. Informationen kan till exempel förmedlas genom avläsning av kortet. På så sätt kan området justeras utan att ett nytt kort behöver utfärdas om den asylsökande behöver flytta till ett annat asylboende. De asylsökande måste också få tydlig information om vilket område de är skyldiga att vistas inom och vilka konsekvenser det kan leda till att överträda områdesbegränsningen. Att den asylsökande själv kan läsa av sitt mottagandekort gör det enklare för personen att förstå vilket område han eller hon får visas i och innebär att den asylsökande alltid kan få information om det geografiska området på detta sätt.

Enligt det nya omarbetade mottagandedirektivet är medlemsstaterna inte skyldiga att fatta administrativa beslut om anvisning till ett geografiskt område och det finns inte heller någon uttrycklig rätt att överklaga sådana beslut (artikel 29). Däremot framgår att om det till följd av överklagande eller begäran om överprövning har fastställts att en sökande inte har beviljats faktisk tillgång till sina rättigheter enligt direktivet eller till förfarandegarantierna i förfarandet för internationellt skydd inom det geografiska området, är anvisningen av sökanden till detta geografiska område inte längre tillämplig (artikel 8.6).

Utredningens förslag innebär att de asylsökandes skyldighet att vistas inom ett visst område ska regleras i lag och att området ska bestämmas till det län där asylboendet är beläget. Detta kan inte anses utgöra ett beslut som enligt direktivet ska kunna överklagas. Det skulle inte heller vara lämpligt att införa en överklagandemöjlighet, eftersom skyldigheten att vistas inom ett område inte involverar några överväganden i det enskilda fallet. Däremot kommer det att finnas möjlighet att överklaga beslut om nedsättning av dagersättning som grundas på överträdelser av områdesbegränsningen. Det kommer

också gå att överklaga ett beslut om att neka tillfälligt tillstånd att lämna området.

5.3.3 Möjlighet att begära tillstånd för att vistas utanför området

Av det nya omarbetade mottagandedirektivet följer att tillstånd för att lämna området ska kunna beviljas av vederbörligen motiverade brådskande och allvarliga familjeskäl, eller för nödvändig medicinsk behandling som inte är tillgänglig inom det geografiska området (artikel 8.5 första stycket). Medlemsstaterna ska se till att beslut om vägran att bevilja tillstånd som avses i artikel 8.5 första stycket, som påverkar sökande individuellt, kan överklagas enligt de förfaranden som fastställts i nationellt rätt (artikel 29.1).

Utredningen föreslår att tillstånd att lämna området ska kunna beviljas under samma förutsättningar som tillstånd att utebli från närvarokontroll, det vill säga om det finns särskilda skäl (se avsnitt 5.2.4 ovan). Särskilda skäl att lämna det anvisade området kan till exempel föreligga när den asylsökande tillfälligt behöver sjukvård som inte kan erbjudas inom området, en anhörig som bor utanför området är sjuk eller den asylsökande ska delta i en familjesammankomst. Det kan också finnas särskilda skäl att lämna området tillfälligt för att besöka familjemedlemmar eller andra närstående. Däremot kan det inte anses utgöra särskilda skäl att arbeta utanför området.

På samma sätt som när det gäller tillstånd att utebli från kontrolltillfällen får en bedömning göras av omständigheterna i det enskilda fallet, med hänsyn till om den asylsökande tidigare har åsidosatt sina skyldigheter. Även barnets bästa ska beaktas när det är aktuellt. I avsnitt 5.2.4. redogörs för de särskilda hänsyn som bör tas för barn vad gäller tillstånd för frånvaro från närvarokontrollen. Samma avväganden bör göras vad gäller skyldigheten att vistas inom ett begränsat geografiskt område. Tillstånd för att vistas utanför anvisat område bör därmed som regel ges när det krävs för att barn fullt ut ska kunna delta i skolarbete och skolans aktiviteter i övrigt, till exempel för skolutflykter. Det är även rimligt att föräldrar som ska resa med eller på annat sätt delta i sådana aktiviteter får ett sådant tillstånd. Motsvarande bör gälla deltagande i vissa fritidsaktiviteter som bedöms vara viktiga för barnet.

Den asylsökande måste också ange var han eller hon ska vistas och lämna kontaktuppgifter.

Ett tillstånd att vistas utanför det anvisade området ska motsvara den tid som den asylsökande planerar att vara borta och kan gälla under lång tid när det är nödvändigt, samt förlängas vid behov. I vissa fall kan omständigheterna innebära att den asylsökande både behöver lämna det anvisade området och utebli från ett eller flera kontrolltillfällen. I sådana situationer ska tillstånden kunna lämnas samtidigt.

Ett tillstånd att lämna området kan noteras på lämpligt sätt, och behöver inte framgå av mottagandekortet. Om tillstånd inte beviljas ska ett särskilt beslut fattas med skälen för beslutet. Beslutet ska kunna överklagas. På samma sätt som när det gäller närvarokontrollen ska det inte krävas tillstånd för att inställa sig hos myndigheter och domstolar när närvaron är nödvändig. Asylsökande ska dock på förhand underrätta Migrationsverket om sådana avtalade möten (det nya omarbetade mottagandedirektivet artikel 8.5 tredje stycket).

5.3.4 Författningsreglering

Av mottagandelagen ska framgå en asylsökande ska vistas inom det län som asylboendet där de har tilldelats plats ligger i. Det ska även framgå av lagen att Migrationsverket ska bevilja en utlänning ett tillstånd att lämna området under en viss tid om det finns särskilda skäl. Ett beslut att inte bevilja tillfälligt tillstånd att lämna anvisat län kan överklagas enligt den ordning som framgår av lagen.

5.3.5 Polismyndigheten ska underrätta Migrationsverket om asylsökande vistas utanför området

Det kan komma att uppstå situationer då en asylsökande kontrolleras av Polismyndigheten och det framkommer att denne befinner sig utanför det län som han eller hon är skyldig att vistas inom. Sådana situationer kan till exempel förväntas uppstå när inre utlänningskontroller genomförs. För att Migrationsverket ska få kännedom om att någon har anträffats utanför området bör Polismyndigheten ha en skyldighet att underrätta verket om det. Utredningen föreslår därför att en underrättelseskyldighet för Polismyndigheten ska införas i mottagandeförordningen.

Underrättelseskyldigheten innebär att Polismyndigheten ska meddela Migrationsverket om en asylsökande som omfattas av mottagandelagen anträffas utanför det område som har angetts på dennes mottagandekort. Migrationsverket bör därefter undersöka om den asylsökande har haft tillstånd att vistas utanför området och, om så inte är fallet, ta ställning till om dagersättningen ska sättas ned (se nedan). Som tidigare angetts innebär områdesbegränsningen inte att en asylsökande kan återföras till det län som han eller hon är skyldig att vistas inom med tvång.

Uppgiften om att en person vistas utanför området innebär indirekt att personen omfattas av mottagandelagen, vilket, beroende på omständigheterna, kan vara känsligt. Den föreslagna underrättelseskyldigheten innebär att uppgiften kan överföras även om den skulle omfattas av sekretess. I sådana situationer kan uppgiften skyddas av sekretess enligt 37 kap. 1 eller 21 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), som gäller både hos Polismyndigheten och hos Migrationsverket. Båda myndigheterna bedöms också ha stöd i utlänningsdatalagen för att överföra och behandla uppgiften (2, 3, 11 och 13 §§ utlänningsdatalagen). Se kapitel 11 för mer information om sekretess och personuppgiftsbehandling. Underrättelsen bör kunna lämnas på det sätt som myndigheterna anser är lämpligt. Om en person skulle anträffas utanför sitt län flera dagar i rad bör det framgå av underrättelserna.

5.4 Migrationsverket ska i vissa situationer kunna fatta individuella beslut om boendeskyldighet och anmälningsskyldighet

Utredningens förslag: Migrationsverket ska i vissa situationer vid behov kunna fatta ett individuellt beslut om boendeskyldighet för en asylsökande av hänsyn till allmän ordning eller för att effektivt hindra den asylsökande från att avvika. I dessa situationer ska Migrationsverket även kunna fatta individuella beslut om skyldighet att anmäla sig till Migrationsverket vid vissa angivna tidpunkter, för att säkerställa att beslutet om boendeskyldighet följs eller för att förhindra att sökande avviker.

5.4.1 Skäl för förslaget

Så som redogjorts för tidigare i detta kapitel innebär utredningens förslag att rätten till dagersättning ska upphöra om asylsökande inte bor på sitt anvisat asylboende. Om en asylsökande inte vistas i det geografiska område som anvisats ska även dagersättningen kunna sättas ned. I utredningens uppdrag ingår även att om möjligt föreslå åtgärder och sanktioner som kan förväntas utgöra mer effektiva påtryckningsmedel för att skyldigheterna ska uppfyllas. En skyldighet att anmäla sig till Migrationsverket kan utgöra en sådan åtgärd. Utredningen bedömer att en anmälningsskyldighet i vissa fall bör kunna införas utan att det medför alltför omfattande administration och kostnader. En anmälningsskyldighet kan bli ett effektivt och pålitligt sätt för Migrationsverket att kontrollera var en asylsökande befinner sig.

Enligt artikel 9.1. i det nya omarbetade mottagandedirektivet får medlemsstaterna vid behov, besluta att en sökande får bo endast på en bestämd plats, av hänsyn till allmän ordning eller för att hindra sökanden från att avvika. Direktivet kräver att myndigheterna fattar individuella och överklagbara beslut rörande ett sådant boende. Medlemsstaterna får också vid behov kräva att sökande anmäler sig till behöriga myndigheter vid en viss angiven tidpunkt eller med rimliga intervall. En anmälningsskyldighet bör inte ensamt kunna jämföras med ett frihetsberövande enligt artikel 5 i Europakonventionen, även om den skulle vara omfattande. Däremot utgör den en begränsning av rätten till rörelsefrihet enligt artikel 2 i konventionens fjärde tilläggsprotokoll. Begränsningen bör anses utgöra en proportionerlig åtgärd för att upprätthålla kontrollen över var asylsökande befinner sig och säkerställa att de är tillgängliga för prövningen av asylansökan och andra insatser. Detta ryms inom de syften som kan motivera inskränkningar av rättigheten enligt artikeln. En möjlighet att ålägga en asylsökande anmälningsskyldighet av hänsyn till allmän ordning eller om det finns en avvikanderisk är således möjlig att införa i detta sammanhang.

Sammanfattningsvis ska Migrationsverket vid behov i vissa situationer kunna fatta individuella beslut om att en asylsökande endast får bo på en viss bestämd plats. Sådana beslut får fattas av hänsyn till allmän ordning eller för att hindra den sökande från att avvika. Till boendeskyldigheten ska kopplas ett individuellt beslut om anmälningsskyldighet.

5.4.2 Begreppen allmän ordning och avvikanderisk

Utredningens förslag innebär alltså att Migrationsverket i vissa situationer ska kunna fatta individuella beslut om boendeskyldighet och anmälningsskyldighet för en asylsökande. Så som redogjorts för är tillämpningen av de föreslagna bestämmelserna om beslut om boendeskyldighet och anmälningsskyldighet i mottagandelagen knuten till begreppen allmän ordning och avvikanderisk i det nya omarbetade mottagandedirektivet. Enligt direktivet får medlemsstaterna vid behov besluta att en sökande får bo endast på en bestämd plats, av hänsyn till allmän ordning eller för att hindra sökanden från att avvika när det finns en risk för avvikande, särskilt när det gäller sökande som omfattas av Dublinförordningen (artikel 9.1). I kommissionens ursprungliga förslag till omarbetat mottagandedirektiv hänvisas bland annat till att ett av syftena med bestämmelsen är en skyndsam prövning och effektiv uppföljning av ett förfarande för fastställande av ansvarig medlemsstat i enlighet med Dublinförordningen.

Innebörden av begreppen allmän ordning och avvikanderisk utvecklas i det följande.

Allmän ordning

Utredningens bedömning: Begreppet allmän ordning har den innebörd som följer av EU-rätten.

Begreppet allmän ordning har den innebörd som följer av EU-rätten. Enligt EU-domstolens praxis om ”allmän ordning och säkerhet” bör begreppet allmän ordning tolkas restriktivt så att räckvidden inte bestäms ensidigt av varje medlemsstat utan kontroll av EU:s institutioner (C-47/74)²⁵. Utifrån nationella behov finns emellertid ett visst utrymme att avgöra vad hänsynen till allmän ordning kräver. Detta kan variera mellan olika tider och från en stat till en annan och kan påverkas av många faktorer, till exempel förekomsten av brottslighet i en medlemsstat (se EU-domstolens domar C-47/74 och C-373/13²⁶ samt Migrationsöverdomstolens avgörande MIG 2017:11).

²⁵ Dom den 4 december 1974 i mål C-47/74.

²⁶ Dom den 24 juni 2015 i mål C-373/13.

Begreppet allmän ordning har olika betydelse i olika direktiv och ska tolkas direktivkonformt. Någon direkt ledning till hur begreppet ska tolkas i mottagandedirektivets sammanhang finns ännu inte i praxis. Enligt utredningen skulle den specifika hänvisningen till Dublinhanteringen i artikel 9.1 i det nya omarbetade mottagandedirektivet möjligen kunna tolkas som att det när det gäller den aktuella bestämmelsen inte krävs lika allvarliga störningar av allmän ordning som i andra fall. Att man i direktivet inte heller nämner begreppet ”inre säkerhet” innebär möjligen att situationer som omfattar detta begrepp inte avses här.

Enligt asylprocedurförordningen framgår uttryckligen att begreppet allmän ordning bland annat kan tillämpas när någon dömts för ett grovt brott enligt (skäl 74 i ingressen).

Även andra situationer än då personer begått brott kan omfattas av begreppet hänsyn till allmän ordning. Detta kan till exempel handla om situationer då personer utesluts från, eller vägrats, statusförklaring eller tillhör eller stödjer en terroristorganisation. Det kan också till exempel röra sig om situationer då personer haft en uppsatt roll i en repressiv regim eller varit aktiva i militären i ett land där folkrättsbrott begås.

Bedömningen av om det finnas skäl för ett beslut om boendeskylldigheter och anmälningsskyldighet med hänsyn till allmän ordning eller på grund av avvikanderisk får ske av Migrationsverket i det enskilda fallet utifrån den vägledning som finns i praxis från EU-domstolen och Migrationsöverdomstolen.

Avvikanderisk

Utredningens förslag: Det ska framgå av mottagandelagen att vid bedömning av om det finns risk för att en utlänning avviker ska endast kriterierna i 1 kap. 15 § utlänningslagen beaktas.

Enligt artikel 9.1 i det nya omarbetade mottagandedirektivet får medlemsstaterna vid behov besluta att en sökande får bo endast på en bestämd plats, av hänsyn till allmän ordning eller för att hindra sökanden från att avvika. I artikel 2 p. 11 i samma direktiv anges som definition av risk för avvikan: förekomsten av specifika skäl och omständigheter i ett enskilt fall, grundade på objektiva kriterier fastställda i

nationell rätt, vilka ger anledning att anta att en sökande kan komma att avvika.

I skäl 24 i direktivet anges vidare att om medlemsstaterna i sin nationella rätt definierar de objektiva kriterier som är relevanta för att fastställa en risk för avvikande enligt detta direktiv, kan de beakta sådana faktorer som sökandens samarbete med behöriga myndigheter eller efterlevnad av förfarandekrav, sökandens anknytning till medlemsstaten, och huruvida ansökan om internationellt skydd har avisats som icke prövningsbar eller avslagits som uppenbart ogrundad.

Sverige har i nationell rätt fastställt vilka hänsyn som får tas vid bedömandet av avvikanderisk vid tillämpningen av utlänningslagen, genom en bestämmelse i 1 kap. 15 § utlänningslagen. Enligt bestämmelsen får vid en bedömning av avvikanderisk endast tas hänsyn till om utlänningen:

1. tidigare har hållit sig undan,
2. har uppgett att han eller hon inte har för avsikt att lämna landet efter ett beslut om avvisning eller utvisning,
3. har uppträtt under någon identitet som var felaktig,
4. inte har medverkat till att klarlägga sin identitet och därigenom försvårat prövningen av sin ansökan om uppehållstillstånd,
5. medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller undanhållit väsentlig information,
6. tidigare har överträtt ett meddelat återreseförbud,
7. har dömts för ett brott som kan leda till fängelse, eller
8. har utvisats av allmän domstol på grund av brott.

Utredningen anser att vid bedömning av avvikanderisk enligt mottagandelagen ska det som anges i 1 kap. 15 § utlänningslagen gälla. Det bör således framgå av lagen att vid bedömning av om det finns risk för att en utlänning avviker ska endast kriterierna i 1 kap. 15 § utlänningslagen beaktas.

5.4.3 Hur anmälningsskyldigheten ska genomföras

Utredningens förslag: Närmare bestämmelser om utformningen av anmälningsskyldigheten ska regleras i förordning eller i en myndighets föreskrifter.

Ett individuellt beslut om anmälningsskyldighet innebär att den asylsökande inte ska delta i närvarokontroll.

I avsnitt 5.2.2 redogörs för hur den närvarokontroll som ska gälla allmänt för asylsökande ska genomföras. Som utgångspunkt bör den anmälningsskyldighet som ska gälla i vissa situationer genomföras på ett liknande sätt som den generella närvarokontrollen. Detta utvecklas i avsnitt 5.2.2.

Utredningen anser att det skulle vara opraktiskt och onödigt om en asylsökande skulle behöva anmäla sig enligt två olika system. Mot denna bakgrund är det enligt utredningens bedömning rimligt att ett individuellt beslut om anmälningsskyldighet innebär att den asylsökande inte ska delta i den generella närvarokontrollen. Det ska därför framgå av lagen att ett beslut om anmälningsskyldighet medför att den asylsökande inte ska delta i närvarokontroll.

Vilket kontrollsystem som kan anses vara mest lämpligt på ett asylboende är beroende av flera faktorer, såsom boendets fysiska utformning, hur många som bor där och i vilken utsträckning boendet kan bemannas med Migrationsverkets personal. Förutsättningarna på olika boenden kan också komma att ändras över tid. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att frågan hur anmälningsskyldigheten ska genomföras inte bör regleras i mottagandelagen. I stället bör den närmare utformningen kunna bestämmas av regeringen eller Migrationsverket, så att systemet kan utformas med hänsyn till rådande boendebestånd och behov. Utredningen föreslår således att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, ska kunna meddela föreskrifter om hur anmälningsskyldigheten ska genomföras.

5.4.4 Anmälningsskyldighetens omfattning

Utredningens förslag: Närmare bestämmelser om omfattningen av anmälningsskyldigheten ska regleras i förordning eller i en myndighets föreskrifter.

I avsnitt 5.2.3 redogörs för omfattningen av den närvarokontroll av asylsökande som ska gälla generellt. Anmälningsskyldigheten bör dock kunna anpassas efter den asylsökandes individuella situation vilket kan motivera att anmälningsskyldigheten gäller fler dagar per vecka. Anmälningsskyldighetens omfattning bör inte regleras i lag. Det kan vidare ha betydelse till exempel var asylboendet ligger i förhållande till samhällsservice, om det finns möjlighet till självhushållning eller om måltider serveras vissa tider samt hur många som bor på boendet och som således ska anmäla sig samtidigt. Dessutom kan olika tider vara lämpliga på olika boenden, och anpassningar behöva göras när det gäller asylsökande med särskilda behov.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att den närmare utformningen ska kunna bestämmas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Som allmän utgångspunkt bör dock gälla att anmälningsskyldigheten ska genomföras under ett visst tidsspänn, som inte ska hindra skolgång, möten med myndigheter, deltagande i aktiviteter som anordnas för asylsökande eller arbete under ordinarie arbetstider. Detta innebär att anmälningstillfällena normalt bör vara ett antal timmar på morgonen eller på kvällen.

5.4.5 Möjlighet att begära tillstånd för frånvaro

Utredningens förslag: En asylsökande med ett individuellt beslut om anmälningsskyldighet ska kunna beviljas tillstånd att utebli från ett eller flera anmälningstillfällen om det finns särskilda skäl.

Enligt det nya omarbetade mottagandedirektivet får medlemsstaterna bevilja sökanden ett tillstånd att tillfälligt bo utanför den bestämda plats som anvisats (artikel 9.3). Detta får anses innebära att tillstånd också ska kunna beviljas för att tillfälligt utebli från anmälningstillfällen. Beslut om tillstånd ska enligt direktivet fattas på individuell, objektiv och opartisk grund och ska motiveras om de går den asylsökande emot (artikel 9.3). Besluten ska vara överklagbara (artikel 9.5).

I avsnitt 5.2.4 redogörs för hur möjligheten att få tillstånd för frånvaro från den närvarokontroll av asylsökande som ska gälla generellt ska se ut. Liknande överväganden är aktuella här. Mot bakgrund av att detta villkor gäller personer som till exempel bedömts ha en

avvikanderisk bör dock möjligheten att få tillstånd till frånvaro begränsas i förhållande till vad som gäller vid den generella närvarokontrollen. Möjligheten att beviljas tillstånd för frånvaro bör enligt utredningen begränsas till situationer där den asylsökande behöver nödvändig medicinsk behandling eller motsvarande skäl.

5.4.6 Anmälningsskyldigheten ska inte gälla barn under 16 år

Utredningens förslag: Anmälningsskyldigheten ska inte gälla barn under 16 år.

I avsnitt 5.2.5 redogörs för vilka övervägande som gjorts vad avser närvarokontroll för barn som ska gälla generellt över 16 år. Likande resonemang är relevant även avseenden den aktuella anmälningsskyldigheten. Detta utvecklas i avsnitt 5.2.5. Utredningen bedömer att anmälningsskyldigheten inte ska gälla barn under 16 år.

5.4.7 Asylansökan kan komma att betraktas som återkallad om anmälningsskyldigheten inte fullgörs

I den nya asylprocedurförordningen finns bestämmelser om implicit återkallelse enligt vilka en asylansökan kan komma att betraktas som implicit återkallad bland annat om den asylsökande vid upprepade tillfällen inte fullgör en sådan individuell anmälningsskyldighet som nu föreslås av utredningen (se artikel 4.1. e och artikel 9.4 i förordningen). Utredningen lämnar därför inget förslag i denna del.

5.4.8 Överklagbarhet

Utredningens bedömning: Beslut om boendeskyldighet och anmälningsskyldighet bör kunna överklagas till förvaltningsdomstol.

Medlemsstaterna ska enligt artikel 9.5 i det nya omarbetade mottagandedirektivet säkerställa att de beslut som fattas enligt artikeln prövas av en rättslig myndighet på eget initiativ när besluten har till-

lämpats i mer än två månader, eller att besluten kan överklagas på begäran av den berörda sökande.

Enligt ordalydelsen i artikeln ska de beslut som fattas enligt artikeln prövas av en rättslig myndighet på eget initiativ ”eller” vara överklagbara. Eftersom bestämmelsen i denna del inte innehåller ett ”och” tolkar utredningen detta som att endast en av möjligheterna ska finnas. Begreppet ”rättslig myndighet” är ett unionsrättsligt begrepp. I detta innefattas traditionellt sett myndigheter som deltar i rättsskipningen²⁷, till skillnad från bland annat förvaltningsmyndigheter. Även i återvändandedirektivet²⁸ och i den nya asylprocedurförordningen görs en åtskillnad mellan rättslig myndighet och förvaltningsmyndighet (återvändandedirektivet artikel 13 och 15) och mellan rättslig myndighet och administrativ myndighet (asylprocedurförordningen artikel 2.12 och artikel 11 med flera). Det kan mot denna bakgrund konstateras att Migrationsverket inte utgör en sådan rättslig myndighet som avses i artikel 9.5. Skyldigheten att göra en prövning på eget initiativ, en s.k. ex officio-prövning, av det aktuella beslutet skulle därför falla på domstolarna. Mot bakgrund av att det är Migrationsverket som har kunskap om de omständigheter som ligger till grund för bedömningen av allmän ordning och avvikanterisk och att det är verket som har vetskap om vilka beslut som tagit i detta avseende är ett system med rätt till överklagande av de aktuella besluten mer lämpligt än att en ex officio-prövning ska göras av förvaltningsdomstol.

5.4.9 Författningsreglering

Av mottagandelagen ska framgå att Migrationsverket har möjlighet att besluta att en sökande får bo endast på en bestämd plats samt att han eller hon ska vara skyldig att anmäla sig där. Av lagen ska framgå att anmälningsskyldigheten innebär att asylsökande som är 16 år eller äldre ska anmäla sig till Migrationsverket på det sätt som Migrationsverket bestämmer. Besluten ska vara överklagbara.

Av lagen ska framgå att regeringen eller den myndigheten regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om omfattningen och utformningen av anmälningsskyldigheten.

²⁷ Jämför EU-domstolens domar C-453/16 PPU Özügel och C-477/16 Kovalkovas.

²⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

Migrationsverket ska bevilja tillfälligt tillstånd att utebli från ett eller flera anmälningstillfällen när det finns särskilda skäl.

5.4.10 Dataskydd och personuppgiftsbehandling

I avsnitt 5.2.7 redogörs för vilka övervägande som gjorts vad avser dataskydd och personuppgiftsbehandling vad rör den närvarokontroll av asylsökande som ska gälla generellt. Likande resonemang är relevanta även avseenden den aktuella anmälningsskyldigheten. Detta utvecklas i avsnitt 5.2.7. Utredningen bedömer att anmälningsskyldigheten inte ska gälla barn under 16 år. Utredningen bedömer att det finns stöd i befintlig lagstiftning för att Migrationsverket ska kunna registrera uppgifter om de asylsökandes närvaro vid anmälningstillfällena och behandla uppgifterna på avsett sätt. Närmare riktlinjer för hur uppgifterna ska samlas in och hanteras bör kunna utformas av Migrationsverket.

5.5 Dagersättningen ska sättas ned om den asylsökande vistas utanför det län där asylboendet är beläget eller åsidosätter en individuell anmälningsskyldighet

Utredningens förslag: Dagersättningen ska kunna sättas ned för asylsökande som utan tillstånd vistas utanför det län där deras asylboende är beläget eller åsidosätter en individuellt beslutad anmälningsskyldighet.

Beslutet om nedsatt dagsättning på grund av åsidosättande av områdesbegränsningen ska gälla i en vecka. Om den asylsökande skulle vistas utanför länet flera dagar i rad, bör varje dag föranleda en veckas nedsättning.

Beslut om nedsatt dagsättning på grund av åsidosättande av anmälningsskyldighet ska gälla två veckor. Om den asylsökande uteblir vid fler tillfällen ska ytterligare nedsättningar kunna göras med två veckor per tillfälle.

Dagersättningen ska inte sättas ned om åsidosättandet av områdesbegränsningen berodde på orsaker som den asylsökande inte rådde över.

5.5.1 Skälen för förslaget

I utredningens uppdrag ingår även att ta ställning till vilka sanktioner och eventuella incitament som en anmälningsskyldighet och en skyldighet att vistas inom ett visst område ska förenas med. Som framgår av tidigare avsnitt (avsnitt 5.4), föreslår utredningen att Migrationsverket i vissa situationer ska kunna fatta individuella beslut om skyldighet att bo på en bestämd plats och att anmäla sig där enligt artikel 9 i det nya omarbetade mottagandedirektivet. Av asylprocedureförordningen följer att en asylsökande ska betraktas som återkallad om en asylsökande vid upprepade tillfällen inte fullgör en sådan individuellt beslutad anmälningsskyldighet. För att motverka överträdelser och främja efterlevnaden av områdesbegränsningen bör även skyldigheten att vistas inom det län där asylboendet är beläget knytas till någon ytterligare sanktion.

Utredningen bedömer att överträdelser av områdesbegränsningen samt av ett individuellt beslut om skyldighet att bo på bestämd plats och att anmäla sig där ska kunna leda till att dagersättningen tillfälligt sätts ned. Detta får anses vara proportionerligt även i förhållande till enstaka överträdelser, och kan således förväntas bidra till att skyldigheterna efterlevs. Det utgör också en tydlig och förutsebar sanktion som är enkel att förhålla sig till.

Av det nya omarbetade mottagandedirektivet följer att tillhandahållandet av materiella mottagningsvillkor, däribland dagersättning (artikel 2.7), får villkoras att de asylsökande faktiskt är bosatta på de förläggningar som de anvisats i enlighet med artikel 7 (artikel 7.4). Detta innebär att det är möjligt att dra in eller sätta ned dagersättningen och särskilt bidrag om den asylsökande inte längre är faktiskt bosatt på asylboendet.

I artikel 23 finns ytterligare bestämmelser om beslut om inskränkning eller indragning av materiella mottagningsvillkor. Medlemsstaterna får enligt artikeln fatta beslut om nedsättning eller indragning av bland annat dagersättning om en asylsökande utan tillstånd lämnar ett anvisat geografiskt område eller den bostad på bestämd plats som anvisats enligt artikel 9, eller om personen avviker (artikel 23.2 a). Bestämmelsen reglerar inte vad som gäller om en asylsökande inte uppfyller medlemsstatens mekanismer för att verifiera att sökandena faktiskt är bosatta på de förläggningar som de anvisats. Enligt utredningens bedömning är det dock inte förenligt med det nya omarbetade

mottagandedirektivet att dra in materiella mottagningsvillkor för att en asylsökande inte deltar i en kontrollmekanism i form av närvarokontroll. Enligt artikel 7 i direktivet krävs att den asylsökande inte bor på boende för att han eller hon inte ska ha rätt till materiella mottagningsvillkor. Närvarokontrollen bör dock kunna ses som ett verktyg för att säkerställa efterlevnaden av att en asylsökande bor enbart på tilldelat asylboende. Så som redogjorts för tidigare kan omständigheten att en asylsökande uteblir från närvarokontroller ligga till grund för bedömningen av om en person anses bo på asylboendet på det sätt som krävs för att få dagersättning och särskilt bidrag.

5.5.2 Förutsättningar för att dagersättningen ska sättas ned

Utredningen föreslår att dagersättningen ska kunna sättas ned om en asylsökande vistas utanför det anvisade området eller inte fullgör en individuellt beslutad anmälningsskyldighet.

Den asylsökande vistas utanför det aktuella länet

När det gäller områdesbegränsningen måste det beaktas att sådana överträdelser inte kan förväntas uppdagas särskilt ofta. För att nedläggning av dagersättningen ska utgöra ett incitament att stanna inom länet, bör dagersättningen därför kunna sättas ned vid varje tillfälle områdesbegränsningen överträds. I annat fall skulle en asylsökande kunna vistas obegränsat utanför området tills han eller hon anträffas utan att riskera att det leder till några konsekvenser.

Utredningen föreslår således att dagersättningen ska kunna sättas ned när en asylsökande har vistats utanför det län där hans eller hennes asylboende är beläget. I sådana fall framstår det som proportionerligt att sätta ned ersättningen med ett belopp som motsvarar en vecka. Om skyldigheten åsidosätts vid fler tillfällen under en månad ska beslutet gälla i ytterligare en vecka för varje tillfälle. Med månad avses i detta sammanhang en tidsperiod om 30 dagar, inte kalendermånad.

Dagersättningen ska inte sättas ned om den asylsökande har haft tillstånd att tillfälligt vistas utanför länet eller har inställt sig hos en domstol eller myndighet när närvaron har varit nödvändig (se avsnitt 5.3.3).

Den asylsökande uppfyller inte en individuell anmälningsskyldighet

Utredningen föreslår att dagersättningen även ska kunna sättas ned när en asylsökande som har fått individuella beslut om boendeskyldighet och anmälningsskyldighet har uteblivit från ett anmälningstillfälle. Beslutet om nedsättning ska då gälla under två veckor, vilket innebär att den asylsökandes ersättning dras in helt under motsvarande tid vid kommande utbetalning. Om en person uteblir vid fler tillfällen ska ytterligare nedsättningar kunna göras med två veckor per tillfälle. Utredningen bedömer att det är befogat att dagersättningen sätts ner direkt och att den ersättning som dras in är kännbar vid överträdelser av ett individuellt beslut om anmälningsskyldighet. Så som framgår av artikel 9.5 i det nya omarbetade mottagandedirektivet ska den asylsökande underrättas skriftligt om ett beslut om boendeskyldighet och anmälningsskyldighet samt om följderna av att inte efterleva de skyldigheter som beslutet innebär. Medlemsstaterna ska ge den asylsökande denna information på ett språk som han eller hon förstår eller rimligen kan förväntas förstå och i en koncis, tydlig, begriplig och lättillgänglig form med användning av ett klart och tydligt språk. Enligt asylprocedurförordningen kan underlåtelse att fullgöra sin anmälningsskyldighet innebära att frågan om implicit återkallelse aktualiseras.

Förslaget får anses utgöra en rimlig avvägning mellan de olika hänsyn som ska beaktas och en proportionerlig sanktion mot personer som upprepat åsidosatt sin anmälningsskyldighet.

Anmälningstillfällen som den asylsökande har haft tillstånd att utebli från ska inte räknas i bedömningen (se avsnitt 5.2.4 ovan). Det samma gäller tillfällen då den asylsökande har inställt sig hos domstolar eller myndigheter, när närvaron har varit nödvändig.

Åsidosättandet ska inte bero på orsaker som den asylsökande inte rådde över

Enligt artikel 23.4 i de nya omarbetade mottagandedirektivet ska beslut om nedsättning av dagersättning fattas på objektiv och opartisk grund efter prövning i det enskilda ärendet. De skäl som ligger till grund för beslutet ska anges. Beslutet ska grundas på sökandens speciella situation, särskilt när det gäller asylsökande med särskilda

mottagningsbehov med beaktande av proportionalitetsprincipen. Av artikel framgår vidare att medlemsstaterna ska säkerställa tillträde till hälso- och sjukvård i enlighet med direktivet och säkerställa en levnadsstandard för alla asylsökande i enlighet med unionsrätten, inbegripet stadgan, och internationella skyldigheter.

Vid bedömningen av om dagersättningen ska sättas ned ska hänsyn således tas till omständigheterna kring överträdelsen i det enskilda fallet. Utredningen bedömer att om en asylsökande har uteblivit från anmälningstillfällen eller vistats utanför området på grund av orsaker som han eller hon inte rådde över, bör dagersättningen inte sättas ned. Sådana situationer kan uppstå när det inte har funnits möjlighet att söka tillstånd på förhand, till exempel när någon oförutsett har lagts in på sjukhus eller på annat sätt behövt söka vård.

5.5.3 Beslut om nedsättning

Migrationsverket ska alltså kunna besluta att dagersättningen ska sättas ned tillfälligt när en asylsökande har vistats utanför det län där hans eller hennes asylboende är beläget, eller åsidosatt en individuell anmälningsskyldighet och detta inte har berott på orsaker som den asylsökande inte rådde över. Nedsättningen ska avse hela det belopp som skulle ha betalats ut för motsvarande tid vid kommande utbetalning. Normalt betalas dagersättningen ut i förskott för en månad i taget. Att dagersättningen sätts ned får inte innebära att den berörde förlorar möjligheten att tillgodose grundläggande behov, såsom behovet av kost, kläder och basala hygienartiklar. Detta utvecklas i kapitel 8.

Innan Migrationsverket fattar beslut om nedsättning av dagersättning ska den asylsökande få del av informationen och möjlighet att yttra sig över den. Vid överträdelser av anmälningsskyldigheten eller områdesbegränsningen bör all information dokumenteras, vilket följer av 27 § förvaltningslagen (2017:900). Det är Migrationsverket som ska visa att det har funnits förutsättningar för att sätta ned dagersättningen. Beslut om nedsättning av dagersättningen gäller omedelbart, men kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Bestämmelsen om nedsättning av dagersättning föreslås vara fakultativ, vilket innebär att Migrationsverket har möjlighet, men ingen skyldighet, att sätta ned dagersättningen när förutsättningarna är uppfyllda. Detsamma gäller de bestämmelser om nedsättning som finns

i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. i dag. Vid prövningen av om dagersättningen ska sättas ned ska hänsyn tas till om den asylsökande tillhör en kategori av särskilt utsatta personer i enlighet med mottagandedirektivet. Om åtgärden rör barn ska principen om barnets bästa beaktas vid beslutet.

Som tidigare angetts gäller anmälningsskyldigheten inte barn under 16 år. Det innebär att dagersättning som avser ett barn under 16 år inte kan sättas ned på grund av att anmälningsskyldigheten har åsidosatts. När det rör sig om överträdelser av områdesbegränsningen kan dock även barnets dagersättning sättas ned.

5.6 Ytterligare konsekvenser om skyldigheterna inte uppfylls

5.6.1 Utredningens överväganden

Utredningen föreslår alltså att dagersättningen ska kunna sättas ned om en asylsökande vistas utanför det län där asylboendet är beläget, eller inte fullgör den anmälningsskyldighet som kan meddelas i vissa situationer. I utredningens uppdrag ingår också att överväga om skyldigheterna ska förenas med ytterligare sanktioner eller incitament.

Införandet av närvarokontroller och anmälningsskyldighet i vissa situationer innebär att det kommer att vara svårare att åsidosätta sina skyldigheter vad avser boendet vilket innebär att det blir svårt att bo någon annanstans än på den plats Migrationsverket bestämt. Av asylprocedurförordningen följer att en asylansökan kan betraktas som implicit återkallad om en asylsökande vid upprepade tillfällen underlåter att fullgöra sin anmälningsskyldighet.

Enligt den nya asylprocedurförordningen som ska tillämpas från och med den 11 juni 2026 kommer det inte längre, när en asylansökan bedömts som implicit återkallad, att finnas möjlighet att få en asylansökan prövad, såvida inte förutsättningarna för ny prövning är uppfyllda. Den asylsökande kommer då i stället att omfattas av de bestämmelser i mottagandelagen som gäller personer med avlägsnandebeslut. Som kommer att framgå av kommande kapitel, innebär det att personen åläggs motsvarande skyldigheter som asylsökande och riskerar att tas i förvar om skyldigheterna inte uppfylls. Det innebär också att personen blir skyldig att medverka till återvändandet och att rätten till dagersättning blir mer begränsad, samt att möjligheten att arbeta lagligt

i Sverige försvinner. Förslaget innebär således att det blir svårare att vistas i Sverige legalt om man inte anses vara i behov av skydd här.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att ytterligare sanktioner, såsom exempelvis straffrättsliga sanktioner eller avgifter, troligtvis skulle fylla en begränsad funktion vid sidan av möjligheten att betrakta asylansökan som återkallad. Om straffrättsliga sanktioner ska införas, bör de i första hand gälla i förhållande till personer med avlägsnandebeslut. Utredningen bedömer emellertid att det inte kan anses motiverat att införa sådana sanktioner innan de föreslagna regeländringarna har införts och det har kunnat utvärderas i vilken utsträckning skyldigheterna efterlevs. Dessa överväganden utvecklas i kapitel 7.

I de föreslagna regeländringarna kommer att medföra omfattande förändringar i mottagandesystemet, som innebär att det finns påtryckningsmedel för att bo på asylboende och att uppfylla sina skyldigheter både under Migrationsverkets prövning av asylansökan och när ett beslut om avvisning eller utvisning har fått laga kraft. Förslagen bör också kombineras med åtgärder som tar sikte på hur asylboenden lokaliseras och utformas, så att det kan innebära mervärden för de asylsökande att bo på asylboende. Avsikten är att de samlade förslagen ska medföra att boende på asylboende blir det normala. Det finns därför skäl att utgå från att de allra flesta asylsökande, i vart fall efter en övergångsperiod, kommer att bo på det asylboende där de har tilldelats plats.

5.7 Undantag från skyldigheterna i enskilda fall

Utredningens förslag innebär alltså att asylsökande ska bo på det asylboende där de har tilldelats plats och delta i närvarokontroll där samt vistas inom det län där asylboendet är beläget. Om skyldigheten att visats inom det anvisade område inte uppfylls kan dagersättningen sättas ned. I vissa situationer ska Migrationsverket även kunna fatta individuella beslut om att en asylsökande ska vara skyldig att bo på bestämd plats samt att anmäla sig där. Om anmälningsskyldigheten inte uppfylls kan dagersättningen sättas ned och asylansökan ska om denna skyldighet inte följs kunna betraktas som återkallad. För att syftena med åtgärderna ska kunna uppnås är det angeläget att skyldigheterna i den mån det är möjligt omfattar alla asylsökande.

Som framgått av föregående avsnitt innebär utredningens förslag att det finns utrymme att göra individuella bedömningar vid tillämpningen, genom möjligheten att bevilja tillfälliga tillstånd att utebli från närvarokontroll anmälningstillfällen eller vistas utanför det anvisade området. När asylsökande exempelvis vistas på sjukhus bör tillstånd normalt beviljas att inte inställa sig vid närvarokontroll eller anmälningstillfällen och vid behov vistas utanför det anvisade området. Om det framkommer att en asylsökandes underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter berodde på orsaker som han eller hon inte rådde över ska dagersättningen inte sättas ned. Detta får anses omfatta situationer då den asylsökande är föremål för frihetsberövanden i form av till exempel omhändertagande eller tvångsvård. Det får även anses omfatta att den asylsökande oförutsett blir inlagd på sjukhus, eller föremål för annan vård som kräver att den asylsökande bor någon annanstans än på asylboendet. Detsamma gäller om den asylsökande till exempel beviljas plats på ett skyddat boende. I sådana situationer leder det således inte till några konsekvenser om asylsökande inte uppfyller sina skyldigheter. I nämnda exempel kan det också förutsättas att kontakt tas med Migrationsverket i samband med inläggningen, frihetsberövandet eller placeringen och att Migrationsverket på något sätt får möjlighet att kontakta den asylsökande.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att nödvändiga undantag i enskilda fall kan göras inom ramen för möjligheten att söka tillfälliga tillstånd och prövningarna av om dagersättningen ska sättas ned. I det följande redovisar utredningen överväganden som gäller särskilda grupper.

5.7.1 Barn

Enligt barnkonventionen ska, vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa (artikel 3). Barnets bästa är ett flexibelt begrepp vars innebörd måste avgöras från fall till fall. Vid bedömningen måste hänsyn tas till flera olika faktorer, däribland barnets rätt att uttrycka sina åsikter, barnets identitet, bevarandet av barnets familjemiljö och möjlighet att upprätthålla relationer, samt barnets behov av omsorg, skydd och säkerhet. Principen

syftar till att säkerställa att barnet fullt och faktiskt kan åtnjuta alla rättigheter som erkänns i konventionen.

Av artikel 27 i barnkonventionen framgår vidare att konventionsstaterna erkänner varje barns rätt till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling. Föräldrarna har huvudansvaret för att säkerställa de levnadsvillkor som är nödvändiga för barnets utveckling, men konventionsstaterna ska bistå föräldrarna och vid behov tillhandahålla materiellt bistånd. Konventionsstaterna erkänner enligt artikel 31 även barnets rätt till vila och fritid, till lek och rekreation anpassad till barnets ålder och rätt att fritt delta i det kulturella och konstnärliga livet.

Barnkonventionens artikel 9 innehåller bestämmelser om statens skyldighet att säkerställa att ett barn inte skiljs från sina föräldrar mot deras vilja, utom när det är nödvändigt för barnets bästa. Barn som skiljs från en eller båda föräldrarna ska enligt artikeln ha möjlighet att upprätthålla kontakten med den andra föräldern. I artikel 16 anges också att inget barn får utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- eller familjeliv.

Konventionen innehåller även en särskild artikel som gäller barn som söker flyktingstatus. Enligt artikel 22 ska konventionsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att ett barn som söker flyktingstatus får lämpligt skydd och humanitärt bistånd vid åtnjutandet av rättigheterna i konventionen och andra internationella instrument som rör mänskliga rättigheter. Detta omfattar bland annat en skyldighet att verka för familjeåterförening.

Principen om barnets bästa återfinns även i mottagandedirektivet. Enligt direktivet ska medlemsstaterna säkerställa en levnadsstandard som är lämplig för de underårigas fysiska, psykologiska, andliga, moraliska och sociala utveckling (artikel 23.1). Vid bedömningen av barnets bästa ska medlemsstaterna enligt direktivet ta särskild hänsyn till möjligheterna till familjeåterförening, den underåriges välbefinnande och sociala utveckling, säkerhets- och trygghetshänsyn samt den underåriges åsikter, beroende på hans eller hennes mognad (artikel 23.2). Medlemsstaterna ska också se till att underåriga har möjlighet att delta i fritidsverksamhet, inklusive lekar och fritidsaktiviteter, som lämpar sig för deras ålder inom asylboendena, samt i utomhusaktiviteter (artikel 23.3). Underåriga barn till asylsökande eller sökande som är underåriga ska inkvarteras med sina föräldrar, ogifta underåriga syskon eller den vuxna som ansvarar för dem, förutsatt att detta är

till de berörda underårigas bästa (artikel 23.5). Mottagandedirektivet innehåller även flera bestämmelser som rör ensamkommande barn (artikel 24).

När det gäller ensamkommande barn bedömer utredningen, som nämnts att det nuvarande systemet för mottagande inte ska ändras. Ensamkommande barn ska även fortsättningsvis anvisas till en kommun och inte ha någon skyldighet att bo på asylboende. Detta utvecklas i kapitel 8.

Barn i familj

Utredningen har i sitt delbetänkande framhållit att det bör innebära flera fördelar för barn att bo på asylboende, i jämförelse med att bo i boenden som familjen har ordnat på egen hand. Denna bedömning kvarstår även med de förslag som nu lämnas. Även barnfamiljer ska således omfattas av skyldigheten att bo på asylboende och av de förslag som redovisas i detta kapitel. Hela familjens dagersättning ska också kunna upphöra om familjen inte uppfyller sin skyldighet att bo på det asylboende där de har tilldelats plats (se SOU 2022:64 s. 149 och kapitel 8).

När det gäller de närmare åtgärderna som föreslås har utredningen bedömt att barn under 16 år inte ska omfattas av närvarokontrollen eller anmälningsskyldighet.

Barn ska dock vara skyldiga att vistas inom det län där asylboendet är beläget, oavsett ålder. Utredningen har bedömt att skyldigheten bör omfatta hela familjen, eftersom det skulle kunna framstå som märkligt om yngre barn ges rätt att vistas i områden som föräldrarna inte har rätt att vara i. Detta innebär alltså att även barnets dagersättning kan sättas ned om familjen vistas utanför området.

Vid de bedömningar som görs inom ramen för förslagen ska principen om barnets bästa beaktas. Det gäller både när det rör sig om en åtgärd som avser ett barn och en åtgärd som berör barnets familjemedlemmar. Principen innebär bland annat att det ska göras en analys av vad beslutet får för konsekvenser för barnet. Utredningen bedömer att det bör innebära att en asylansökan i vissa fall inte ska betraktas som återkallad även om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda. Så kan till exempel vara fallet när familjen har återupptagit anmälningsskyldigheten eller kontakten med Migrationsverket när

bedömningen görs. Däremot kan det bli nödvändigt att betrakta även ett barns asylansökan som återkallad om Migrationsverket inte får kontakt med familjen. Det sker i viss utsträckning redan i dag, när en familj har avvikit och Migrationsverket bedömer att de har lämnat landet.

Principen om barnets bästa kan således komma att få särskilt genomslag när det gäller implicit återkallelse. Detta hänger samman med att ett sådant beslut får stora konsekvenser för barnet, och i viss utsträckning påverkar barnets möjligheter att få asylskäl prövade. Det framstår därför som rimligt att åtgärden inte får samma represiva funktion som när det gäller vuxna utan barn. När det däremot rör sig om beslut om dagersättning gör sig inte samma överväganden gällande. I sådana situationer kommer familjen alltid att behålla möjligheten att få dagersättning, om de bor på asylboende och uppfyller sina andra skyldigheter. De som bor på asylboende och tillfälligt saknar dagersättning kommer också att kunna få grundläggande behov tillgodosedda på annat sätt.

Utredningens förslag innebär att kontrollen på asylboendet förstärks, genom att familjemedlemmar över 16 år blir skyldiga att delta i närvarokontroll där. Om Migrationsverket har beslutat om en individuell anmälningsskyldighet kan det leda till konsekvenser för prövningen av asylansökan om anmälningsskyldigheten inte fullgörs. Utgångspunkten är också att asylsökande ska bo på särskilda center, vilket skulle kunna innebära särskilda påfrestningar för barn jämfört med att bo i en lägenhet som familjen inte delar med andra. Dessutom kommer familjen inte att kunna röra sig fritt i Sverige utan att först söka tillstånd att vistas utanför det län där asylboendet är beläget. Enligt utredningens uppfattning är det ofrånkomligt att de samlade effekterna av förslagen kan riskera att påverka barn negativt.

Mot denna bakgrund är det viktigt att barns behov får särskilt genomslag när asylboenden etableras och utformas. Utgångspunkten bör vara att boendet ska ge förutsättningar för att åstadkomma en så normal tillvaro som möjligt. Som tidigare framhållits, bör det finnas möjligheter att ta sig till en stad eller större tätort för att på så sätt kunna ta del av vanliga vardagliga aktiviteter som till exempel besök på lekplatser, parker och bibliotek. Boendena bör också utformas på ett sätt som ger utrymme både för avskildhet, vila, utveckling och rekreation. Detta får anses vara en förutsättning för att förslagen ska anses vara förenliga med barnkonventionen. Det förslag

som utredningen lämnade i delbetänkandet om att Migrationsverket skulle få i uppdrag att vidta åtgärder för att fler asylsökande ska bo på asylboende är således minst lika viktigt i förhållande till de åtgärder som föreslås nu (SOU 2022:64 s. 202 ff.)

En grundläggande förutsättning för att förslagen ska vara förenliga med barnkonventionen är också att det finns möjligheter för asylsökande barn eller föräldrar att upprätthålla kontakten med familjemedlemmar som inte bor på asylboendet. Förslagen ger utrymme för att vara borta mellan tillfällena för närvarokontroll eller anmälnings-skyldighet, till exempel för att besöka familjemedlemmar, släktingar eller vänner. Det finns också möjlighet att beviljas tillstånd att lämna det aktuella länet tillfälligt för att kunna göra sådana besök. Även när det gäller bedömningen av om tillstånd ska beviljas att utebli från kontroll- eller anmälningstillfällen eller vistas utanför länet ska särskild hänsyn tas till barnets behov. Det får generellt sett anses vara särskilt viktigt för barn att ha en viss möjlighet till miljöombyte och kunna träffa andra än de asylsökande som bor på asylboendet.

5.7.2 Personer med familjemedlemmar som inte är asylsökande

Frågan om sammanhållning av familjer är relevant även när den asylsökande inte är ett barn. När det rör sig om familjer utan minderåriga barn kan den internationella rätten däremot inte anses innebära något motsvarande krav på att familjemedlemmarna ska kunna bo tillsammans. Däremot får det anses följa av artikel 8 i Europakonventionen att det ska finnas möjlighet för familjemedlemmar att upprätthålla kontakten. Förslagen ger som nämnts visst utrymme för kortare besök hos familjemedlemmar, och tillstånd att lämna det aktuella länet. I den mån det är möjligt bör Migrationsverket också ta hänsyn till önskemål om att bo nära familjemedlemmar när platser tilldelas på asylboenden (se kapitel 8). Utredningen bedömer att förslagen får anses vara förenliga med rätten till privat- och familjeliv i Europakonventionen.

5.7.3 Personer med särskilda behov

När Migrationsverket tilldelar asylsökande boendeplatser ska hänsyn tas till individuella behov. När det gäller personer som har behov av särskilt stöd bedömer utredningen att kommunerna har ett ansvar för att ta ställning till insatser i form av stöd och hjälp i asylboende och insatser i form av särskilda boendeformer enligt socialtjänstlagen. Detta utvecklas i kapitel 9. Om en asylsökande som bor på Migrationsverkets asylboende inte har förmåga att delta i närvarokontroll eller fullgöra en individuell anmälningsskyldighet exempelvis på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning ska dagersättningen inte sättas ned. Som tidigare framgått ska dagersättningen inte heller sättas ned om den asylsökande är inlagd på vårdinrättning eller föremål för tvångsvård.

5.7.4 Personer med stark anknytning till en kommun

I tidigare kapitel har utredningen föreslagit att personer som är folkbokförda och har uppehållstillstånd inte ska omfattas av mottagandelagen om de ansöker om uppehållstillstånd på grund av asylskäl innan det tidigare uppehållstillståndet har löpt ut (se kapitel 4). Det gäller även om asylansökan inte skulle ha avgjorts när det tidigare uppehållstillståndet löper ut. Detta kommer således innebära att personer som har haft exempelvis uppehållstillstånd med tillfälligt skydd och har blivit folkbokförda inte kommer att omfattas av regelverket även om de skulle söka asyl, så länge de ansöker i tid. Mot denna bakgrund bör det inte bli särskilt vanligt förekommande att asylsökande som omfattas av mottagandelagen redan är etablerade i Sverige och har en stark anknytning till en kommun. Om en sådan person skulle ansöka om asyl för sent, och således omfattas av mottagandelagen, är det också rimligt att han eller hon omfattas av samma bestämmelser som andra asylsökande.

En liknande situation skulle även kunna uppstå när det gäller ensamkommande barn. Som framgått föreslår utredningen att det nuvarande systemet för mottagande av ensamkommande barn inte ska ändras. Reglerna gäller dock inte längre om personen fyller 18 år eller Migrationsverket gör bedömningen att personen är vuxen. I en sådan situation innebär utredningens förslag att ungdomen som utgångspunkt ska flytta till ett asylboende, delta i närvarokontroll där och vistas inom

ett begränsat område. Utredningen återkommer till detta i kapitel 8 (se avsnitt 8.2.6).

5.8 Undantag från skyldigheterna i särskilda situationer

Utredningens förslag: Regeringen ska kunna meddela föreskrifter om undantag från reglerna om närvarokontroll, anmälningsskyldighet och skyldighet att vistas inom ett begränsat område. Detta ska regleras genom en bestämmelse i mottagandelagen som anger att regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, kan meddela föreskrifter om undantag från de föreslagna bestämmelserna. Sådana föreskrifter kan meddelas om tillströmningen av asylsökande eller utlänningar som omfattas av massflyktsdirektivet har varit eller kan förväntas bli särskilt omfattande och det bedöms vara nödvändigt för att tillgodose behovet av platser på asylboenden.

Bestämmelsen om att föreskrifter som avviker från lagen får meddelas när 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 ska föras över till mottagandelagen.

I delbetänkandet föreslog utredningen att regeringen under vissa förutsättningar skulle ges rätt att meddela föreskrifter om undantag från de föreslagna bestämmelserna om att asylsökande ska bo på asylboende för att få dagersättning, särskilt bidrag och möjlighet att arbeta, samt om att personer som omfattas av massflyktsdirektivet ska bo på asylboende för att få dagersättning och särskilt bidrag. Sådana föreskrifter skulle kunna meddelas om tillströmningen av asylsökande har varit eller kan förväntas bli särskilt omfattande och det bedöms vara nödvändigt för att tillgodose behovet av platser på asylboenden, samt när massflyktsdirektivet har aktiverats. Föreskrifterna skulle vara tidsbegränsade. (Se vidare SOU 2022:64 s. 172 ff.).

Utredningen bedömer att de skäl som framfördes till stöd för förslaget i delbetänkandet gäller även i förhållande till de åtgärder som föreslås nu. Det finns därför anledning att föreslå motsvarande möjlighet till undantagsföreskrifter. Regeringen ska således kunna meddela föreskrifter om undantag från bestämmelserna om närvaro-

kontroll, anmälningsskyldighet och skyldigheten att vistas inom ett område. Sådana föreskrifter ska kunna meddelas om tillströmningen av asylsökande har varit eller kan förväntas bli särskilt omfattande och det bedöms vara nödvändigt för att tillgodose behovet av platser på asylboenden.

Detta innebär att föreskrifter kan meddelas som innebär att asylsökande tillfälligt kan ordna boende på egen hand utan begränsningar. Som framhållits i delbetänkandet, finns det dock inget hinder mot att föreskrifterna begränsas till asylsökande som befinner sig i en viss fas i asylprocessen eller att möjligheten att bo i boende som ordnats på egen hand begränsas på andra sätt.

När det gäller personer som har sökt eller beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd föreslår utredningen inte längre någon skyldighet att bo på asylboende (se kapitel 8). Sådana personer ska således kunna bo i eget boende med bibehållna förmåner. Till skillnad från vad som föreslogs i delbetänkandet, behöver undantagsföreskrifter därför inte kunna meddelas från de bestämmelser som gäller personer med tillfälligt skydd. Det bedöms inte heller finnas behov av att kunna meddela undantag från de bestämmelser som avser asylsökande när massflyktsdirektivet har aktiverats. I övrigt kvarstår de överväganden som redovisades i delbetänkandet.

Av 25 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. följer att föreskrifter som avviker från lagen även får meddelas när 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. Denna bestämmelse förs över till mottagandelagen. Även i sådana situationer kommer skyldigheterna således att kunna åsidosättas.

5.9 Förslagen är förenliga med internationell rätt och grundlag

Utredningens förslag innebär att asylsökande blir skyldiga att bo på det asylboende där de har tilldelats plats, uppfylla de krav som ingår i närvarokontroll på asylboendet och vistas inom det län där asylboendet är beläget. Dagersättningen ska kunna sättas ned tillfälligt om en asylsökande vistas utanför länet. I vissa situationer ska Migra-

tionsverket kunna fatta individuella beslut om skyldighet att bo på en bestämd plats och att anmäla sig där.

Det kommer att finnas möjlighet att ansöka om tillfälliga tillstånd att utebli från tillfällena för närvarokontroll, anmälningsstillfällen och att vistas utanför det aktuella länet. Sådana tillstånd ska beviljas om det finns särskilda skäl.

5.9.1 Åtgärderna har stöd i EU:s rättsakter

Förslagen har utformats i enlighet med flera bestämmelser i det nya omarbetade mottagandedirektivet och asylprocedurförordningen. Som tidigare angetts bedömer utredningen att EU-rätten inte kan anses utgöra något hinder mot att de föreslagna åtgärderna kombineras.

Skyldigheten att bo på asylboende

I det nya omarbetade mottagandedirektivet finns den rättsliga grunden för att ålägga asylsökande en generell skyldighet att bo på det asylboende där de har tilldelats plats i artikel 7. Artikel 7 innebär att medlemsstaten har rätt att anvisa asylsökande till asylboenden i syfte att hantera sina asyl- och mottagningssystem (artikel 7.2) och att rätten till materiella mottagningsvillkor kan villkoras av att den sökanden faktiskt bor där (artikel 7.4). Utredningen bedömer att förslaget om skyldigheten att bo på asylboende kan motiveras av hur staten vill hantera mottagningssystemet.

Det framgår vidare av den internationella utblicken att flertalet medlemsstater har nationell lagstiftning som innebär en skyldighet att bo på det boende som anvisats, bland annat genom att rätten till materiella mottagningsvillkor villkoras.

Utredningen bedömer således att det är förenligt med det nya omarbetade mottagandedirektivet att ålägga asylsökande en skyldighet att bo på det asylboende där de har tilldelats plats. Förslaget innebär att artikel 7.2, 7.4 och 7.5 i det nya omarbetade mottagandedirektivet genomförs i svensk rätt.

Närvarokontroll

Utredningen har föreslagit att asylsökande ska vara skyldiga att delta i närvarokontroll på asylboendet med stöd av artikel 7.5 i det nya omarbetade mottagandedirektivet. I artikeln anges att medlemsstaterna får införa mekanismer för att bedöma och tillgodose sina mottagnings-systems behov, inbegripet mekanismer för att verifiera att sökandena faktiskt är bosatta på de förläggningar som de anvisats. Närvarokontrollen syftar också till att kontrollera sökandenas faktiska närvaro på asylboendena (skäl 17 i ingressen). Som tidigare har framhållits bedömer utredningen att det är nödvändigt att samtliga asylsökande åläggs en närvarokontroll som ett led i att kunna kontrollera att skyldigheten att bo på asylboende efterlevs. Det bör också påpekas att den närvarokontroll som utredningen föreslår inte är mer begränsande för de asylsökande än en kontroll för att säkerställa att asylsökande bor på boendet. Eftersom det nya omarbetade mottagandedirektivet tillåter att samtliga asylsökande åläggs en skyldighet att bo på asylboende som kan knytas till rätten till materiella mottagningsvillkor, är det en rimlig tolkning att direktiven också tillåter att närvaron på asylboenden kontrolleras under hela den tid som skyldigheten att bo på asylboende gäller. Utredningen bedömer alltså att direktivet inte kan anses utgöra hinder mot att införa en sådan kontroll som föreslås. Förslaget innebär att artikel 7.5 i det nya omarbetade mottagandedirektivet genomförs i svensk rätt.

I det nya direktivet finns det inte några bestämmelser om att medlemsstaterna ska se till att det finns möjlighet att bevilja tillfälliga tillstånd för asylsökande att lämna ett asylboende som anvisats enligt artikel 7 eller att utebli från närvarokontroll (artikel 7.5). Eftersom närvarokontrollen i praktiken innebär en viss begränsning när det gäller de asylsökandes möjligheter att lämna asylboendet, har utredningen gjort bedömningen att tillfälliga tillstånd ska kunna beviljas att utebli från kontrolltillfällen, även om det inte följer direkt av det nya omarbetade mottagandedirektivet.

Områdesbegränsning

Förslaget om att asylsökande ska vara skyldiga att vistas i det län där asylboendet är beläget har sin grund i artikel 8.1 och 8.3 i det nya omarbetade mottagandedirektivet. Bestämmelsen anger att de sökande

får röra sig fritt på värdmedlemsstatens territorium eller inom ett område som har anvisats dem av medlemsstaten. Det anvisade området ska enligt artikeln medge tillgång till nödvändig offentlig infrastruktur, inte påverka den omistliga privatlivssfären och ge tillräckligt utrymme för att garantera tillträde till alla förmåner enligt direktivet. Utredningen bedömer att förslaget om att området avgränsas till ett län är väl förenligt med direktivet (se vidare avsnitt 5.3.2). Förslaget innebär också att det finns möjlighet att bevilja tillstånd att lämna området i enlighet artikel 8.5 i det omarbetade direktivet. Förslaget innebär att artikel 8 i det nya omarbetade mottagandedirektivet genomförs i nationell rätt.

Nedsättning av dagersättning

Utredningen har i sitt delbetänkande föreslagit att dagersättningen ska villkoras av att asylsökande bor på det asylboende där de har tilldelats plats, vilket innebär att dagersättningen ska upphöra om en asylsökande inte längre kan anses bo på boendet. Att rätten till materiella mottagningsvillkor får villkoras av att personen bor på anvisat asylboende framgår av det nya omarbetade mottagandedirektivet (artikel 7.4). Det är således möjligt att dra in eller sätta ned dagersättningen om den asylsökande inte längre är faktiskt bosatt på asylboendet.

Av artikel 23.3 i det nya omarbetade mottagandedirektivet följer att asylsökande under vissa förutsättningar ska kunna få tillbaka sin dagersättning om de på nytt uppfyller sina skyldigheter. Utredningens förslag innebär att rätten till logi kvarstår i sådana situationer, vilket innebär att asylsökande som har lämnat boendet kommer att kunna begära att bli tilldelade en boendeplats på nytt och på så sätt även få tillbaka dagersättningen. Det kommer således alltid att finnas möjlighet att få det bistånd som krävs för att tillgodose grundläggande behov, och på så sätt säkerställa värdiga levnadsvillkor för alla asylsökande. En förutsättning är emellertid att personens asylansökan inte har betraktats som återkallad och avslagits eller ärendet skrivits av. I sådana situationer är personen inte längre asylsökande och omfattas inte av bestämmelserna i mottagandedirektivet. Om en ny asylansökan görs och kan prövas kommer han eller hon dock att omfattas av de bestämmelser som gäller asylsökande på nytt.

I direktivet finns bestämmelser om att dagersättning får dras in eller sättas ned i artikel 23.2.a. Medlemsstaterna får enligt artikeln fatta beslut om nedsättning eller indragning av dagersättning om en asylsökande utan tillstånd lämnar ett anvisat geografiskt område eller den bostad på bestämd plats som anvisats enligt artikel 9, eller om personen avviker.

Utredningen har föreslagit att dagersättningen ska kunna sättas ned tillfälligt om den asylsökande inte bor kvar på sitt asylboende, inte uppfyller en individuell boende- och anmälningsskyldighet enligt artikel 9 i det nya omarbetade mottagandedirektivet eller vistas utanför det län där asylboendet är beläget. Utredningen bedömer att förslagen är förenliga med direktivet (se vidare avsnitt 5.4.2). Förslaget innebär att artikel 23.1, 23.2 a och 23.3 i direktivet genomförs i nationell rätt.

Även i situationer då dagersättningen sätts ned tillfälligt kommer asylsökande att ha möjlighet att tillgodose grundläggande behov (se kapitel 8).

Av det nya omarbetade mottagandedirektivet följer även ett krav på att medlemsstaterna under alla omständigheter ska säkerställa tillgången till sjukvård enligt direktivet. Utredningens förslag innebär inte att rätten till sjukvård villkoras, och den rätt som asylsökande har till vård kommer således att kvarstå även om dagersättningen har upphört eller satts ned tillfälligt. I vissa situationer är dagersättningen emellertid även avsedd att täcka kostnaden för vårdavgifter. Utredningen föreslår därför att kostnaden för vårdavgifter i sådana situationer i stället ska kunna ersättas genom särskilt bidrag (se kapitel 8). Förslagen är utformade så att alla asylsökande som bor på asylboende ska ha rätt till särskilt bidrag.

Asylsökande som inte bor på asylboende kommer alltid att ha möjlighet att flytta till ett asylboende, och således få rätt till särskilt bidrag som kan täcka vårdavgifter. Detta skulle dock kunna förstås så att rätten till ersättning för vårdavgifter, och således även tillgången till sjukvård, villkoras av att asylsökande bor på asylboende. Något sådant villkor kan inte uppställas enligt mottagandedirektivet. Däremot får medlemsstaterna enligt direktivet ställa som villkor för att bevilja materiella mottagningsvillkor och hälso- och sjukvård att de sökande inte har tillräckliga medel för att säkerställa en levnadsstandard som täcker deras behov av hälsa och uppehälle.

Utredningens förslag innebär att det i praktiken kommer att finnas begränsade möjligheter för asylsökande att bo någon annanstans än på asylboende, eftersom de måste delta i närvarokontrollen på asylboendet eller beviljas tillstånd att tillfälligt utebli från kontrolltillfällen. I den mån det ändå skulle förekomma att asylsökande ordnar boende på egen hand, och således fransäger sig rätten till dagersättning och särskilt bidrag, får det anses rimligt att utgå från att de även har tillräckliga egna medel för att täcka vårdavgifter. Vårdavgifter för asylsökande är lägre än de avgifter som normalt gäller.

Boendeskyldighet och anmälningsskyldighet i vissa situationer

Utredningen har föreslagit att Migrationsverket ska kunna fatta individuella beslut om att en asylsökande får bo endast på en bestämd plats och att han eller hon ska vara skyldig att anmäla sig till Migrationsverket på boendet, med stöd av artikel 9.1 och 9.2 i det nya omarbetade mottagandedirektivet. I bestämmelserna anges att medlemsstaterna vid behov får besluta att en sökande får bo endast på en bestämd plats, av hänsyn till allmän ordning eller för att hindra sökanden från att avvika. Medlemsstaterna får även kräva att asylsökande anmäler sig till de behöriga myndigheterna vid en viss given tidpunkt eller med rimliga intervall.

Som framhållits i avsnitt 5.5 bedömer utredningen att det är önskvärt att möjligheten att införa en anmälningsskyldighet i vissa situationer utnyttjas och att de asylsökande som kan omfattas av bestämmelserna ska åläggas en sådan anmälningsskyldighet. Eftersom förslagen utformats i enlighet med det nya omarbetade mottagandedirektivet utgör direktivet inte något hinder mot att införa en sådan individuell boendeskyldighet och anmälningsskyldighet som föreslås.

Enligt artikel 9.3 i det nya omarbetade mottagandedirektivet får medlemsstaterna bevilja sökanden tillstånd att tillfälligt bo utanför den bestämda plats som anvisats. Eftersom anmälningsskyldigheten i praktiken innebär en viss begränsning när det gäller de asylsökandes möjligheter att lämna asylboendet får detta anses innebära att tillstånd också ska kunna beviljas för att tillfälligt utebli från anmälningstillfällen.

Förslaget innebär att artikel 9 i det nya omarbetade mottagandedirektivet genomförs i svensk rätt.

Möjlighet att överklaga

I det nya omarbetade mottagandedirektivet finns bestämmelser om överklagande i artikel 29. Där anges att beslut i fråga om beviljande, indragning eller inskränkning av förmåner, beslut om vägran att bevilja tillfälligt tillstånd att lämna ett geografiskt område enligt artikel 8.5 första stycket eller beslut som fattas enligt artikel 9, som påverkar den sökanden individuellt, ska kunna överklagas enligt de förfaranden som fastställs i nationell rätt.

Utredningens förslag om att asylsökande ska vara skyldiga att bo på det asylboende där de har tilldelats plats och att vistas inom ett visst område har, som nämnts, sin grund artikel 7.1 och 8.1 i det nya omarbetade direktivet. Båda skyldigheterna regleras i lag och gäller generellt för samtliga asylsökande. Detta innebär att det inte kommer att fattas några beslut som anger vilket område en enskild asylsökande ska vara skyldig att vistas inom eller att en enskild asylsökande är skyldig att bo på asylboende. Direktivet kräver inte att medlemsstaterna fattar administrativa beslut vid tillämpningen av dessa bestämmelser. Det skulle inte heller vara meningsfullt att fatta enskilda beslut, eftersom åtgärderna inte innefattar någon bedömning i det enskilda fallet. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det inte kan anses följa något krav på att det ska finnas möjlighet att överklaga åtgärderna enligt direktivet. De beslut som fattas individuellt, det vill säga beslut att neka tillfälliga tillstånd att lämna anvisat geografiskt område och beslut som rör dagersättning, kommer att kunna överklagas.

Förslaget innebär att artikel 29.1 i det nya omarbetade mottagandedirektivet genomförs i svensk rätt.

5.9.2 Åtgärderna kan inte anses utgöra ett frihetsberövande

Vid prövningen av om frihetsinskränkande åtgärder ska anses utgöra ett frihetsberövande enligt artikel 5 i Europakonventionen ska en helhetsbedömning göras av situationen. För en enskild asylsökande innebär utredningens förslag att han eller hon måste bo på sitt asylboende, inställa sig vid närvarokontrolltillfällen och vistas inom det län där asylboendet är beläget. I vissa situationer måste en anmälningsskyldighet uppfyllas för att personen ska få sin asylansökan prövad och behålla de rättigheter som tillkommer asylsökande, däribland rätten att vistas i landet. Det kommer emellertid inte att finnas något fysiskt

hinder mot att lämna boendet, området eller landet. De asylsökande kommer också att ha rätt att röra sig fritt i ett förhållandevis stort utrymme under dagarna, där de kan vistas i samhället, knyta kontakter och ta del av viss samhällsservice.

När asylsökande har beaktansvärda skäl att utebli från tillfällen för närvarokontroll, anmälningstillfällen eller lämna området ska tillfälliga tillstånd att göra det som utgångspunkt beviljas, så länge den asylsökande är nåbar och tidigare har uppfyllt sina skyldigheter. Det ska inte heller leda till några konsekvenser om en asylsökandes underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter har berott på orsaker som han eller hon inte rådde över. Syftet med åtgärderna är bland annat att asylsökande ska vara tillgängliga, så att asylprövningen kan effektiviseras och adekvat stöd kan erbjudas. Staten har också ett legitimt intresse av att veta var asylsökande befinner sig tills ett eventuellt uppehållstillstånd har beviljats.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att de föreslagna åtgärderna inte kan anses innebära ett frihetsberövande enligt artikel 5 i Europakonventionen eller enligt regeringsformen. Detta gäller även om åtgärderna för vissa asylsökande kan komma att gälla under lång tid.

5.9.3 Åtgärderna utgör en tillåten begränsning av rörelsefriheten

Däremot innebär de föreslagna åtgärderna en inskränkning av rätten att röra sig fritt och att välja bosättningsort enligt artikel 2 i Europakonventionens fjärde tilläggsprotokoll. När det gäller områdesbegränsningen kan det visserligen hävdas att asylsökande endast kan anses vistas lagligt i Sverige så länge de befinner sig inom det anvisade området. Det är emellertid inte givet att samma resonemang kan användas när det gäller skyldigheten att bo på asylboende och att inställa sig där vid kontroll- och anmälningstillfällen. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att en bedömning enligt artikeln bör göras utifrån de samlade effekterna av åtgärderna i sin helhet.

Syftet med åtgärderna är som nämnts att upprätthålla kontroll över var asylsökande befinner sig och säkerställa att de är tillgängliga för asylprövningen och andra insatser. I förlängningen är ett ordnat mottagande av asylsökande också en förutsättning för att kunna upprätthålla en väl fungerande reglerad invandring. Dessutom bör åtgär-

derna innebära att regioner och kommuner får bättre förutsättningar att planera och förbereda de insatser som erbjuds asylsökande i form av vård och utbildning. Staten har således legitima intressen av att begränsa asylsökandes frihet enligt artikeln.

Som tidigare framhållits finns det anledning att utgå från att det krävs flera åtgärder för att motverka de negativa effekter som möjligheten för asylsökande att bo i eget boende har bidragit till i Sverige. De föreslagna skyldigheterna kompletterar varandra och tillgodoser i viss mån olika syften. Även om de rättsligt sett utgör en förhållandevis stor begränsning av asylsökandes rörelsefrihet, innebär de inte något faktiskt kvarhållande av asylsökande på en viss plats eller inom ett visst område. Som tidigare framhållits ger förslagen också utrymme för att ta hänsyn till individuella behov, bland annat genom möjligheten att bevilja tillfälliga tillstånd. Sammantaget bedömer utredningen att förslagen utgör en rimlig avvägning mellan statens intressen och de asylsökandes naturliga intresse av rörelsefrihet. Åtgärderna får anses vara proportionerliga i förhållande till syftena och kan inte anses strida mot artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet.

5.9.4 Förslagen är förenliga med barnkonventionen

Utredningen bedömer att det generellt sett finns fördelar för barn att bo på asylboende jämfört med att bo i boenden som föräldrarna har ordnat på egen hand. Som framhållits i delbetänkandet ger det bättre förutsättningar för att säkerställa att barn lever under ordnade förhållanden, för att fånga upp och vidta åtgärder när barn far illa, för att fler barn börjar skolan och får ett ordnat mottagande där samt för att allmänt nå ut med insatser och information. Det skulle också innebära stora fördelar för barn om asylprocessen kan effektiviseras och tiden som asylsökande således förkortas.

Som tidigare framhållits kan de samlade effekterna av utredningens förslag dock riskera att påverka barn negativt. Det är därför särskilt viktigt att principen om barnets bästa får genomslag när asylboenden lokaliseras och utformas, samt när bedömningar görs inom ramen för förslagen. Utredningen bedömer att detta är en förutsättning för att förslagen ska anses vara förenliga med barnkonventionen (se avsnitt 5.7.1).

6 Utvärdering av 2016 års ändring i lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

I detta kapitel utvärderas konsekvenserna av 2016 års ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Inledningsvis beskrivs utredningens uppdrag och lösningsmetod. Vad som föranledde lagändringen beskrivs kort, följt av hur återvändandeärenden definieras. Utredningens analys av lagändringens konsekvenser presenteras därefter. Kapitlet avslutas med utredningens överväganden om tänkbara författningsändringar.

6.1 Uppdrag och lösningsmetod

År 2016 gjordes ändringar av reglerna om när rätten till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. för vissa utlänningar upphör. Genom ändringarna tidigarelades tidpunkten för när rätten till bistånd som regel ska upphöra för vuxna utlänningar som inte bor tillsammans med barn. Rätten till bistånd upphör sedan dess för dessa personer när avvisnings- eller utvisningsbeslutet vinner laga kraft eller när en tidsfrist för frivillig avresa har löpt ut. Med bistånd avses logi, dagersättning och särskilt bidrag. Ändringarna motive-rades främst av behovet av att skapa utrymme för fler asylsökande på Migrationsverkets anläggningsboenden. Ändringarna angavs även syfta till att öka incitamentet för frivillig återresande bland dem som har fått ett beslut om avvisning eller utvisning.¹

¹ Prop. 2015/16:146, Extra ändringsbudget för 2016 – Ändring av rätten till bistånd för vissa utlänningar.

6.1.1 Utredningens uppdrag

Utredningen har i uppdrag att utvärdera om 2016 års förändringar av lagen av mottagande av asylsökande m.fl. har fått avsedda effekter. För att utröna om lagen fått avsedda effekter uppfattar utredningen att följande frågor behöver besvaras:

- Har lagändringen bidragit till att asylsökande som fått beslut om avvísning eller utvisning i högre utsträckning efter lagändring lämnat landet jämfört med tiden innan lagändring?
- Har lagändringen bidragit till att frigöra resurser, då främst boendeplatser på asylboenden?

Om utvärderingen visar att det är lämpligt med författningsändringar eller andra åtgärder, ska även förslag lämnas i det avseendet.

6.1.2 Utredningens lösningsmetod

Utredningen baserar sin utvärdering av lagändringen om den förändrade biståndsrätten 2016 på registerbaserad statistik som Migrationsverket har över återvändandeärenden. Det är ärenden som öppnas i samband med att en asylsökande fått ett verkställbart avvísnings- eller utvisningsbeslut.

Som komplement till Migrationsverkets verksamhetsstatistik har utredningen haft tillgång till myndighetens regleringsbrev, verksamhets- och utgiftsprognoser, årsredovisningar, återrapporteringar till regeringen och andra styrdokument. Från Polismyndigheten och Kriminalvården har liknande dokument beaktats där särskilt fokus legat på hur dessa myndigheter arbetat med att verkställa avvísnings- och utvisningsbeslut och att bistå asylmottagningen i Sverige. Utöver detta har underlag från bland annat Riksrevisionen, Delmi, Statskontoret och Svenska Röda Korset använts för att skapa en ökad bakgrundsförståelse. Aggregerad offentlig statistik har främst inhämtats från Migrationsverket och från Eurostat.

6.2 Vad föranledde lagändringen 2016?

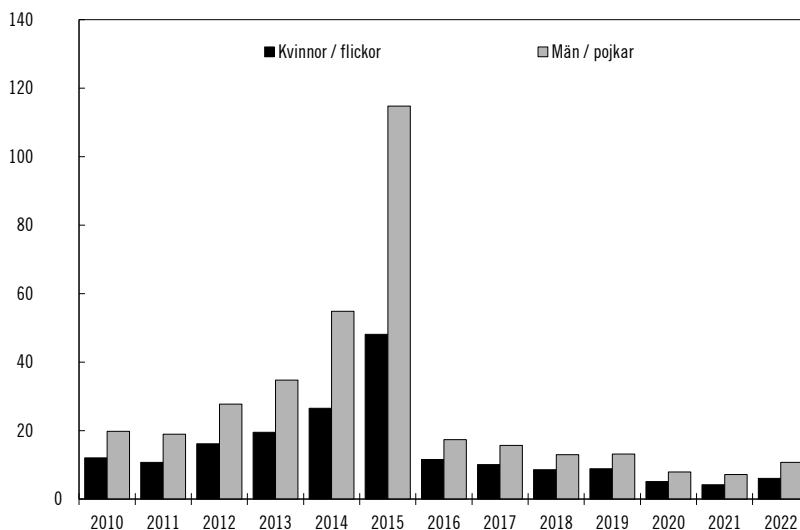
Ändringar i regelverket för mottagandet av asylsökande har ofta sammanfallit med att ökat behov av reglering och effektivisering, exempelvis i samband med ökade flyktingströmmar. Tillkomsten av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. är inget undantag. I samband med inbördeskriget och upplösningen av forna Jugoslavien i början av 1990-talet ökade mängden asylsökande från Balkanhalvön kraftigt. År 1991 bodde nästan 30 000 asylsökande i Statens invandrarverks, den dåvarande ansvariga myndighetens, utredningsslussar och förläggningar. Den genomsnittliga vistelsetiden i dessa boenden var drygt 15 månader.² Enligt förarbetena till lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ansågs asylmottagandet som alltför kostsamt.

Genom införandet av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. tydliggjordes att staten skulle ha ett fortsatt övergripande ansvar för asylmottagandet samtidigt som asylsökande uppmuntrades att ordna sitt boende på egen hand genom att de, till skillnad från tidigare, gavs rätt till ekonomiskt bistånd oavsett om de bodde på förläggning eller ordnade eget boende. I det sistnämnda fallet gavs utlännningen också möjligheten till bostadsbidrag. Sedan tidigare hade asylsökande getts tillträde till arbetsmarknaden. Åtgärderna syftade i huvudsak till att minska statens kostnader för asylmottagandet.³

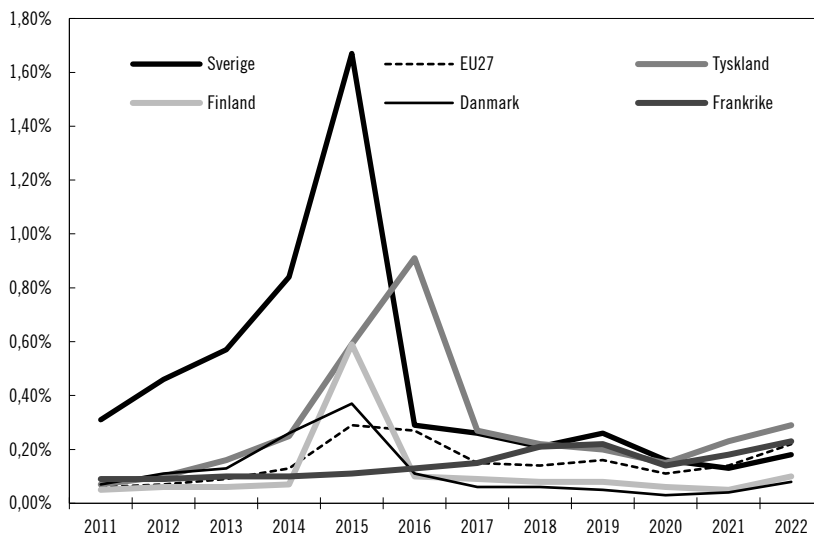
Drygt 20 år senare, år 2015, kom asylmottagandet åter att nå mycket höga nivåer, när flera samtidigt pågående konflikter runt om i världen ledde till att över 1,3 miljoner individer sökte skydd i EU – varav mer än 160 000 asylsökande kom till Sverige. I figur 6.1 illustreras utvecklingen av asylsökande till Sverige uppdelat på män respektive kvinnor för åren 2010–2022. Drygt 30 procent av alla asylsökande var barn som kom som del av en familj eller som ensamkommande barn.

² Kommittédirektiv *Översyn av mottagande av asylsökande och flyktingar* (dir. 1992:25).

³ Prop. 1993/94:94, *Mottagande av asylsökande m.m.*

Figur 6.1 Asylsökande 2010–2022

Källa: Migrationsverket (uttag 2023-03-02). Utredningens bearbetning.

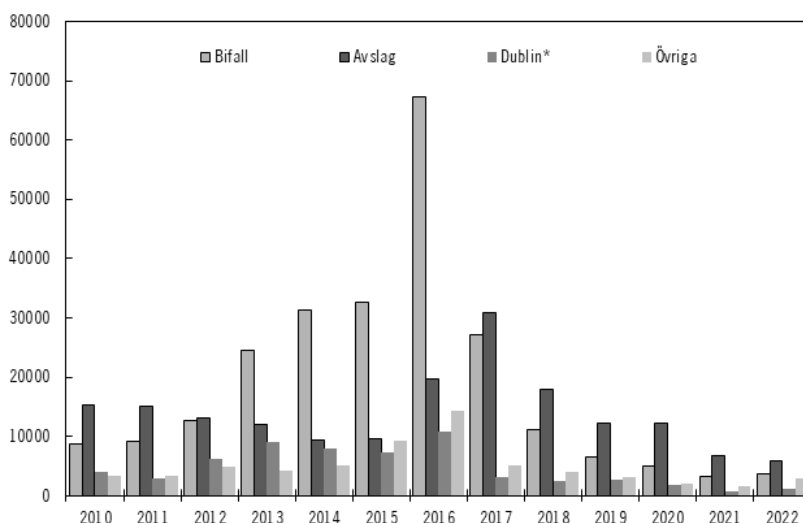
Figur 6.2 Asylmottagande per capita 2011–2022

Källa: Eurostat (uttag 2023-03-13). Utredningens bearbetning.

Inom EU var Sverige i början av 2010-talet ett av de länder som (tillsammans med Malta) tog emot flest asylsökande i relation till sin befolkningsstorlek, det vill säga per capita. Sveriges asylmottagande i relation till EU:s totala befolkning samt i relation till jämförbara nationer illustreras i figur 6.2. Under 2015 var det svenska asylmottagandet nästan sex gånger större än genomsnittet i EU och dubbelt så stort som Tysklands mottagande, trots att Tyskland var det land som i antal tog emot flest asylsökande det året.

Mellan åren 2010 och fram till 2016 steg antalet beviljade uppehållstillstånd i Sverige från knappt 9 000 till 32 000, vilket motsvarade en andelsökning från strax under 30 procent till nästan 60 procent av samtliga beslut om uppehållstillstånd. Utvecklingen illustreras i figur 6.3.⁴

Figur 6.3 Beslut asylansökningar i första instans 2010–2022



Källa: Migrationsverket (uttag 2023-03-02) Anm. *1) Dublinärenden – Asylprövningen ska övertas av annan stat inom ramen för den så kallade Dublinförordningen, det vill säga Sverige prövar inte ansökan i sak. 2) Övriga utgörs av övriga ansökningar Migrationsverket ej prövat i sak, exempelvis avskrivna ansökningar. En ansökan skrivs av bland annat när den sökande avviker.

Utmaningarna för det svenska asylsystemet och för andra centrala samhällsfunktioner blev stora till följd av det höga asylmottagandet. I sviterna av det ansträngda läge asylmottagandet i Sverige befann sig

⁴ Migrationsverket (2023-03-13) *Historik*: <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Pressrum/Vanliga-fragor-fran-journalister/Historik.html>.

i presenterade regeringen i november 2015 flera förslag vars övergripande syfte var att begränsa antalet asylsökande till Sverige och förbättra kapaciteten i mottagandet och etableringen. En av åtgärderna var införandet av lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, den så kallade tillfälliga lagen, som trädde i kraft i juli 2016 (se prop. 2015/16:174). Genom den anpassades det svenska regelverket till EU-rättens miniminivåer. Lagen innebar bland annat att alla skyddsbehövande utom kvotflyktingar som utgångspunkt endast skulle beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd.

En annan åtgärd var att göra förändringar som syftade till att skapa utrymme för fler asylsökande på anläggningsboenden. I det ansträngda läget under och efter flyktingkrisen 2015 uppstod en akut brist på asylboenden. Samtidigt som det rådde brist på asylboenden hade cirka 10 000 av de personer som var inskrivna i Migrationsverkets mottagningsssystem med verkställbara avvisnings- eller utvisningsbeslut rätt till bistånd (vilket innefattar logi). Av de 10 000 personer som hade ett verkställbart avvisnings- eller utvisningsbeslut var 4 800 vuxna utan barn varav 1 900 personer bodde i Migrationsverkets anläggningsboenden.

Mot den bakgrunden beslutade riksdagen under våren 2016 om de ändringarna i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. som innebar att rätten till bistånd för vuxna utlänningar som inte bodde tillsammans med barn som regel ska upphöra när tidsfristen för frivillig avresa löper ut, eller när beslutet om avvisning eller utvisning får laga kraft, om beslutet inte innehåller någon tidsfrist för frivillig avresa. Syftet med lagändringarna var främst att skapa utrymme för fler asylsökande på anläggningsboenden och frigöra resurser i mottagningssystemet i övrigt, men även att öka incitamentet för dem som hade fått ett beslut om avvisning eller utvisning att frivilligt lämna landet (prop. 2015/16:146, *Extra ändringsbudget för 2016 – Ändring av rätten till bistånd för vissa utlänningar*).

6.3 Migrationsverkets återvändandeärenden

För utredningens vidkommande är det den sista fasen i ett asylärende i de fall där den asylsökande inte fått uppehållstillstånd, utan meddelats ett beslut om av- eller utvisning, som är av intresse. När

ett beslut om av- eller utvisning fått laga kraft öppnar Migrationsverket ett återvändandeärende. Arbetet med återvändande är ett myndighetsöverskridande samarbete mellan Migrationsverket, Polismyndigheten och Kriminalvården, där Migrationsverket sedan 1999 har huvudansvaret för verkställigheten av avlägsnandebeslut i asylärenden. I grova drag delas arbetet med återvändanden upp mellan Migrationsverket och Polismyndigheten, där Migrationsverket har ansvaret för självmant återvändande medan Polismyndigheten ansvarar för återvändandeärenden som kräver tvångsåtgärder. Kriminalvården ansvarar främst för att bistå de andra två myndigheterna med transporter av personer med avvisnings- eller utvisningsbeslut.

Även om återvändandeverksamheten utgör en liten del av Migrationsverkets alla uppdrag, är det myndighetens ansvar att motivera personer som nekats uppehållstillstånd att lämna Sverige och helst självmant. Återvändandearbetet påbörjas redan vid asylansökan, då sökande blir informerade om villkoren som gäller vid ett eventuellt av- eller utvisningsbeslut.

6.3.1 Beskrivande statistik över återvändandeärenden

Mellan 2012 och 2020 öppnade Migrationsverket 172 637 återvändandeärenden efter att asylsökande nekats uppehållstillstånd i Sverige och fått ett avvisnings- eller utvisningsbeslut som fått laga kraft. Villkoras registerinformationen att bara omfatta det senaste upplagda återvändandeärendet för en unik person och att personen ska vara över 18 år, kvarstår 125 124 återvändandeärenden. Eftersom utredningen har i uppdrag att utvärdera 2016 års ändring i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. som endast berörde vuxna över 18 år som inte ansvarade för medföljande barn, beaktas bara dessa vuxna här. Kvarvarande återvändandeärenden är då 100 284, vilka redogörs för i tabell 6.1.

Tabell 6.1 Deskriptiv statistik över Migrationsverkets återvändandeärendenÖppnade åren 2012–2020 för vuxna utan barn,
senaste upplagda ärende

Villkor vid återvändandeärendets öppnande	Totalt	Andel kvinnor
Genomsnittlig ålder	31	37
<i>Boende</i>		
Asylboende	38 439	17 %
Eget ordnat boende	52 219	21 %
Institutionsboende*	9 626	14 %
<i>Återvändandeärendets senaste status**</i>		
Utrest	49 552	20 %
– varav självmant utrest	38 370	21 %
Överlämnad till polis – tvång	3 864	21 %
Överlämnad till polis – avviken	13 461	19 %
Avskrivet/Annullerad	30 782	17 %
Öppna ärenden	2 625	24 %
<i>Ärendekategori</i>		
Dublin	23 328	19 %
Normal	71 927	19 %
Annat	5 029	18 %
Antal återvändandeärenden	100 284	19 %

Källa: Migrationsverkets registerdatabas (2023-09-06). Notera:

* Institutionsboende omfattar här samtliga specialboenden från sjukvårdsrelaterade boendelösningar till kriminalvård, samt 217 ärenden där boendeformen var okänd.

** Återvändarstatus vid datum för registeruttag.

Nästan var femte återvändandeärende som rörde en vuxen utan medföljande barn rörde en kvinna. Genomsnittsåldern var 31 år, 29 år för män och 37 år för kvinnor. Drygt 40 procent bodde på ett asylboende och mer än 50 procent bodde i eget boende vid tidpunkten då återvändandeärendet upprättades. Kring 10 procent bodde vid samma tidpunkt på institutionsboenden, vilket i detta sammanhang omfattar samtliga specialboenden från sjukvårdsrelaterade boendelösningar till kriminalvård. Över 95 procent av återvändandeärendena som öppnades var en del av en normalprocess eller en Dublinprocess. Med normalprocess avses här en asylprocess som avser en person som tagit sig till Sverige och ansökt om asyl här. Om den asylsökande exempelvis ansökt om asyl i annat Schengenland innan han eller hon kommit till Sverige, ska Migrationsverket först fastställa vilket enskilt land som ansvarar för att pröva den asylsökandes asyl-

ansökan. I enlighet med Dublinprocessens villkor innebär det att den asylsökande inte av- eller utvisas ur Sverige, utan överförs till det land som ansvarar för att pröva asylansökan – vilket är det land som den asylsökande först sökte asyl i. För utredningens vidkommande i denna utvärdering likställs beslut om överföring med av- och utvisning, då samtliga beslut syftar till att personen lämnar landet. Övriga fem procent av återvändarärenden rör ärenden i bland annat snabbprocesser och tillståndprocesser.

En viktig faktor att beakta är varifrån personerna härrör, då detta kan påverka Migrationsverkets och Polismyndighetens möjlighet att kunna verkställa avvisnings- eller utvisningsbeslut. En handfull länder i världen tar exempelvis inte emot sina medborgare om dessa inte återvänder frivilligt, vilket gör det svårt att verkställa en av- eller utvisning till dessa länder om personen det berör inte själv vill återvända. Nästan 70 procent av återvändandeärendena i tabell 6.1 rör personer som är medborgare i länder i Mellanöstern och Afrika, och då särskilt i länder kring Afrikas horn. I tabell 6.2 presenteras de fem länder varifrån flest asylsökande vuxna utan barn med ett återvändandeärende var medborgare i under åren 2012–2020. I samma tabell framgår även hur stor andel av alla återvändandeärenden för vuxna utan barn som avser medborgare i dessa fem länder, där det går att se att koncentrationen av ett fåtal länder ökat efter 2015.

Tabell 6.2 De fem vanligaste medborgarskapen bland återvändandeärenden som öppnades åren 2012–2020, för vuxna utan barn

År	1:a	2:a	3:e	4:e	5:e	Andel av tot.
2012	Somalia	Afghanistan	Irak	Iran	Mongoliet	35 %
2013	Somalia	Eritrea	Afghanistan	Syrien	Statslös	42 %
2014	Somalia	Eritrea	Syrien	Afghanistan	Irak	39 %
2015	Irak	Somalia	Syrien	Afghanistan	Eritrea	41 %
2016	Irak	Afghanistan	Syrien	Somalia	Iran	51 %
2017	Afghanistan	Irak	Somalia	Ukraina	Georgien	55 %
2018	Afghanistan	Irak	Somalia	Iran	Georgien	70 %
2019	Afghanistan	Irak	Georgien	Somalia	Ukraina	54 %
2020	Afghanistan	Irak	Ukraina	Uzbekistan	Georgien	37 %

Källa: Migrationsverkets registerdatabas (2023-09-06). Utredningens bearbetning.

6.3.2 Återvändandeärendens fyra utfall

Ett återvändandeärende kan i grova drag avslutas hos Migrationsverket på fyra olika sätt:

1. *Självmant återvändande* innebär att Migrationsverket har konstaterat att en person med ett öppet återvändandeärende är utrest. Nästan hälften av återvändandeärendena för vuxna utan barn som skapades mellan åren 2012–2020 slutade med att personen lämnade landet, varav 80 procent av dem självmant. År 2016 steg andelen självmant återvändande till mer än hälften av alla återvändandeärenden. Denna temporära uppgång under 2016 var enligt Migrationsverket ett resultat av flera parallella förändringar som rörde asylmottagningen samma år, däribland förändringen av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. som föranledde att fler asylsökande drog tillbaka sin asylansökan och lämnade Sverige självmant.⁵ Andelen kvinnor som återvänt självmant var omkring 20 procent i genomsnitt.
2. *Överlämnande till polis – avviken* innebär att Migrationsverket har lämnat över ett återvändandeärende för verkställighet till Polismyndigheten på grund av att personen som ska avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan Polismyndighetens medverkan (se 12 kap. 14 § utlänningslagen [2005:716]).
Bedömningen att en person är avviken görs av Migrationsverket om en person exempelvis i anslutning till ett avvisnings- eller utvisningsbeslut inte hörsammar kallelser till samtal, eller inte svarar på mejl eller telefon från Migrationsverket. Polismyndigheten kan då få ansvaret för verkställigheten och efterlyser personen. Noterbart är att alla fall av avvikna personer inte per automatik lämnas över till Polismyndigheten, utan det är Migrationsverket, ofta i samråd med Polismyndigheten, som avgör om ett överlämnande bör ske och om ärendet bedöms kunna verkställas. Nästan 14 procent av alla återvändandeärenden som öppnades mellan 2012–2020 avslutades hos Migrationsverket med att personen klassificerades som avviken och ungefär var femte rörde en kvinna.
3. *Överlämnande till polis – tvång* innebär att Migrationsverket har lämnat över ett återvändandeärende för verkställighet till Polismyndigheten på grund av att Migrationsverket antar att tvång kom-

⁵ Migrationsverket (2017), Migrationsverkets årsredovisning 2016, s. 53.

mer att behövas för att verkställa beslutet om avvisning eller utvisning. Trenden är att färre ärenden har lämnats över till Polismyndigheten av detta skäl, vilket började redan före 2016. Noterbart är att rutinerna för överlämning har ändrats över tid och att Migrationsverket inte längre lämnar över ärenden som myndigheten bedömer inte går att verkställa med tvång.

4. *Avskrivna m.m.* betyder att ett återvändandeärende har skrivits av och det sker när beslutet om av- eller utvisning har upphört att gälla. Ett återvändandeärende skrivs av när:

- utlänningen har beviljats permanent uppehållstillstånd,
- utlänningen har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd och beslutet om avvisning eller utvisning har upphävts,
- migrationsdomstolen har upphävt avlägsnandebeslutet och återförvisat ärendet till Migrationsverket för ny prövning,
- beslutet om avvisning eller utvisning har preskriberats – vilket normalt sker efter fyra år,
- ett beslut om utvisning på grund av brott har fått laga kraft, eller
- när utlänningen har avlidit.⁶

Vidare bör noteras att det kan finnas olika anledningar till att ett beslut om avvisning eller utvisning preskriberas. I vissa fall håller sig personer undan för att åter kunna ansöka om asyl när preskriptionstiden om fyra år löpt ut. I andra fall har det inte gått att verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut för att exempelvis mottagarlandet vägrat ta emot utlänningen. Ett tredje vanligt förekommande skäl är att en person efter ett avvisnings- eller utvisningsbeslut har ansökt om uppehållstillstånd på andra grunder än asyl, exempelvis uppehållstillstånd på grund av arbete (så kallat spårbyte) eller uppehållstillstånd enligt någon av de grunder i den tillfälliga lagen som avsåg uppehållstillstånd för studier på gymnasienivå, som infördes 2017 (den så kallade gymnasielagen). Även Dublinärenden skrivs av om

⁶ *Handbok för processområde Asyl – Återvändandeprocessen*, Migrationsverket (2021), dnr. 1222-2023-1544.

utlännningen inte överförs inom Dublinförordningens⁷ tidsfrister. Ett återvändarärende kan även lämnas utan åtgärd och därmed annulleras.

Mellan åren 2012–2020 har mer än 30 000 av de återvändande-ärenden som annullerats eller skrivits av rört vuxna utan barn. Trenden har varit tilltagande under perioden. Bland återvändandeärenden som öppnades 2012 avskrevs knappt 25 procent, vilket kan jämföras med mer än 50 procent för ärenden öppnade 2018. Ärenden som skapades under 2019 och 2020 kan utredningen till fullo inte redovisa, då preskriptionstiden om fyra år inte löpt ut när utvärderingen gjordes – utan dessa ärenden som inte fått något avslut definieras som *öppna ärenden*. Öppna ärenden avser återvändandeärenden som ännu inte avslutats i något av de ovan definierade utfallen. Nästan var femte avskrivet ärende rörde en kvinna och motsvarande för öppna ärenden är knappt var fjärde.

För utredningens vidkommande är det speciellt två utfall som är av särskilt intresse, nämligen *självmant återvändande* och *avvikna*. Självmant återvändande är av särskild vikt eftersom lagändringarna 2016 bedömdes kunna öka incitamentet att återvända självmant. Kategorin avvikna är av särskilt intresse eftersom en motsatt effekt skulle kunna vara att antalet avvikna ökade till följd av lagändringen, vilket vissa remissinstanser angav som en riskfaktor.⁸

6.3.3 Kort om verkställighetshinder

När det gäller återvändande är det viktigt att poängtera att det inte endast är Migrationsverkets egna resurser som avgör hur många beslut om avvísning eller utvisning som verkställs, utan arbetet med återvändande är i hög grad beroende av en rad externa faktorer. För att ett beslut om avvísning eller utvisning ska kunna verkställas behöver Sverige eller EU ofta ha ingått avtal med de länder dit avvísningen eller utvisningen ska ske, annars finns det en risk att desti-

⁷ 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 person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning).

⁸ Exempelvis Migrationsverket och Flyktinggruppernas riksråd ansåg i sina remissyttranden att lagändringen 2016 riskerade att medföra att fler människor gick under jorden. Migrationsverket förde fram att verket förväntade sig ett ökat antal överlämnanden till Polismyndigheten eftersom risken fanns att myndigheten inte visste var personer skulle befinna sig efter exempelvis en avhysning och att dessa personer då skulle anses ha avvikit. (Ju2015_09954-11 Migrationsverket respektive Ju2015_09954-18 FARR).

nationslandet vägrar ta emot utlänningen. Hur säkerhetssituationen ser ut i destinationsländerna är en annan aspekt som Migrationsverket kontinuerligt måste beakta och ompröva, för att avgöra om verkställighet är möjligt.

Den kanske viktigaste faktorn för att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut ska kunna verkställas är att individen medverkar. Målsättningen för ett effektivt återvändande är att den som fått ett avvisnings- eller utvisningsbeslut ska respektera beslutet och att ett återvändande i första hand ska ske självant. Individens vilja att självant återvända påverkas dock av flera faktorer. I Delmis rapport *De som inte får stanna – Att implementera återvändandepolitik* (2020:1, s. 125) uttrycks att ”*De asylsökandes primära mål är att få stanna i landet och beviljas uppehållstillstånd. Därför kan man inte förvänta sig att samtliga som får ett besked om av- eller utvisning återvänder frivilligt till sina hemländer, vilket är något som såväl politiska beslutsfattare, som tjänstemän och frontbyråkrater behöver förhålla sig till.*” Betydelsen av individens egen medverkan får därför inte förringas.

Benägenheten bland personer att återvända tenderar att skilja sig åt mellan olika nationaliteter, något som Migrationsverket (Migrationsverket, *Årsredovisning 2016*), Riksrevisionen (*Återvändandeverksamheten – resultat, kostnader och effektivitet*, RiR 2020:7) och Delmi (2020) rapporterar om. Personer med medborgarskap i något av Balkanhalvöns länder återvänder i större utsträckning till sina hemländer, jämfört med exempelvis personer från Mellanöstern eller länder kring Afrikas horn.

6.4 Vilka konsekvenser har lagändringen 2016 fått?

Det främsta syftet med 2016 års ändring i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. var enligt dess förarbeten att frigöra fler platser i Migrationsverkets anläggningsboenden. Som tidigare redogjorts för konstaterades att det vid den tidpunkten fanns omkring 10 000 personer med lagakraftvunna avvisnings- eller utvisningsbeslut inskrivna i mottagningssystemet, som hade rätt till bistånd. I förarbetena framhålls att det samtidigt rådde en stor brist på boendeplatser i anläggningsboendena och det också i övrigt fanns ett angeläget behov av att frigöra resurser i mottagningssystemet. Mot den bakgrunden tidigare lades tidpunkten för när biståndet, både i form av boende och i

form av dagersättning och särskilt bidrag, för vuxna utan barn skulle upphöra.

Förslaget bedömdes:

- frigöra platser i anläggningsboenden för asylsökande som ännu inte fått sitt ärende utrett,
- ge kostnadsbesparingar för staten genom att anslagen för ersättningar och boendekostnader skulle bli mindre,
- medföra minskade kostnader för verkställighet, med hänvisning till att det bedömdes att lagändringen skulle öka incitamentet för utlänningar att frivilligt lämna landet efter att de fått slutgiltigt avslag på sina ansökningar om uppehållstillstånd.

I det följande redovisas tidigare studier och iakttagelser i fråga om lagändringens effekter. Därefter följer en analys av vilka konsekvenser lagändringen medfört, det vill säga om ändringen ledde till målsättningen om frigjorda resurser och om lagändringen kan ha bidragit till att öka det frivilliga återvändandet. Som kontrast till det frivilliga återvändandet, redogörs även för om benägenheten att avvika kan ha påverkats av lagändringen. Avsnittet summeras med en redogörelse av utredningens slutsatser.

6.4.1 Tidigare iakttagelser

Någon större sammanhållen analys eller utvärdering av 2016 års lagändringar har, såvitt utredningen känner till, inte gjorts. Merparten av de underlag som berört ändringen utgörs av fragmenterade iakttagelser i samband med andra analyser.

Det finns dock gemensamma iakttagelser i dessa analyser, som utgörs av att merparten av de empiriska erfarenheter som finns pekar på att effekten av en biståndsbegränsning blir den motsatta i förhållande till syftet, det vill säga leder till att fler människor väljer att avvika och därmed blir ”papperslösa” och bortom myndigheters kontroll.

I rapporten *De som inte får stanna – Att implementera återvändandepolitik* (2020) nämner Delmi specifikt lagändringen 2016 som ett exempel på en konflikt mellan lagstiftarens och individens intentioner. I rapporten beskrivs lagändringen som en dragkamp mellan myndig-

heternas strategier för att underlätta verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut, som i sin tur bemöts med motstrategier från de utlänningar som vill stanna. Delmi belyser också att olika remissinstanser, bland annat Migrationsverket och Flyktinggruppernas riksråd (FARR), gjorde bedömningen att lagändringen inte skulle få fler att återvända självmant, utan snarare riskerade att leda till att fler skulle avvika. Detta utfall har sedermera bekräftats av tjänstemän på gränspolissektionen och Migrationsverket, som angett att lagen uttryckligen försvårat verkställighetsarbetet eftersom myndigheterna helt tappat kontakten med de som gått under jorden.⁹

Även i Svenska Röda Korsets rapport från 2016, *Lägesrapport – Konsekvenser av ändringen i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA)*, framkom det indikatorer på att lagändringen skulle kunna leda till ett högre avvikande. Lägesrapporten baserades på 500 intervjuer och iakttagelser som organisationen gjorde i samband med att lagen infördes och syftade bland annat till att synliggöra de humanitära konsekvenserna av lagändringen. Enligt rapporten sökte sig fler till organisationen för basal hjälp, som mat och i vissa fall även logi, efter lagändringens ikraftträdande. Många hade till följd av lagändringen blivit avhysta från asylboenden och i bästa fall fått temporär logi hos släkt och vänner. Enligt rapporten förekom det även att asylsökande som fått avslag på sin asylansökan och inte längre hade rätt till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. vände sig till kommunernas socialtjänst, men i vilken utsträckning nödbistånd eller liknande beviljades verkade variera från kommun till kommun. Efter att ha tillfrågats om varför de inte återvände till hemlandet i och med av- eller utvisningsbeslutet, uppgav flera asylsökande att de inte kunde återvända till följd av rädsla och oro för vad som väntade vid ankomsten. Livet som gömd uppfattades därför som ett bättre alternativ än att återvända.

Svenska Röda Korset har även i rapporten *Humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen 2018 lyft 2016 års lagändring som en försvårande omständighet för bland annat barn som kommit hit som ensamkommande år 2015. ”De åtstramade reglerna i tillfälliga lagen i kombination med åtstramningarna i LMA-lagen har inneburit att flera av de som kom till Sverige som ensamkommande barn 2015 lever utan tillgång till ordnat boende, mat och andra basala förnödenheter efter att de fått avslag på sin asylansökan. I en intervju med en sjuk-*

⁹ Delmi (2020), s. 120.

sköterska som arbetar inom Svenska Röda Korset har det framkommit att en majoritet av de ungdomar hon träffar som fått avslag på sin asylansökan i dag lever på gatan under mycket svåra förhållanden och under hård psykisk press.” (s. 22).

Under rubriken *”Staten kan inte bara strunta i människor”* (Stadsmissionen 2021-10-24) uppmanade fyra frivilligorganisationer och Svenska kyrkan år 2021 staten att ta ett större ansvar för människor som sökt asyl och fått avslag men där ett av- eller utvisningsbeslut inte går att verkställa. De lyfte asylsökande från Afghanistan som exempel. *”Det betyder inte att de som nu väntar i Sverige utan att kunna åka någonstans, automatiskt får tillbaka sitt stöd för mat för dagen och tak över huvudet. De finns alltså lagligen kvar i Sverige, men har ingen rätt att arbeta här och får heller inte andra möjligheter till försörjning. Många är de som i praktiken inte får sina grundläggande behov och rättigheter tillgodosedda. Risker att bli utnyttjad i en så utsatt situation är överhängande.”*

En av få redovisningar från Migrationsverket, gällande lagändringens påverkan för myndighetens verksamhet, finns i årsredovisningen för 2016. Där konstateras att knappt 4 100 individer under år 2016 fått beslut om att rätten till bistånd upphört. Av dessa har 142 individer rest ut självmant och 63 med hjälp av polis. Den största gruppen är de som bor kvar i eget boende. Övriga saknar adress och har således avvikit. Antalet inskrivna har minskat, men utifrån den statistik som finns har lagändringen inte resulterat i ett ökat självmant återvändande.¹⁰

Utredningen Uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription (SOU 2017:84) berör lagändringen 2016 kort. Utredningen ansåg att lagen kunde ha påverkat enskildas medverkan till att avvisnings- eller utvisningsbeslut verkställs. Utredningen framhöll även att inskränkningar av rättigheter, bland annat boende, innebar en risk att myndigheter får svårare att hålla kontakt med de människor som berörs, vilket i förlängningen får till följd att myndigheternas återvändandearbete kan försvåras. Internationella jämförelser gjordes där utredningen hänvisade till att åtgärder som nedfatt eller indraget bistånd i form av ersättning och boende använts i andra delar av Europa, i syfte att få personer som olovligen vistas i landet att lämna landet. Beträffande situationen i Storbritannien redovisades resultaten av brittiska Röda Korset fallstudie, där personer

¹⁰ Migrationsverket (2017), Migrationsverkets årsredovisning 2016, s. 53.

som förlorat sin rätt till ekonomiskt stöd från myndigheter försatts i en svår social situation. Även norska erfarenheter lyfts upp, där en majoritet av de personer som fått ett utvisningsbeslut valde att stanna kvar i Norge även om deras levnadsförhållanden försämrades avsevärt. I det norska fallet var det civilsamhället som i hög grad mötte den aktuella gruppen och bistod med boende, försörjning och hälsoinsatser.¹¹

I samband med att bland annat Migrationsverket och Återvändandetuutredningen (*Klarlagd identitet*, SOU 2017:93) redovisade prognoser som indikerade att allt fler individer avvek och vistades i Sverige utan tillstånd, såg Riksrevisionen skäl att granska återvändandeverksamheten. Arbetet resulterade i rapporten *Återvändandeverksamheten – resultat, kostnader och effektivitet* (RiR 2020:7). Rapporten omfattar dock inte en utvärdering av lagändringarna från 2016, eftersom myndigheten uppfattade att det fanns brister i statistikunderlaget. Riksrevisionen refererar dock till företrädare för Migrationsverket respektive Polismyndigheten som hävdade att reformen uppfattades ha försvårat återvändandearbetet. Migrationsverket bedömde att antalet inskrivna hade minskat med anledning av reformen, men att den inte har resulterat i ett ökat självmant återvändande. Polismyndigheten menade att ändringen medfört att många med verkställbara av- och utvisningsbeslut som skrivs ut från Migrationsverkets boenden, saknar en känd adress och därför registreras som avvikna. Riksrevisionen bedömde att återvändandearbetet med lagändringen riskerat att ha blivit svårare och dyrare, då Migrationsverket har begränsade möjligheter att använda förvar. De menade att det fanns skäl att ifrågasätta hur myndigheterna prioriterar förvarsplatserna sinsemellan. Riksrevisionens slutsats gjorde var att den indragna rätten till bistånd kan ha påverkat återvändandearbetet negativt.¹²

Både Polismyndigheten och Migrationsverket har i flera år haft i uppdrag att rapportera till regeringen om arbetet med verkställigheter av avvisnings- och utvisningsbeslut. I flera av Polismyndighetens återrapporeringar för åren 2016–2019 lyfts återkommande att ändringar i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. har medfört att fler personer än tidigare, med verkställbara avvisnings- och utvisningsbeslut, skrivs ut från Migrationsverkets boenden. Många av dessa personer saknar en känd adress och registreras som avvikna, vilket har

¹¹ SOU 2017:84, s. 307 f.

¹² RiR 2020:7, s. 49 f.

negativ inverkan på Polismyndighetens möjligheter att hitta dessa personer och genomföra verkställigheten. (Polismyndigheten, *Polismyndighetens återrapportering* 2018, s. 2.)

6.4.2 Har resurser frigjorts?

Det främsta skälet till lagändringen 2016 var att frigöra resurser och då avsågs främst boendeplatser på asylboenden. Lagändringen förväntades medföra minskade kostnader genom att asylsökande utan barn som fått ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut, inte hade rätt till ekonomiskt stöd i form av dagersättning, särskilt bidrag eller logi i ett asylboende. Det senare skulle även möjliggöra en större omsättning på de boendeplatser på asylboenden som Migrationsverket förfogade över.

Frigörande av boendeplatser

Huruvida lagändringen medförde att boendeplatser frigjordes på Migrationsverkets anläggningsboenden är inte en alldeles enkel fråga att svara på. Det beror främst på att antalet boendeplatser som Migrationsverket tillhandahåller justeras i enlighet med de behovsantaganden som Migrationsverket gör i sina verksamhets- och utgiftsprognoser. Verksamhets- och utgiftsprognoser i sin tur bygger på modeller som beaktar exempelvis gällande lagstiftning och regelverk, vilket betyder att Migrationsverket beaktat lagändringen och justerar därefter.

Att i ett retrospektiv analysera hur många som exempelvis nekats bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl., för att på så sätt uppskatta hur många boendeplatser det skulle ha motsvarat, låter sig inte heller göras med bibehållen kvalitet. Av Migrationsverkets statistik framgår nämligen inte på vilken grund rätten till bistånd har upphört. Vidare bor inte alla asylsökande enbart på asylboende eller enbart i eget boende under sin asylprocess, utan drygt 25 procent alternerar mellan boendeformerna.¹³ Även detta gör det svårare att ur ett retrospektiv uppskatta hur många boendeplatser som faktiskt sparats genom lagändringen 2016.

¹³ Utredningens egen beräkning utifrån Migrationsverkets verksamhetsstatistik.

En konsekvens av lagändringen som utredningen kunnat se är i det modellantagande som Migrationsverket gör i sina verksamhets- och utgiftsprognoser. Sedan 2020 gör Migrationsverket antagandet att en vuxen asylsökande utan barn i ett normalärende i genomsnitt bor på ett asylboende i genomsnitt 50 dagar från upplagt återvändandeärende till att den asylsökande skrivs ut från mottagningssystemet, se tabell 6.3. Detta ska jämföras med att en vuxen med barn i samma modellantagande antas bo på ett asylboende i genomsnitt 191 dagar från upplagt återvändandeärende till utskrivning från mottagningssystemet.

Tabell 6.3 Modellantagande om boendetider i asylboende

Från upplagt återvändandeärende till utskrivning från LMA	Enhet	Medelvärde	Fördelning	Spridning
<i>Förklaring</i>				
Ledtid Dublin (återvändande lämnar LMA)	Dagar	60	Log-Norm.	–60,62
Ledtid Barnfamilj (återvändande lämnar LMA)	Dagar	191	Log-Norm.	191,249
Ledtid Normal ej barn (återvändande lämnar LMA)	Dagar	50	Log-Norm.	–50,52

Källa: Migrationsverket (2023-10-27).

Det ska dock understrykas att modellantagandet inte bara utformats med hänsyn till 2016 års lagändring, utan till all gällande lagstiftning och andra regler som kan påverka boendet på asylboenden. Vidare beaktas även historiska värden i modellantagandet, det vill säga hur länge Migrationsverket tidigare haft vuxna asylsökanden i sina asylboenden, med hänsyn taget till om den vuxne har eller inte har barn med sig. Det utredningen kan konstatera med denna information är att det finns en skillnad i boendemönster bland vuxna asylsökande med ett avvisnings- eller utvisningsbeslut som vunnit laga kraft som går att binda till om den vuxne har eller inte har medföljande barn. En skillnad som vittnar om att en vuxen med barn bor på asylboende i genomsnitt nästan fyra gånger längre än en vuxen utan barn. Utredningen kan dock inte binda denna skillnad till 2016 års lagändring allena, utan kan på sin höjd anta att den bidragit till den skillnad i boendemönster som beskrivits ovan.

6.4.3 Har incitamenten att återvända självmant påverkats?

I den deskriptiva statistiken som redovisades i tabell 6.1, framgår att nästan 50 000 ärenden, motsvarande ungefär hälften av alla återvändandeärenden som rörde vuxna utan barn, hade utfallet utrest. Fyra av fem som återvände gjorde det frivilligt och var femte återvändande var kvinna. Statistiken begränsas i det följande till att bara omfatta dem som vid tidpunkten när återvändandeärendet skapades bodde antingen i ett asylboende eller eget boende, vilket exkluderar alla som hade annan logi, till exempel på grund av att de vistades på vårdinrättning eller anstalt. Det reducerar underlaget till 85 918 återvändandeärenden för åren 2012–2020. Sett över tid har andelen återvändandeärenden som avslutats i och med att personen lämnat landet fluktuerat kring 50 procent.

Den beskrivande statistiken tillåter inte utredningen att dra några slutsatser om vad som kan ha påverkat beslutet att frivilligt lämna landet. För att testa hur olika faktorer kan ha påverkat sannolikheten att återvända självmant, tillämpar utredningen en logistisk regression som skattar hur olika faktorer som går att kontrollera påverkar sannolikheten att ett återvändandeärende avslutas med att individen självmant lämnat landet.¹⁴

Resultaten, som delvis redovisas i tabell 6.4, visar att lagändringens effekt (benämnd *LAG2016*) för sannolikheten att ett återvändandeärende avslutas med att personen lämnat landet självmant var –13 procent.¹⁵ Negativ effekt betyder att lagändringen sannolikt inneburit att färre individer har återvänt självmant. Lagens negativa effekt på sannolikheten för självmant återvändande står sig även om andra faktorer kontrolleras, såsom kön, ålder, år när återvändandeärendet skapats (kohorteffekter), medborgarskap, boendeform samt ärendeform (det vill säga om återvändandeärendet är en del av en normalprocess eller ett Dublinärende). Vilket år ett återvändandeärende lagts upp syftar till att kontrollera om det kan ha funnits något annat som påverkar utfallet självmant återvändande som kan bindas till när

¹⁴ I bilaga 5 presenteras metodgenomgångar till samtliga statistiska bearbetningar som presenteras i detta kapitel.

¹⁵ Lagändringen 2016 omfattade samtliga personer som hade ett öppet återvändandeärende, oavsett när i tid ärendet öppnades. För kunna visa mer renodlade resultat visas här resultat av statistiska tester som baseras på data som villkorats att bara omfatta återvändandeärenden som öppnas och avslutats före respektive efter lagändringen, det omfattar inte återvändandeärenden som överlappar tidpunkten för lagändringen. Tester har gjorts utan att begränsa data och det ger liknande resultat, men med föreliggande databegränsning möjliggör det en enklare tolkning av resultaten.

i tid ett ärende ha skapats, snarare än lagändringen 2016, så kallade kohorteffekter.

Att bo på ett asylboende ökade däremot sannolikheten att ett återvändandeärende avslutades med utfallet självmant återvändande med nästan 9 procent, i jämförelse med återvändandeärenden där den asylsökande bodde i eget boende. Statistiken förklarar inte vad denna skillnad beror på, bara att det finns en statistisk signifikant skillnad. Det tål att påminnas om att det kan finnas bakomliggande drivkrafter till valet av boendeform som inte fångas upp i modellen, som exempelvis viljan att bo med sina anhöriga eller ekonomiska drivkrafter att bo i närheten av ett arbete. Det kan också ha betydelse om personer vars ärende handläggs enligt Dublinförordningen eller i snabbspår, exempelvis för att personen kommer från ett säkert ursprungsland, i högre utsträckning bor på asylboende än i eget boende. Ålder har en liten statistiskt säkerställd effekt på sannolikheten att återvända självmant, där stigande ålder ökar den sannolikheten. Kön verkar i detta sammanhang inte ha någon signifikant betydelse. Om återvändandeärendet var i en normalprocess var sannolikheten marginellt högre att det avslutades i ett självmant återvändande i jämförelse med om ärendet var i en Dublinprocess.

Tabell 6.4 Sannolikheten för självmant återvändande

Variabler	Genomsnittlig marginaleffekt	Standardfel
LAG2016	-0,131***	0,009
Ålder	0,003***	0,001
Kvinna	-0,005	0,004
Anläggningsboende	0,091***	0,003
Normalprocess	0,011***	0,004
N:85 918		

Källa: Migrationsverkets registerdatabas (2023–09–06). Utredningens bearbetning. Standardfel kursiveras.

*** $p < 0,01$ (Statistisk signifikans på 1 procents nivå).

** $p < 0,05$.

* $p < 0,10$.

Summering

Resultaten pekar på att lagändringen sannolikt fått färre att återvända självmant efter regeländringen i jämförelse med situationen innan lagen ändrades. Lagändringens effekt står sig även när kontroll görs

för geografisk härkomst, boendeform, kön, ärendeform och kohort-effekter.

6.4.4 Har benägenheten att avvika påverkats?

En farhåga som tidigare studier och utredningar lyft var att lagändringarna 2016 inte skulle öka incitamenten till självmant återvändande, utan snarare leda till att fler skulle avvika. För att utröna om benägenheten att avvika kan ha förändrats som en effekt av lagändringen 2016, görs i det följande en motsvarande analys av utfallet *avvikande* som gjordes i tidigare avsnitt för utfallet *självmant återvändande*.

Vad säger statistiken om benägenheten att avvika?

Precis som med utfallet självmant återvändande kan utfallet att någon avviker bero på en rad faktorer, som till viss del kan kontrolleras. I den deskriptiva statistiken som redovisades i tabell 6.1 i detta kapitel, framgår att drygt 13 000 ärenden, motsvarande drygt 13 procent av alla återvändandeärenden som rörde vuxna utan barn, hade utfallet avvikit som senaste kända utfall. Var femte avviken var en kvinna. Samma begränsning i statistiken som redogjordes för under utfallet självmant återvändande tillämpas här, vilket betyder att utvärderingen baseras på 85 918 återvändandeärenden för åren 2012–2020 och där knappt 20 procent rörde kvinnor. Resultaten av motsvarande logistisk regression som gjordes för självmant återvändande fast nu med utfallet avviken, presenteras i tabell 6.5.

Tabell 6.5 Sannolikheten att avvika

Variabler	Genomsnittlig marginaleffekt	Standardfel
LAG2016	0,070***	0,008
Ålder	−0,001***	0,000
Kvinna	−0,008**	0,003
Anläggningsboende	−0,032***	0,002
Normalprocess	−0,087***	0,003
<i>N: 85 918</i>		

Källa: Migrationsverkets registerdatabas (2023–09–06). Utredningens bearbetning. Standardfel kursiveras.

*** $p < 0,01$ (Statistisk signifikans på 1 procents nivå).

** $p < 0,05$.

* $p < 0,10$.

När det gäller sannolikheten att avvika bedöms lagändringen haft en generell positiv marginaleffekt om 7 procent, som innebär att sannolikheten för att avvika har ökat efter lagändringen 2016. Ålder har en försumbar liten negativ effekt, vilket betyder att sannolikheten att avvika minskar i takt med en ökande ålder – om än mycket lite. Motsvarande nästan försumbar effekt rör den negativa effekt som redovisas om återvändandeärendet rörde en kvinna, vilket betyder att kvinnor har en mindre sannolikhet att avvika i jämförelse med män. Att bo på ett asylboende har en liten negativ men signifikant effekt på att avvika, det vill säga att personer som bodde på ett asylboende hade mindre sannolikhet att avvika i jämförelse med personer som bodde i eget boende. Här ska det åter poängteras att det kan finnas bakomliggande drivkrafter till valet av boendeform som i sig kan påverka benägenheten att avvika som kan återspeglas i utfallet, som exempelvis att bo med sin familj och släkt eller nära ett arbete. Rörde ärendet en normalprocess, hade dessa återvändandeärenden en mindre sannolikhet att sluta med att personen avvikit i jämförelse med om ärendet var i en Dublinprocess.

Summerande resultat

Lagändringen 2016 har troligtvis bidragit till att fler asylsökande med ett avvisnings- eller utvisningsbeslut avvek efter att lagändringen trätt i kraft i jämförelse med innan. Som nämnts tidigare, registreras personer som avvika när de håller sig undan och inte bedöms kunna anträffas utan Polismyndighetens medverkan. Att någon registreras som avviken behöver dock inte innebära att personen fortfarande befinner sig i Sverige.

6.4.5 Sammanfattning av utredningens utvärdering

Syftet med 2016 års ändring av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. var framförallt att frigöra resurser i form av boendeplatser på Migrationsverkets asylboenden. Därtill angavs att lagändringarna även syftade till att öka incitamentet för frivilligt återvändande.

Utredningen har konstaterat att det inte går att belägga att lagändringen bidragit till att frigöra resurser i termer av boendeplatser i asylboenden. Antalet boendepåsar i asylboenden minskade drastiskt

kring 2016, men det gjorde också antalet asylsökande. Detta kan i sin tur knytas till en generellt mer restriktiv asylpolitik som kom i kölvattnet av 2015 års exceptionella nivåer av asylsökande.

Det är dock troligt att lagändringen 2016 kan ha bidragit till en förändrad asylmottagning som en av flera åtgärder som kom efter 2015 års erfarenheter. Bland annat vilar Migrationsverkets verksamhets- och utgiftsprognos på antagandet att vuxna med barn i snitt bor nästan fyra gånger så lång tid på asylboenden under sin asylprocess i jämförelse med vuxna utan barn, vilket kan ha sin delförklaring i lagändringen 2016.

Utifrån utfallen av de återvändandeärenden som öppnades mellan åren 2012–2020 och som avslutats av Migrationsverket för att exempelvis beslutet om av- eller utvisning preskriberats, den asylsökande lämnat Sverige eller avvikit – visar statistiska tester att det finns signifikanta skillnader i utfall för ärenden som öppnades före respektive efter lagändringen 2016. Sannolikheten att ett återvändandeärende skulle avslutas med att den asylsökande självmant skulle återvända minskade för ärenden öppnade efter 2016. Sannolikheten att asylsökande som fått ett avvisnings- eller utvisningsbeslut som vunnit laga kraft skulle avvika ökade däremot efter lagändringen.

För att återkoppla till tidigare utredningar och iakttagelser så tyder utredningens resultat på att dessa går i paritet med andras resultat. Riksrevisionen bedömde exempelvis 2020 att det fanns en risk att återvändandearbetet blivit svårare och dyrare i och med lagändringen. Resultaten av utredningens utvärdering indikerar att det kan ha blivit fallet, då sannolikheten för att asylsökande som fått av- eller utvisningsbeslut avviker ökat efter lagändringen. I de fall polisen anträffar asylsökande med ett lagakraftvunnet utvisningsbeslut tas dessa ofta i förvar, vilket är en betydligt dyrare boendeform än Migrationsverkets reguljära asylboenden.¹⁶

Polismyndigheten har i sina återrapporteringar till regeringen under flera år påpekat att lagändringen 2016 upplevdes ha försvårat arbetet med att verkställa beslut om avvisning och utvisning. Myndigheten upplevde att fler personer än tidigare, med verkställbara av- och utvisningsbeslut, skrivits ut från Migrationsverkets boenden. Många

¹⁶ Enligt Migrationsverket har antalet förvarsplatser ökat från 235 år 2012 till 567 år 2022, vilket motsvarar en ökning på 240 procent. Den genomsnittliga kostnaden för kost och logi för asylsökande som bodde på asylboende var år 2021 118 kronor, vilket ska jämföras med genomsnittlig kostnad för kost och logi på ett förvar, som samma år var 590 kronor. Förvar används dock under en begränsad tid.

av dessa personer saknade en känd adress och registrerades då som avvikna, vilket kan ha bidragit till en negativ inverkan på Polismyndighetens möjligheter att hitta dessa personer och genomföra verkställigheten.

Även frivilligorganisationerna vittnar om att fler asylsökande sökt sig till dem för basal hjälp som mat och i vissa fall även logi efter lagändringen trädde i kraft 2016. Många asylsökande hade till följd av lagändringen blivit avhysta från asylboenden och i bästa fall fått temporär logi hos släkt och vänner. Frivilligorganisationerna vittnar även om att många av de asylsökande som fått avvisnings- och utvisningsbeslut, där beslutet inte går att verkställa, med lagändringen inte får sina grundläggande behov tillgodosedda eftersom de inte är berättigade till stöd. De asylsökande som fått beslut om avvisning eller utvisning sätts i en än mer utsatt position och risken att utnyttjas är överhängande.

6.5 Utredningens överväganden

Det är viktigt att beakta i vilket sammanhang en lag eller lagändring kommer till. År 2015 var exceptionellt, inte sedan andra världskriget hade så många skyddsökande kommit till Europa och särskilt till Sverige. I den pressade situationen asylmottagandet i Sverige befann sig i gjordes 2016 års ändring i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. I den akuta brist på asylboenden som uppkom, ansågs det vara iögonfallande att cirka 10 000 av de personer som var inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem hade verkställbara avvisnings- eller utvisningsbeslut och rätt till bistånd och ändå fanns kvar i landet. Drygt 1 900 av de med ett avvisnings- eller utvisningsbeslut var vuxna personer utan barn som bodde på Migrationsverkets asylboenden. Det är i denna kontext 2016 års ändring gjordes och syftet var som bekant att främst skapa utrymme för fler asylsökande på anläggningsboenden och frigöra resurser i mottagningssystemet i övrigt, men även att öka incitamentet för dem som hade fått ett beslut om av- eller utvisning att frivilligt lämna landet.

Utredningen finner inte att det går att belägga att lagändringen bidragit till att frigöra resurser i termer av fler boendeplatser i asylboenden. Samtidigt är det rimligt att anta att regeländringen har bidragit till att färre boendeplatser har behövts, då Migrationsverkets

utbud av asylboenden anpassats i enlighet med myndighetens prognoser av sitt boendebehov som i sig beaktar de rådande lagar och regler. Lagändringen beaktades i prognoserna, men hur mycket lagändringen bidrog till det minskade behovet av asylboenden eller det faktum att antalet asylsökande drastiskt minskade efter år 2015 går inte med säkerhet att säga.

Rörande förändrade incitament verkar 2016 års lagändring fått direkt motsatt effekt mot vad den avsåg att bidra till. De statistiska skattningar som utredningen presenterar visar att incitamenten bland asylsökande som fått ett avvisnings- eller utvisningsbeslut att lämna landet självmant snarare minskat efter lagändringen i jämförelse hur sannolikheten sett ut innan lagändringen.

Mot bakgrund av vad som presenterats i detta kapitel samt en ökad politisk strävan efter att finna sätt att bättre upprätthålla kontroll över var asylsökande befinner sig, föreslår utredningen att även vuxna utan barn fortsättningsvis ska omfattas av mottagandelagen och kunna få rätt till bistånd efter att beslutet om avvisning eller utvisning har vunnit laga kraft och en eventuell tidsfrist för frivillig avresa har löpt ut. Det borde gagna ett effektivt återvändandearbete, då framför allt Migrationsverket och Polismyndigheten ges bättre förutsättningar att bibehålla kontakten med den avvisade alternativt utvisade. Som konsekvens borde det även bidra till att antalet asylsökande i återvändandearbenden som avviker minskar.

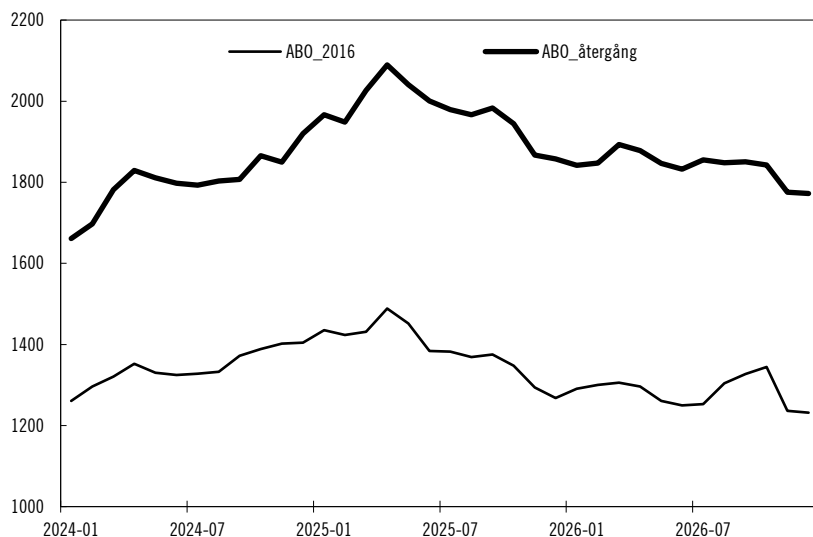
6.5.1 Konsekvenser av en ändrad rätt till bistånd

I det följande presenteras de direkta offentligfinansiella konsekvenserna för om rätten till bistånd skulle återgå till villkoren som rådde innan 2016 års lagändring. En mer övergripande analys av utredningens samtliga förslag presenteras i kapitel 15 i detta betänkande. Villkoren som jämförs i det följande är rådande boendevillkor för asylsökande, där eget boende är en möjlighet. Det ska betonas att boendeformen eget boende inte är utredningens förslag, utan syftet här är bara att beskriva effekten av villkorsändringen för rätten till bistånd givet rådande boendevillkor.

6.5.2 Asylboenden och boendedygn

Baserat på Migrationsverkets prognoser över hur många personer med återvändandeärenden som myndigheten uppskattar kommer finnas i mottagningssystemet för åren 2024–2026, illustreras utvecklingen över hur många myndigheten uppskattar kommer bo i asylboenden under kommande prognosperiod i figur 6.4. Prognosen baseras på antagandet att ukrainare som omfattas av massflyktsdirektivet inte kommer att söka asyl i Sverige efter att uppehållstillstånden med eller efter tillfälligt skydd har löpt ut.¹⁷ Om lagen om mottagande av asylsökande m.fl. förblir oförändrad förväntas en utveckling som kurvan *ABO 2016* illustrerar. Där förväntas antalet personer med av- eller utvisningsbeslut i asylboendena fluktuera kring 1 250, med en viss höjning under 2025.

Figur 6.4 Prognos över antal asylsökande i återvändandeärenden för åren 2024–2026 som väntas bo på asylboenden



Källa: Migrationsverket (2023-11-21). Anm. För utredningen framtagna statistik/prognos och bearbetad av utredningen.

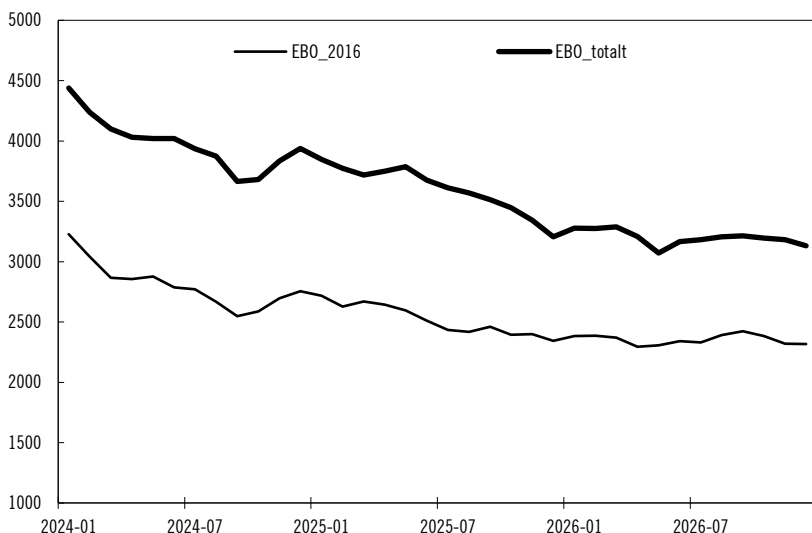
Skulle det ske en återgång till biståndsvillkoren som gällde före 2016, det vill säga att även vuxna asylsökande utan barn får rätt till bistånd i form av logi, dagersättning och särskilt bidrag efter att beslutet om

¹⁷ Inga personer som har haft uppehållstillstånd med tillfälligt skydd är inräknade som asylsökande i underlaget efter den 4 mars 2025.

avvisning eller utvisning vunnit laga kraft eller tidsfristen för frivillig avresa löpt ut, uppskattar Migrationsverket att antalet personer med verkställbara avvisnings- eller utvisningsbeslut som bor på asylboende kommer öka med drygt 500 personer i genomsnitt under prognosperioden. Detta illustreras med kurvan *ABO Återgång*.

Under samma tidsperiod förväntas antalet personer med av- eller utvisningsbeslut som bor i eget boende men som har rätt till bistånd minska från nästan 3 450 under år 2024 till drygt 2 300 vid utgången av år 2026, se utvecklingen av kurvan *EBO 2016* i figur 6.5. Skulle biståndsvillkoren ändras att även omfatta vuxna utan barn, skulle det innebära i genomsnitt 1 000 personer fler kommer omfattas av biståndsvillkoren – illustrerat med kurvan *EBO Återgång* i figur 6.5.

Figur 6.5 Prognos över antal asylsökande i återvändandereanden för åren 2024–2026 som väntas bo i eget boende



Källa: Migrationsverket (2023-11-21). Anm. För utredningen framtagen statistik/prognos och bearbetad av utredningen.

Totalt uppskattar Migrationsverket att det kommer finnas omkring 3 550 asylsökande i en återvändandefas vid utgången av 2026, vilket är drygt 1 000 färre än vid början av år 2024. Om rätten till bistånd skulle omfatta samtliga asylsökande i en återvändandefas kommer det innebära att antalet personer som har rätt till bistånd ökar med drygt 1 600 personer i genomsnitt per år för prognosperioden.

Omräknat i boendedygn uppskattar Migrationsverket att antalet boendedygn kommer minska med drygt 20 000 om lagen förblir som den är i dag, från 489 000 boendedygn år 2024 till 469 000 år 2026. Utvecklingen av boendedygn finns redovisad i tabell 6.6 Om lagen ändras så att även vuxna utan barn får rätt till bistånd till dess att de lämnar landet uppskattas det bidra till att drygt 200 000 fler boendedygn kommer krävas för år 2024. En skillnad mellan förslagen som antas komma hålla i sig under prognosperioden. Omräknat i boenden motsvarar 489 000 boendedygn 1 340 boendeplatser och en ökning av 200 000 boendedygn motsvarar en ökning av ungefär 550 boendeplatser.

Tabell 6.6 Prognostiserade boendedygn för åren 2024–2026

(Dagar i tusental)

År	ABO_2016	ABO_Återgång*	EBO_2016	EBO_Återgång*
2024	490	650	1 040	1 470
2025	510	720	930	1 330
2026	470	670	860	1 170

Källa: Migrationsverket (2023-11-21).

Anm. * Med Återgång avses att villkoren för bistånd i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. är de som gällde innan 2016 års lagändring.

Motsvarande utveckling för de som bor i eget boende är en minskning från strax över 1 miljon boendedygn år 2024 till drygt 860 000 boendedygn tre år senare. Skulle en återgång till biståndsvillkoren ändras tillbaka till dem som gällde innan 2016, väntas antalet boendedygn avseende personer som bor i eget boende öka med i genomsnitt cirka 400 000 boendedygn per år.

6.5.3 Kostnaden om bistandsreglerna återgår till de villkor som gällde innan 2016

Biståndet i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. utgörs som bekant av boende, dagersättning och särskilt bidrag. Vuxna har rätt till en dagersättning på maximalt 71 kronor per dag om mat inte ingår i boendet. Det är en ersättning som enligt dagens regelverk utgår oavsett boendeform, med undantag för om eget boende är placerat i vissa särskilt angivna områden med socioekonomiska utmaningar.

I det följande delar utredningen upp biståndet i två delar: boende och ekonomiskt bistånd för att uppskatta vad en lagändring skulle medföra för direkta offentligfinansiella konsekvenser.

Asylboenden

Utredningen utgår från att asylboenden i en återvändandefas kommer utgöras av kollektiva bostäder i enlighet med de återvändarcenter som Migrationsverket sedan 2023 har i uppdrag att införa.¹⁸ I sin redogörelse till regeringen uppgav Migrationsverket att schablonkostnaden för ett dygn på ett återvändandecenter beräknades till 400 kronor och beläggningsgraden kring 70 procent, vilket enligt Migrationsverket krävs för att hantera variationer i antal inskrivna.¹⁹ Det betyder att det måste finnas ett visst överskott av boendeplatser för att exempelvis kunna hålla ihop familjer, underhålla boenden och möjliggöra flyttar. Utredningen utgår i det följande från samma dygnskostnad och beläggningsgrad.

I tabell 6.7 redovisas det uppskattade behovet av boendeplatser och uppskattad kostnad för dessa boendeplatser med rådande lagstiftning om biståndsrätt. Kostnaden för asylboenden för samtliga i en återvändandefas som har rätt till bistånd enligt gällande lagstiftning uppskattas till i genomsnitt 280 miljoner kronor per år de kommande tre åren.

Tabell 6.7 Boendekostnad under rådande lagstiftning

År	Boendedygn (i tusental)	Med 70-procentig beläggningsgrad (i tusental)	Schablon 400kr/dygn (milj. kr)
2024	490	650	280
2025	650	720	290
2026	470	670	270
Summa	1 470	2 030	840

Källa: Migrationsverkets samt utredningens egna beräkningar.

Om samtliga asylsökande i en återvändandefas som vid tidpunkten för sitt av- eller utvisningsbeslut bodde på ett asylboende skulle erbjudas att få bo kvar på asylboendet fram till att personen lämnat

¹⁸ Regeringsuppdrag, Uppdrag att inrätta återvändandecenter, Ju2023/01593.

¹⁹ Migrationsverket (2023), Redovisning av uppdrag om införande av återvändandecenter.

landet, uppskattar utredningen att det kommer kosta staten nästan 1,2 miljarder för hela prognosperioden, se tabell 6.8. Merkostnaden för staten om boende ska ges till samtliga asylsökande fram till att han eller hon lämnat landet uppskattas till omkring 100 miljoner kronor per år eller cirka 320 miljoner kronor för prognosperioden.

Tabell 6.8 Boendekostnader under förändrad biståndsrätt

År	Boendedygn (i tusental)	Med 70-procentig beläggningsgrad (i tusental)	Schablon 400kr/dygn (milj. kr)	Merkostnad (i milj. kr)
2024	650	930	370	90
2025	720	1 030	410	120
2026	670	960	380	110
Summa	2 050	2 930	1 160	320

Källa: Migrationsverkets samt utredningens egna beräkningar.

Ekonomiska bistånd

Det ekonomiska bistånd som asylsökande kan få är dagersättning och särskilt bistånd. Dagersättningens storlek beror på om den asylsökande är vuxen eller ett barn, om han eller hon är sammanboende i ett hushåll eller inte. Som mest kan en ensamstående vuxen utan barn få 71 kronor per dag. Det särskilda bidraget däremot är ett bistånd som behövsprövas och för aktuella beräkningar av lagändringens effekter, förbises denna del av biståndet i det följande.

Om alla asylsökande i ett återvändandeärende under rådande lagstiftning vore vuxna ensamstående utan barn, refererade till som ABO+EBO 2016 i tabell 6.9, skulle den uppskattade kostnaden för dagersättning bli cirka 100 miljoner kronor per år eller 300 miljoner kronor under prognosperioden. En förändrad biståndsrätt för asylsökande där bistånd erbjuds alla vuxna fram till att personen lämnar landet, refererade till som ABO+EBO Återgång i tabell 6.6, skulle kosta i genomsnitt 140 miljoner kronor per år eller 430 miljoner kronor under prognosperioden. Merkostnaden av lagförändringen uppskattas till drygt 40 miljoner kronor per år eller 120 miljoner kronor under prognosperioden.

Den genomsnittliga utbetalade ersättningen för asylsökande på asylboenden under 2023 var 33 kronor och 28 kronor för asylsökande som ordnade sitt boende själv, vilket föranleder utredningen att anta

att uppskattningen av det ekonomiska stödet är en överskattning.²⁰ Faktorer som familjesammansättning och ålder kan som nämndes ovan påverka dagersättningens storlek, men inte heller alla asylsökande får ut biståndet. Kostnaderna ska ses som indikativa, men med förbehåll att de ska ses som en övre gräns för kostnader för staten, det troliga är att de kommer vara mindre.

Tabell 6.9 Uppskattad kostnad för dagersättning

– under rådande och förändrad biståndsrätt

År	ABO+EB0 2016 Boendedygn (i tusental)	ABO+EB0	År	ABO+EB0 2016 Boendedygn (i tusental)	ABO+EB0
2024	1 530	110	2 120	150	40
2025	1 430	100	2 050	140	40
2026	1 330	90	1 850	130	40
Summa	1 290	300	6 010	430	120

Källa: Migrationsverkets samt utredningens egna beräkningar.

6.5.4 Sammanfattning

Utredningen har uppskattat de offentligfinansiella konsekvenserna av vad som förväntas ske om rätten till bistånd återgår till villkoren som rådde innan lagändringen 2016, givet rådande boendevillkor för asylsökande. Det vill säga konsekvenserna av att personer som meddelats ett av- eller utvisningsbeslut skulle få rätt till bistånd fram tills att utlänningen lämnat landet. Uppskattningsvis kommer antalet personer i återvändandearörelsen som har rätt bistånd öka från drygt 3 500 till nästan 5 000 personer.

Kostnaden för fler personer i asylboenden bland dem i återvändandefas uppskattas till 320 miljoner kr för åren 2024–2026. Ökade kostnader för dagersättning uppskattas till en merkostnad på 120 miljoner kronor, i jämförelse med om lagen inte ändras. Om samtliga personer i återvändandearörelsen omfattas av rätten till bistånd, uppskattas det bidra till en kostnadsökning på sammanlagt 440 miljoner kronor för åren 2024–2026.

²⁰ Migrationsverket, Arbetsmaterial till Migrationsverkets årsredovisning för 2023.

7 Åtgärder för ett effektivt återvändande

Kapitlet behandlar utredningens överväganden som rör ändringar i regelverket för att främja ett effektivt återvändande. Som tidigare framgått föreslår utredningen att personer som inte har uppehållstillstånd ska omfattas av mottagandelagen tills de lämnar landet. I detta kapitel tar utredningen ställning till vilka skyldigheter som ska gälla efter att ett beslut om avvisning, utvisning eller överföring har meddelats och fått laga kraft. Utredningen föreslår att personer som har meddelats sådana beslut ska vara skyldiga att bo på asylboende och anmäla sig där, samt att vistas inom ett begränsat geografiskt område. Vidare redovisas överväganden om vilka konsekvenser det ska leda till om skyldigheterna inte uppfylls och behov av undantag. Kapitlet inleds med en beskrivning av utgångspunkterna för utredningens överväganden och avslutas med en sammanfattande analys av förslagets förenlighet med internationell rätt och grundlag.

I betänkandet används begreppet personer med avlägsnandebeslut för personer som omfattas av mottagandelagen, som har meddelats ett beslut om avvisning, utvisning eller överföring och som omfattas av de villkor för bistånd som gäller när sådana beslut har meddelats (se kapitel 8). Något förenklat är det alla personer som har meddelats sådana beslut, från det att beslutet får laga kraft och så länge de befinner sig i landet, såvida de inte samtidigt har en pågående ny prövning av asylansökan eller ett gällande uppehållstillstånd.

Med beslut om avvisning eller utvisning avses i kapitlet även beslut om överföring enligt Dublinförordningen¹, om inte annat anges. Be-

¹ 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 person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning).

greppet asylboende avser alla sorters boenden som ordnas för personer som omfattas av mottagandelagen.

7.1 Utgångspunkter för utredningens överväganden

7.1.1 Rättigheter för personer med avlägsnandebeslut

Rätt till frihet, säkerhet samt privat- och familjeliv

Rättigheterna i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen, omfattar som utgångspunkt var och en som befinner sig under en konventionsstats jurisdiktion, det vill säga även personer som har meddelats avlägsnandebeslut. Personer med avlägsnandebeslut har således i princip samma rätt till frihet och säkerhet och privat- och familjeliv som andra som befinner sig i Sverige (se kapitel 5.1.2 för en beskrivning av rättigheterna). Däremot kan det faktum att en person inte har rätt att vistas här få betydelse i bedömningen av om en rättighet har kränkts.

Rätten till rörelsefrihet, som finns i artikel 2 i Europakonventionens fjärde tilläggsprotokoll, gäller bara personer som lagligen befinner sig inom en stats territorium. Detta innebär att personer med avlägsnandebeslut inte har någon rätt till rörelsefrihet enligt konventionen. Som framgår av föregående kapitel ger inte heller regeringsformen sådana personer någon rätt till rörelsefrihet, eftersom den rätten endast gäller svenska medborgare.

Återvändandedirektivet

Personer med avlägsnandebeslut omfattas av återvändandedirektivet.² Direktivet föreskriver gemensamma normer och förfaranden som ska tillämpas i medlemsstaterna för återvändande av tredjelandsmedborgare vars vistelse är olaglig (artikel 1). Med olaglig vistelse avses enligt direktivet vistelse på en medlemsstats territorium av en tredjelandsmedborgare som inte, eller inte längre, uppfyller villkoren för inresa

² Europaparlamentets och Rådets direkt 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

enligt artikel 5 i kodexen om Schengengränserna eller andra villkor för att resa in i, vistas eller vara bosatt i den medlemsstaten.

Enligt återvändandedirektivet ska medlemsstaterna utfärda beslut om att tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium ska återvända (artikel 6.1). Beslutet ska som utgångspunkt förenas med en tidsfrist för frivillig avresa (artikel 7.1). Under tidsfristen för frivillig avresa får vissa förpliktelser åläggas som syftar till att förhindra att den berörda personen avviker, såsom en skyldighet att regelbundet anmäla sig hos myndigheterna, deposition av en garantisumma, inlämnande av handlingar eller en skyldighet att stanna på en viss plats (artikel 7.3). Medlemsstaterna ska också säkerställa att vissa principer så långt som möjligt beaktas under tiden som tidsfristen gäller. Det innebär att de familjemedlemmar som befinner sig på territoriet ska hållas samlade, att akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar ska tillhandahållas, att underåriga, beroende på vistelsens längd, ska ges tillträde det till grundläggande utbildningsväsendet samt att utsatta personers särskilda behov ska beaktas (artikel 14.1). Detsamma gäller när verkställigheten av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut har skjutits upp.

Efter att tidsfristen för frivillig avresa har löpt ut ska medlemsstaterna vidta alla nödvändiga åtgärder för att verkställa beslutet om återvändande gentemot personer som fortfarande befinner sig i staten (artikel 8.1). Som en sista utväg kan tvångsmedel användas vid avlägsnandet. Sådana åtgärder ska vara proportionerliga och inte innebära mer tvång än skäligt. De ska också genomföras enligt nationell lagstiftning i överensstämmelse med grundläggande rättigheter och med vederbörlig respekt för den berördas värdighet och fysiska integritet (artikel 8.4).

I direktivet regleras också förutsättningarna för att tredjelandsmedborgare som är föremål för återvändande ska få tas i förvar. Förvar får användas för att förbereda återvändandet eller genomföra avlägsnandet, särskilt när det finns risk för avvikande eller den berörda håller sig undan eller förhindrar förberedelserna inför återvändandet eller avlägsnandet (artikel 15.1). Det krävs också att inte andra, mindre ingripande, åtgärder är tillräckliga. Förvar ska vara under så kort tid som möjligt och får endast fortgå under den tid som förfarandena inför avlägsnandet pågår och genomförs med rimliga ansträngningar (artikel 15.1). När det inte längre föreligger rimliga utsikter till ett avlägsnande är förvar inte berättigat (artikel 15.4). Den maximala tiden

som en person kan hållas i förvar får inte under några förhållanden överstiga 18 månader (artikel 15.5 och 6). När Dublinförordningen tillämpas gäller särskilda bestämmelser om förvar (se nedan).

7.1.2 Reglering i andra stater

Som tidigare nämnts har utredningen ställt frågor inom det Europeiska migrationsnätverket om boende och åtgärder som rör asylsökande. I samband med detta har utredningen också frågat om staterna ordnar boende till personer vars asylansökan har avslagits genom ett slutligt beslut, och, i så fall, om det finns någon skyldighet att bo på ett sådant boende och vilka konsekvenser det kan leda till att inte göra det. Det har också efterfrågats information om barnfamiljer behandlas på något särskilt sätt. Liknande frågor har ställts till representanter från danska myndigheter.

Flera av de stater som har besvarat frågorna har uppgett att boende som utgångspunkt inte erbjuds efter att asylansökan har avslagits genom ett slutligt beslut. Det gäller Kroatien, Cypern, Tjeckien, Grekland, Italien och Lettland. I Belgien, Estland, Finland och Serbien erbjuds boende under tidsfristen för frivillig avresa eller 30 dagar från att beslutet har fått laga kraft. I Estland finns det då också en skyldighet att bo på boendet, och åsidosättanden kan leda till beslut om förvar. Serbien, Slovakien, Polen och Luxemburg har uppgett att boende även kan ordnas för personer som nyttjar möjligheter till assisterat frivilligt återvändande. I Österrike kan personer som har fått avslag på sin asylansökan ha rätt till boende om återvändandebeslutet inte kan verkställas. Av de stater som har besvarat utredningens frågor är det endast Irland och Norge som erbjuder boende till samtliga utan att det är förenat med några skyldigheter. Boende erbjuds då tills de lämnar landet. Svaren från resterande stater sammanfattas i det följande.

Frankrike

I Frankrike är utgångspunkten att personer som har fått avslag på sin asylansökan genom ett slutligt beslut inte längre har rätt till boende. De som har meddelats en tidsfrist för frivillig avresa kan dock åläggas

en skyldighet att bo inom anvisat område och att anmäla sig till polisen eller gendarmeriet under tidsfristen.

Ett beslut om återvändande kan också förenas med ett beslut om husarrest och en skyldighet att anmäla sig varje dag, i syfte att motverka risken för att någon håller sig undan verkställighet. I sådana situationer kan fängelse upp till tre år dömas ut om en person inte återvänder till sitt boende inom en angiven tidsfrist eller lämnar boendet utan tillstånd. Om anmälningsskyldigheten åsidosätts kan det föranleda fängelse upp till ett år. Även barnfamiljer kan åläggas husarrest, men husarresten gäller inte barnen. I situationer då familjer som åläggs husarrest inte har något boende kan de anvisas till ett hotell eller någon annan boendelösning. När husarrest inte bedöms vara en tillräcklig åtgärd kan en person under vissa förutsättningar tas i förvar.

Personer som har fått avslag på sin asylansökan kan under vissa förutsättningar också omfattas av de bestämmelser om akutboende som finns i den allmänna lagstiftningen på socialområdet. Det innebär att boende kan anordnas i nödsituationer.

Tyskland

I Tyskland har personer som har fått avslag på sin asylansökan rätt till boende om återvändandebeslutet kan verkställas. I praktiken kan de stanna på boendet tills de lämnar landet. De är också skyldiga att vistas inom ett begränsat geografiskt område. Om skyldigheten åsidosätts kan det leda till samma konsekvenser som för asylsökande (se avsnitt 5.1.4), och de kan även återföras till sitt område med tvång. Efter tre månader får de flesta rätt att röra sig inom landet, men behöver fortfarande bo inom det anvisade området. Bistånd lämnas normalt genom viss ekonomisk ersättning och förmåner in natura. Eftersom personer med avlägsnandebeslut som inte har egna tillgångar har rätt till bistånd ligger det i deras eget intresse att vara tillgängliga för myndigheterna. Under vissa förutsättningar kan personer som inte uppfyller sin skyldighet att lämna landet häktas.

Nederländerna

I Nederländerna kan personer som har fått avslag på sin asylansökan bo kvar på mottagningscenter upp till 28 dagar för att förbereda återvändandet. Efter det kan de inkvarteras på en anläggning med begränsad rörelsefrihet i upp till 12 veckor, under förutsättning att det finns förutsättningar att verkställa återvändandebeslutet. Efter att den tiden har löpt ut, eller om det inte finns förutsättningar för verkställighet, upphör rätten till boende för vuxna utan barn. Barnfamiljer har rätt att bo på ett särskilt återvändandecenter om alla rättsliga medel är uttömda och de saknar möjlighet att ordna boende på egen hand. De som bor på sådana anläggningar eller återvändandecenter är skyldiga att anmäla sig varje dag och får bara vistas inom den kommun där boendet är beläget. Om skyldigheterna åsidosätts kan det bli aktuellt att ta personen i förvar. Det förekommer också att kommuner på eget initiativ ordnar med insatser till personer som har fått avslag på asylansökan.

Litauen

I Litauen kan personer som har fått avslag på sin asylansökan genom ett slutligt beslut inkvarteras tillfälligt med begränsad rörelsefrihet. I sådana situationer kontrolleras att personerna bor på anvisat boende och vistas inom anvisat område. Om någon inte gör det kan det leda till att han eller hon tas i förvar.

Bulgarien

I Bulgarien har personer som har fått avslag på sin asylansökan inte rätt till boende. Under vissa förutsättningar kan de som har ålagts en skyldighet att återvända placeras på ett obligatoriskt tillfälligt boende i syfte att organisera utresan. Det förutsätter att det finns risk för avvikande eller att personen motverkar verkställigheten. Barnfamiljer inkvarteras i en särskild del av boendet.

Slovenien

I Slovenien kan personer som har fått avslag på sin asylansökan åläggas en skyldighet att bo på anvisat boende som alternativ till förvar. Tillstånd kan ges för att vistas utanför boendet och kombineras då med en skyldighet att anmäla sig, bo på en specifik adress eller deponera identitetshandlingar. Om skyldigheterna inte uppfylls kan personen tas i förvar.

7.1.3 Personer med avlägsnandebeslut ska bo på asylboende

Utredningen har i kapitel 4 föreslagit att personer som inte har uppehållstillstånd ska omfattas av mottagandelagen tills de lämnar landet. Detta innebär att de som får avslag på sin asylansökan och meddelas ett beslut om avvisning eller utvisning i regel fortsätter att omfattas av lagen så länge de befinner sig här. Detsamma gäller personer som meddelas ett beslut om avvisning eller utvisning efter att deras asylärende har skrivits av eller deras uppehållstillstånd har återkallats eller löpt ut utan att en ny ansökan har gjorts. De som lämnar landet ska också omfattas av lagen om de kommer tillbaka hit och beslutet om avvisning eller utvisning fortfarande är verkställbart. Mottagandelagen ska således omfatta alla som har sökt asyl och som ska lämna landet. Detsamma gäller personer som har sökt eller haft uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd. Utredningen bedömer att detta kan förväntas medföra positiva effekter för arbetet med återvändande. När personer fortsätter att omfattas av lagen efter att beslut om avvisning eller utvisning har meddelats kan åtgärder vidtas för att fortsätta arbetet med förberedelserna inför utresan, motivera frivilligt återvändande, upprätthålla kontakten med Migrationsverket och förhindra att personer avviker.

Regeringen har gett Migrationsverket i uppdrag att inrätta särskilda boenden, kallade återvändandecenter, för personer som har fått ett verkställbart beslut om överföring, avvisning eller utvisning (regeringsbeslut den 29 juni 2023, Ju2023/01593). I skrivande stund har sex återvändandecenter startats. Enligt uppdraget ska Migrationsverket arbeta aktivt med att motivera personer som vistas i återvändandecenter till ett frivilligt återvändande, och personerna ska ges råd och vägledning om återvändandet samt erbjudas praktiskt stöd. Syftet är att återvändandecenter ska bidra till en välfungerande åter-

vändandeprocess, vilket enligt regeringen bör leda till ett ökat återvändande. Återvändandecenter förväntas också ge en tydlig signal till såväl den enskilda individen som till alla asylsökande att personer som inte beviljas uppehållstillstånd måste lämna landet. I uppdraget till Migrationsverket framhåller regeringen att det är avgörande att personer med lagakraftvunna avlägsnandebeslut lämnar landet så snabbt som möjligt för att kunna upprätthålla en långsiktigt hållbar migrationspolitik och motverka framväxten av ett så kallat skuggsamhälle. Ett effektivt verkställande av avlägsnandebeslut bedöms dessutom vara viktigt för att undvika att personer som stannar kvar i landet utan tillstånd riskerar att hamna i en utsatt situation.

En förutsättning för att inrättandet av återvändandecenter ska få de positiva effekter som framhållits i uppdraget är att Migrationsverket kan tilldela en plats på sådant boende till de personer som ska lämna landet. Med dagens reglering i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. är det bara barn och barnfamiljer som har rätt till bistånd i form av logi efter att tidsfristen för frivillig avresa har löpt ut, och således kan erbjudas plats på ett återvändandecenter. Utredningens förslag på tillämpningsområde för mottagandelagen kommer däremot att innebära att de som har meddelats beslut om avvisning eller utvisning fortsätter omfattas av lagen och kan ha rätt till bistånd, vilket innebär att de kommer att kunna tilldelas plats på ett sådant boende.

En ytterligare förutsättning får emellertid antas vara att det också finns en skyldighet för personerna att bo på det boende som tilldelats, på motsvarande sätt som gäller under tiden som prövningen av asylansökan pågår. Även personer med avlägsnandebeslut ska alltså vara skyldiga att bo på asylboende. Förutom de fördelar som det kan antas innebära om boendena utformas som återvändandecenter, ger boende på asylboende generellt bättre förutsättningar för att kontakten med Migrationsverket och Polismyndigheten och kontrollen över var personerna befinner sig ska kunna upprätthållas. Detta kan i sin tur förväntas främja både frivilliga återvändanden och återvändanden som sker med tvång. Dessutom kan det säkerställas att personer med avlägsnandebeslut lever under ordnade förhållanden och motverka att deras utsatta position utnyttjas. Utredningen bedömer att de skäl som generellt gör sig gällande för att asylsökande ska bo på asylboende är minst lika relevanta i förhållande till personer med avlägsnandebeslut

(se vidare de skäl som redovisas i utredningens delbetänkande, SOU 2022:64, särskilt 115 ff.).

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att personer med avlägsnandebeslut ska vara skyldiga att bo på det asylboende där de har tilldelats plats. Personer med avlägsnandebeslut ska också vara skyldiga att anmäla sig på boendet och vistas inom det län där boendet är beläget. Med personer med avlägsnandebeslut avses, som tidigare angetts, personer som omfattas av mottagandelagen, har meddelats ett beslut om avvisning eller utvisning eller överföring enligt Dublin-förordningen och som omfattas av de villkor för bistånd som gäller när ett sådant beslut har meddelats (se kapitel 8). Något förenklat är det alla personer som har meddelats avlägsnandebeslut, från det att beslutet får laga kraft och så länge de befinner sig i landet, såvida de inte samtidigt har en pågående prövning av asylansökan eller ett uppehållstillstånd. Detta innebär att skyldigheterna även kommer att kunna gälla under tiden som en tidsfrist för frivillig avresa löper. I avsnitten nedan framgår i vilka skeenden som respektive förslag kan tillämpas.

Liksom när det gäller asylsökande bedömer utredningen att det inte behöver regleras i lag vilken typ av boende personer med avlägsnandebeslut ska bo på. Det kommer således att vara upp till regeringen eller Migrationsverket att reglera om plats ska tilldelas på återvändandecenter eller något annat sorts asylboende, samt när en person ska flytta mellan olika boenden.

7.2 Personer med avlägsnandebeslut ska anmäla sig på asylboendet

Utredningens förslag: Personer med avlägsnandebeslut ska vara skyldiga att anmäla sig till Migrationsverket tre dagar per vecka. Anmälningsskyldigheten ska fullgöras på asylboendet. Närmare bestämmelser om tillvägagångssätt, veckodagar och tider ska regleras i förordning eller i föreskrifter.

Tillstånd ska kunna beviljas att utebli från ett eller flera anmälningstillfällen om det finns särskilda skäl.

Anmälningsskyldigheten ska inte gälla barn under 16 år.

Utredningen bedömer att de fördelar som en anmälningsskyldighet innebär när det gäller vissa asylsökande med hänsyn till allmän ordning eller när det finns en avvikanderisk gör sig gällande även avseende personer med avlägsnandebeslut. Eftersom en stor andel av de personer som meddelats ett avlägsnandebeslut ska lämna Sverige inom kort tid finns en ännu större anledning att ha kontroll över var dessa personer befinner sig. En anmälningsskyldighet ska således införas för att kontrollera att skyldigheten att bo på asylboende uppfylls.

Även för asylsökande finns i vissa situationer en skyldighet att anmäla sig (se avsnitt 5.5). Skyldigheten att anmäla sig för personer med avlägsnandebeslut bör genomföras på ett liknande sätt (se avsnitt 5.4.3). Anmälningsskyldigheten bör kunna anpassas till personens individuella situation. Utredningen bedömer att en skyldighet att anmäla sig vid tre anmälningstillfällen per vecka får anses vara en lämplig omfattning. Även när det gäller personer med avlägsnandebeslut bör tillfällena förläggas till vardagar och hänsyn tas till skolgång och deltagande i aktiviteter. De närmare bestämmelserna om veckodagar och tider, samt om tillvägagångssätt, ska regleras i förordning eller föreskrifter.

Utredningen föreslår också att det ska finnas samma möjlighet att söka tillfälligt tillstånd att utebli från anmälningstillfällen när det gäller personer med avlägsnandebeslut som när det gäller vissa asylsökande. Tillstånd ska således beviljas när det finns särskilda skäl (se avsnitt 5.4.5).

Det finns visserligen ingen skyldighet för medlemsstaterna att införa en möjlighet till tillstånd att utebli från anmälningstillfällen när det gäller personer med avlägsnandebeslut på det sätt som följer av mottagandedirektivet. Däremot kan rätten till privat- och familjeliv enligt Europakonventionen anses innebära att anmälningsskyldigheten inte bör utformas på ett sätt som kan riskera att utgöra ett hinder mot att till exempel delta i familjesammankomster eller träffa en anhörig som är svårt sjuk. Det är också rimligt att tillstånd kan beviljas till exempel när en person behöver läggas in på sjukhus. Sammantaget bedömer utredningen att det inte finns skäl att vara mer restriktiv med möjligheten till tillfälliga tillstånd när det gäller personer med avlägsnandebeslut än när det gäller asylsökande. Däremot kan det finnas större anledning för Migrationsverket att göra en mer ingående bedömning av möjligheterna att upprätthålla kontakten och risken för att en person avviker. Om en person tidigare har åsidosatt sin anmälnings-

skyldighet eller skyldighet att vistas inom anvisat område, eller gett uttryck för att han eller hon inte avser att bo kvar på asylboendet, bör utgångspunkten vara att det inte finns särskilda skäl att bevilja tillstånd såvida det inte rör sig om nödvändig sjukhusvård eller motsvarande.

Som framgått anger återvändandedirektivet att en anmälnings-skyldighet kan åläggas i syfte att förhindra att en person avviker under tidsfristen för frivillig avresa (artikel 7.3). Detta kan inte förstås så att direktivet hindrar att motsvarande skyldighet åläggs även efter att tidsfristen har löpt ut. I det skedet är medlemsstaterna enligt direktivet skyldiga att vidta åtgärder för att verkställa beslutet om återvändande (artikel 8.1). Utredningens förslag innebär att skyldigheten att bo på asylboende införs som en del av sådana åtgärder, och att asylsökande åläggs att anmäla sig på boendet för att efterlevnaden av skyldigheten ska kunna kontrolleras. Skyldigheten ska gälla såväl under tiden som en tidsfrist för frivillig avresa löper som därefter.

När det gäller personer som får avslag på asylansökan eller vars ärende skrivs av kommer anmälnings-skyldigheten således att gälla under hela den tid som prövningen av asylansökan pågår, under tidsfristen för frivillig avresa och därefter, i regel så länge personen befinner sig i Sverige.

Anmälnings-skyldighet gäller inte för ensamkommande barn som bor i kommun. Om barnet däremot fått avslag på sin ansökan och flyttas till ett asylboende, bör anmälnings-skyldighet gälla om barnet är över 16 år.

7.3 Personer med avlägsnandebeslut ska vistas inom ett begränsat geografiskt område

Utredningens förslag: Personer med avlägsnandebeslut ska vara skyldiga att vistas inom ett begränsat geografiskt område, som ska omfatta det län där asylboendet är beläget.

Tillstånd ska kunna beviljas att tillfälligt vistas utanför området om det finns särskilda skäl.

Även när det gäller skyldigheten att vistas inom ett begränsat geografiskt område bedömer utredningen att de skäl som motiverar en sådan begränsning för asylsökande även gör sig gällande i förhållande till personer med avlägsnandebeslut (se avsnitt 5.3.1). När det gäller

personer med avlägsnandebeslut finns det dessutom starkare skäl att markera att det inte finns någon rätt att röra sig fritt i Sverige och att motverka avvikande, samtidigt som det inte kan anses finnas motsvarande intresse av att främja integration som för asylsökande. Det skulle därför vara kontraproduktivt och sända motstridiga signaler om en skyldighet att vistas inom ett begränsat område skulle upphöra i samband med att ett beslut om avvisning eller utvisning får laga kraft.

När det gäller personer med avlägsnandebeslut finns det omständigheter som talar för att området skulle kunna avgränsas till en mindre enhet än ett län. Mottagandedirektivet gäller inte för denna grupp, vilket innebär att det inte finns någon motsvarande rätt till förmåner som ska garanteras inom området. Enligt svensk rätt har dock personer med avlägsnandebeslut rätt till sjukvård i samma omfattning som asylsökande, och även till utbildning bland annat i gymnasieskola (se kapitel 10 för mer information). Det kan inte anses rimligt att behöva söka tillfälliga tillstånd att vistas utanför området för att kunna ta del av den vård och utbildning som de generellt har rätt till. Intresset av att undvika den hantering och administration som det skulle innebära att göra individuella anpassningar talar därför för att området avgränsas till ett län även för personer med avlägsnandebeslut.

Vidare kan det hävdas att möjligheten att vistas i ett samhälle och ta del av aktiviteter inte har samma betydelse när det gäller personer som ska återvända. I det sammanhanget måste det dock beaktas att vissa personer kan komma att vistas i Sverige under mycket lång tid innan ett beslut om avvisning eller utvisning kan verkställas. Hänsyn måste också tas till att en förhållandevis stor andel av de personer med avlägsnandebeslut som befinner sig i Sverige är barn och barnfamiljer. Så länge de befinner sig här bör barn ha möjlighet att ta del av vanliga aktiviteter och besöka parker, lekplatser och idrottsanläggningar. Utredningen bedömer således att även personer med avlägsnandebeslut ska ha möjlighet att besöka en större tätort eller stad. Som tidigare framhållits bedömer utredningen också att de fördelar som en områdesbegränsning kan antas medföra bör kunna uppfyllas oavsett om området avgränsas till ett län eller en eller flera kommuner.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att området ska avgränsas på samma sätt som när det gäller asylsökande, och således omfatta det län där asylboendet är beläget (se avsnitt 5.3.2). Skyldigheten att vistas inom länet ska gälla både under en eventuell tidsfrist

för frivillig avresa och därefter. Återvändandedirektivet utgör inget hinder mot en sådan reglering.

Utredningen föreslår också att det ska finnas samma möjlighet att begära tillstånd att tillfälligt vistas utanför det aktuella länet när det gäller personer med avlägsnandebeslut som när det gäller asylsökande (se avsnitt 5.3.3). Även om det inte finns någon skyldighet enligt EU-rätten att införa en möjlighet till tillstånd för personer med avlägsnandebeslut, framstår det som lämpligt av samma anledning som när det gäller tillstånd att utebli från anmälningstillfällen.

För tydlighetens skull bör det framhållas att förslaget inte innebär att personer med avlägsnandebeslut får en principiell rätt att vistas inom det anvisade området. Rättsligt sett har personer med verkställbara beslut om avvisning eller utvisning som utgångspunkt ingen rätt att vistas i landet. Skyldigheten att vistas inom ett visst område påverkar alltså inte rätten att resa in eller vistas i ett land utlänningsrättsligt.

7.4 Dagersättningen ska kunna sättas ned om skyldigheterna inte uppfylls

Utredningens förslag: Dagersättningen ska kunna sättas ned för personer med avlägsnandebeslut som utan tillstånd uteblir från minst två anmälningstillfällen under en månad eller vistas utanför det län där deras asylboende är beläget. Beslutet om nedsatt dag ersättning ska gälla i minst en vecka.

Dagersättningen ska inte sättas ned om åsidosättandet av anmälningsskyldigheten eller områdesbegränsningen berodde på orsaker som personen inte rådde över.

Utredningen bedömer att personer med avlägsnandebeslut ska ha rätt till dag ersättning under vissa villkor (se kapitel 8). Detta innebär att dag ersättningen kan fungera som ett incitament för att uppfylla särskilda skyldigheter, såsom skyldigheten att anmäla sig och att vistas inom det anvisade området. Av samma skäl som när det gäller asylsökande föreslår utredningen att dag ersättningen för personer med avlägsnandebeslut ska kunna sättas ned om dessa skyldigheter inte uppfylls. Förutsättningarna för att sätta ned dag ersättningen bör vara desamma som gäller för asylsökande (se avsnitt 5.4.2). Det framstår som rimligt att utgå från samma principer när det gäller personer med

avlägsnandebeslut, även om utformningen av förslaget delvis utgår från mottagandedirektivets bestämmelser. Dagersättningen ska således kunna sättas ned under en vecka när en person har uteblivit från två anmälningstillfällen under en månad eller har vistats utanför det län där asylboendet är beläget. Beslut om nedsättning ska fattas på samma sätt som när det gäller asylsökande (se avsnitt 5.5).

När det gäller personer med avlägsnandebeslut föreslås också att rätten till dagsättning ska villkoras av att personen bor på asylboende och medverkar till åtgärder för att beslutet om avvisning eller utvisning ska kunna verkställas. Nedsättning av dagsättning ska också fortsatt tillämpas 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 (10 § fjärde stycket LMA). Det kan handla om att personen exempelvis inte sökt pass som krävs för återresan eller uttryckt en vägran att frivilligt lämna landet.

Om förutsättningarna inte är uppfyllda ska dagsättning inte beviljas, eller upphöra. Personer som bor på asylboende ska då i stället få grundläggande behov tillgodosedda genom att visst bistånd tillhandahålls in natura. Förslaget utvecklas i kapitel 8. Som kommer att framgå nedan kan sådant agerande också ligga till grund för att ta personer i förvar.

7.5 Ytterligare konsekvenser om skyldigheterna inte uppfylls

Utredningen föreslår alltså att personer med avlägsnandebeslut ska vara skyldiga att bo på asylboende och anmäla sig där, samt att vistas inom det län där asylboendet är beläget. På samma sätt som när det gäller asylsökande, uppstår dock även frågan om det kan och bör föranleda några ytterligare konsekvenser när skyldigheterna inte uppfylls. Tänkbara konsekvenser skulle kunna vara att personen tas i förvar eller påförs en sanktion, såsom en straffrättslig påföljd eller en avgift.

7.5.1 Förvar

Förutsättningar för verkställighetsförvar enligt utlänningslagen

Förutsättningarna för att en vuxen utlänning ska kunna tas i förvar framgår av 10 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716). Enligt bestämmelsen får en utlänning tas i förvar bland annat om det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning, så kallat verkställighetsförvar. Det förutsätter dock att det annars finns en risk att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten (10 kap. 1 § andra stycket 3 och tredje stycket utlänningslagen).

Vid bedömningen av om det finns risk för att utlänningen avviker får hänsyn enligt 1 kap. 15 § utlänningslagen endast tas till vissa omständigheter, nämligen om utlänningen

- tidigare har hållit sig undan,
- har uppgett att han eller hon inte har för avsikt att lämna landet efter ett beslut om avvisning eller utvisning,
- har uppträtt under någon identitet som var felaktig,
- inte har medverkat till att klarlägga sin identitet och därigenom försvårat prövningen av sin ansökan om uppehållstillstånd,
- medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller undanhållit väsentlig information,
- tidigare har överträtt ett meddelat återreseförbud,
- har dömts för brott som kan leda till fängelse, eller
- har utvisats av allmän domstol på grund av brott.

De nuvarande bestämmelserna om förutsättningarna för verkställighetsförvar och omständigheter som får beaktas vid bedömningen av avvikanderisk infördes 2012 i samband med att återvändandedirektivet genomfördes i svensk rätt. Innan dess angavs att en utlänning fick tas i förvar om det på grund av utlänningens personliga förhållanden eller övriga omständigheter fanns anledning att anta att utlänningen annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige. Vid utformningen av den nuvarande bestäm-

melsen om omständigheter som får beaktas vid bedömningen av avvikerisk hämtades vägledning från rättspraxis gällande återreseförbud. I förarbetena till lagändringen uttalades att omständigheterna i allt väsentligt redan beaktades vid bedömningen av om det fanns anledning att anta att en utlänning skulle hålla sig undan (se prop. 2011/12:60 s. 37 och 70 f.)

I avgöranden som rör förutsättningarna för verkställighetsförvar före lagändringen har uttalats att ett antagande om att en utlänning ska hålla sig undan måste göras utifrån en förutsättningslös bedömning av förhållandena i det enskilda fallet (se till exempel RÅ 1994 ref. 36). Migrationsöverdomstolen har i MIG 2008:23 framhållit att ett undanhållande inte behöver bestå i ett konkret försök att leva gömd för verkställande myndighet, utan att en bedömning måste göras av utlänningens agerande i vid bemärkelse. Målet gällde en man som levde öppet på den adress som han hade uppgett, men inte hade anträffats där när polisen eftersökte honom. I stället anträffades han på en plats där han arbetade trots att han inte hade arbetstillstånd. Han hade inställt sig till Migrationsverkets återvändandesamtal, men uppgett både för verket och för polisen att han motsatte sig att frivilligt medverka till verkställighet av avlägsnandebeslutet. Migrationsöverdomstolen bedömde att mannen genom sitt beteende tydligt hade visat att han inte skulle medverka till en verkställighet av avlägsnandebeslutet och att det därmed fanns anledning att anta att han i stället skulle hålla sig undan verkställigheten. En domare var skiljaktig och ansåg att det inte hade funnits någon konkret risk för att personen skulle hålla sig undan.

Utöver att det finns risk för avvikande eller att utlänningen håller sig undan kan det alltså även finnas grund för verkställighetsförvar om utlänningen på annat sätt hindrar verkställigheten. Det kan till exempel vara fallet om han eller hon vägrar medverka till att resedokument upprättas eller vägrar samarbeta på annat sätt. Det kan också handla om att någon gör sig av med pass eller andra resedokument under verkställighetsskedet (prop. 2011/12:60 s. 92).

Beslut om verkställighetsförvar

När det finns förutsättningar för verkställighetsförvar får utlänningen hållas i förvar i två månader, eller tre månader om det finns synnerliga skäl. Om det är sannolikt att verkställigheten kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen eller det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar får tiden utsträckas till maximalt tolv månader (10 kap. 4 § utlänningslagen). Bristande samarbete kan till exempel föreligga om utlänningen vägrar besöka en ambassad eller ett konsulat för att resedokument ska kunna utfärdas eller vägrar underteckna ett resedokument (prop. 2011/12:60 s. 93).

Förvarsbeslutet ska omprövas med två månaders mellanrum. Om det inte längre finns skäl för beslutet ska det upphävas omedelbart (10 kap. 9 § utlänningslagen). Generellt gäller också att utlänningslagen ska tillämpas så att utlänningars frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall (1 kap. 8 § utlänningslagen). Detta innebär bland annat att en utlänning inte får tas i förvar om det bedöms vara tillräckligt att han eller hon ställs under uppsikt. I förarbetena till förvarsbestämmelserna har framhållits att frihetsberövanden genom förvar är djupt ingripande åtgärder i den enskildes liv och därför inte borde få förekomma i andra situationer än sådana där de var oundgängligen nödvändiga (prop. 1975/76:18 s. 130). I senare förarbeten har även understrukits vikten av att myndigheterna iakttar restriktivitet i förvarsfrågor (prop. 1981/82:146 s. 37).

För att en person ska kunna tas i verkställighetsförvar krävs normalt att beslutet om avvisning eller utvisning har fått laga kraft. En utlänning får inte tas i förvar så länge tidsfristen för frivillig avresa löper (MIG 2021:13). Om det under tidsfristen uppstår en risk för att utlänningen avviker kan beslutet om tidsfrist för frivillig avresa upphävas (12 kap. 14 a § utlänningslagen).

Utredningens överväganden och bedömning

För att en person med avlägsnandebeslut ska kunna tas i verkställighetsförvar krävs alltså att det finns risk för att han eller hon bedriver brottslig verksamhet, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten. En särskild fråga är mot denna bakgrund om en person med avlägsnandebeslut skulle kunna tas i förvar som en konsekvens av att han eller hon inte har uppfyllt sina skyldigheter att bo

på asylboende och anmäla sig där eller att vistas inom det län där asylboendet är beläget.

De förutsättningar för verkställighetsförvar som finns i utlänningslagen överensstämmer i princip med de förutsättningar för förvar som anges i återvändandedirektivet, det vill säga att det finns risk för avvikande eller att den berörda håller sig undan eller förhindrar förberedelserna inför återvändandet eller avlägsnandet (artikel 15.1, se även prop. 2011/12:60 s. 70 f.). När det gäller rekvisitet risk för avvikande anger återvändandedirektivet att det avser skäl i det enskilda fallet och på grundval av objektiva kriterier fastställda genom lag att anta att en tredjelandsmedborgare som är föremål för förfaranden för återvändande kan komma att avvika (artikel 3.7). Återvändandedirektivet innebär alltså att kriterier för bedömningen ska fastställas i nationell rätt, men reglerar inte vilka kriterierna ska vara. De förutsättningar för förvar som anges i återvändandedirektivet är inte heller uttömmande.

Återvändandedirektivet ger således visst utrymme för att anpassa förutsättningarna för förvar och vilka omständigheter som ska beaktas i bedömningen av om det finns risk för avvikande i nationell rätt. Sådana anpassningar måste dock göras i överensstämmelse med direktivets syfte och med iakttagande av de rättigheter som följer av andra internationella rättsakter. EU-domstolen har i upprepade avgöranden framhållit att medlemsstaterna endast får ta en person i förvar om verkställigheten av beslutet om återvändande riskerar att äventyras av personens beteende. Förvaret är således endast avsett att säkerställa att återvändandeförfarandet genomförs på ett effektivt sätt och tjänar inte något bestraffningssyfte (se till exempel EU-domstolens dom den 10 mars 2022 i mål C-519/20 och den 6 oktober 2022 i mål C-241/21). Domstolen har också framhållit att medlemsstaternas möjligheter att anta kompletterande skäl för förvar är strikt begränsade av såväl de krav som följer av återvändandedirektivet i sig som av de krav som följer av skyddet för de grundläggande rättigheterna. Detta innebär bland annat att den nationella rätten måste vara tillräckligt tillgänglig, exakt och förutsebar i sin tillämpning för att undvika varje risk för godtycke (C-241/21). Medlemsstaterna kan inte heller i något fall lägga till ett kompletterande skäl för förvar avseende en situation där tillämpningen av mindre ingripande åtgärder, som bland annat ska vara förenliga med grundläggande rättigheter,

räcker för att säkerställa att återvändandeförförandet blir effektivt (C-241/21).

Det följer således av såväl utlänningslagen som av EU-rätten att det måste finnas ett orsakssamband mellan de omständigheter som ligger till grund för ett beslut om verkställighetsförvar och möjligheterna att verkställa återvändandet. Det måste också vara nödvändigt att ta personen i förvar, vilket innebär att det inte ska vara tillräckligt med mindre ingripande åtgärder för att uppnå motsvarande resultat. Detta innebär att det finns begränsningar när det gäller möjligheten att använda förvar som en repressiv åtgärd eller sanktion gentemot ett oönskat beteende.

Utredningen bedömer att det inte kan anses finnas något givet orsakssamband mellan ett åsidosättande av anmälningsskyldigheten eller områdesbegränsningen och möjligheterna att verkställa avlägsnandebeslutet, som gör sig gällande i varje enskilt fall. Att en person har uteblivit från ett eller flera anmälningstillfällen eller vistats utanför länet kan alltså inte per automatik anses ha inneburit att verkställigheten försvårats. Mot denna bakgrund anser utredningen att det inte skulle vara lämpligt att uttryckligen ange åsidosättande av anmälningsskyldigheten eller områdesbegränsningen som omständigheter som kan ligga till grund för ett beslut om förvar, till exempel i bestämmelsen om vilka omständigheter som kan beaktas vid bedömningen av avvikanderisk i 1 kap. 15 § utlänningslagen. Däremot bör sådana överträdelse kunna ligga till grund för en bedömning i det enskilda fallet av om det finns risk för att personen avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten. Åsidosättanden av skyldigheterna bör således kunna beaktas vid bedömningen av om det finns grund för förvar.

Om en person med avlägsnandebeslut har uteblivit från anmälningstillfällen eller vistats utanför det aktuella länet bör det alltså beaktas inom ramen för en bedömning av om personen tidigare har hållit sig undan och det således finns risk för avvikande (1 kap. 15 § 1 utlänningslagen), samt om det finns risk för att personen kommer att hålla sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten (10 kap. 1 § tredje stycket utlänningslagen). Det bör också kunna tillmätas stor betydelse om personen bor på asylboendet. Bedömningen av om en person bor på boendet bör i sin tur kunna göras på samma sätt som när det gäller asylsökande, vilket innebär att anmälningsskyldigheten normalt kan ligga till grund för bedömningen (se avsnitt 8.2.2).

Sammantaget bedömer utredningen att en konsekvens av att en person med avlägsnandebeslut inte uppfyller sina skyldigheter, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, kommer kunna bli att han eller hon tas i förvar. Skyldigheterna kan förväntas bli en naturlig del av bedömningen av om det finns förutsättningar för förvar enligt utlänningslagen. Det bedöms varken vara lämpligt eller nödvändigt med författningsändringar.

I sammanhanget kan också nämnas att Utredningen om moderna och ändamålsenliga regler för förvar (Ju 2023:15) ska göra en översyn av förutsättningarna för förvar enligt utlänningslagen, med inriktningen att svensk rätt fullt ska motsvara de möjligheter till förvarstagande som EU-rätten medger. Utredningen har bland annat i uppdrag att ta ställning till hur en ordning kan utformas som innebär att den bortre tidsgräns för verkställighetsförvar som EU-rätten medger utnyttjas fullt ut i Sverige (dir. 2023:119).

Förvarstagande av barn

Möjligheterna att ta barn i förvar enligt utlänningslagen är betydligt mer begränsade än när det gäller vuxna. Enligt 10 kap. 2 § utlänningslagen får ett barn tas i förvar bland annat om det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning och det vid ett tidigare försök att verkställa beslutet inte visat sig vara tillräckligt att barnet ställts under uppsikt (10 kap. 2 § andra stycket utlänningslagen). Ett barn får inte hållas i förvar under längre tid än 72 timmar, eller, om det finns synnerliga skäl, i ytterligare 72 timmar (10 kap. 5 § utlänningslagen). Ett barn får inte heller skiljas från sina vårdnadshavare genom att barnet eller vårdnadshavaren tas i förvar (10 kap. 3 § utlänningslagen).

Detta innebär att förvar inte på samma sätt kommer att kunna utgöra en konsekvens av att skyldigheterna att bo på asylboende, anmäla sig där och vistas inom det anvisade området inte uppfylls, när det rör sig om barn och deras föräldrar.

Förvar enligt Dublinförordningen

När det gäller personer som har meddelats ett beslut om överföring enligt Dublinförordningen gäller förordningens bestämmelser om förvar i stället för bestämmelserna i utlänningslagen. I förordningen anges att en person får tas i förvar om det finns en betydande risk för att han eller hon avviker, i syfte att säkerställa överföringsförfarandena i enlighet med förordningen på grundval av en individuell bedömning och endast om hållandet i förvar är proportionellt och andra, mindre ingripande åtgärder inte kan tillämpas verkningsfullt (artikel 28.2). Med risk för avvikande avses, liksom i återvändandedirektivet, skäl i det enskilda fallet och på grundval av objektiva kriterier fastställda genom lag att anta att en person som är föremål för överföringsförfarande kan komma att avvika (artikel 2 n). Sådana kriterier har som nämnts fastställts i 1 kap. 15 § utlänningslagen.

Dublinförordningens krav på att det ska finnas betydande risk för avvikande innebär att kravet är högre än vad som gäller för verkställighetsförvar enligt utlänningslagen. Det innebär både att beviskravet är högre och att det ska föreligga konkreta omständigheter som i sig talar för att personen kommer att avvika (se MIG 2015:5). Åsidosättanden av skyldigheten att bo på asylboende, anmälningsskyldigheten eller områdesbegränsningen bör alltså kunna beaktas även vid en bedömning av om det finns grund för förvar enligt Dublinförordningen, men det krävs en högre risk för avvikande för att personen ska kunna tas i förvar.

7.5.2 Straffrättsliga sanktioner eller avgifter bör för närvarande inte införas

Allmänna förutsättningar för kriminalisering

Kriminalisering innebär att straff, det vill säga böter eller fängelse, föreskrivs för en viss handling eller underlåtenhet och att handlingen eller underlåtenheten därmed utgör ett brott. Bakom kriminaliseringen ligger ett politiskt ställningstagande att agerandet är så förkastligt att det bör vara kriminaliserat. Ett grundläggande kriterium för att en handling eller underlåtenhet ska kriminaliseras är att kriminaliseringen avser att värna ett identifierat och konkretiserat intresse som bör skyddas av samhället.

Inom svensk lagstiftning gäller som allmän princip att kriminalisering som metod för att försöka hindra överträdelser av olika regler ska användas med återhållsamhet utanför det kärnområde som regleras i brottsbalken. Detta motiveras bland annat med att rättsväsendet inte bör belastas med mer bagatellartade förseelser, utan att resurserna för brottsbekämpning i första hand bör koncentreras på förfaranden som kan orsaka påtaglig skada eller fara och som inte kan bemötas på annat sätt. En alltför omfattande kriminalisering kan också riskera att undergräva straffsystemets brottsavhållande verkan, särskilt om det innebär att alla brott inte kan beivras på ett effektivt sätt.

Mot denna bakgrund har vissa kriterier utformats som ledning för när en kriminalisering av ett visst beteende ska anses vara befogad. Kriterierna, som framgår av propositionen *Ett effektivare brottmålsförfarande* (prop. 1994/95:23 s. 53 f.), är följande

- ett beteende kan föranleda påtaglig skada eller fara,
- alternativa sanktioner står inte till buds, skulle inte vara rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader,
- straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar,
- straffsanktion ska utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet, och
- rättsväsendet ska ha resurser att klara av den eventuellt ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär.

Frågan har därefter även behandlats i betänkandet *Vad bör straffas?* (SOU 2013:38), som föreslagit vissa preciseringar. Förslaget har inte lett till någon lagstiftningsåtgärd.

Utlänningslagen innehåller flera bestämmelser om straff (20 kap. utlänningslagen). Bestämmelserna avser bland annat regelöverträdelser av enskilda utlännningar och arbetsgivare.

Straffrättsliga sanktioner i förhållande till återvändandedirektivet

I återvändandedirektivet nämns ingenting om straffrättsliga sanktioner, men det finns inte heller något i direktivet som utesluter att andra åtgärder eller sanktioner tillämpas än de som nämns uttryck-

ligen. Liksom när det gäller EU-rätten generellt, får åtgärder emellertid inte vidtas som riskerar att strida mot direktivets ändamål och syfte.

EU-domstolen har i flera domar prövat om återvändandedirektivet hindrar nationell lagstiftning som innebär att olaglig vistelse i medlemsstaten sanktioneras med straff. Enligt domstolen utgör direktivet hinder för lagstiftning om straffrättsliga påföljder för olaglig vistelse, i den mån det innebär att tredjelandsmedborgare som uppehåller sig olagligt kan dömas till fängelse. Detta gäller under förutsättning att tvångsmedel enligt direktivet inte har använts och, för det fall personen hålls i förvar, den maximala tiden för förvarstagande inte har löpt ut. Däremot hindrar inte direktivet att sådan lagstiftning tillämpas efter att återvändandeförfarandet enligt direktivet har genomförts och personen fortfarande uppehåller sig på territoriet olagligen, utan att det föreligger något giltigt skäl för att inte återvända (se EU-domstolens dom den 6 december 2011 i mål C-329/11 och den 28 april 2011 i mål C-61/11). Anledningen till detta är enligt EU-domstolen att medlemsstaterna i första hand ska tillämpa det förfarande för återvändande som har inrättats genom direktivet, i stället för att föreskriva ett frihetsberövande straff. Dessutom, menar domstolen, kan ett frihetsberövande straff riskera att hindra tillämpningen av tvångsåtgärder enligt direktivet och försena verkställigheten av återvändandebeslutet, vilket får till följd att syftet med direktivet äventyras (C-61/11).

EU-domstolen har även prövat om direktivet hindrar lagstiftning som innebär att olaglig vistelse föranleder bötesstraff. I dom den 6 december 2012 i mål C-430/11 har domstolen bedömt att direktivet inte utgör något hinder mot sådan lagstiftning. Domstolen framhöll i domskälen att ett åtal om brott som kan föranleda böter inte hindrade att återvändandebeslut verkställs enligt den nationella rätt som var aktuell i målet. Det ansågs inte heller medföra någon skadlig inverkan på de gemensamma normerna i direktivet som avser frihetsberövande genom förvar. Av den nationella rätten framgick uttryckligen att avlägsnandebeslut kunde verkställas även om ett sådant åtal hade väckts och målet inte hade avgjorts.

I samma dom prövade EU-domstolen också om det skulle strida mot direktivet att tillämpa sådan lagstiftning som innebar att ett bötesstraff kunde ersättas med husarrest. Enligt domstolen var det uppenbart att utdömande och verkställighet av husarrest inte skulle underlätta att avlägsnandebeslutet verkställs på det sätt som eftersträvas i direktivet, det vill säga genom att personen transporteras ut ur med-

lemsstaten. Husarrest ansågs också kunna försena och hindra åtgärder för att verkställa återvändandebeslutet, i vart fall om det inte föreskrivs i nationell rätt att husarresten skulle upphöra när personen i fråga kunde avlägsnas.

Sammanfattningsvis kan EU-domstolens domar således anses innebära att det inte är förenligt med återvändandedirektivet att tillämpa lagstiftning som innebär att en utlänning som omfattas av direktivet döms till fängelse på grund av att han eller hon vistas olagligen i medlemsstaten, såvida inte möjligheterna till tvångsmedel och förvar i direktivet är uttömda. Domstolens uttalanden skulle också kunna tolkas så, att detsamma gäller även straffrättsliga förfaranden som kan leda till böter, om det enligt den nationella rätten kan riskera att fördröja verkställigheten av avlägsnandebeslutet.

Enligt utlänningslagen får ett beslut om avvisning eller utvisning inte verkställas om åtal har väckts mot utlänningen, förrän åtalet har prövats slutligt eller lagts ned (12 kap. 9 § utlänningslagen). Detta gäller således oavsett om åtalet avser ett brott som kan föranleda fängelse eller böter. Om en utlänning har dömts till ett fängelsestraff får beslutet inte heller verkställas förrän straffet har avtjänats eller verkställigheten av fängelsestraffet har flyttats över till ett annat land (12 kap. 9 § utlänningslagen).

Avgift som alternativ till straff

Ett oönskat beteende kan också föranleda administrativa sanktioner, såsom till exempel sanktionsavgift eller vitesföreläggande. Sanktionsavgifter ingår inte i det straffrättsliga systemet, och det finns därför i princip inga krav på att avgiften ska utformas i enlighet med de allmänna principer som gäller för straffrätten. Regeringen har lagt fram allmänna riktlinjer för hur ett sanktionsavgiftssystem bör utformas, vilka har antagits av riksdagen (prop. 1981/82:142 s. 21 ff., bet. 1981/82:JuU53, rskr. 1981/82:328). Riktlinjerna kan i relevanta delar sammanfattas på följande sätt.

- Ett sanktionsavgiftssystem kan erbjuda en ändamålsenlig lösning i fall där regelöverträdelser är särskilt frekventa eller speciella svårigheter föreligger att beräkna storleken av den vinst eller besparing som uppnås i det enskilda fallet.

- Sanktionsavgifter bör få förekomma endast inom speciella och klart avgränsade rättsområden.
- Bestämmelserna om beräkning av avgiftsbeloppet bör konstrueras så att de utgår från ett mätbart moment i den aktuella överträdelsen – en parameter – som gör det möjligt att förutse och fastställa hur stor avgiften ska bli i det särskilda fallet.
- Beroende på det aktuella rättsområdets natur bör särskilt prövas om uppsåt eller oaktsamhet ska förutsättas för avgiftsskyldighet eller om skyldigheten ska bygga på strikt ansvar. För att en konstruktion med strikt ansvar ska vara försvarbar från rättssäkerhetssynpunkt bör det finnas starkt stöd för en presumption om att överträdelser på området inte kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet. Bestämmelser som reglerar jämkning av avgiftsbelopp bör så långt möjligt vara så preciserade att det inte föreligger någon tvekan om deras räckvidd.
- Om avgiftsskyldigheten görs beroende av huruvida överträdelsen har skett av uppsåt eller oaktsamhet och när reglerna är utformade på ett sådant sätt att det finns utrymme för betydande skönsmässiga bedömningar är det lämpligt att åläggande av avgiftsskyldighet överlämnas till allmän domstol. I övrigt kan prövningen överlämnas till de administrativa myndigheter som är verksamma på det aktuella området.

Sanktionsavgifter förekommer inom utlänningslagstiftningen, bland annat avseende transportörer (19 kap. 5 och 5 a §§ utlänningslagen), arbetsgivare och uppdragsgivare (20 kap. 12 och 12 a §§ utlänningslagen). Beslut om avgifter gentemot transportörer fattas normalt av Migrationsverket eller Polismyndigheten, medan beslut gentemot arbetsgivare och uppdragsgivare fattas av allmän domstol efter ansökan av åklagare (19 kap. 7 och 8 §§ samt 20 kap. 13 § utlänningslagen).

Utredningens överväganden och bedömning

Behovet av ytterligare sanktioner

Utredningens förslag innebär att personer med avlägsnandebeslut som inte bor på asylboende, uteblir från anmälningstillfällen eller vistas utanför det län där asylboendet är beläget kommer att bli av med sin

dagersättning eller få den tillfälligt nedsatt. Under vissa förutsättningar kommer de också att kunna tas i förvar. En första fråga att överväga är om det mot denna bakgrund kan antas finnas behov av ytterligare sanktioner.

En omständighet som talar för att ytterligare sanktioner behövs är att risken att förlora dagsättningen i vissa fall inte kommer att utgöra ett tillräckligt starkt skäl att avstå från överträdelser. Det framhålls ofta att dagsättningen har ett begränsat värde som incitament, och att det till exempel visas av att asylsökande flyttar till eget boende i områden med socioekonomiska utmaningar trots att det innebär att de förlorar rätten till dagsättning (10 a § LMA). Dagsättningens värde som incitament bör dock påverkas av värdet av det som dagsättningen står emot. Generellt sett borde det inte vara lika angeläget att utebli från anmälningstillfällen eller vistas utanför det län där asylboendet är beläget, som det kan antas vara att bo i eget boende i ett område där många asylsökande har nätverk och kontakter. Detta gäller särskilt med hänsyn till att det går att få tillstånd att utebli från anmälningstillfällen eller vistas utanför området när det finns särskilda skäl. Risken att förlora dagsättningen borde därför utgöra skäl för flertalet personer med avlägsnandebeslut att uppfylla sina skyldigheter.

En annan omständighet som talar för att det behövs ytterligare sanktioner är emellertid att alla inte kommer att ha dagsättning, eftersom rätten till dagsättning även är förenad med andra villkor. Utöver personer som har egna medel kommer det att röra sig om personer som inte bor på asylboende eller som inte medverkar till åtgärder för att avlägsnandebeslutet ska kunna verkställas (se kapitel 8). I många fall borde dock ett sådant beteende kunna ligga till grund för att ta personen i förvar.

Risken att tas i förvar borde generellt sett också leda till att personer med avlägsnandebeslut uppfyller sina skyldigheter att bo på asylboende, anmäla sig där och vistas inom det anvisade området. Eftersom förvar är en mycket ingripande åtgärd, borde det kunna utgöra en stark påverkansfaktor även om sannolikheten att tas i förvar vid enstaka åsidosättanden är låg. Samtidigt kommer möjligheterna att använda förvar i vissa fall att vara begränsade eller obefintliga, till exempel när det gäller barn och barnfamiljer eller när den maximala tiden i förvar har uppnåtts.

Det finns alltså skäl som talar för att införa ytterligare sanktioner som kan riktas mot personer med avlägsnandebeslut när skyldigheterna att bo på asylboende, anmäla sig där eller vistas inom det anvisade området åsidosätts. De åtgärder som föreslås borde dock, tillsammans med risken att tas i förvar, utgöra förhållandevis starka skäl för de flesta att uppfylla sina skyldigheter. Det är mot denna bakgrund som överväganden om straffrättsliga sanktioner eller avgifter bör göras.

Kriminalisering

En särskild fråga är således om anmälningsskyldigheten och skyldigheten att vistas inom det län där asylboendet är beläget bör straffsanktioneras, vilket alltså skulle innebära att överträdelser utgör brott som kan straffas med böter eller fängelse.

Skyldigheterna att anmäla sig och att vistas inom ett visst område utgör åtgärder som syftar till att personer med avlägsnandebeslut ska bo på asylboende och att staten ska veta var de befinner sig. Detta bör kunna motverka att personer befinner sig olagligt i landet utan myndigheternas vetskap och att de som meddelats avlägsnandebeslut lämnar landet i högre utsträckning än vad som är fallet i dag. Det är i sin tur viktigt både med hänsyn till intresset av att upprätthålla en välfungerande reglerad invandring och i förhållande till frågor om säkerhet och allmän ordning. Staten har alltså ett legitimt intresse av att skyldigheterna efterlevs.

En kriminalisering skulle innebära att skyldigheterna kan knytas till en sanktion som kan tillämpas gentemot alla personer med avlägsnandebeslut, och som, till skillnad från förvar, inträder vid objektivt konstaterbara omständigheter som är enkla att förhålla sig till. Risken att bli dömd för brott får generellt sett också anses ha en stark preventiv effekt oavsett påföljd, eftersom det även medför en anteckning i belastningsregistret som kan få konsekvenser i en mängd olika situationer. Även om effekten kan anses vara något lägre än vanligt när det rör sig om personer som ska avvisas eller utvisas, är det svårt att se att någon annan sanktion skulle kunna ge motsvarande verkningar.

Emellertid är det svårt att bedöma både i vilken utsträckning skyldigheterna kan förväntas efterlevas utan ytterligare sanktioner, och i vilken utsträckning en kriminalisering skulle bidra ytterligare till

att skyldigheterna efterlevs. Dessa svårigheter beror till viss del på att utredningens förslag innebär en omfattande förändring av mottagandesystemet, med en helt ny typ av åtgärder. Effekterna är särskilt svårbedömda när det gäller personer med avlägsnandebeslut, eftersom förändringarna kommer att innebära både fördelar och nackdelar för de enskilda. Personer som i dag vistas i Sverige olagligt utan någon form av bistånd kommer som en följd av förslagen att få tillgång till boende, mat och möjlighet till ekonomiskt stöd, samtidigt som de också kommer att åläggas skyldigheter som begränsar deras rörelsefrihet.

Eftersom det är svårt att bedöma i vilken mån skyldigheterna kommer att efterlevas är det också svårt att bedöma vilken skada överträdelse av skyldigheterna kan komma att innebära för statens intressen. En straffrättslig sanktion skulle framstå som mer motiverad om det visar sig bli vanligt att skyldigheterna åsidosätts i stor omfattning, jämfört med om det främst skulle röra sig om enstaka överträdelse av personer som bor på sitt boende och i övrigt samarbetar med Migrationsverket. Mot denna bakgrund är det också svårt att i detta läge ta ställning till om en straffrättslig sanktion kan anses vara nödvändig. Samtidigt skulle straffrättsliga sanktioner vara mycket kostnadskrävande för det allmänna och innebära betydande ingrepp för de enskilda.

I sammanhanget har det också betydelse att ett åtal om brott mot anmälningssplikten eller områdesbegränsningen, enligt nuvarande regler i utlänningslagen skulle hindra att beslutet om avvísning eller utvisning verkställs även om brottet bara skulle kunna föranleda böter. Det kan få till följd att personer som skulle kunna lämna landet behöver vara kvar här tills bötespåföljden har dömts ut. Med tanke på den belastning som råder på rättsväsendet kan det i många fall komma att röra sig om långa utrednings- och väntetider. Det framstår som tveksamt om intresset av en straffsanktionering väger upp risken för att lagföringen leder till att verkställigheten av avlägsnandebeslutet fördröjs, och om en sådan reglering skulle vara förenlig med återvändandedirektivet. Som tidigare framhållits bedömer utredningen också att risken att förlora dagersättning tillsammans med risken att tas i förvar borde utgöra förhållandevis starka skäl för de flesta personer med avlägsnandebeslut att inställa sig vid anmälningstillfällen och att vistas inom det anvisade området.

Sammantaget anser utredningen att övervägande skäl talar för att straffrättsliga sanktioner inte bör införas förrän de föreslagna ändring-

arna av mottagandesystemet har genomförts och skyldigheterna har varit gällande en tid. Först då är det möjligt att utvärdera i vilken utsträckning skyldigheterna efterlevs och bedöma om en straffrättslig sanktion skulle vara motiverad.

I sammanhanget kan också nämnas att det enligt befintlig lagstiftning är straffbart att uppehålla sig i Sverige utan tillstånd och utan att ha sökt tillstånd (20 kap. 1 § utlänningslagen). I förarbetena till bestämmelsen anges att det av främst processekonomiska skäl sällan finns skäl att straffa någon som ändå ska avvisas eller utvisas (se prop. 2003/04:35 s. 45). Bestämmelsen verkar i princip inte heller tillämpas så länge det finns ett gällande avlägsnandebeslut. Det bör dock inte finnas något hinder mot att väcka åtal när en av- eller utvisning inte har kunnat verkställas trots ansträngningar och utlänningsen inte kan tas i förvar, till exempel för att den maximala tiden i förvar har uppnåtts. I sådana situationer kan det inte heller anses strida mot återvändandedirektivet.

Sanktionsavgift

Ett alternativ till att kriminalisera skyldigheterna att anmäla sig och att vistas inom anvisat område skulle kunna vara att förena skyldigheterna med en sanktionsavgift. Det skulle innebära att personer som åsidosätter skyldigheterna blir skyldiga att betala ett visst belopp till staten. Införandet av sanktionsavgifter skulle inte vara en lika ingripande åtgärd som en straffsanktionering, och föranleder således inte heller samma återhållsamhet. Överträdelser av anmälningsskyldigheten och områdesbegränsningen skulle även kunna lämpa sig för ett administrativt förfarande, eftersom de inte borde föranleda omfattande överväganden i det enskilda fallet. Det kan enkelt konstateras om en överträdelse har skett och det är inte nödvändigt att göra bedömningar om uppsåt eller oaktsamhet. Avgiften borde därför kunna beslutas av Migrationsverket, med möjlighet att överklaga beslutet till domstol. Ett sådant beslut skulle inte heller utgöra hinder mot att verkställa avlägsnandebeslutet.

En uppenbar nackdel med sanktionsavgifter är emellertid att de inte kan förväntas ha samma avhållande effekt som en straffrättslig sanktion, eftersom de inte medför några verkningar utöver betalningsskyldigheten. Detta får särskilt anses gälla när regleringen enbart

berör personer med avlägsnandebeslut. De allra flesta som söker asyl i Sverige kan förmodas ha begränsade ekonomiska tillgångar, och de asylsökande som har tillgångar ska förpliktas att ersätta vissa kostnader för mottagandet (se kapitel 8). Det framstår därför som osannolikt att personer med avlägsnandebeslut skulle ha egna medel i någon större omfattning. Om en person inte har några tillgångar kan fordran inte drivas in, vilket innebär att sanktionen i praktiken uteblir. Risken att bli av med dagersättningen kan därför anses utgöra ett starkare incitament att uppfylla skyldigheterna än risken att påföras en avgift.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att en sanktionsavgift främst skulle få betydelse i förhållande till personer med som har ekonomiska medel, vilka får förmodas utgöra en mycket liten andel av alla personer med avlägsnandebeslut. Samtidigt skulle det riskera att medföra omfattande administration och hantering för Migrationsverket och domstolarna. Även när det gäller sanktionsavgifter bedömer utredningen därför att det finns anledning att först införa föreslagna förändringar i mottagandesystemet, för att därefter kunna göra en utvärdering av behovet och lämpligheten av ytterligare sanktioner.

7.6 Undantag från skyldigheterna i enskilda fall

Utredningens förslag innebär att personer med avlägsnandebeslut blir skyldiga att bo på det asylboende där de har tilldelats plats, anmäla sig på boendet och vistas inom det län där asylboendet är beläget. Om skyldigheterna inte uppfylls kan dagersättningen upphöra eller tillfälligt sättas ned, samt personen under vissa förutsättningar tas i förvar.

När det gäller asylsökande har utredningen bedömt att nödvändiga undantag från skyldigheterna i enskilda fall, i enlighet med utredningens direktiv, kan göras inom ramen för möjligheten att bevilja tillfälliga tillstånd och den prövning som görs i samband med de sanktioner som kan inträda om skyldigheterna åsidosätts (se avsnitt 5.7). Samma bedömning görs när det gäller personer med avlägsnandebeslut. Bedömningen av om dagersättningen ska sättas ned ska göras på samma sätt som när det gäller asylsökande. Det finns inte heller någon risk att en person som till exempel är föremål för sjukhusvård, tvångsvård eller omhändertagande skulle tas i förvar enbart på grund av att han eller hon inte bor på asylboendet eller har vistats utanför det aktuella länet.

Utredningen bedömer också att de föreslagna skyldigheterna ska gälla lika länge som de villkor för bistånd som gäller när beslut om avvisning eller utvisning har meddelats, vilket i de flesta fall kommer att vara så länge en person befinner sig i landet. I vissa fall när det är svårt att verkställa avlägsnandebeslutet kommer det att innebära att personer blir skyldiga att bo på asylboende under en längre tid. Det skulle emellertid inte framstå som rimligt om skyldigheten att bo på asylboende upphör efter viss tid, och personer som har gällande beslut om avvisning eller utvisning således skulle få möjlighet att bo i boende som de har ordnat på egen hand. En sådan ordning skulle kunna sända motstridiga signaler om personens rätt att vistas i Sverige och riskera att leda till att anknytningen till landet förstärks och återvändandearbetet försvåras ytterligare. Utgångspunkten bör således vara att personer med avlägsnandebeslut ska fortsätta att bo på asylboende och uppfylla sina skyldigheter så länge de befinner sig här. I situationer då det inte längre bedöms finnas någon möjlighet att verkställa beslutet om avvisning eller utvisning bör det i första hand hanteras inom ramen för regleringen om uppehållstillstånd på grund av verkställighets hinder, och inte inom ramen för mottagandesystemet.

Det bör dock framhållas att utredningens förslag inte hindrar att olika sorters boenden används i olika skeden i återvändandeförfarandet, om det skulle anses vara lämpligt. Till exempel skulle återvändandecenter kunna användas företrädesvis för personer som befinner sig i en mer aktiv fas i processen, och plats på andra typer av boenden tilldelas personer med avlägsnandebeslut som inte kan verkställas trots att de samarbetar. Som tidigare angetts är det upp till regeringen och Migrationsverket att avgöra hur asylboenden ska utformas och vilken sorts boende en person ska tilldelas plats på.

7.7 Undantag från skyldigheterna i särskilda situationer

Utredningen har tidigare föreslagit att regeringen under vissa förutsättningar ska kunna meddela föreskrifter om undantag från bestämmelserna om boende på asylboende, anmälningsskyldighet och skyldighet att vistas inom det län där asylboendet är beläget (se avsnitt 5.8 och SOU 2022:64 s. 172 ff.). Denna möjlighet till undantags-

föreskrifter ska omfatta motsvarande bestämmelser som gäller för personer med avlägsnandebeslut.

Som framhållits i delbetänkandet innebär förslaget inte några begränsningar när det gäller de undantagsföreskrifter som meddelas. Undantag skulle således till exempel kunna göras bara för asylsökande eller bara för personer med avlägsnandebeslut, eller för personer som befinner sig i vissa faser i de olika processerna.

7.8 Förslagen är förenliga med internationell rätt

Utredningen föreslår alltså att personer med avlägsnandebeslut ska vara skyldiga att bo på asylboende och anmäla sig där, samt att vistas inom det län där asylboendet är beläget. Om skyldigheterna inte uppfylls kan dagersättningen upphöra eller sättas ned tillfälligt. Under vissa förutsättningar kan personen också tas i förvar i enlighet med befintlig reglering i utlänningslagen.

Som tidigare redovisats anger återvändandedirektivet att vissa åtgärder, bland annat en anmälningsskyldighet eller skyldighet att stanna på en viss plats, kan åläggas för att förhindra att en person avviker under tidsfristen för frivillig avresa (artikel 7.3). Utredningen bedömer att det regelmässigt kan anses finnas en risk för att personer avviker under tidsfristen, som motiverar att en anmälningsskyldighet åläggs generellt. Detta gäller särskilt med hänsyn till att skyldigheten att bo på asylboende normalt gäller både under tiden som en asylansökan prövas och efter att ett beslut om avvisning eller utvisning har fått laga kraft, det vill säga både före och efter tidsfristen.

Efter tidsfristen är utgångspunkten i återvändandedirektivet att medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att verkställa beslutet om återvändande (artikel 8.1). Direktivet möjliggör också att tvångsmedel används vid avlägsnandet (artikel 8.4). Utredningen bedömer att direktivet inte kan anses utgöra något hinder mot att personer med avlägsnandebeslut åläggs en skyldighet att bo på asylboende och att anmäla sig där samt att vistas inom det län där asylboendet är beläget även efter att tidsfristen för frivillig avresa har löpt ut. Syftet med åtgärderna är i alla skeden att underlätta verkställigheten av beslutet om avlägsnande genom att säkerställa att Migrationsverket vet var personerna befinner sig och kan upprätthålla kontakten, samt arbeta aktivt med förberedelser inför återvändandet.

När det gäller Europakonventionen har utredningen bedömt att motsvarande åtgärder för asylsökande inte utgör ett frihetsberövande, och inte strider mot rätten till privat- och familjeliv. De föreslagna åtgärderna bedöms även vara förenliga med FN:s konvention om barnets rättigheter (se avsnitt 5.7.1 och 5.7.2 samt 5.9.4).

8 Bistånd enligt lagen och möjligheten att arbeta

I kapitlet redovisar utredningen överväganden och förslag kring bistånd som ska utgå enligt mottagandelagen och möjligheten för asylsökande att arbeta i Sverige. Kapitlet inleds med en beskrivning av de förmåner som ska kunna utgå enligt mottagandelagen, följt av en redogörelse för när lagen ska ge rätt till respektive förmån och vilka villkor som ska gälla. Efter det redovisas överväganden och förslag i den delen av uppdraget som rör miniminivåer enligt EU-rätten och skyldigheten att ersätta kostnader för mottagandet. Kapitlet avslutas med särskilda frågor som rör kommuners ansvar för logi till vissa grupper och i extraordinära situationer.

8.1 Förmåner som ska kunna utgå enligt mottagandelagen

De förmåner som kan utgå enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. är logi, kost, dagersättning, särskilt bidrag och bostadsersättning. I delbetänkandet har utredningen föreslagit att bostadsersättningen ska tas bort. Förslaget har tagits om hand av regeringen i lagrådsremissen *En ny ordning för asylsökandes boende* och det förslaget gäller fortfarande. I övrigt ska samma förmåner kunna utgå enligt mottagandelagen. Utredningen föreslår också att en ny sorts ersättning ska införas i mottagandelagen till asylsökande som beviljas uppehållstillstånd och upphör att omfattas av lagen, i syfte att lösa det glapp som uppstår till följd av att dagersättningen betalas ut i förskott medan exempelvis etableringsersättningen betalas ut i efterskott. Ersättningen kallas för övergångsersättning. I det följande redovisas överväganden och förslag kring förmånerna.

8.1.1 Logi

Migrationsverket ska tilldela eller erbjuda en boendeplats

Migrationsverket ska även fortsättningsvis ha det huvudsakliga ansvaret för logi till personer som omfattas av mottagandelagen. Detta innebär att Migrationsverket bland annat har det huvudsakliga ansvaret för att driva asylboenden och för att de som har rätt till logi enligt lagen får en plats på ett boende.

I delbetänkandet föreslog utredningen att Migrationsverket skulle tilldela en boendeplats till alla asylsökande, i stället för att, som nu, erbjuda plats till de som uppger att de vill bo på myndighetens boenden. Detta låg till grund för övriga förslag om att asylsökande skulle vara skyldiga att bo på asylboende för att få vissa förmåner och att eget boende inte längre skulle finnas som alternativ. Förslaget om tilldelning av boendeplatser har tagits om hand av regeringen i lagrådsremissen *En ny ordning för asylsökandes boende*. Regeringens förslag innebär att asylsökande inte längre ska erbjudas utan i stället tilldelas en plats på asylboende. Utlänningar som omfattas av massflyktsdirektivet ska enligt regeringen emellertid även fortsättningsvis erbjudas en plats på asylboende.

I lagrådsremissen uttalar regeringen att förslaget innebär att en asylsökande ska tilldelas en plats på ett boende av Migrationsverket även om han eller hon inte har önskemål om att bo på ett asylboende. Därigenom tydliggörs att den asylsökandes boendeplacering inte utgör ett förslag på boende utan att det är en plats som den asylsökande förväntas bo på. Vidare betonas att detta också bör vara tydligt i den information som Migrationsverket förmedlar till de asylsökande (lagrådsremissen, avsnitt 5.1. s. 21 f.).

I lagrådsremissen föreslår regeringen även att boende på asylboende ska vara ett villkor för att asylsökande ska kunna få dagsättning och särskilt bidrag (s. 25). Enligt regeringen är syftet med förslaget att asylsökande i större utsträckning än i dag ska bo på asylboenden, vilket i sin tur bidrar till att minska risken för utsatthet. I lagrådsremissen framhålls att asylsökande alltid kan vända sig till Migrationsverket för att bli tilldelade en boendeplats och därmed få rätt till dagsättning och särskilt bidrag. Denna möjlighet står öppen under hela asylprocessen, även om den asylsökande av något skäl väljer att inte bo på ett asylboende under en period.

Enligt regeringens uppfattning är de problem som finns i dag till följd av att asylsökande i stor utsträckning bor i eget boende också så omfattande att det föreslagna villkoret är både lämpligt och nödvändigt för att uppnå syftet, att fler asylsökande ska bo på asylboende.

Utredningen föreslår att det utöver skyldigheten att bo på asylboende när asylansökan prövas också ska finnas en skyldighet att bo på asylboende när beslut om avvisning eller utvisning har meddelats. När uppehållstillstånd har beviljats ska det inte finnas någon skyldighet att bo på asylboende, men däremot en viss rätt till logi. Migrationsverket ska då kunna erbjuda en boendeplats till de som begär det. I avsnitt 8.2 nedan utvecklas i vilka situationer en person ska ha rätt till logi respektive en skyldighet att bo på asylboende.

I utredningens förslag till mottagandelag regleras inte hur asylboenden ska utformas eller vilket sorts boende som ska användas för olika personkategorier i de olika situationer som uppstår. Som tidigare framhållits är det frågor som kan hanteras av regeringen och Migrationsverket. Det kan till exempel komma att röra sig om mottagningscenter för asylsökande och återvändandecenter för personer med avlägsnandebeslut.

Bestämmelserna i mottagandelagen utformas i likhet med regeringens förslag så att det är Migrationsverket som avgör såväl vilken typ av boende som vilken specifik boendeplats i landet som sökanden ska tilldelas eller erbjudas. Det ankommer således på Migrationsverket att tilldela eller erbjuda ett lämpligt asylboende. Så som regeringen betonat kan en asylsökande inte själv välja var han eller hon vill bli placerad och kan inte hävda en rätt att exempelvis få plats på ett boende i en viss del av landet. Migrationsverket bör liksom i dag tilldela boendeplatser utifrån vad som bedöms ändamålsenligt i det enskilda fallet.

För att det ska vara tydligt att Migrationsverkets beslut om tilldelning eller erbjudande om boendeplats inte kan överklagas har regeringen föreslagit att det införs ett uttryckligt undantag för denna typ av beslut (lagrådsremissen s. 25).

Personer som är skyldiga att bo på asylboende ska således bo på det boende där de har tilldelats plats, oavsett vilken sorts boende det rör sig om. Detta innebär också att det inte regleras när en person ska flytta från ett sorts boende till ett annat.

I vissa fall kommer Migrationsverket, liksom i dag, ha möjlighet att anvisa en kommun som ska ordna boende. Även detta utvecklas nedan.

Hänsyn som ska beaktas vid fördelningen av boendeplatser

När Migrationsverket avgör på vilket boende en person ska tilldelas eller erbjudas plats ska myndigheten ta hänsyn till vissa omständigheter i det enskilda fallet (se vidare SOU 2022:64 s. 144 f.). Särskild hänsyn bör tas till om personen tillhör en familj. När det gäller asylsökande följer det av mottagandedirektivet att familjemedlemmar ska hållas samman (artikel 12). Om familjen involverar barn kan det också anses följa av barnkonventionen.

I lagrådsremissen uttalar regeringen att vid bedömningen av boendeplats ska Migrationsverket i likhet med i dag ta hänsyn till om den asylsökande tillhör en familj. Barnfamiljer ska i största möjliga utsträckning hållas samman om det finns önskemål om det och upprepade flyttar bör i möjligaste mån undvikas för dessa familjer (avsnitt 5.1 s. 23)

I situationer när en familj involverar minderåriga barn bedömer utredningen att skyldigheten att hålla samman familjemedlemmar bör omfatta alla som är skyldiga att bo på asylboende enligt mottagandelagen, och således inte bara personer som omfattas av mottagandedirektivet. Familjer med barn ska således kunna bo tillsammans även om någon exempelvis har en pågående prövning av asylansökan och andra har meddelats ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning. Vid bedömningen av vilket boende familjen ska tilldelas plats på ska hänsyn tas till principen om barnets bästa.

När det gäller familjer som inte omfattar minderåriga barn, bör skyldigheten att hålla samman familjen bara gälla under tiden som en asylansökan prövas, till dess att den avgjorts genom ett beslut som har fått laga kraft. Det kan således vara motiverat att tilldela eller erbjuda sådana familjemedlemmar plats på olika asylboenden, till exempel om någon i familjen har särskilda behov eller familjemedlemmarna befinner sig i olika processer. Målsättningen i sådana situationer bör dock vara att personerna ska kunna bo så nära varandra som möjligt. När en person har familjemedlemmar eller andra närstående i Sverige som inte omfattas av mottagandelagen, bör han eller hon i den mån

det är möjligt och det finns önskemål om det, också tilldelas eller erbjudas plats på det boende som ligger närmast de närstående. Migrationsverket bör också sträva efter att försöka tillgodose andra individuella önskemål i boendeplaceringen.

Vid fördelningen av boendeplatser ska Migrationsverket även ta hänsyn till om en person har behov av särskilt stöd. Utredningen återkommer till frågan om vilket ansvar myndigheten ska ha för att tillgodose individuella behov i kapitel 9.

8.1.2 Dagersättning och särskilt bidrag

Mottagandelagen ska också ge rätt till dagersättning och särskilt bidrag under vissa förutsättningar. En grundläggande förutsättning för att en person ska kunna få dagersättning eller särskilt bidrag ska, liksom i dag, vara att han eller hon saknar egna medel. Utredningen föreslår också att rätten till förmånerna i vissa fall ska förenas med särskilda villkor, såsom exempelvis att en person bor på det asylboende där han eller hon har tilldelats plats. Olika villkor ska gälla under olika faser och för de olika grupper som omfattas av lagen. Förslagen redovisas i nästa avsnitt.

I dag serveras mat på vissa av Migrationsverkets boenden, medan andra boenden i stället ger möjligheter till självhushållning. De som har dagersättning och bor på ett boende utan matservering får i dag ett högre belopp som även ska täcka matkostnader. Detta kommer att gälla även fortsättningsvis. Övriga frågor om vilka kostnader dagersättningen och det särskilda bidraget ska täcka, samt nivåer på ersättningen, behandlas i avsnitt 8.3.

Grundläggande behov när dagersättning inte utgår

Utredningens förslag innebär att dagersättningen i vissa fall kommer att kunna sättas ned tillfälligt. Utöver vissa av de fall som gäller enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. i dag kommer det bland annat att kunna ske när någon vistas utanför ett anvisat område (se kapitel 5 och 7). Dagersättningen kommer i vissa fall även att kunna upphöra om en person inte bor på det asylboende där han eller hon har tilldelats plats, inte medverkar till att klarlägga sin identitet eller

inte medverkar till åtgärder för att ett beslut om avvisning eller utvisning ska kunna verkställas (se nedan).

Att dagersättningen sätts ned eller upphör ska inte leda till att personen förlorar sina möjligheter att tillgodose grundläggande behov. Detta bör anges uttryckligen i mottagandelagen. De grundläggande behoven kan normalt anses utgöras av mat, kläder och skor samt basala hygienartiklar (jämför EU-domstolens dom den 12 november 2019 i mål C-233/18 och den 1 augusti 2022 i mål C-422/21). Migrationsverket behöver alltså ge personen i fråga möjlighet att tillgodose sådana behov på annat sätt när dagersättningen sätts ned eller upphör. Detta bör kunna ske på det sätt som myndigheten anser är mest lämpligt i ett enskilt fall. Det kan till exempel vara genom att mat serveras på boendet och att de som saknar dagersättning tilldelas kläder och basala hygienprodukter, eller att de själva får möjlighet att beställa matvaror och vissa andra produkter.

Dagersättningen ska i vissa fall också täcka avgifter för hälso- och sjukvård. Vid behov bör sådana avgifter för personer som inte har dagersättning i stället kunna täckas genom att personen beviljas särskilt bidrag. Detta bör kunna åstadkommas genom en justering av de nuvarande bestämmelserna om särskilt bidrag i förordningen om mottagande av asylsökande m.fl. Utredningens förslag innebär att personer som bor på asylboende alltid kommer att kunna få särskilt bidrag.

Möjligheten att få grundläggande behov tillgodosedda på annat sätt än genom dagersättningen ska bara gälla de som bor på asylboende och personer som omfattas av ett undantag från skyldigheten att bo på asylboende. Personer som inte har dagersättning för att de bor någon annanstans kommer att ha möjlighet att få sina grundläggande behov tillgodosedda genom att flytta till ett asylboende.

8.1.3 Övergångsersättning

Utredningens förslag: En övergångsersättning ska kunna utgå till asylsökande som beviljas uppehållstillstånd och upphör att omfattas av mottagandelagen. Ersättningen ska betalas ut som ett engångsbelopp i samband med att en person som har uppehållstillstånd upphör att omfattas av mottagandelagen och skrivs ut från Migrationsverkets mottagningssystem. En förutsättning för att en person ska få övergångsersättning är att han eller hon saknar egna medel.

Utredningens bedömning: Kommuner bör inte få statlig ersättning för initiala kostnader för ekonomiskt bistånd åt de utlänningar som kan få övergångsersättning.

Utredningen föreslår att personer som beviljas uppehållstillstånd och upphör att omfattas av mottagandelagen ska ha rätt till en särskild ersättning, som ska kallas för övergångsersättning. Syftet är att ersättningen ska kunna användas under det glapp som uppstår till följd av att dagersättningen betalas ut i förskott medan andra ersättningar betalas ut i efterskott. Det gäller till exempel etableringsersättning och bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken. I dag är personer som upphör att omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. hänvisade till att ansöka om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) under den perioden, och kommunerna har rätt till ersättning från Migrationsverket för biståndet. Det framstår emellertid inte som lämpligt att de som har beviljats uppehållstillstånd och ska påbörja sin etablering i Sverige omedelbart hänvisas till kommunernas socialtjänster för att tillgodose sina behov av försörjning. I stället bör ersättning kunna betalas direkt till de enskilda genom Migrationsverket.

Förslaget innebär att övergångsersättning ska betalas ut som ett engångsbelopp i samband med att en person som beviljats uppehållstillstånd upphör att omfattas av mottagandelagen och således skrivs ut från Migrationsverkets mottagandesystem. Det är när personen folkbokförs, eller, om det sker senare, tas emot i en kommun efter anvisning enligt bosättningslagen eller tackar nej till en sådan anvisning (se kapitel 4). En förutsättning för att ersättningen ska betalas ut ska vara att personen saknar egna medel. Migrationsverket bör

kunna utgå från att de som har haft dag ersättning saknar egna medel, om det inte finns omständigheter som tyder på motsatsen. När det gäller personer som inte har dag ersättning bör övergångs ersättning kunna beviljas efter ansökan.

När övergångs ersättningen betalas ut ska eventuell dag ersättning som har betalats ut i förskott och som avser tiden efter att personen upphörde att omfattas av mottagandelagen avräknas från beloppet. Avsikten är att övergångs ersättningen sedan ska kunna användas under den period som följer tills annan ersättning, som betalas i efterskott, kan betalas ut. Den ersättningen kommer i sin tur att kunna nyttjas under nästkommande månad. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att utbetald övergångs ersättning inte ska avräknas mot andra ersättningar. Någon sådan avräkningsmöjlighet finns inte heller för det ekonomiska bistånd som betalas ut enligt socialtjänstlagen under motsvarande period i dag.

Nivåerna på ersättningen bör regleras i förordning. För att fylla sitt syfte bör övergångs ersättningen ta höjd för den nyanländes boendekostnad, en kostnad som personen ska stå för själv när han eller hon skrivs ut från mottagningssystemet. Utredningen anser att nivån på övergångs ersättningen bör motsvara etablerings ersättningen under den första kartläggningsperioden, vilket för närvarande är 231 kronor per dag högst fem dagar i veckan. Övergångs ersättningen bör beräknas av Migrationsverket utifrån antal vardagar som ersättningen avser att täcka. Utredningen bedömer att glappet som kan uppkomma blir inom intervallet 15–44 dagar, beroende på när brytdatum för de olika ersättningarna infaller. Liksom etablerings ersättningen ska övergångs ersättningen inte betalas ut för barn i en familj eftersom föräldrarnas ersättning är tänkt att täcka även barnens behov. Däremot ska ersättningen utgå för ensamkommande barn som beviljats uppehållstillstånd. Kostnaderna för förslaget utvecklas och beräknas i avsnitt 15.3.1.

Kommuner har enligt 15–17 §§ i förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar rätt till statlig ersättning för initiala kostnader för ekonomiskt bistånd för bl.a. asylsökande och utlänningar som omfattas av massflyktsdirektivet¹. Efter som övergångs ersättningen innebär att kommunerna inte längre be-

¹ Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta.

höver tillgodose behovet av ekonomiskt bistånd under den inledande perioden bör kommunerna inte längre få ersättning för den kostnaden. 16 och 17 §§ i förordningen om statlig ersättning för insatser för vissa utläningar bör ändras i enlighet med detta. Utredningen saknar emellertid möjlighet att inom ramen för uppdraget lämna författningsförslag i den delen.

8.2 Rätten till förmåner enligt mottagandelagen

8.2.1 Allmänt om rätten till bistånd enligt lagen

I lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. regleras när någon har rätt till bistånd och när rätten till bistånd upphör. Som tidigare har redovisats finns det flera oklarheter med reglerna och hur de förhåller sig till bestämmelsen om vilka som omfattas av lagen.

Utredningens förslag innebär att bestämmelserna om bistånd i mottagandelagen utformas på ett annat sätt. I stället för att ange när rätten till bistånd upphör, regleras när det finns rätt till bistånd i olika situationer. Särskilda bestämmelser om bistånd ska gälla när asylansökan prövas, när uppehållstillstånd har beviljats och när beslut har meddelats om avvisning eller utvisning. Det ska också finnas särskilda bestämmelser som gäller ensamkommande barn och personer som har sökt eller beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd.

Vidare ska mottagandelagen bara ge rätt till bistånd när det anges uttryckligen. Detta innebär att personer som omfattas av lagen men som inte träffas av någon av de bestämmelser som ger rätt till bistånd inte har någon sådan rätt. Däremot kan de ändå fortsätta att omfattas av lagen. Som redovisats i kapitel 4 upphör asylsökande som har uppehållstillstånd att omfattas av lagen när de folkbokförs eller i vissa fall tas emot i en kommun, och personer som inte har uppehållstillstånd att omfattas när de lämnar landet. Det finns således ingen koppling mellan rätten till bistånd enligt lagen och lagens tillämpningsområde. Så länge en person omfattas av lagen har han eller hon som utgångspunkt inte rätt till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen eller bistånd av ekonomiskt slag enligt vissa andra regelverk (se kapitel 9 och 10). Det borde dock inte bli särskilt vanligt att en person som omfattas av lagen inte träffas av någon av de bestämmelser som ger rätt till bistånd. När ett asylärende till exempel har skrivits av eller ett beslut om avvisning eller utvisning har preskriberats bör i regel

ett avvisnings- eller utvisningsbeslut meddelas om det inte görs en ny ansökan om uppehållstillstånd. Personen kan då ha rätt till bistånd enligt de bestämmelser som gäller när asylansökan prövas eller när beslut om avvisning eller utvisning har meddelats.

Att en person kan ha rätt till bistånd enligt mottagandelagen innebär emellertid inte att han eller hon faktiskt har rätt till logi, dagersättning och särskilt bidrag. Utredningens förslag innebär att rätten till förmånerna i många fall förenas med särskilda villkor. När asylansökan prövas ska det till exempel krävas att de asylsökande bor på asylboende för att ha rätt till dagersättning och särskilt bidrag, och när av- eller utvisningsbeslut har meddelats även att personen medverkar till verkställigheten av beslutet. För att någon ska ha rätt till en viss förmån ska alltså både särskilda villkor och de allmänna förutsättningarna för förmånen, till exempel att egna medel saknas, vara uppfyllda. I det följande redovisas vilka villkor som ska gälla i de olika situationerna, samt för ensamkommande barn och personer som har sökt eller beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd.

Det kan uppstå fall då en person omfattas av flera olika bestämmelser samtidigt, till exempel när en asylansökan prövas samtidigt som det finns ett lagakraftvunnet utvisningsbeslut. Den föreslagna lagtexten är utformad så att bestämmelserna ska tillämpas i ordning, på så sätt att de bestämmelser som redovisas först ska tillämpas i första hand. Detta innebär att de bestämmelser som gäller när asylansökan prövas ska tillämpas i första hand, när uppehållstillstånd har beviljats i andra hand och när beslut om avvisning eller utvisning har meddelats i sista hand, det vill säga om övriga bestämmelser inte är tillämpliga.

För tydlighetens skull bör också framhållas att en förutsättning för att bestämmelserna alls ska vara tillämpliga i ett enskilt fall är att personen omfattas av mottagandelagen. Som tidigare framgått upphör personer som har uppehållstillstånd att omfattas av mottagandelagen när de folkbokförs, eller, om det sker senare, när de tas emot i en kommun efter anvisning enligt bosättningslagen eller tackar nej till en sådan anvisning. Personer som inte har uppehållstillstånd upphör att omfattas av lagen när de lämnar landet. De som har upphört att omfattas av lagen kan under vissa förutsättningar också omfattas av den på nytt (se kapitel 4).

8.2.2 När asylansökan prövas

Utredningens förslag: När asylansökan prövas ska mottagandelagen ge rätt till

- logi,
- dagersättning under förutsättning att de asylsökande bor på det asylboende där de har tilldelats plats och, när det gäller personer som fyllt 16 år, medverkar till att klarlägga sin identitet, samt
- särskilt bidrag under förutsättning att de asylsökande bor på det asylboende där de har tilldelats plats.

Villkoren ska gälla från det att en ansökan har gjorts om uppehållstillstånd som flykting eller som alternativt skyddsbehövande, till dess att ansökan har avgjorts genom ett beslut som har fått laga kraft.

Vilka bestämmelserna gäller

De villkor som redovisas i detta avsnitt ska gälla när asylansökan prövas, det vill säga från det att en ansökan har gjorts om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande, till dess att ansökan har avgjorts genom ett beslut som har fått laga kraft. Under den perioden omfattas personerna av mottagandedirektivet. Som tidigare angetts ska en ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande anses ha gjorts när en dokumenterad viljeyttring att söka asyl har gjorts inför en behörig svensk myndighet, under förutsättning att den därefter fullföljs genom att en formell ansökan lämnas in till Migrationsverket.

Villkoren ska gälla även om det inte är första gången som personen söker asyl. Det innebär att de till exempel gäller även när en ansökan görs efter att ett tidigare ärende har skrivits av, ett tidigare uppehållstillstånd har löpt ut, ett beslut om avvisning eller utvisning har preskriberats eller ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen (2005:716) har beviljats.

Personer som har en pågående prövning av asylansökan i enlighet med denna definition kallas i betänkandet för asylsökande.

Skälen för utredningens förslag

Av mottagandedirektivet följer att asylsökande har rätt till materiella mottagningsvillkor, vilket är mottagningsvillkor som omfattar inkvartering, kost, kläder och dagersättning (artikel 2 g och 17). I Sverige tillhandahålls det genom logi på ett asylboende, dagersättning och särskilt bidrag. På vissa boenden serveras mat, och då utgår en reducerad dagersättning.

Utredningen föreslår att rätten till dagersättning och särskilt bidrag för asylsökande ska villkoras av att de bor på det asylboende där de har tilldelats plats. Sådana villkor kan uppställas enligt mottagandedirektivet (artikel 7.3 och 20.1.a, se vidare kapitel 5). Det innebär att asylsökande måste bo på boendet för att få dagersättning och särskilt bidrag, samt att dagersättningen ska upphöra om någon inte längre bor på boendet. Förslaget har lämnats i delbetänkandet och tagits om hand av regeringen i lagrådsremiss.

Rätten till dagersättning för asylsökande ska även villkoras av att de medverkar till att klarlägga sin identitet. Detta gäller redan enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. i dag, som anger att dagersättningen får sättas ned för en utlänning som fyllt 18 år om han eller hon försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att inte medverka till att klarlägga sin identitet (10 § första stycket 2 och tredje stycket 2 LMA). Eftersom det rör sig om något som den asylsökande ska göra löpande under tiden som prövningen av asylansökan pågår bedömer utredningen att kravet bör formuleras som ett villkor för dagersättning i stället för en grund för nedsättning. På så sätt blir det också tydligare för de asylsökande att de är skyldiga att arbeta aktivt för att identiteten ska kunna klargöras. Innebörden av kravet ska dock vara densamma som i dag.

Utredningen bedömer att villkoret om att asylsökande ska medverka till att klarlägga sin identitet ska gälla personer som har fyllt 16 år. Barn över 16 år kan själva ta emot sin dagersättning och föra sin talan enligt regelverket om mottagande av asylsökande, och föreslås även omfattas av närvarokontrollen. Det får därför anses utgöra en lämplig åldersgräns för när barn bör åläggas en sådan skyldighet att medverka. När det gäller barn under 16 år ska alltså dagersättning och särskilt bidrag betalas ut så länge barnet bor på asylboendet.

Logi

Det ska alltså även fortsättningsvis finnas en rätt till logi när asylansökan prövas. Migrationsverket ska tilldela alla asylsökande en plats på asylboende, och de asylsökande ska vara skyldiga att bo på det asylboende där de har tilldelats plats. Skyldigheten ska knytas både till rätten till dagersättning och särskilt bidrag. De asylsökande ska också vara skyldiga att delta i närvarokontroll på boendet (se kapitel 5).

Dagersättning och särskilt bidrag

Utredningen föreslår alltså att asylsökande ska bo på det asylboende där de har tilldelats plats för att få dagersättning och särskilt bidrag. De som har fyllt 16 år ska också medverka till att klargöra sin identitet för att få dagersättning.

Förslaget om att asylsökande ska bo på det asylboende där de har tilldelats plats för att få dagersättning och särskilt bidrag har lämnats i delbetänkandet (SOU 2022:64) och tagits om hand av regeringen genom lagrådsremiss.

I lagrådsremissen har regeringen förtydligat vad som avses med att en asylsökande bor på asylboendet och bland annat uttalat följande. En asylsökande ska anses bo på tilldelat asylboende om han eller hon tillbringar sin dygnsvila där. Utgångspunkten är att den asylsökande ska vistas på asylboende under en sammanhängande vilotid varje dygn. Undantag bör kunna godtas under kortare perioder vid enstaka tillfällen. Att den asylsökande är borta under ett eller ett par dygn vid enstaka tillfällen, till exempel för att besöka släkt eller vänner, bör exempelvis inte leda till bedömningen att han eller hon inte bor kvar. Om den asylsökande däremot regelmässigt vistas utanför boendet under flera dygn i sträck ska han eller hon inte anses bo på asylboendet. En bedömning får göras i det enskilda fallet. För att uppfylla boendevillkoret ska den asylsökande endast bo på asylboende och inte också delvis bo på en eller flera andra platser.

Även bedömningen av om den asylsökande bor enbart på det tilldelade asylboendet ska göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Utöver uppgifter som den asylsökande själv lämnar om sina boendeförhållanden kan till exempel den omständigheten att den asylsökande har tömt sitt boendetrymme på personliga tillhörigheter

eller inte tagit emot sin post tala för att han eller hon inte enbart bor på asylboendet. Omständigheter som framkommer vid en undersökning av den asylsökandes boendetrymme kan också vara av betydelse för bedömningen. Det är förhållandena vid tidpunkten för Migrationsverkets beslut om att dagersättningen ska upphöra som är relevant vid bedömningen. Dagersättningen ska inte upphöra om den asylsökande har flyttat tillbaka till boendet innan beslutet fattas (lagrådsremissen avsnitt 5.1. s. 31).

Vid bedömningen av om en asylsökande bor på boendet ska Migrationsverket med utredningens förslag även kunna ta hänsyn till om närvarokontrollen har uppfyllts. Närvarokontrollen är ett effektivt och pålitligt sätt för Migrationsverket att kontrollera närvaron, och en konkret omständighet att beakta i bedömningen av om skyldigheten att bo på asylboende har uppfyllts. Omständigheten att en asylsökande uteblir från närvarokontrollen kan således ligga till grund för bedömningen av om en person anses bo på asylboendet på det sätt som krävs för att få dagersättning och särskilt bidrag. Vissa närmare riktlinjer bör också kunna utformas som vägledning.

Som framgår av kapitel 5, har utredningen föreslagit att asylsökande ska vara skyldiga att delta i närvarokontroll på det asylboende där den asylsökande tilldelats plats genom att registrera sitt tillfälliga kort.

I allmänhet bör Migrationsverket kunna utgå från att asylsökande som uppfyller närvarokontrollen bor på boendet. På motsvarande sätt bör myndigheten också kunna utgå från att en person som uteblir från kontrolltillfällen inte har övernattat på boendet under motsvarande tid. Som utgångspunkt bör det alltså kunna förutsättas att en person som har uteblivit från ett antal kontrolltillfällen i följd inte heller har varit på boendet under nätter som infaller mellan kontrolltillfällen.

Som framhållits i delbetänkandet, är det viktigt att asylsökande får tydlig information om de skyldigheter som gäller och vilka konsekvenser det kan leda till om skyldigheten inte uppfylls. Även om bedömningen kan framstå som komplicerad, är det en tydlig utgångspunkt att asylsökande är skyldiga att bo på asylboendet och att delta i närvarokontroll där. Det kan mot den bakgrunden vara lämpligt att framhålla att asylsökande som vill övernatta någon annanstans än på asylboendet först bör ta kontakt med Migrationsverket, och att de som behöver vara borta vid kontrolltillfällen även måste ha fått till-

stånd för det innan de uteblir. Sådan information bör motverka risken för att skyldigheterna åsidosätts av misstag.

Asylsökande som inte bor på asylboende har kvar den principiella rätten till logi och kan när som helst begära att få flytta in på ett boende. Migrationsverket ska då tilldela personen en boendeplats. När personen bor på boendet kan han eller hon också beviljas dag ersättning och särskilt bidrag.

I kapitel 5 har utredningen föreslagit att Migrationsverket i vissa situationer ska kunna fatta individuella beslut om att en asylsökande ska vara skyldig att bo på bestämd plats samt att anmäla sig där. Enligt den nya asylprocedurförordningen ska asylansökan om denna skyldighet inte följs kunna betraktas som återkallad. Det kan alltså uppstå situationer då det både finns förutsättningar för att dag ersättningen ska upphöra och för att asylansökan ska betraktas som återkallad. I sådana situationer finns det inget som hindrar att dag ersättningen upphör samtidigt som asylansökan avslås eller ärendet skrivs av. Eftersom beslut om dag ersättning gäller omedelbart, kommer dag ersättningen att kunna upphöra innan ett beslut om avskrivning eller avslag får laga kraft.

8.2.3 När uppehållstillstånd har beviljats

Utredningens förslag: När uppehållstillstånd har beviljats ska mottagandelagen ge rätt till plats på ett asylboende under förutsättning att personen

- får omfattas av anvisning till en kommun enligt lagen om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning, eller
- saknar inkomst och egna tillgångar.

Mottagandelagen ska också ge rätt till

- dag ersättning och särskilt bidrag under förutsättning att personerna befinner sig i landet och, när det gäller de som ordnar boende på egen hand, informerar Migrationsverket om sin adress, samt
- övergångsersättning när personer som har uppehållstillstånd upphör att omfattas av mottagandelagen.

Asylsökande som har beviljats uppehållstillstånd och som ska folkbokföras ska dock inte ha rätt till något bistånd enligt mottagandelagen om de underlåter att fullgöra sin skyldighet enligt folkbokföringslagen att anmäla inflyttningen till Skatteverket.

Villkoren ska gälla från det att uppehållstillstånd har beviljats, till dess att personen upphör att omfattas av mottagandelagen eller uppehållstillståndet annars upphör att gälla. De ska också gälla personer som omfattas av mottagandelagen efter att ha ansökt om fortsatt uppehållstillstånd, till dess att ansökan har avgjorts genom ett beslut som har fått laga kraft.

Villkoren ska dock inte gälla när uppehållstillstånd avser tillfälligt skydd enligt 21 kap. utlänningslagen.

Vilka bestämmelserna gäller

De villkor som redovisas i detta avsnitt ska gälla från det att uppehållstillstånd har beviljats, till dess att personen upphör att omfattas av mottagandelagen eller uppehållstillståndet annars upphör att gälla. De ska i vissa fall också gälla personer som omfattas av mottagandelagen efter att ha ansökt om fortsatt uppehållstillstånd, till dess att ansökan har avgjorts genom ett beslut som har fått laga kraft. Villkoren ska dock inte gälla när uppehållstillstånd avser tillfälligt skydd enligt 21 kap. utlänningslagen. Detta innebär att villkoren gäller i följande situationer.

Personer som omfattas av anvisning enligt bosättningslagen

Asylsökande som beviljas uppehållstillstånd och som får omfattas av anvisning enligt lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (bosättningslagen) omfattas av mottagandelagen tills de folkbokförs, eller, om det sker senare, tas emot av den anvisade kommunen eller tackar nej till en anvisning. Det rör sig bland annat om personer som beviljas uppehållstillstånd på grund av asylskäl, synnerligen ömmande omständigheter eller i vissa fall på grund av anknytning och som bor på asylboende (se vidare nedan).

Tidpunkten då sådana personer upphör att omfattas av lagen skiljer sig alltså åt beroende på om de folkbokförs medan de fortfarande bor på Migrationsverkets boende eller efter att de har flyttat till

kommunen. Syftet med regleringen är att de som blir folkbokförda innan de har fått sin anvisning eller flyttat till kommunen ändå ska kunna bo kvar på Migrationsverkets boende och ha rätt till bistånd enligt mottagandelagen. Detta gäller även enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. i dag. Om de flyttar till kommunen eller tackar nej till en anvisning innan de blir folkbokförda upphör de, liksom andra med uppehållstillstånd, enligt utredningens förslag att omfattas av mottagandelagen när de folkbokförs. De som tackar nej till en anvisning efter att de har folkbokförts upphör i stället att omfattas av lagen när de tackar nej.

Bestämmelserna om rätt till bistånd i detta avsnitt gäller så länge de omfattas av mottagandelagen.

*Övriga med uppehållstillstånd som
kan ligga till grund för folkbokföring*

Personer som beviljas uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring men som inte omfattas av anvisning enligt bosättningslagen omfattas av mottagandelagen tills de folkbokförs. Det rör sig om personer som beviljas uppehållstillstånd på grunder som inte omfattas av bosättningslagen eller som inte bor på asylboende. Bestämmelserna om rätt till bistånd i detta avsnitt gäller så länge de omfattas av mottagandelagen.

*Personer med uppehållstillstånd som inte
kan ligga till grund för folkbokföring*

Personer som beviljas uppehållstillstånd som inte kan ligga till grund för folkbokföring fortsätter att omfattas av mottagandelagen. Så är fallet när uppehållstillståndet gäller kortare tid än ett år, och det inte heller finns andra omständigheter som innebär att vistelsen i Sverige ändå kan antas uppgå till minst ett år (se avsnitt 4.1.5). Bestämmelserna om rätt till bistånd i detta avsnitt gäller så länge uppehållstillståndet gäller. De gäller också när en sådan person har ansökt om fortsatt uppehållstillstånd, så länge ansökan inte har avgjorts genom ett beslut som har fått laga kraft. Om ansökan avser uppehållstillstånd på grund av asylskäl eller uppehållstillstånd med eller efter

tillfälligt skydd tillämpas dock de bestämmelser som gäller i sådana situationer i stället.

Skälen för utredningens förslag

Personer som omfattas av mottagandelagen har i princip ingen rätt till bistånd enligt andra regelverk. Det är därför rimligt att även de som har uppehållstillstånd får rätt till bistånd av Migrationsverket så länge de omfattas av lagen. Samtidigt bör hänsyn tas till att personer med uppehållstillstånd i vissa fall förväntas kunna försörja sig själva. Detta gäller särskilt när uppehållstillstånd har beviljats på en grund som förutsätter att ett försörjningskrav är uppfyllt, till exempel på grund av arbete eller anknytning. Utredningen bedömer mot denna bakgrund att ett villkor för att personer med uppehållstillstånd ska ha rätt till bistånd enligt mottagandelagen ska vara att de saknar egna medel. Detta bör alltså även gälla rätten till logi.

Personer med uppehållstillstånd ska också ha rätt till dagersättning och särskilt bidrag. Sådana förmåner förutsätter alltid att personen saknar egna medel. Efter att uppehållstillstånd beviljas finns det inte längre någon skyldighet att bo på asylboende, och dagersättning och särskilt bidrag kan alltså utgå även till personer som ordnar boende själva. Utredningen bedömer dock att en förutsättning för att få förmånerna i sådana situationer ska vara att personen informerar Migrationsverket om sin adress. Detta bör kunna bidra till att myndigheten vet var personerna befinner sig och att de vid behov kan kontaktas. Det framstår också som ett rimligt krav när en person tar emot bistånd. Eftersom det rör sig om personer som inte är folkbokförda och som i princip inte har rätt till annat bistånd finns ingen motsvarande skyldighet att ange adress enligt andra regelverk som gäller generellt.

De som har uppehållstillstånd kan också åka utomlands utan att det innebär att de upphör att omfattas av mottagandelagen. Rätten till dagersättning och särskilt bidrag bör därför även villkoras av att de befinner sig i Sverige.

Personer som omfattas av anvisning enligt bosättningslagen

När det gäller personer som får omfattas av anvisning enligt bosättningslagen bör rätten till logi inte villkoras av att de har egna medel, eftersom sådana personer bör kunna bo kvar på sitt asylboende tills de kan flytta till kommunen. De ska således ha rätt till logi även om de har egna medel, men ska i så fall ska betala en viss ersättning till Migrationsverket för boendet (se avsnitt 8.4 nedan).

Innan en person har flyttat till kommunen ska rätten till logi tillgodoses av Migrationsverket. Efter flytten ska rätten till logi i stället tillgodoses av kommunen. De som fortfarande omfattas av mottagandelagen efter flytt, för att de ännu inte har folkbokförts, kommer alltså fortfarande ha rätt till logi enligt mottagandelagen, men boendet kommer att ordnas av kommunen i stället för av Migrationsverket. Förslaget utvecklas i avsnitt 8.5 nedan.

När det gäller dagersättning och särskilt bidrag bör samma villkor gälla för personer som får omfattas av anvisning som för övriga med uppehållstillstånd.

Personer som inte folkbokför sig

Som tidigare framgått fortsätter personer som beviljas uppehållstillstånd att omfattas av mottagandelagen om de inte folkbokförs. De som beviljas uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring bör normalt ha incitament att anmäla inflyttningen till Sverige till Skatteverket så snart som möjligt, eftersom det är mer förmånligt att vara folkbokförd än att omfattas av regelverket för mottagande av asylsökande. Det kan dock inte uteslutas att det kan uppstå situationer då personer av något skäl låter bli att folkbokföra sig. I sådana fall bör de inte fortsätta ha rätt till bistånd enligt mottagandelagen. Utredningen föreslår därför att personer som har uppehållstillstånd och som ska folkbokföras inte ska ha rätt till bistånd enligt mottagandelagen om de underlåter att fullgöra sin skyldighet enligt folkbokföringslagen (1991:481) att anmäla flytten till Sverige. Det ska gälla både logi, dagersättning och särskilt bidrag.

Logi

Utredningen föreslår alltså att rätten till logi när uppehållstillstånd har beviljats som huvudregel ska förutsätta att personen saknar egna medel. Detta innebär att Migrationsverket bör ta ställning till om rätten till logi ska upphöra i samband med att en person som bor på asylboende beviljas uppehållstillstånd. Det bör också finnas möjlighet att ansöka om boendeplats för personer som inte bor på asylboende. Det är den enskilde som ska visa att han eller hon saknar inkomst eller tillgångar. Beslut om att rätten till bistånd upphör och avslag på en ansökan om bistånd kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Villkoret om att rätten till logi ska förutsätta att personen saknar egna medel gäller dock inte personer som får omfattas av anvisning till en kommun enligt bosättningslagen. Med detta avses personer som får omfattas av sådana anvisningar enligt bosättningslagen och förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (se 7 § bosättningslagen och 11 § förordningen). Det rör sig om personer som har beviljats uppehållstillstånd bland annat på grund av asylskäl, synnerligen ömmande omständigheter och i vissa fall på grund av anknytning, och som bor på asylboende (se även kapitel 10). Sådana personer ska ha rätt till logi både innan och efter beslutet om anvisning fattas.

Om någon tackar nej till en anvisning ska denne dock inte längre anses omfattas av anvisning enligt bosättningslagen. De som tackar nej till en anvisning innan de blir folkbokförda har således endast rätt till logi om de saknar egna medel.

När uppehållstillstånd har beviljats ska det inte finnas någon skyldighet att bo på asylboende.

Dagersättning och särskilt bidrag

Utredningen föreslår också att det ska införas två särskilda villkor för rätten till dagsättning och särskilt bidrag som ska gälla när uppehållstillstånd har beviljats: att personen befinner sig i Sverige och att de som inte bor på asylboende informerar Migrationsverket om sin adress. Detta innebär att Migrationsverket kan fatta beslut om att dagsättningen ska upphöra om myndigheten får kännedom om att någon har lämnat landet eller om personen inte kan kontaktas på den adressuppgift som lämnats. I sådana situationer gäller det föreslagna

undantaget från myndighetens skyldighet att kommunicera information i mottagandeförordningen (19 § förordningen).

Bedömningen av om en person har lämnat landet ska göras utifrån utlänningslagens definition av utresa, som innebär att han eller hon ska ha passerat gränsen för svenskt territorium (1 kap. 6 § utlänningslagen). Rätten till dagersättning upphör alltså även vid kortare utlandsvistelser. När personen kommer tillbaka till Sverige kan han eller hon ansöka om dagersättning på nytt.

Villkoret om att personen ska befinna sig i Sverige gäller inte för rätten till logi. Det innebär dock inte att personer som lämnar landet har rätt att behålla platsen på det boende som de bodde på tidigare. Migrationsverket har således möjlighet att använda boendeplatsen för någon annan, och erbjuda personen en annan plats när han eller hon kommer tillbaka till hit. Rätten till logi enligt mottagandelagen innebär aldrig en rätt att bo eller bo kvar på ett visst boende. Vid kortare utlandsvistelser framstår det dock som rimligt att det finns möjlighet att komma överens med Migrationsverket om att få behålla boendeplatsen under tiden.

Personer som inte folkbokför sig ska inte ha rätt till bistånd

Utredningen föreslår att personer som beviljas uppehållstillstånd och som ska folkbokföras inte ska ha rätt till bistånd enligt mottagandelagen om de underlåter att uppfylla sin skyldighet enligt folkbokföringslagen att anmäla inflyttningen till Skatteverket. Enligt 26 § folkbokföringslagen ska den som har flyttat in från utlandet och ska folkbokföras anmäla inflyttningen till Skatteverket inom en vecka efter det att han eller hon har vistats i landet i tre månader. När det gäller utlänningar som behöver ha uppehållstillstånd innebär detta att anmälan ska göras senast inom tre månader och en vecka från att uppehållstillståndet beviljades. Det är straffbart att inte fullgöra sin anmälningskyldighet enligt bestämmelsen (42 § folkbokföringslagen).

Förslaget innebär att Migrationsverket kan fatta beslut om att rätten till bistånd ska upphöra om en person som ska folkbokföras inte har anmält inflyttningen till Skatteverket inom den tiden. När tiden har förflutit utan att Migrationsverket har fått kännedom om att en anmälan har gjorts kan myndigheten förelägga personen att lämna in underlag, exempelvis handlingar från Skatteverket som visar att han

eller hon har anmält inflyttningen. Om något sådant underlag inte inkommer har personen inte längre rätt att bo kvar på Migrationsverkets boende och få dagersättning eller särskilt bidrag. Det gäller även om en anmälan skulle göras senare. Personen fortsätter att omfattas av mottagandelagen tills han eller hon folkbokförs.

När någon beviljas uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring bör Migrationsverket informera om skyldigheten att anmäla inflyttningen till Sverige till Skatteverket och uppmana denne att göra det så snart som möjligt.

Övergångsersättning

Personer som har uppehållstillstånd ska också ha rätt till övergångsersättning om de folkbokförs. Förslaget har redovisats i avsnitt 8.1.3.

8.2.4 När beslut om avvisning eller utvisning har meddelats

Utredningens förslag: När beslut om avvisning eller utvisning har meddelats ska mottagandelagen ge rätt till

- logi,
- dagersättning under förutsättning att personerna bor på det asylboende där de har tilldelats plats och, när det gäller personer som fyllt 16 år, medverkar till åtgärder för att beslutet om avvisning eller utvisning ska kunna verkställas, samt
- särskilt bidrag under förutsättning att personerna bor på det asylboende där de har tilldelats plats.

Villkoren ska gälla från det att ett beslut om avvisning eller utvisning får laga kraft och så länge personen omfattas av mottagandelagen.

Vilka bestämmelserna gäller

Villkoren i detta avsnitt ska gälla personer som har meddelats beslut om avvisning eller utvisning, från det att beslutet får laga kraft och så länge personen omfattas av mottagandelagen, vilket normalt är tills

personen lämnar landet. Samma villkor ska även gälla för beslut som går att verkställa innan de vinner laga kraft (jämför 8 kap. 19 § utlänningslagen).

Det innebär att villkoren gäller exempelvis när en tidsfrist för frivillig avresa löper, när beslutet om avvisning eller utvisning har inhiberats eller när Migrationsverket tar ställning till om uppehållstillstånd ska beviljas enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen eller om ny prövning ska beviljas enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen. Villkoren gäller även när ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljats på grund av att det finns ett hinder, som inte är bestående, mot att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut verkställs enligt 5 kap. 11 § utlänningslagen. Villkoren gäller också personer som omfattas av mottagandelagen på nytt efter att ha meddelats ett beslut om avvisning eller utvisning. Personer som omfattas av de här villkoren omfattas också av återvändandedirektivet².

Som tidigare angetts ska de villkor som gäller när beslut om avvisning eller utvisning har meddelats tillämpas i sista hand. Detta innebär att villkoren inte ska tillämpas om de bestämmelser som gäller när asylansökan provas eller när uppehållstillstånd har beviljats kan tillämpas i stället. Personer som till exempel beviljats ny prövning eller beviljats uppehållstillstånd efter att de har meddelats lagakraftvunna beslut om avvisning eller utvisning omfattas alltså inte av villkoren i det här avsnittet. Syftet är att beslut om avvisning eller utvisning inte kan eller får verkställas i dessa situationer.

De som omfattas av villkoren i det här avsnittet kallas i betänkandet för personer med avlägsnandebeslut.

Skälen för utredningens förslag

Personer med avlägsnandebeslut har normalt ingen rätt att vistas i Sverige och har inte heller någon rätt till bistånd enligt återvändandedirektivet. Som konstaterats ovan gäller detta dock inte om personen till exempel beviljats ny prövning, beviljats uppehållstillstånd efter att ha meddelats ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning, när en tidsfrist för frivillig avresa löper eller när beslutet om avvisning eller utvisning har inhiberats. Enligt lagen om mottagande

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

av asylsökande m.fl. är det som utgångspunkt också bara barn och barnfamiljer som har rätt till bistånd efter att en tidsfrist för frivillig avresa har löpt ut. Utredningen har dock bedömt att personer som har meddelats beslut om avvisning eller utvisning ska vara skyldiga att bo på asylboende, eftersom det kan förväntas medföra positiva effekter för arbetet med återvändande (se kapitel 6 och 7). Detta innebär att även vuxna utan barn ska ha rätt till logi enligt mottagandelagen, och att samtliga ska vara skyldiga att bo på det asylboende där de har tilldelats plats.

När personer med avlägsnandebeslut blir skyldiga att bo på asylboende får staten ett ansvar för att de som bor på boendet kan tillgodose grundläggande behov. Det kan ske genom att dagersättning betalas eller på annat sätt (se avsnitt 8.1.2 ovan). I dag har de som har rätt till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. rätt till dagersättning och särskilt bidrag under förutsättning att de inte håller sig undan så att beslutet om avvisning eller utvisning inte kan verkställas (12 § LMA). Detta innebär att dagersättningen kan upphöra om någon till exempel uteblir från möten med Migrationsverket. Dagersättningen kan också sättas ned om en utlänning som fyllt 18 år utan giltigt skäl vägrar att medverka till åtgärd som är nödvändig för att ett beslut om avvisning eller utvisning ska kunna verkställas (10 § fjärde stycket LMA).

Rätten till dagersättning bör även fortsättningsvis förutsätta att den enskilde inte motverkar återvändandearbetet. Med hänsyn till att det nu även införs en skyldighet att bo på asylboende, bör rätten dock inte knytas till om någon håller sig undan. I stället bör rätten till dagersättning villkoras av att personen medverkar till åtgärder för att avvisnings- eller utvisningsbeslutet ska kunna verkställas. På så sätt markeras att personer med avlägsnandebeslut inte bara har en skyldighet att vara tillgängliga för Migrationsverket, utan även att arbeta för att kunna lämna Sverige i enlighet med det beslut som har meddelats.

Utredningen bedömer alltså att personer med avlägsnandebeslut ska ha rätt till dagersättning om de bor på det asylboende där de har tilldelats plats och medverkar till åtgärder för att beslutet om avvisning eller utvisning ska kunna verkställas. De ska också ha rätt till särskilt bidrag om de bor på asylboendet. Kravet att medverka till åtgärder för att beslutet om avvisning eller utvisning ska kunna verkställas bör gälla personer som har fyllt 16 år.

Logi

Utredningen föreslår alltså att det ska finnas en rätt till logi när beslut om avvisning eller utvisning har meddelats. Migrationsverket ska tilldela alla personer med avlägsnandebeslut en plats på ett asylboende och sådana personer ska vara skyldiga att bo på det asylboende där de har tilldelats plats. Skyldigheten knyts till rätten till dagersättning och särskilt bidrag och kan även få betydelse inom ramen för en bedömning av om en person ska tas i förvar. Personer med avlägsnandebeslut ska också vara skyldiga att anmäla sig på boendet (se kapitel 7).

Dagersättning och särskilt bidrag

Utredningen föreslår att rätten till dagersättning och särskilt bidrag när beslut om avvisning eller utvisning har meddelats ska villkoras av att personen bor på det asylboende där han eller hon har tilldelats plats. Villkoret ska tillämpas på samma sätt som när det gäller asylsökande (se avsnitt 8.2.2).

Rätten till dagersättning ska också villkoras av att personen medverkar till åtgärder för att beslutet om avvisning eller utvisning ska kunna verkställas. I det sammanhanget är det viktigt att de som meddelas beslut om avvisning eller utvisning får tydlig information om vad som förväntas av dem och vad de ska göra för att få rätt till dagersättning. Informationen skulle till exempel kunna ges genom att en individuell åtgärdsplan utformas i samband med återvändandesamtalen. I planen kan de åtgärder anges som bedöms vara aktuella och relevanta med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Det kan till exempel handla om att delta i Migrationsverkets möten, medverka till att klarlägga sin identitet, ansöka om pass eller andra resehandlingar, etablera kontakt med representanter från landet som personen ska avvisas eller utvisas till, planera utresan samt inställa sig på flygplatsen när det blir aktuellt. Planen kan sedan följas upp och uppdateras på mötena med Migrationsverket. Migrationsverket kan också ge råd och praktiskt stöd när åtgärderna ska genomföras.

Förslaget innebär att dagersättningen ska upphöra om en person inte medverkar till de åtgärder som förväntas av honom eller henne. Det är Migrationsverket som ska bedöma om någon ska anses ha medverkat. I bedömningen är det avgörande vilka ansträngningar personen har gjort utifrån vad som kan förväntas i hans eller hennes situation,

och inte vilka resultat som åtgärderna har lett till. De som samarbetar med Migrationsverket och anstränger sig för att vidta åtgärder ska således ha rätt till dagersättning även om det inte leder till några framsteg i återvändandearbetet. I bedömningen måste även hänsyn tas till vilka krav som är rimliga att ställa utifrån personens individuella förutsättningar, till exempel när det rör sig om någon som har behov av särskilt stöd. Utgångspunkten bör dock vara att en person efter bästa förmåga är skyldig att medverka till att han eller hon ska kunna lämna landet i enlighet med beslutet. De som har förlorat sin rätt till dagersättning ska kunna få tillbaka den om de börjar medverka till åtgärder.

Skyldigheten att medverka ska gälla så länge verkställigheten av avvísnings- eller utvisningsbeslutet inte har avbrutits. När ett beslut har inhållits ska personen således ha rätt till dagersättning så länge han eller hon bor på asylboendet.

Villkoret ska gälla personer som har fyllt 16 år. På samma sätt som när det gäller kravet att medverka till att klarlägga sin identitet under asylprövningen, bedömer utredningen att det är en lämplig åldersgräns. När det gäller barn under 16 år ska således dagersättning och särskilt bidrag betalas ut så länge barnet bor på asylboendet.

8.2.5 Särskilda bestämmelser för personer med tillfälligt skydd

Utredningens förslag: Personer som har sökt eller beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd ska ha rätt till

- logi,
- dagersättning och särskilt bidrag under förutsättning att de befinner sig i landet och, när det gäller de som ordnar boende på egen hand, informerar Migrationsverket om sin adress, samt
- övergångsersättning när de som har uppehållstillstånd upphör att omfattas av mottagandelagen.

Villkoren ska gälla från det att en ansökan har gjorts om uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd, till dess att den avgjorts genom beslut som har fått laga kraft, samt när uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd har beviljats, till dess att personen upphör att omfattas av lagen eller tillståndet annars upphör att gälla.

Vilka bestämmelserna gäller

Personer som har uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd upphör att omfattas av mottagandelagen under samma förutsättningar som personer som har sökt asyl och beviljats uppehållstillstånd, det vill säga om och när de folkbokförs. I dag är det i vissa avseenden oklart hur bosättningslagen ska tillämpas i förhållande till personer med sådana uppehållstillstånd, men om de skulle anses omfattas av anvisning kommer de inte heller att upphöra att omfattas av mottagandelagen innan de har tagits emot av kommunen eller tackat nej till anvisningen. Om uppehållstillståndet löper ut utan att personen har blivit folkbokförd upphör denne i stället att omfattas av lagen när han eller hon lämnar landet.

Villkoren i det här avsnittet ska gälla när en ansökan har gjorts om uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd, samt så länge ett sådant uppehållstillstånd gäller och personen omfattas av mottagandelagen. Om ansökan avslås eller ärendet skrivs av gäller bestämmelserna till dess att beslutet har fått laga kraft. Därefter kan övriga bestämmelser tillämpas, till exempel de som gäller när beslut om avvisning eller utvisning har meddelats.

Det finns i dag även vissa oklarheter kring om personer som har uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd kan ansöka om uppehållstillstånd på grund av asylskäl, eller om en sådan ansökan i stället ska betraktas som en ansökan om statusförklaring. I dag betraktar Migrationsverket en sådan ansökan som en ansökan om statusförklaring, vilket innebär att de föreslagna bestämmelserna om villkor när asylansökan prövas inte blir tillämpliga så länge uppehållstillståndet gäller. Även om detta skulle ändras framöver, bedömer utredningen att de bestämmelser i mottagandelagen som gäller när asylansökan prövas inte ska tillämpas i förhållande till personer som har uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd. Villkoren i detta avsnitt ska alltså tillämpas även om personen ansöker om asyl medan uppehållstillståndet gäller. Om en asylansökan görs eller fortfarande prövas efter att uppehållstillståndet har upphört att gälla, och personen inte är folkbokförd, kommer han eller hon däremot att omfattas av de bestämmelser som gäller asylsökande.

I betänkandet används begreppet personer med tillfälligt skydd för personer som omfattas av villkoren i det här avsnittet. Sådana personer omfattas också av de bestämmelser som finns i massflyktsdirektivet.

Skälen för utredningens förslag

Enligt massflyktsdirektivet ska medlemsstaterna se till att personer som åtnjuter tillfälligt skydd får lämplig inkvartering eller, om så krävs, medel till att skaffa sig bostad (artikel 13.1). De ska också få sina behov tillgodosedda när det gäller social välfärd och uppehålle (artikel 13.2). Personer med tillfälligt skydd har i dag rätt till logi, dag-ersättning och särskilt bidrag enligt lagen om mottagande av asyl-sökande m.fl.

I delbetänkandet föreslog utredningen att personer med tillfälligt skydd, liksom asylsökande, skulle bo på asylboende för att få dag-ersättning och särskilt bidrag. I utredningens nuvarande direktiv an-ges emellertid att förslagen som rör åtgärder och sanktioner för att systemet ska efterlevas inte ska omfatta personer som har beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd (dir. 2023:93). Utlän-ningar som omfattas av massflyktsdirektivet ska även fortsättningsvis erbjudas en plats på asylboende. Enligt förslaget bör de som utgångs-punkt inte omfattas av de åtgärder som föreslås för att fler asylsökande ska bo på Migrationsverkets boenden.

Mot denna bakgrund ska personer med tillfälligt skydd inte ha någon skyldighet att bo på asylboende. De ska således ha rätt till logi, samt till dagersättning och särskilt bidrag oavsett om de bor på Migra-tionsverkets boende, boende som ordnas av en kommun eller om de ordnar boende på egen hand.

Utredningen föreslår dock att samma villkor ska gälla för dag-ersättning och särskilt bidrag som när uppehållstillstånd har beviljats på andra grunder. Detta innebär att rätten till förmånerna ska vill-koras av att personen befinner sig i Sverige och att de som ordnar bo-ende på egen hand informerar Migrationsverket om sin adress.

Om personer som har uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd folkbokförs uppstår samma glapp som när personer med uppe-hållstillstånd upphör att omfattas av mottagandelagen i andra situa-tioner, till följd av att dagersättningen betalas ut i förskott medan övriga ersättningar betalas i efterskott. Utredningen föreslår därför att personer med tillfälligt skydd även ska ha rätt till övergångs-ersättning.

Logi

Personer med tillfälligt skydd ska ha rätt till logi. Migrationsverket ska erbjuda en plats på asylboende till de som begär det. På samma sätt som i dag, ska myndigheten också kunna anvisa en kommun som ska ordna boendet. Det finns ingen skyldighet att bo på det boende som Migrationsverket eller en kommun har ordnat.

Dagersättning och särskilt bidrag

Personer med tillfälligt skydd ska också ha rätt till dag ersättning och särskilt bidrag, under förutsättning att de befinner sig i Sverige och att de som ordnar boende på egen hand informerar Migrationsverket om sin adress. Förslaget ska tillämpas på samma sätt som när uppehållstillstånd har beviljats på andra grunder (se avsnitt 8.2.3). När en person som bor på ett boende som har ordnats av en kommun lämnar landet bör Migrationsverket på samma sätt ha möjlighet att tilldela personen en ny plats eller anvisa en kommun på nytt om personen kommer tillbaka hit. Vid kortare utlandsvistelser bör det dock finnas möjlighet att komma överens med kommunen om att behålla platsen. Som tidigare angetts upphör personer med uppehållstillstånd inte att omfattas av mottagandelagen för att de lämnar landet.

Övergångs ersättning

Personer med tillfälligt skydd ska också ha rätt till övergångs ersättning om och när de folkbokförs. Förslaget om övergångs ersättning har redovisats i avsnitt 8.1.3.

8.2.6 Särskilda bestämmelser för ensamkommande barn

Utredningens förslag: Ensamkommande barn ska ha rätt till logi, dag ersättning och särskilt bidrag utan några särskilda villkor. Med ensamkommande barn avses barn under 18 år 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.

Skälen för utredningens förslag

Ensamkommande barn är i dag undantagna från regleringen om Migrationsverkets boenden. För dessa barn ska Migrationsverket i stället anvisa en kommun att anordna boendet (3 § andra stycket LMA). I lagrådsremissen uttalar regeringen att denna ordning inte bör ändras och att ensamkommande barn fortsatt ska få boende ordnat av en kommun och inte tilldelas en boendeplats på ett asylboende (s. 23 f.). Bestämmelserna i mottagandelagen ska utformas i likhet med lagrådsremissens förslag.

Detta innebär att Migrationsverket även fortsättningsvis ska anvisa en kommun som ska ordna boende för barnet och att barnet har rätt till dagersättning och särskilt bidrag utan att några särskilda villkor behöver vara uppfyllda. Ensamkommande barn ska definieras på samma sätt som i lagen om mottagande av asylsökande m.fl., och avser således barn under 18 år 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 kan vara asylsökande eller personer med tillfälligt skydd. De bestämmelser som gäller ensamkommande barn ska också gälla när uppehållstillstånd har beviljats eller beslut om avvisning eller utvisning har meddelats, så länge personen fortfarande faller in under definitionen. Sådana personer kan således fortsätta bo kvar i den anvisade kommunen och har rätt till dagersättning och särskilt bidrag.

När en person fyller 18 år är han eller hon inte längre ett ensamkommande barn. Om det sker under tiden som prövningen av en asylansökan pågår, innebär utredningens förslag att ungdomen som utgångspunkt ska flytta till Migrationsverkets boende. Det innebär också att personen åläggs en närvarokontroll och en skyldighet att vistas inom det län där boendet är beläget, samt att dagersättningen kan upphöra om boendeskyldigheten inte uppfylls. I vissa fall kan det komma att röra sig om ungdomar som har bott en tid i den anvisade kommunen och går på gymnasieskola där och önskar fortsätta skolgången i den kommun där han eller hon placerats. Detta utvecklas nedan.

Asylsökande ensamkommande barn som fyller 18 år

Asylsökande ensamkommande barn bör liksom i dag anvisas till en kommun som ordnar boendet. Om barnet hinner fylla 18 år innan asylprocessen är avslutad ska emellertid de bestämmelser som gäller för vuxna asylsökande gälla som utgångspunkt och de ska därmed vara skyldiga att bo på ett asylboende. Som framgår av förslagen i delbetänkandet och lagrådsremissen kan en sådan utlänning undantas från skyldigheten att bo på ett asylboende om det finns synnerliga skäl, bl.a. med hänsyn till skolgång i den kommun där han eller hon placerats (jämför SOU 2022:64 s. 159 f. och lagrådsremissen s. 35).

Bestämmelserna som gäller ensamkommande barn ska alltså som huvudregel tillämpas så länge utlänningen är ett barn och bor kvar i det boende som kommunen har ordnat. När förutsättningarna inte längre är uppfyllda gäller i stället de vanliga bestämmelserna i mottagandelagen.

Om Migrationsverket bedömer att en person som har uppgett sig vara ett ensamkommande barn är vuxen och fattar ett tillfälligt beslut om sökandens ålder i enlighet med 13 kap. 17 § utlänningslagen ska de vanliga bestämmelserna som gäller när asylansökan provas tillämpas i stället.

De vanliga bestämmelserna gäller också, på samma sätt som i dag, när personer med tillfälligt skydd har anvisats till en kommun som ensamkommande barn och fyller 18 år eller bedöms vara vuxna. Som framgått har sådana personer ingen skyldighet att bo på det boende som Migrationsverket eller en kommun har ordnat.

8.3 Miniminivåer enligt EU-rätten

8.3.1 Regelverket ska anpassas till miniminivåer enligt EU-rätten

Vid utformningen av regler om bistånd enligt mottagandelagen och om möjligheten för den som omfattas av lagen att arbeta bör EU-rätten utgöra utgångspunkten. I utredningens direktiv anges att de svenska reglerna som rör materiella mottagningsvillkor samt möjligheterna att bevilja undantag från kravet på arbetstillstånd inte bör vara mer förmånliga än vad EU-rätten kräver. Utredningen ska vidare ta ställning till om det i vissa fall finns skäl att avvika från miniminivåerna,

till exempel för att främja ett enhetligt och ändamålsenligt regelverk, och i så fall lämna nödvändiga författningsförslag.

Nedan följer en genomgång av relevant EU-rätt, bakgrunden till det nuvarande nationella regelverket och utredningens förslag för att regelverket ska anpassas till miniminivåer enligt EU-rätten. Mer information om rättsakterna och om Sveriges skyldigheter enligt internationell rätt finns bland annat i kapitel 3. Som tidigare nämnts har det sedan 2016 pågått ett omfattande arbete inom EU med en reform av rättsakterna på migrationsområdet. Det slutliga antagandet av den nya migrations- och asylpakten skedde i maj 2024. Denna omfattar bland annat ett nytt omarbetat mottagandedirektiv (2024/1346/EU). De nya rättsakterna trädde i kraft i juni 2024. Det nya omarbetade mottagandedirektivet ska genomföras i svensk rätt senast den 11 juni 2026. Det nya omarbetade direktivet innehåller liksom det nuvarande direktivet bestämmelser som gäller asylsökandes materiella mottagningsvillkor och möjligheten att arbeta. Så som framgår av kapitel 14 föreslår utredningen att mottagandelagen träder i kraft den 1 oktober 2026. Utredningen har så långt det varit möjligt uttryckligen beaktat det nya omarbetade mottagandedirektivet vid utformningen av förslagen i avsnitt 8.3. Av tidsskäl har det emellertid inte varit möjligt att arbeta om redogörelsen och analysen om materiella mottagningsvillkor och undantag från kravet på arbetstillstånd i avsnittet så att dessa enbart bygger på bestämmelserna i det nya omarbetade mottagandedirektivet. Utredningen bedömer att de förslag som lämnas i detta och följande avsnitt är förenliga med det nya omarbetade mottagandedirektivet. I avsnitt 3.3.1 redogörs övergripande för relevanta delar av innehållet i det nya omarbetade direktivet.

8.3.2 Materiella mottagningsvillkor

Mottagandedirektivet

Mottagandedirektivet (2013/33/EU) fastställer miniminormer för medlemsstaternas mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (sökande) i medlemsstaterna (artikel 1 och 4) bland annat vad gäller mat och logi, dagersättning och tillträde till arbetsmarknaden. Det innebär att medlemsstaterna är oförhindrade att ha andra mer förmånliga nationella bestämmelser, förutsatt att dessa bestämmelser är förenliga med direktivet.

I artikel 2 g i direktivet anges olika förmåner som medlemsstaterna tillhandahåller asylsökande, vilka enligt direktivet kallas materiella mottagningsvillkor. De materiella mottagningsvillkoren omfattar inkvartering, mat och kläder samt dagersättning. I artikel 2.7 i det nya omarbetade mottagandedirektivet anges att materiella mottagningsvillkor omfattar inkvartering, mat, kläder och hygienprodukter och som tillhandahålls in natura, i form av ekonomiskt bidrag, i form av kuponger eller som en kombination av dessa, liksom dagersättning (artikel 2.7).

Som en allmän princip enligt mottagandedirektivet gäller att normer för mottagandet av sökande ska vara tillräckliga för att ge dem en värdig levnadsstandard och jämförbara levnadsvillkor i alla medlemsstater (skäl 11 i ingressen i mottagandedirektivet respektive skäl 11 i ingressen i det nya omarbetade mottagandedirektivet).

Mottagandedirektivet ger stort utrymme för fri bedömning av vad som är en värdig levnadsstandard och hur den ska uppnås. Samtidigt har de nationella mottagningssystemen inom unionen mycket olika utformning och bestämmelser om mottagningsvillkor. Oklarheten kring vad begreppet ”värdig levnadsstandard” i direktivet innebär har identifierats som ett särskilt problem från medlemsstaterna och andra berörda parter.

Enligt motiven till bestämmelserna i mottagandedirektivet framgår att för att säkerställa att det materiella stödet till de sökande följer principerna i direktivet är det nödvändigt att medlemsstaterna fastställer en nivå för detta stöd på grundval av relevanta referenser (skäl 24 i ingressen). Enligt motiven till nya omarbetade mottagandedirektivet framgår att det är nödvändigt att medlemsstaterna fastställer en nivå för materiella mottagningsvillkor som tillhandahålls i form av ekonomiska bidrag eller kuponger på grundval av relevanta referenser som tillämpas för säkerställande av tillräcklig levnadsstandard för egna medborgare, såsom – beroende på de nationella förhållandena – minimiinkomstförmåner, minimilön, minimipension, arbetslösersättning och socialt stöd (skäl 60 i ingressen till det nya omarbetade direktivet).

Ekonomiskt bidrag (boende, mat och kläder) utifrån nivåer som fastställts som rimlig levnadsstandard för de egna medborgarna

I artikel 2 g i mottagandedirektivet respektive artikel 2.7 i det nya omarbetade mottagandedirektivet) anges att ekonomiskt bidrag används för att tillhandahålla inkvartering, mat och kläder, om de inte tillhandahålls in natura eller i form av kuponger. Direktivet ger inte sökande en uttrycklig rätt att få tillgång till sådant ekonomiskt bidrag. Av artikel 17.5 respektive artikel 19.7 i det nya omarbetade direktivet följer emellertid att om de materiella mottagningsvillkoren ges i form av ekonomiskt bidrag eller kuponger ska beloppen bestämmas utifrån de nivåer som medlemsstaterna fastställt genom lag eller praxis i syfte att säkerställa en rimlig levnadsstandard för de egna medborgarna.

När det gäller ekonomiskt bidrag eller kuponger öppnar direktivet vidare upp för att medlemsstaterna kan få behandla sökande mindre gynnsamt än de egna medborgarna. Av artikel 17.5 i mottagandedirektivet respektive artikel 19.7 i det nya omarbetade direktivet framgår att asylsökande får behandlas mindre gynnsamt än medborgarna, särskilt om det materiella stödet delvis tillhandahålls in natura eller om syftet med dessa nivåer, när de tillämpas för de egna medborgarna, är att säkerställa en levnadsstandard som är högre än den som fastställs för asylsökande enligt direktivet.

Om en medlemsstat tillhandahåller sökande ekonomiskt bidrag för inkvartering, mat och kläder följer således av såväl det nuvarande som det nya omarbetade direktivet att nivån på stödet ska ha en koppling till de nivåer som medlemsstaterna fastställt i syfte att säkerställa en rimlig levnadsstandard för de egna medborgarna. Nivån på stödet får vara lägre än det som ges till medlemsstaternas egna medborgare, men ska enligt direktivets allmänna principer kunna motiveras utifrån en objektiv grund och fastställas utifrån relevanta referenser (skäl 24 i ingressen respektive skäl 60 i ingressen i det nya omarbetade mottagandedirektivet).

EU-domstolen har uttalat sig om ekonomiskt bidrag till asylsökande och det beviljade stödets storlek utifrån de regler som gäller enligt det tidigare mottagandedirektivet (2003/9/EG³) i en dom den 27 februari 2014 (C-79/13, EU:C2014:103). Målet gällde den asylsökande familjen Saciri som på grund av platsbrist inte anvisats

³ Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna (EUT L 31, 6.2.2003, s. 18–25).

plats på en förläggning i Belgien, utan i stället erhöll ett socialt bistånd från myndigheterna vars belopp inte räckte till för att betala boende för familjen på den privata bostadsmarknaden.

EU-domstolen uttalade att när en medlemsstat väljer att tillhandahålla de materiella mottagningsvillkoren i form av ekonomiskt bidrag, ska detta vara tillräcklig för att ge en värdig levnadsstandard som täcker de asylsökandes behov av hälsa och uppehälle och ge dem möjlighet att disponera över en bostad. Medlemsstaterna ska se till att tillvarata intressen för personer med särskilda behov enligt direktivet. Det innebär bland annat att det ekonomiska bidraget ska vara tillräckligt för att hålla samman familjen och ta hänsyn till barnets bästa.

Möjligheten att införa ett gemensamt EU-referensbelopp för att fastställa nivån på det ekonomiska stödet till sökanden har utvärderats på unionsnivå. Europeiska kommissionen har i sitt förslag till omarbetning av mottagandedirektivet den 13 juli 2016⁴ dock konstaterat att det inte är möjligt att införa ett sådant gemensamt referensbelopp i huvudsak därför att de flesta medlemsstater inte tillhandahåller materiella mottagningsvillkor i form av ekonomiskt stöd, utan föredrar att tillhandahålla mottagningsvillkor in natura eller i form av en kombination av ekonomiskt stöd och naturaförmåner. Det är enligt kommissionens förslag inte heller möjligt att införa ett referensbelopp eftersom det ekonomiska stöd som för närvarande betalas ut till sökanden i de flesta fall ligger långt under alla tänkbara riktmärken eller trösklar såsom fattigdomströskel, tröskel för allvarlig materiell fattigdom och minimiinkomstströskel.

I en dom från 2012 slog den tyska författningsdomstolen fast att Tyskland måste öka beloppen för kontantstöd till asylsökande, som inte hade ökats på 19 år och som inte täckte det minimum som krävdes för att säkerställa ett värdigt liv enligt artikel 1 i den tyska författningen (Bundesverfassungsgericht, nr 56/2012, 18 juli 2012). Den tyska författningsdomstolen noterade även att lagstiftaren var bunden av ytterligare standards på området utifrån det tidigare mottagandedirektivet (2003/9/EG) och internationell rätt.

⁴ EU-kommissionens meddelande, COM (2016) 465 final av den 13 juli 2016, Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetsning).

Dagersättning (andra grundläggande behov och artiklar av eget val)

Dagersättning är ett av de materiella mottagningsvillkor som anges i artikel 2 g i mottagandedirektivet respektive artikel 2.7 i det nya omarbetade mottagandedirektivet. Definitionen av dagsättning i artikeln är mindre klar. I kompletterande riktlinjer till mottagandedirektivet utformade av Europeiska unionens asylbyrå⁵, (asylbyrån) avses med termen "dagersättning" övriga former av ersättning till personer som ansöker om internationellt skydd. Som exempel nämns ersättningar för särskilda ändamål som möter andra grundläggande behov som inte nämns uttryckligen i direktivet, till exempel hygienprodukter, skolmateriel för barn och rullstol osv. Även penningbidrag för ett inte närmare angivet syfte som sökanden fritt kan förfoga över, även kallat "fickpengar" faller inom begreppet dagsättning enligt riktlinjerna.

I asylbyråns riktlinjer fyller dagsättningen tre olika syften, nämligen att göra det möjligt för sökande att uppnå en fysisk minimi-existensnivå (utöver grundläggande inkvartering, mat eller kläder), att se till att sökanden åtminstone i viss mån deltar i det socio-kulturella livet i den medlemsstat de vistas i och att ge sökanden en viss grad av självständighet. Oavsett hur dagsättningen beräknas bör den enligt riktlinjerna alltid fylla de tre angivna funktionerna. Komponenten "fickpengar" i dagsättningen föranleds enligt riktlinjerna av att en värdig levnadsstandard endast kan uppnås om sökanden har en viss grad av ekonomisk självständighet. Åtminstone en del av ersättning bör därför inte beviljas för något bestämt syfte, utan få användas av de sökande i linje med deras egna personliga behov och preferenser. Mot bakgrund av att standarderna och levnadskostnaderna varierar mellan medlemsstaterna anges inte någon exakt dagsättningsnivå i riktlinjerna. Det understryks samtidigt att dagsättningen inte är någon allmosa, utan en väsentlig del av de materiella mottagningsvillkoren. Enligt riktlinjerna kan dagsättning som sökanden "fritt förfogar över" aldrig tillhandahållas i natura. Det faktiska beloppet bör fastställas med hänsyn till de nationella förhållandena och anpassas efter kompletterande behov utöver grundläggande behov, så som produkter eller tjänster av eget val (till exempel kulturaktiviteter, godis, tobaksprodukter, spel eller uteliv).

⁵ Tidigare Europeiska stödkontoret för asylfrågor (EASO). Europeiska unionens asylbyrå inrättades genom förordning (EU)2021/2303 av den 15 december 2021 om Europeiska unionens asylbyrå och om upphävande av förordning (EU) nr 439/2010 (EUT L 468,30.12.2021, s. 1).

För att se till att en lämplig dagersättning tillhandahålls bör dag-ersättningsbeloppet enligt riktlinjerna beräknas också med tanke på åtminstone följande utgifter, såvida de inte tillhandahålls in natura: kommunikation och information, skolmateriel, personlig hygien och kroppsvård, fritidsaktiviteter och kostnader för transport till hälso- och sjukvård och uthämtning av läkemedel, asylprocessen och rättsligt bistånd samt skolgång för barn.

Även om asylbyråns riktlinjer inte är rättsligt bindande återspeglar standarderna i dokumentet EU-medlemsstaternas befintliga praxis. Det kan även noteras att det nya omarbetade mottagandedirektivet innebär att medlemsstaterna är skyldiga att i sina övervaknings- och kontrollsystem ta hänsyn till tillgängliga icke-bindande operativa normer, indikatorer och riktlinjer för mottagningsvillkor som utarbetats av asylbyrån på EU-nivå (artikel 31 och skäl 64).

Av artikel 2.8 i det nya omarbetade mottagandedirektivet framgår uttryckligen att dagersättning är en ersättning som regelbundet tillhandahålls sökande för att de ska kunna åtnjuta ett minimum av självständighet i sina dagliga liv, i form av ett penningbelopp, i form av kuponger, in natura eller som en kombination av dessa, förutsatt att sådana ersättning inbegriper ett penningbelopp.

Nationell reglering av materiella mottagningsvillkor under asylmottagandet

Logi

Enligt nuvarande reglering har asylsökande rätt till logi på en förläggning, såvida inte den asylsökande ordnar sitt eget boende (13 och 14 §§ LMA). Utredningens förslag innebär att inkvartering tillhandahålls in natura. De som omfattas av mottagandelagen ska under förutsättning att de gör vad som förväntas och rättar sig efter de skyldigheter som gäller ha rätt till bistånd i form av logi. I avsnitt 8.2 utvecklas i vilka situationer en person ska ha rätt till logi respektive en skyldighet att bo på asylboende. Överväganden och förslag avseende utformningen av rätten till logi för personer med behov av särskilt stöd utvecklas i kapitel 9.

Dagersättning

Alla asylsökande som saknar egna medel har rätt till dagersättning för sin dagliga livsföring (17 § LMA). Föreskrifter om vad dagersättningen ska täcka och nivån för ersättningen finns i förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl.

Dagersättningen ska enligt 5 § förordningen om mottagande av asylsökande m.fl. täcka kostnader för livsmedel, kläder och skor, fritidsaktiviteter, hygienartiklar och andra förbrukningsvaror. Dagersättningen ska även täcka utgifter för hälso- och sjukvård, tandvård samt läkemedel om inte annat följer av förordningen (1994:362) om vårdavgifter m.m. för vissa utlännningar.

Dagersättningens storlek beror på om den asylsökande har egen mathållning eller inte. När fri mat ingår i inkvarteringen lämnas en reducerad dagersättning. Det utgår också lägre belopp för barn, som varierar med barnens ålder. De olika beloppen framgår av 6 § förordningen om mottagande av asylsökande m.fl.

Tabell 8.1 Dagersättning per person lämnas med följande belopp, kronor

	Dagersättning exkl. mathållning	Dagersättning inkl. egen mathållning
Ensamboende	24	71
Sammanboende	19	61
Barn 0–3 år	12	37
Barn 4–10	12	43
Barn 11–17	12	50
Hemmavarande vuxen	19	61

För familjer som har fler än två barn lämnas hel dagersättning endast för de två äldsta barnen, för vart och ett av de yngre barn lämnas ersättning med hälften av de belopp som gäller för barnet enligt tabellen.

Dagersättning betalas ut förskottsvis per månad, om inte särskilda skäl leder till annat (10 § FMA). Migrationsverkets beslut att bevilja dagersättning gäller för en bestämd tidsperiod eller tills vidare. Dagersättningen betalas normalt ut månadsvis, men utbetalningen kan avse en kortare tid (MIGRFS 2023:4).

När dagersättningen introducerades 1988 genom lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande var utgångspunkten för bedömningen att ersättningen skulle tillförsäkra den asylsökande en skälig levnadsnivå, densamma som vid tillämpningen av dåvarande bestämmelsen i 6 §

socialtjänstlagen (1980:620). Dagersättningens belopp kopplades liksom kommunernas socialbidragsnormer till basbeloppet för året (prop. 1987/88:80 s. 43). Procentsatserna fastställdes i förordning (1988:156) om bistånd åt asylsökande m.fl. Procentsatsen varierade beroende på hushållets sammansättning och barnens ålder. När fri mat ingick i inkvarteringen lämnades en reducerad dagersättning.

Nivån för dagersättningen var vid införandet dock inte densamma som för socialbidraget eftersom behoven i vissa avseenden ansågs vara större för den som varaktigt bodde i Sverige. Detta synsätt motive-rades av att asylsökande vistades i landet under en begränsad tid och att de då inte har samma utgifter som dem som är bosatta här (prop. 1993/94:94 s. 45). Som exempel nämndes i propositionen att den som bor på en förläggning eller i en genomgångsbostad inte be-höver bistånd till möbler eller hemutrustning. Även andra förhållanden kunde motivera en lägre nivå. I propositionen framhölls att målet för socialbidraget var mer långsiktigt, eftersom det förutom att tillför-säkra den enskilde en skälig levnadsnivå också skulle utformas så att det stärker den enskildes resurser att leva ett självständigt liv (prop. 1987/88:80 s. 24 f.).

Nivån på dagersättningen sänktes sedan i början av nittio-talet vid två tillfällen. År 1992 genomfördes sänkningar av bidraget till barn-familjer. Asylsökande barnfamiljer fick då halverade bidrag för det tredje barnet samt för därefter följande barn. Sänkningarna genom-fördes samtidigt med en generell sänkning av dagersättningen med 10 procent. Sänkningarna motiverades med att nivån bedömdes för hög, särskilt för barnfamiljer, med hänsyn till att asylsökande kunde skaffa kapitalvaror och skicka hem pengar under väntetiden i Sverige. De var även del i en besparing i statsbudgeten. En del kommuner hade infört korttidsnorm för socialbidrag som var lägre än dagbidraget och sänkningen var därför även en anpassning till detta liksom en anpass-ning till nivån i andra nordiska länder (prop. 1993/94:94 s. 46 f.).

När lagen om mottagande av asylsökande m.fl. trädde i kraft år 1994 togs kopplingen mellan Socialstyrelsens rekommenderade norm för socialbidrag och nivån för dagersättningen helt bort. Nivån för dagersättningen fastställdes i kronor och skulle inte längre beräknas i procent av det basbelopp som fastställts. Eftersom den nya lagen innebar att någon rätt till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen inte skulle föreligga för den som omfattades av lagen, skulle också den

tidigare kopplingen till socialtjänstlagens uttryck ”skälig levnadsnivå” utgå (prop. 1993/94:94 s. 100).

Dagersättningen för barnfamiljer sänktes även något i samband med införandet av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Det ansågs då ha gått tillräckligt lång tid för att slutsatser skulle kunna dras av effekterna av de tidigare genomförda sänkningarna. Det hävdades att nivån på bidraget mer än väl täckte behoven hos barnfamiljer. Regeringen tog återigen fasta på att asylsökande mer sällan är bundna av ekonomiska åtaganden på längre sikt och som regel inte har så stora ekonomiska förpliktelser jämfört med dem som är bosatta här. Det kunde därför vara rimligt att asylsökande under utredningstiden gavs en lägre ekonomisk standard än vad som tillkommer dem som är stadigvarande bosatta i landet. Mot den bakgrunden och med beaktande av de stora ekonomiska påfrestningar som drabbat alla bedömde regeringen att det fanns utrymme för ytterligare en generell sänkning av nivån på dagsättningen till barnfamiljer. En sänkning inom intervallet 2–10 kronor per dag och barn beroende på barnets ålder bedömdes rimlig (prop. 1993/94:94 s. 46 f.). Dagersättningens belopp har inte justerats sedan 1994 då de fastställdes i 6 § förordningen om mottagande av asylsökande m.fl.

Särskilt bidrag

Om det föreligger annat angeläget behov utöver dagsättningen har utlänningen enligt 18 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. rätt till särskilt bistånd (särskilt bidrag). Detta bidrag lämnas enligt 7 § förordningen om mottagande av asylsökande m.fl. för kostnader som uppstår på grund av särskilda behov. Det särskilda bidraget får avse kostnader som är nödvändiga för en dräglig livsföring, exempelvis vinterkläder, glasögon, kosttillskott, handikapputrustning och spädbarnsutrustning. Att särskilt bidraget i vissa fall får lämnas för avgifter för sjukvård, läkemedel och tandvård framgår av förordningen om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar.

Av äldre förarbeten framgår att även resor som är nödvändiga för utredningen av asylärendet ska täckas av det särskilda bidraget (prop. 1987/88:80 s. 25).

Enligt specialmotiveringen är bestämmelsen om särskilt bidrag avsedd att tillämpas restriktivt och bidraget bör endast utgå när be-

hovet framstår som mycket starkt. Den som vistas här lång tid och som beviljats permanent uppehållstillstånd och avvaktar kommunplacering anses generellt ha större behov än andra (prop. 1993/94:94 s. 100 f.).

Särskilt bidrag beviljas av Migrationsverket utifrån det billigaste alternativet för varan eller tjänsten och ska betalas ut så snart som möjligt. Om ansökan rör ett barns vars behov av varan eller tjänsten är stort kan verket behandla ansökan med förtur. (MIGRFS 2023:4.)

Särskilt bidrag i domstolspraxis

Den restriktiva tillämpningen av rätten till särskilt bidrag har fastställts i kammarrättspraxis. Ett flertal avgöranden i domstolspraxis gäller särskilt bidrag till kläder och framför allt vinterkläder. I praxis har beaktats hur lång tid de sökande vistats i Sverige och om behovet av kläder kunnat tillgodoses genom besparingar av tidigare dagersättning eller tidigare beviljat särskilt bidrag. Som utgångspunkt har beviljade belopp utifrån genomsnittspriser för vinterkläder i närliggande second hand-butiker ansetts tillräckligt (se till exempel Kammarrätten i Jönköping mål nr 683–11 och Kammarrätten i Göteborg mål nr 701–12).

En dom från Kammarrätten i Sundsvall meddelad den 7 november 2014, mål nr 2648–14, gällde en ansökan om särskilt bidrag från en asylsökande som saknade ombyte av kläder. Vid beslutstillfället hade mannen uppburit dagersättning under en månad. Kammarrätten ansåg att mannen hade ett angeläget behov av lämpligt klädombyte som inte kunde tillgodoses med en månads dagersättning. Mannen bedömdes därför ha rätt till särskilt bidrag till en del av kostnaderna för de kläder som var nödvändiga för att han skulle tillförsäkras en dräglig livsföring.

En dom från Kammarrätten i Sundsvall meddelad den 17 april 2018, mål nr 111–112–18, gällde ansökan om särskilt bidrag till vinterkläder för de två yngsta barnen i en trebarnsfamilj. Kammarrätten ansåg att den sökande inte närmare förklarat varför det inte var möjligt för barnen att ärva syskonens kläder och bedömde att behovet av vinterkläder var tillgodosett genom att barnen övertog de vinterkläder som tidigare beviljats till äldre syskon vid två tillfällen.

I flera avgöranden har kammarrätterna uttalat att den del av dag-ersättningen som är avsedd för kläder och skor i första hand inte avser att täcka behovet av inköp av vinterkläder. Dagersättningen får i stället enligt rätten främst förutsättas tillgodose behovet av förbrukningsvaror och mindre utgifter av engångskaraktär. Det särskilda bidraget får enligt dessa avgöranden således vara avsett att utgå när det är fråga om andra än dagligen eller regelbundet återkommande kostnader och när kriterierna i övrigt för bistånd är uppfyllda. Se bland annat Kammarrätten i Jönköping mål nr 3829-11, 397-12 och 3260-12.

När på året en ansökan om särskilt bidrag till vinterkläder getts in och prövats av Migrationsverket har också haft betydelse i flera kammarrättsavgöranden. Vinterkläder för en barnfamilj ansågs inte som ett angeläget behov vid prövningstillfälle i augusti, även om domstolen noterade att familjen var oförhindrad att ansöka om särskilt bidrag till vinterkläder på nytt (Kammarrätten i Sundsvall mål nr 2892-15, se även Kammarrätten i Jönköping mål nr 3260-12). När en ansökan prövades av Migrationsverket i andra halvan av september månad, ansågs det i ett annat avgörande, svårigen kunna bortses från att det fanns ett angeläget och inte alltför avlägset behov av vinterkläder (Kammarrätten i Jönköping mål nr 3829-11).

Det kan konstateras att den nuvarande utformningen av särskilt bidrag för behov av vinterkläder, vilket medges endast om den asylsökande visat att denna har ett mycket starkt behov av extra ersättning utöver dagersättningen, leder till ett stort antal överprövningar i förvaltningsdomstolarna och medför en otymplig administration för Migrationsverket.

Även frågan om särskilt bidrag till resekostnader har berörts i praxis. Kammarrätten i Sundsvall har i en dom meddelad den 21 februari 2020, mål nr 2348-19, bedömt att kostnad för busskort till frivilliga gymnasiestudier för en vuxen person inte utgör en sådant behov som ger rätt till särskilt bidrag.

En annan fråga som aktualiserats är särskilt bidrag till begravningskostnader. I Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 2009 ref. 29 klargjordes att särskilt bidrag enligt lagen om mottagande av asylsökande inte kan utgå till någon annan än den asylsökande personligen. Målet gällde frågan om en kommun har rätt till ersättning av Migrationsverket för ekonomiskt bistånd som kommunen utgett till begravningskostnader. Särskilt bidrag till begravningskostnader har prövats i ett avgörande från Kammarrätten i Jönköping (dom med-

delad den 26 januari 2017 i mål nr 3315-16). Målet gällde en asylsökande kvinna som ansökt om särskilt bidrag till begravningskostnader för sitt barn, som hade avlidit några timmar efter förlossningen. Kammarrätten konstaterade att rättsläget fastställts genom RÅ 2009 ref. 29 och då särskilt bidrag enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. inte kan utgå till någon annan än den asylsökande personen hade kvinnan inte rätt till särskilt bidrag för begravningskostnaderna.

8.3.3 Överväganden om ekonomiskt bidrag enligt mottagandelagen

Ekonomiskt bidrag till asylsökande i form av dagersättning och särskilt bidrag ska finnas kvar även i mottagandelagen. I detta avsnitt redovisas överväganden och förslag i den delen av uppdraget som rör dagersättning och särskilt bidrag enligt mottagandelagen. Det innefattar vilka kostnader dagersättningen och det särskilda bidraget ska täcka, samt nivåer på ersättningen.

Dagersättningen ska täcka en större del av de grundläggande behoven

Utredningens förslag: De kostnader som täcks av den nuvarande regleringen om dagersättning och särskilt bidrag tillgodoser grundläggande mottagningsbehov och en liknande reglering ska finnas i mottagandelagen. Vid utformningen av mottagandelagens reglering om dagersättning föreslås att en större del av de grundläggande behoven ska täckas jämfört med dagens reglering, däribland vinterkläder som krävs för en dräglig livsföring.

Som framgått ger EU-rätten Sverige stor frihet att utforma asylmottagandet så länge de asylsökande som inte har tillräckliga egna medel får tillgång till materiella mottagningsvillkor i form av boende, mat, kläder och dagersättning som tillgodoser grundläggande behov och ger dem en rimlig levnadsstandard, säkerställer deras uppehälle och skyddar deras psykiska och fysiska hälsa (mottagandedirektivet

artikel 2 g, 17.2 och 17.3 respektive artiklarna 2.7, 19.1 och 19.2 i det nya omarbetade direktivet).

Ekonomiskt bidrag till asylsökande i form av dagersättning och särskilt bidrag för att tillgodose grundläggande behov ska finnas kvar även i mottagandelagen. I praktiken har staten enligt mottagandedirektivet samtidigt ett stort utrymme att tillhandahålla mat och kläder till asylsökande in natura eller i form av kuponger, i stället för genom ekonomiskt bidrag (artikel 2 g och 17.5 i mottagandedirektivet respektive artikel 2.7 och 19.7 i det nya omarbetade mottagandedirektivet). Redan i dag tillhandahålls mat på vissa av Migrationsverkets asylboenden, vilket påverkar dagersättningens belopp. Enligt EU-rätten kan Migrationsverket således tillhandahålla mat och kläder till asylsökande enbart in natura i stället för att ge ekonomiskt bidrag till dessa behov. En sådan ordning skulle emellertid få stora konsekvenser för Migrationsverkets verksamhet bland annat vad gäller utformning och bemanning av asylboenden samt för det praktiska mottagandet.

Som framgår av redogörelsen ovan har EU-rätten och den svenska regleringen olika terminologi för de ekonomiska ersättningar som ska utgå till asylsökande och delvis olika systematik för vilka kostnader som täcks av de olika begreppen.

Den svenska dagersättningen ska bland annat täcka kostnader för livsmedel, om mat inte tillhandahålls på Migrationsverkets boende, samt kläder och skor. Enligt den nuvarande utformningen av det särskilda bidraget ska även detta täcka kostnader för kläder som behövs för en dräglig livsföring när dessa inte täcks av dagersättningen, i förordningen om mottagande av asylsökande m.fl. nämns uttryckligen vinterkläder. Både dagersättning och särskilt bidrag för behov av mat och kläder faller därmed in under mottagandedirektivets begrepp *ekonomiskt bidrag*.

Den svenska dagersättningen är vidare utformad för att täcka kostnader för fritidsaktiviteter, hygienartiklar och andra förbrukningsvaror. Dessa behov nämns inte uttryckligen i det nuvarande direktivet men avser enligt de riktlinjer som Europeiska unionens asylbyrå tagit fram, andra grundläggande behov som faller in under direktivets begrepp dagersättning. Hygienprodukter ingår även i uppräkningslistan av materiella mottagningsvillkor i artikel 2.7. i det nya omarbetade mottagandedirektivet. Även det särskilda bidraget ska täcka kostnader för andra angelägna behov som exempelvis handikapputrustning,

något som enligt riktlinjerna hänförs till direktivets dagersättning. Både dagersättning och särskilt bidrag som avser andra grundläggande behov än mat och kläder faller därmed in under mottagandedirektivets begrepp *dagersättning*.

För att se till att en lämplig dagersättning tillhandahålls bör dagersättningsbeloppet enligt asylbyråns riktlinjer, som dock inte är rättsligt bindande, beräknas också med tanke på åtminstone följande utgifter, såvida de inte tillhandahålls in natura: kommunikation och information, skolmateriel, och kostnader för transport till hälso- och sjukvård och uthämtning av läkemedel, asylprocessen och rättsligt bistånd samt skolgång för barn. Utredningen bedömer att denna typ av kostnader i de fall det handlar om angelägna behov som är nödvändiga för en dräglig livsföring täcks inom ramen för nuvarande reglering om särskilt bidrag. Kostnader för rättsligt bistånd täcks genom rätten till offentligt biträde under asylprocessen.

Utredningens förslag innebär att personer som bor på asylboende alltid kommer att kunna få särskilt bidrag. Utredningen bedömer att de kostnader som i dag är avsedda att täckas av dagersättning och särskilt bidrag motsvarar statens skyldighet att tillförsäkra asylsökande materiella mottagningsvillkor som garanterar en värdig levnadsstandard i form av mat, kläder och dagersättning för andra grundläggande behov. Den svenska regleringen bedöms i detta avseende inte gå utöver vad EU-rätten kräver. Utredningen bedömer att förslaget även är förenligt med det nya omarbetade mottagandedirektivet. De kostnader som täcks av den nuvarande regleringen om dagersättning och särskilt bidrag tillgodoser grundläggande mottagningsbehov och en liknande reglering föreslås finnas i mottagandelagen. Vad gäller kostnader för hälso- och sjukvård utvecklas detta särskilt i avsnitt 8.4.3 och 8.4.4.

Jämlikhetskommissionen konstaterade i sitt betänkande år 2020 att dagersättningens belopp i praktiken inte räcker till allt det avser, så som exempelvis blöjor och vinterkläder till barn (SOU 2020:46 s. 667 f.). Som framgått ovan hanterar Migrationsverket och förvaltningsdomstolarna ett stort antal ansökningar om särskilt bidrag till behov som skulle kunna inkluderas i dagersättningen, framför allt bidrag till vinterkläder.

Det finns ett behov av likriktning vad gäller bedömningen av särskilt bidrag. Utredningen föreslår att reglerna om dagersättningen i mottagandelagen utformas så att ersättningen som utgångspunkt

täcker en större del av de basala behoven genom att även innefatta vinterkläder för barn och vuxna som krävs för en dräglig livsföring. Möjligheten att ansöka om och beviljas särskilt bidrag för behov av vinterkläder ska samtidigt finnas kvar. Syftet med förslaget är inte att utvidga rätten till ekonomiskt bidrag för vinterkläder utan att renodla utformningen och förenkla tillämpningen av de ekonomiska bidragen. Lämpligast sker detta genom ett schabloniserat engångsbelopp inom ramen för dagersättningen som betalas ut av Migrationsverket vid några tillfällen per år i anslutning till vintersäsongen.

Den ersättning som kommunerna kan få för initiala kostnader för kvotflyktingar i form av nödvändiga kläder vid ankomsten till Sverige, vilket i dagsläget är max 1 500 kronor per person enligt de belopp som arbetats fram internt inom Migrationsverket (jämför ersättning för vissa särskilda kostnader enligt 32 § förordning [2010:1122] om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar) kan vara av intresse när nivån för det schabloniserade engångsbeloppet bestäms. Migrationsverkets egna interna prislistor för inköp av vinterkläder i secondhand butiker, där nivåerna ligger klart lägre, bör dock enligt utredningen vara vägledande. Från den 1 september 2024 gäller emellertid inte dessa lokala prislistor längre utan ett centralt beslutat fast belopp inom ett s.k. standardpaket för särskilt bidrag. Paketet omfattar spädbarnsutredning, paket för barns skolgång, vinterkläder och barnvagn. Dessa nivåer bör vara vägledande för det schabloniserade engångsbeloppet för inköp av vinterkläder.

Att låta dagersättningen innefatta ett schabloniserat engångsbelopp för vinterkläder innebär en statlig utgiftsökning av motsvarande storlek. Samtidigt kommer utgifterna för särskilda bidrag samt Migrationsverkets administration och kostnader för domstolsprövning att minska med färre ansökningar.

Det bör förtydligas att dagersättning även avser att täcka kostnader för vinterkläder genom ett tillägg i den nuvarande uppräkningsen i 5 § förordningen om mottagande av asylsökande m.fl. Av 12 § i nämnda förordning framgår att Migrationsverket i dag har rätt att meddela verkställighetsföreskrifter. Det bedöms vara en lämplig ordning att Migrationsverket meddelar föreskrifter om utbetalning och nivå av det schabloniserade engångsbelopp för vinterkläder som föreslås utgå inom ramen för dagersättningen.

Vissa utgifter som kan ersättas med särskilt bidrag

Utgifter som rör skolgång för barn omnämns specifikt av Europeiska unionens asylbyrå som ett behov som bör ersättas av medlemsländerna. I linje med detta bedömer utredningen att även föräldrars resor med kollektivtrafik i de fall resorna är nödvändiga för barns skolgång ska kunna täckas av det särskilda bidraget och ses som nödvändiga för en dräglig livsföring.

Det bör vidare vara möjligt för Migrationsverket att ersätta resor till svenska för invandrare (sfi) och andra insatser som en person som omfattas av mottagandelagen har rätt till inom ramen för det särskilda bidraget för att tillförsäkra dem en dräglig livsföring. Språkkunskaper och en meningsfull sysselsättning är viktigt för att säkerställa en tillräcklig levnadsstandard för asylsökande, personer med tillfälligt skydd och personer som har uppehållstillstånd men bor kvar i Migrationsverkets asylboende i väntan på anvisning till en kommun (jämför artikel 18 och skäl 58 i ingressen i det nya omarbetade mottagandedirektivet). Det är därför rimligt att nödvändiga resor med kollektivtrafik till språkkurser och sysselsättningsinsatser som en person som omfattas av mottagandelagen har rätt till – även om deltagandet sker frivilligt – kan täckas av det särskilda bidraget om personen inte har egna medel. Utredningen bedömer att en sådan tillämpning ligger i linje med EU-rättens krav på en värdig levnadsstandard. Språkkurser och en meningsfull sysselsättning kan bidra till att öka personernas förmåga att agera självständigt och att interagera med myndigheterna. För att asylsökande ska kunna ta del av språkkurser och andra insatser som de har rätt till måste de i praktiken kunna ta sig till dessa insatser.

Kommunerna har enligt förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning möjlighet att erbjuda sfi till personer med tillfälligt skydd. Enligt uppgift från företrädare vid Sveriges kommuner och regioner har många av massflyktingarna i praktiken inte råd att åka till sfi. Migrationsverket kunde tidigare bevilja ersättning för månadskort till kollektivtrafiken för personer som bodde på avsides belägna asylboenden från förläggningarnas förvaltningskostnader. I Migrationsverkets regleringsbrev framgår att verksamhetsmedel får användas till att ersätta resor till tidiga insatser för asylsökande (TIA). Insatserna ska främja asylsökande personers framtida etablering i Sverige genom en meningsfull sysselsättning under asyltiden. Sedan 2022 riktar sig insatserna

också till skyddsbehövande från Ukraina. Ett liknande uppdrag för att ersätta resor för sfi finns däremot inte. Migrationsverkets bedömning är att sfi inte ingår i tidiga insatser för asylsökande eftersom det är en utbildningsform enligt skollagen, och att Migrationsverket inte kan betala ut ersättning för resor till sfi.

Det bör förtydligas att särskilt bidrag även avser att täcka resor med kollektivtrafik genom ett tillägg i den nuvarande uppräkningsen i 7 § förordningen om mottagande av asylsökande m.fl.

Särskilt bidrag beviljas i vissa fall löpande av Migrationsverket, exempelvis för resor med kollektivtrafik. Den föreslagna bestämmelsen om omprövning av ett beslut om ekonomiskt bistånd i mottagandelagen innebär att även förhållanden som påverkar rätten till särskilt bidrag kan omprövas med stöd av den bestämmelsen.

Nivån på dagersättningen ska fastställas utifrån relevanta referenser

Utredningens förslag: För att den svenska regleringen ska vara förenlig med EU-rätten ska bestämmelserna i mottagandelagen utformas så att det finns en koppling mellan nivån på den ekonomiska ersättningen för mat och kläder till asylsökande och nationella normer för att säkerställa en rimlig levnadsstandard för svenska medborgare. Nivån på det ekonomiska bidraget till asylsökande ska vara sådan att det kan motiveras objektivt och fastställas utifrån relevanta referenser.

Av mottagandedirektivet följer att om en medlemsstat tillhandahåller sökande ekonomiskt bidrag för mottagningsbehov i form av mat och kläder ska nivån på stödet ha en koppling till de nivåer som medlemsstaterna fastställt i syfte att säkerställa en rimlig levnadsstandard för de egna medborgarna (artikel 17.5 och artikel 19.7 i det nya omarbetade direktivet). Nivån på stödet får vara lägre än det som ges till medlemsstaternas egna medborgare, men ska enligt direktivets allmänna principer kunna motiveras utifrån en objektiv grund och fastställas utifrån relevanta referenser (skäl 24 i ingressen och skäl 60 i ingressen i det nya omarbetade direktivet).

I det nuvarande svenska regelverket saknas en koppling mellan nivån på det ekonomiska stödet till asylsökande för mat och kläder

och normer för att säkerställa en rimlig levnadsstandard för svenska medborgare. Eftersom denna koppling saknas bedömer utredningen att den nuvarande regleringen om dagersättning och särskilt bidrag i den del bidragen i dag avser att täcka kostnader för behov av mat och kläder inte lever upp till mottagandedirektivets miniminormer.

För att den svenska regleringen ska vara förenlig med EU-rätten måste bestämmelserna i mottagandelagen utformas så att det finns en koppling mellan nivån på den ekonomiska ersättningen för mat och kläder till asylsökande och nationella normer för att säkerställa en rimlig levnadsstandard för svenska medborgare. Nivån på det ekonomiska bidraget till asylsökande i form av dagersättningen och det särskilt bidraget – i det fall särskilt bidrag fortsatt ska tillgodose behov av vinterkläder – ska därför utformas så att det kan motiveras objektivt och fastställas utifrån relevanta referensbelopp för att säkerställa en rimlig levnadsstandard för svenska medborgare. Nivån på ersättningen ska dock enligt utredningens förslag ligga lägre än nationella nivåer. Utredningen bedömer att förslaget även är förenligt med det nya omarbetade mottagandedirektivet.

När nuvarande nivåer för dagersättning i förordningen om mottagande av asylsökande m.fl. infördes 1994 skedde detta utifrån en uppskattning av de levnadskostnader som gällde vid den tiden. Nivåerna för dagersättningen har inte ändrats sedan 1994 och avsaknaden av indexering innebär att ersättningsnivåerna i praktiken har sänkts. Mellan 1994 och 2023 har köpkraften urholkats till ett värde av 62 procent av 1994 års köpkraftsvärde⁶. Nivåerna för dagersättningen baseras i dag inte på tillförlitliga data eller uppskattning av levnadskostnader för asylsökande. Utredningen bedömer att dagersättningens belopp i dagsläget varken motiveras utifrån en objektiv grund eller är fastställda utifrån relevanta referenser på det sätt som mottagandedirektivet kräver.

I samband med att det tidigare mottagandedirektivet (2003/9/EG) skulle genomföras i svensk rätt bedömde Utredningen om mottagandevillkor för asylsökande att den svenska ordningen, såväl rättsligt som faktiskt, uppfyllde direktivets krav på bestämmelser om materiella mottagningsvillkor. De svenska reglerna ansågs vid tiden medföra en levnadsstandard som täckte de asylsökandes behov i fråga om hälsa och uppehälle. De belopp som utgavs ansågs fastställda enligt de principer som gällde enligt dåvarande artikel 13 i direktivet

⁶ SCB:s konsumentprisindex (KPI).

(SOU 2003:89, s. 143). Det kan noterats att det i dåvarande artikel 13 inte fanns något krav på en koppling mellan nivåerna på stödet till asylsökande och de nivåer som medlemsstaterna fastställt för de egna medborgarna, vilket framgår av artikel 17.5 i mottagandedirektivet och artikel 19.7 i det nya omarbetade direktivet.

Utredningen konstaterade i sitt betänkande att det inte fanns några undersökningar som närmare studerat i vilken utsträckning de lämnade förmånerna täckte de asylsökandes behov. De flesta av de företrädare för Migrationsverket som utredningen hade varit i kontakt med menade att de täckte de asylsökandes behov. Några av dem och vissa företrädare för frivilligorganisationerna menade dock att dagersättningen vid tiden var väl låg. De jämförde med det kommunala försörjningsstödet och riksnormen som skulle motsvara en skälig levnadsnivå som, utan att vara direkt jämförbart, var cirka 14 procent högre. De menar även att dagersättningen borde ha höjts någon gång sedan 1994 eftersom levnadskostnaderna trots allt stigit sedan dess. De allra flesta konstaterar dock att klagomål sällan eller aldrig hördes från vare sig de asylsökande eller från något annat håll. Många tillade vidare att dagersättningen, genom att den kan kompletteras med de särskilda bidragen för angelägna behov, gav ett gott skydd för oförutsedda utgifter och att hela biståndet därför måste anses ge den asylsökande den drägliga livsföring han och hon har rätt till (SOU 2003:89 s. 139 f.).

När det omarbetade mottagandedirektivet (2013/33/EU) skulle införlivas i svensk rätt tillsattes inte någon utredning för att ta ställning till hur direktivets miniminormer för mottagandevillkor skulle genomföras i Sverige. Frågan om Sverige levde upp till det omarbetade direktivets krav på att det skulle finnas en koppling mellan nivåerna på stödet till asylsökande och de nivåer som medlemsstaterna fastställt i syfte att säkerställa en rimlig levnadsstandard för de egna medborgarna belystes därför inte närmare.

Som konstaterats tidigare finns inga gemensamma referensbelopp på EU-nivå vad gäller nivåerna för ekonomisk ersättning till asylsökande. Vidare anser EU-kommissionen att de ekonomiska ersättningar som betalas ut i medlemsländer i de flesta fall ligger under alla tänkbara riktmärken eller trösklar. Det går därmed inte att bedöma om den svenska nivån för dagersättning till asylsökande når upp till eller går utöver miniminivåer enligt EU-rätten genom en jämförelse av dagersättningens belopp i övriga medlemsländer. Det kan emeller-

tid noteras att Sverige ligger lägst bland de nordiska länderna när det gäller det dag ersättningsbelopp som betalas ut för att täcka kostnader inkluderat mat. Det framgår av den systematiska översyn som Nordiska ministerrådet gjort tillsammans med UNHCR 2022 av dag ersättnings belopp för personer från Ukraina med tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet.⁷

Organisationer från civilsamhället har vid möte med utredningen i juni 2022 pekat på att nivån på dag ersättning är central i förhållande till risken för utnyttjande av asylsökande och personer med tillfälligt skydd.

Dag ersättningen ska följa grunderna för beräkning av försörjningsstödet

Utredningens förslag: Reglerna om dag ersättning i mottagandeförordningen ska utformas så att det finns en koppling till grunderna för beräkning av försörjningsstödet enligt socialtjänstlagen. Nivån på dag ersättningen ska beräknas som en procentsats av den riksnorm för personliga kostnader som fastställs av regeringen inför varje kalenderår.

För att bestämmelser om dag ersättning i mottagandeförordningen ska vara förenliga med det nya omarbetade mottagandedirektivet måste de utformas så att det finns en koppling till en fastställd nationell referenspunkt som tillämpas för att tillförsäkra svenska medborgare en adekvat levnadsstandard. Det svenska socialsystemet och ekonomiskt bistånd i form av försörjningsstöd för svenska medborgare är en naturlig utgångspunkt vid val av referenspunkt.

Försörjningsstödet är det svenska välfärdssystemets yttersta skyddsnät och ska träda in vid korta perioder av försörjningsproblem (prop. 2000/01:80 s. 91 och prop. 1996/97:124 s. 80). Andra standards skulle kunna uppfylla direktivets krav så som minimilön, minimipension och arbetslöshetsersättning bedöms i en svensk kontext varken som relevanta eller lämpliga. Utredningen bedömer att grunderna för beräkning av försörjningsstödet enligt 4 kap. 1 § social-

⁷ Rapport från Nordic Council of Ministers, Implementation of temporary protection for refugees from Ukraine, A systematic review of the Nordic countries, publicerad den 7 december 2022., tillgänglig via <https://pub.norden.org/nord2022-026>.

tjänstlagen (2001:453) är en relevant och lämplig referenspunkt och att en sådan koppling uppfyller mottagandedirektivets krav. En närmare redogörelse av grunderna för beräkning av försörjningsstödet följer nedan.

Grunderna för beräkning av försörjningsstödet

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen ska tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå och utformas så att det stärker individens möjligheter att leva ett självständigt liv (4 kap. 1 § fjärde stycket socialtjänstlagen). Till skillnad från andra bidrag och ersättningar som vanligtvis är personliga är det som huvudregel hushållet som är den ekonomiska enheten för ekonomiskt bistånd och de vuxna har ett gemensamt ansvar för hushållets försörjning.

Ekonomiskt bistånd provas av socialtjänsten i respektive kommun och består av två delar: bistånd för försörjning (försörjningsstöd) och stöd till livsföringen i övrigt. Försörjningsstödet ska tillgodose hushållens mer regelbundna utgifter per månad och består av två delar.

Den ena delen av försörjningsstödet täcks av den riksnorm som beslutas av regeringen varje år och fastställs i 2 kap. 1 § socialtjänstförordningen (2001:937). Den andra delen avser kostnadsposter som socialnämnden ska göra en individuell prövning av.

I riksnormen finns kostnader som är någorlunda lika för alla och som gäller för hela landet (4 kap. 3 § socialtjänstlagen och prop. 2000/01:80 s. 91–92). Riksnormen ska täcka kostnader för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning och telefon (4 kap. 3 § första stycket 1 socialtjänstlagen). Riksnormen för ett hushåll utgörs av summan av de personliga kostnaderna för samtliga medlemmar i hushållet och de gemensamma hushållskostnaderna. Riksnormen grundar sig på Konsumentverkets senaste pris- och konsumtionsundersökningar och delas upp på olika hushållstyper och åldersintervaller (2 kap. 1 § socialtjänstförordningen).

Socialtjänstförordningen fastställer inga enskilda belopp för kostnadsposter, utan endast totalbeloppen för olika hushållstyper och

åldersgrupper. Konsumentverkets beräkning av referensvärden för *personliga kostnader* innefattar mat, kläder och skor, fritid och lek, mobiltelefon, personlig hygien och för barn även barn- och ungdomsförsäkring samt övrig barnutrustning.⁸ Riksnormen för personliga kostnader för ensamstående utan barn under 2024 är 3 800 kronor/månad (2 kap. 1 § socialtjänstförordningen). Konsumentverkets beräkning av referensvärden för *gemensamma hushållskostnader* innefattar förbrukningsvaror, hemutrustning, medier, hushållsel, vatten och avlopp och hemförsäkring. Riksnormen för gemensamma hushållskostnader i hushåll för ensamstående utan barn under 2024 är 1 230 kronor (2 kap. 1 § socialtjänstförordningen).

Den andra delen av försörjningsstödet avser som nämnts kostnadsposter som socialnämnden ska göra en individuell prövning av (4 kap 3 § första stycket 2 socialtjänstlagen). Den delen består av faktiska skäligena kostnader för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa. Dessa kostnader kan till exempel variera beroende på var och hur man bor.

Dagersättningen ska beräknas utifrån riksnormen för personliga kostnader

Utredningen föreslår att beräkningen av dagsättningen liksom försörjningsstödet kopplas till den riksnorm för personliga kostnader som fastställs av regeringen inför varje nytt kalenderår genom 2 kap. 1 § socialtjänstförordningen. Riksnormen är samtidigt inte direkt jämförbar med dagsättningen enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Det gäller bland annat vilka kostnader som är avsedda att täckas. Riksnormen för personliga kostnader beräknas utifrån behov av mat, kläder, hygienartiklar och fritidsaktiviteter, behov som även dagsättning är avsedd att täcka. Riksnormen för personliga kostnader är därtill beräknad utifrån behov av vinterkläder och barnutrustning, kostnader som i dag täcks av särskilt bidrag vid angelägna behov. Riksnormen för personliga kostnader inkluderar vidare kostnader för mobiltelefon och barn- och ungdomsförsäkring vilket inte är behov som täcks av dagsättningen och inte heller är avsedda att täckas i mottagandelagen.

⁸ Konsumentverkets rapport Hushållskostnader 2024.

En annan skillnad är att riksnormen beaktar att den enskilde genom normen, utöver att uppnå en skälig levnadsnivå i fråga om de behov som beloppet är avsett att täcka, också ska stärka individens möjligheter att leva ett självständigt liv (4 kap. 1 § fjärde stycket socialtjänstlagen). Syftet med dagersättning och särskilt bidrag för särskilda behov är mer begränsat, nämligen att trygga den asylsökandes försörjning under tiden asylansökan prövas och att garantera att individen ges en dräglig levnadsstandard under asylprocessen.

Vid fastställandet av nivån på dagersättningen i mottagandelagen ska utöver ovanstående vägas in att det inte är klart om de asylsökande kommer att stanna i landet. Som även framhållits i tidigare utredningar har asylsökande som vistas i landet under en begränsad tid inte samma utgifter som dem som är bosatta här, även om det i många fall rör sig om en vistelse på flera år. Den som vistas här lång tid och som beviljats uppehållstillstånd och avvaktar kommunplacering får dock liksom tidigare generellt anses ha större behov än andra.

Skillnaden mellan försörjningsstödet och dagersättningen har ökat markant sedan dagersättningens belopp fastställdes i förordningen om mottagande av asylsökande m.fl. 1994. Det kan finnas migrationspolitiska skäl att hålla dagersättningen på en nivå som innebär att ersättningen inte blir ett incitament för migration eller sekundära förflyttningar inom unionen. Samtidigt måste dagersättningens belopp i praktiken vara tillräckligt för att täcka grundläggande behov och tillförsäkra individen mänsklig värdighet och en dräglig tillvaro under tiden i Sverige.

Utredningen föreslår att dagersättningen fastställs till nivåer under riksnormen och beräknas enligt procentsatser av den gällande riksnormen för personliga kostnader. Regleringen av dagersättningens nivåer bör ha en viss flexibilitet, eftersom procentsatserna kan behöva justeras, men ska samtidigt vara fast förankrad. Den lämpligaste konstruktionen är att regeringen fastställer procentsatserna i förordningsform. Det bör framgå direkt av förordning att dagersättningen i enlighet med vad regeringen närmare föreskriver beräknas utifrån en för hela landet gällande norm (riksnorm) som fastställs av regeringen inför varje kalenderår genom 2 kap. 1 § socialtjänstförordningen.

Procentsatserna bör, på det sätt som dagersättningsbeloppet gör i dag, variera beroende på hushållets sammansättning och barnens ålder och antal. Fortsatt bör gälla att för familjer som har fler än två barn lämnas hel dagersättning endast för de två äldsta barnen, och

för vart och ett av de yngre barn lämnas ersättning med hälften av de belopp som gäller för barnet.

8.3.4 Undantag från kravet på arbetstillstånd

I detta avsnitt följer en genomgång av relevant EU-rätt och bakgrunden till det nuvarande nationella regelverket som gäller asylsökandes rätt att arbeta och möjligheterna att undantas från kravet på att ha arbetstillstånd. I nästa avsnitt redovisas sedan överväganden och förslag för att regelverket ska anpassas till miniminivåer enligt EU-rätten och tas ställning till om asylsökande ska ges tillträde till arbetsmarknaden först efter en viss tid i Sverige.

Mottagandedirektivet

Tillträde till arbetsmarknaden omfattas av de allmänna mottagningsvillkoren enligt artikel 2 f i mottagandedirektivet respektive artikel 2.6 i det nya omarbetade mottagandedirektivet. Det utgör därmed inte ett av de materiella mottagningsvillkoren i direktivet som har till syfte att uppfylla sökandens väsentliga eller omedelbara behov (artikel 2 g i mottagandedirektivet respektive artikel 2.7 i det nya omarbetade direktivet). Även om mottagandedirektivets allmänna mottagningsvillkor inte har till syfte att tillgodose sökandens grundläggande behov, syftar de till att säkerställa iakttagande av de grundläggande rättigheter som föreskrivs i Europeiska unionens stadga, däribland rätten att arbeta (artikel 15 i stadgan).

Ett av mottagandedirektivets syften är också att hjälpa sökande av internationellt skydd att bli självförsörjande och att fastställa tydliga regler för sökandes tillträde till arbetsmarknaden (skäl 23 i ingressen till mottagandedirektivet respektive skäl 50 i ingressen till det nya omarbetade direktivet). I en dom från den 14 januari 2021 (de förenade målen C-322/19 och C-385/19, EU:2021:11) har EU-domstolen betonat att det skulle strida mot mottagandedirektivets syfte att hindra en asylsökande från att få tillträde till arbetsmarknaden, utöver att det medför kostnader för den berörda medlemsstaten på grund av utbetalning av ytterligare sociala förmåner. EU-domstolen framhöll bland annat att möjligheten att arbeta bidrar till

att sökanden behåller sin värdighet eftersom en inkomst ger personen en möjlighet att försörja sig (p. 70–71).

Även Europadomstolen har uttalat sig i denna riktning i en dom slutligt meddelad den 11 mars 2015 (*Al. K. v. Greece*, no. 63542/11). I målet gjorde en asylsökande gällande att Grekland inte gett honom värddiga mottagningsvillkor och hade hindrat honom från att förbättra sina levnadsvillkor, bland annat genom att neka honom ett arbetstillstånd. Europadomstolen angav att åsidosättande av rätten att få tillträde till arbetsmarknaden, mot bakgrund av administrativa hinder, men också praktiska sådana till följd av den allmänna situationen av ekonomisk kris, i kombination med avsaknaden av logi i mottagningsstrukturer, kan utgöra en förnedrande behandling i den mening som avses i artikel 3 i Europakonventionen (p. 56–60).

Enligt artikel 15 i mottagandedirektivet respektive artikel 17 i det nya omarbetade direktivet kan asylsökandes tillträde till arbetsmarknaden begränsas. Medlemsstaterna är dock skyldiga att se till att sökande har tillträde till arbetsmarknaden senast nio respektive sex månader efter det att en asylansökan lämnats in om ett beslut i första instans inte har fattats och denna försening inte kan tillskrivas den sökande (artikel 15.1 mottagandedirektivet och artikel 17.1 första stycket i det nya omarbetade direktivet). Tidsgränsen på nio respektive sex månader är en maximal gräns för möjligheten att begränsa asylsökandes tillträde till arbetsmarknaden. Enligt direktivet är det möjligt för medlemsstaterna att ha en förmånligare reglering, genom att ge asylsökande tillträde till arbetsmarknaden inom kortare tid eller att inte ha någon tidsgräns alls.

I lydelsen av artikel 15.1 i direktivet respektive artikel 17.1 i det nya omarbetade direktivet preciseras inte vilka omständigheter som kan leda till att en försenad handläggning kan tillskrivas den sökande. Enligt EU-domstolen ska bestämmelsen tolkas så att en försening kan läggas sökande till last när personen inte samarbetar med de behöriga myndigheterna. Sökandens samarbetskyldighet följer av artikel 13 i skyddsgrundsdirektivet⁹ och innebär en skyldighet att samarbeta för att fastställa personens identitet och andra faktorer av betydelse för asylansökan men också andra skyldigheter som är nödvändiga för att behandla ansökan. Bland annat genom att ålägga per-

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning).

sonen att anmäla sig till de behöriga myndigheterna eller infinna sig där personligen vid en viss tidpunkt och på en bestämd plats och informera de behöriga myndigheterna om sin aktuella bostadsort (Förenade målen C-322/19 och C-385/19, p. 77–79).

Till skillnad från mottagandedirektivets relativt precisa bestämmelser om villkor för beviljande, inskränkning och indragning av materiella mottagningsvillkor finns inte några analoga bestämmelser om villkoren för tillträde till arbetsmarknaden. Av direktivet följer att villkoren för tillträde till arbetsmarknaden beslutas i enlighet med nationell lagstiftning, men dessa villkor ska säkerställa att sökanden får faktiskt tillträde till arbetsmarknaden. Medlemsstaterna får av arbetsmarknadspolitiska skäl prioritera unionsmedborgare och andra lagligen bosatta tredjelandsmedborgare (artikel 15.2 i direktivet respektive artikel 17.2 i det nya omarbetade direktivet). Av direktivet följer således att medlemsstaterna har behörighet att införa andra villkor för tillträde till arbetsmarknaden än dem som uttryckligen nämns i artikel 15 respektive artikel 17, men de ska säkerställa ett faktiskt tillträde till arbetsmarknaden. De villkor som fastställs ska med andra ord inte göra det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheterna som följer av unionsrätten (Förslag till avgörande av generaladvokat Jean Richard de la Tour den 3 september 2020, förenade målen C-322/19 och C-385/19, p. 74).

EU-domstolens avgörande i de förenade målen C-322/19 och C-385/19 gällde tolkningen av artikel 15 i mottagandedirektivet för sökande som skulle överföras till en annan medlemsstat med tillämpning av Dublinförordningen¹⁰. Domstolen konstaterade att medlemsstaternas skyldighet att ge en person som ansöker om internationellt skydd tillträde till arbetsmarknaden upphör först när vederbörande slutgiltigt överförs till den anmodade medlemsstaten (p. 68). Medlemsstaterna får inte vägra en sökande tillträde till arbetsmarknaden enbart på grund av att ett beslut har fattats om överföring enligt Dublinförordningen (p. 73).

Så som framgår ovan innebär det nya omarbetade mottagandedirektivet att tidsfristen för att erbjuda asylsökande tillträde till arbetsmarknaden sänks från nio till sex månader från asylansökan (artikel 17.1 i det nya omarbetade direktivet). Därigenom anpassas tidsfristen till den

¹⁰ 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 person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning).

normala tidsåtgången för sakprövningen enligt asylprocedurdirektivet¹¹ (artikel 31.1) men också i enlighet med den nya asylprocedurförordningen¹². Medlemsstaterna uppmuntras i det nya omarbetade mottagandedirektivet att sänka tidsgränsen om det finns fog för att anta att ansökan kan förväntas vara välgrundad (skäl 52 i ingressen). Enligt direktivet ska en sökande som befinner sig i en annan medlemsstat än den där han eller hon är skyldig att uppehålla sig i enlighet med Dublinförordningen inte vara berättigad till tillträde till arbetsmarknaden (skäl 9 i ingressen). Tillträde bör inte heller beviljas om ansökan sannolikt är ogrundad och för vilken en påskyndad prövning därför tillämpas, inbegripet när sökanden undanhåller relevanta uppgifter eller handlingar som rör sökandens identitet (artikel 17.1 andra stycket och skäl 52 i ingressen).

Nationell reglering om rätten att arbeta under asyltiden

Sedan 1992 har det varit möjligt för personer som sökt asyl att arbeta i Sverige utan arbetstillstånd under perioden då asylansökan behandlas. När undantaget från kravet på arbetstillstånd infördes motive-rades det i förarbetena med att varje asylsökande har en skyldighet att – i likhet med vad som gäller för alla andra i vårt samhälle – i mån av förmåga svara för sin och sin familjs försörjning (prop. 1993/94:94 s. 36 f.). Vid införandet begränsades undantaget till de fall där väntetiden kunde bedömas komma att bli lång och där Migrationsverket bedömde att dess beslut inte skulle komma att fattas inom fyra månader från ansökan. Sedan 2010 finns det inte någon tidsgräns för asylsökandes tillträde till arbetsmarknaden.

Förutsättningarna för personer som sökt asyl att medges undantag från kravet på arbetstillstånd (s.k. AT-UND) följer av 5 kap. 4 § utlänningsförordningen. Av bestämmelsen framgår att det krävs att utlänningen har identitetshandlingar, eller på annat sätt medverkar till att klargöra sin identitet (1 p.), att det inte är sannolikt att utlänningen kommer att överföras enligt Dublinförordningen (2 p.), att det inte är sannolikt att utlänningen kommer att avvisas med omedel-

¹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning).

¹² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU.

bar verkställighet (3 p.) samt att det inte rör en utlänning i ett ärende enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar (4 p.).

Undantaget från kravet på arbetstillstånd gäller så snart en ansökan om uppehållstillstånd gjorts och gäller tills den asylsökande får uppehållstillstånd eller lämnar landet. Det upphör dock tidigare om den asylsökande inte medverkar till verkställigheten av ett beslut om utvisning eller avvisning eller om förutsättningarna i övrigt inte längre skulle vara uppfyllda (5 kap. 4 § andra stycket utlänningsförordningen).

När förutsättningarna är uppfyllda utfärdar Migrationsverket ett bevis om att en asylsökande omfattas av undantaget. Det framgår då genom avläsning av en QR-kod på den asylsökandes LMA-kort.

Personer som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd ska ges arbetstillstånd under den tid som uppehållstillståndet gäller (21 kap. 7 § utlänningslagen).

8.3.5 Överväganden om undantag från kravet på arbetstillstånd

I utredningens tilläggsdirektiv anges att rätten för asylsökande att arbeta i Sverige inte bör vara mer generös än vad EU-rätten kräver. Utredningen ska samtidigt ta ställning till om det i vissa fall finns skäl att avvika från miniminivåerna, till exempel för att främja ett enhetligt och ändamålsenligt regelverk, och i så fall lämna nödvändiga författningsförslag. Med hänsyn till att ett övergripande mål för mottagandet av asylsökande är att möjliggöra en mer effektiv och ordnad asylprocess med kortare handläggningstider, kan enligt regeringen inte heller möjligheten att arbeta under asyltiden anses innebära sådana fördelar för individen eller samhället i stort som den har ansetts göra när tiden i asylprocessen har varit lång. Nedan redovisas utredningens överväganden avseende de villkor som föreslås gälla för att asylsökande ska ges en rätt att arbeta utan arbetstillstånd.

Nuvarande villkor

Asylsökandes rätt att arbeta enligt mottagandedirektivet är så som redogjorts för begränsad av att medlemsstaterna kan ställa upp andra villkor i nationell lagstiftning. De villkor som finns i nuvarande re-

glering i utlänningsförordningen innebär att för att en asylsökande ska ha rätt att arbeta i Sverige utan arbetstillstånd krävs bland annat att personen uppvisar identitetsdokument, eller medverkar till fastställandet av identiteten, och att asylansökan är välgrundad och ska behandlas i Sverige. Utredningen bedömer att villkoren i utlänningsförordningens reglering om tillträde till arbetsmarknaden är förenliga med EU-rätten och ska finnas kvar.

Enligt praxis från EU-domstolen får medlemsstaterna dock inte vägra en sökande tillträde till arbetsmarknaden enbart på grund av att ett beslut har fattats om överföring enligt Dublinförordningen (förenade målen C-322/19 och C-385/19). EU-rätten innebär alltså att det inte är möjligt att upprätthålla detta villkor i utlänningsförordningen (5 kap. 4 § första stycket 2), i de fall övriga villkor för undantag från kravet på arbetstillstånd är uppfyllda. Det ska samtidigt noteras att medlemsstaterna enligt det nya omarbetade mottagandedirektivet får rätt att vägra tillträde till arbetsmarknaden på grund av beslut om överföring enligt Dublinförordningen. Med hänsyn till detta lämnas inget förslag om att ta bort villkoret.

Anvisat län bedöms tillräckligt för en faktisk möjlighet att tillträda arbetsmarknaden

Utredningens bedömning: Det område som asylsökande ska vistas inom, det län där deras asylboende är beläget, bedöms tillräckligt för att asylsökande som ska ha rätt att arbeta också har en sådan faktisk möjlighet att tillträda arbetsmarknaden på det sätt som mottagandedirektivet kräver.

I avsnitt 5.3.2 föreslås att det område som asylsökande ska vistas inom ska avgränsas till det län där deras asylboende är beläget. Detta område är enligt utredningens överväganden tillräckligt för att asylsökande som ska ha rätt att arbeta också har en sådan faktisk möjlighet att tillträda arbetsmarknaden och en viss möjlighet att söka arbete, på det sätt som mottagandedirektivet kräver.

I delbetänkandet föreslogs att Migrationsverkets ska ges i uppdrag att vidta kompletterande åtgärder för att flera ska bo på asylboende, bland annat genom att etablera asylboende i tätorter eller städer med tillgång till allmänna kommunikationer i regioner där det

finns en god arbetsmarknad. Vidare framhölls att Migrationsverket bör sträva efter att i högre utsträckning kunna tillgodose ett önskemål om att byta boende för asylsökande som får arbete på annan ort (SOU 2022:64 s. 203 f.). Detta är av än större vikt när asylsökande nu ska vistas inom det län där asylboendet ligger.

Tillträde till arbetsmarknaden först efter en viss tid i Sverige

Utredningens förslag: Asylsökande ska ges rätt att arbeta utan arbetstillstånd först efter en viss tid i Sverige. Undantaget från kravet på arbetstillstånd ska inträda först sex månader efter det att asylansökan lämnades in, under förutsättning att övriga villkor är uppfyllda, om Migrationsverket inte har fattat ett beslut i asylärendet och förseningen inte kan tillskrivas den asylsökande. Tidsgränsen för tillträde till arbetsmarknaden anpassas därigenom till den normala tidsåtgången för prövning av asylansökan enligt EU-rätten.

Utredningen föreslår att asylsökande som bor på asylboende ska ges tillträde till arbetsmarknaden först efter en viss tid i Sverige. Förslaget innebär att den svenska regleringen anpassas till EU-rättens miniminormer och att rätten för asylsökande att arbeta utan arbetstillstånd begränsas till de fall där väntetiden för beslut hos Migrationsverket är längre än den normala tidsåtgången.

Så som utredningen redogjort för i delbetänkandet har flera av de fördelar som lyfts fram med att asylsökande arbetar främst betydelse i tider då asylansökande behöver vänta länge på beslut och en stor andel asylsökande beviljas uppehållstillstånd. Det blir då särskilt viktigt att asyltiden kan användas till något meningsfullt och att integrationsarbetet kan påbörjas redan innan beslut har fattats. Betydelsen av att arbeta under asyltiden har under senare år minskat till följd av ett lägre antal asylsökande, kortare handläggningstider och en lägre bifallsfrekvens för asylärenden. Det finns för närvarande ingenting som tyder på att utvecklingen kommer att förändras under den närmaste tiden. Dessutom föreslår utredningen att det kommer att finnas möjlighet att åsidosätta reglerna om att boende på asylboende ska vara ett villkor för vissa förmåner vid extraordinära situationer. Detta innebär att asylsökande kan komma att få möjlighet att flytta

till eget boende och arbeta om det skulle uppkomma en situation då asylmottagandet ökar kraftigt och handläggningstiderna återigen riskerar att bli mycket långa (SOU 2022:64 s. 141 f.).

Mottagandedirektivet innebär att Sverige i dag har en skyldighet att ge asylsökande tillträde till arbetsmarknaden senast nio månader efter det att en asylansökan lämnats in, om Migrationsverket inte har fattat ett beslut i ärendet och denna försening inte kan tillskrivas den asylsökande (artikel 15.1). Nästan alla medlemsstater inom EU ger asylsökande tillträde till arbetsmarknaden under asyلفörfarandet. Inom en månad i vissa medlemsstater och efter nio månader i andra. Fler-talet medlemsstater har inga särskilda begränsningar när det gäller asylsökandes tillträde till arbetsmarknaden.¹³

Utredningens nuvarande direktiv innebär att mottagandedirektivets maximalt tillåtna tidsfrist utgör uppgångspunkten vid utformningen av utredningens förslag. Det finns dock skäl att avvika från direktivets nuvarande miniminivå på nio månader för att erbjuda asylsökande tillträde till arbetsmarknaden. Utredningen föreslår att möjligheten för asylsökande att arbeta utan arbetstillstånd ska inträda sex månader efter det att asylansökan registrerades, i det fall övriga villkor är uppfyllda, om Migrationsverket inte har fattat beslut i asyl-ärendet och förseningen inte kan tillskrivas den asylsökande.

Utredningen anser att det finns skäl att anpassa tidsgränsen för tillträde till arbetsmarknaden till tidsfristen för den normala tidsåtgången för prövning av asylansökan i första instans, vilket enligt asylprocedurdirektivet är sex månader efter det att asylansökan för första gången lämnades in (artikel 31.1). Att utgå från den normala tidsåtgången för asylprövningen bidrar enligt utredningens bedömning till ett mer enhetligt och ändamålsenligt regelverk. Den föreslagna tidsfristen ligger också i nivå med det nya omarbetade mottagandedirektivet där medlemsstaternas tidsfrist för att erbjuda tillträde till arbetsmarknaden sänks från nio till sex månader (artikel 17). Utredningen bedömer således att förslaget är förenligt med det nya omarbetade mottagandedirektivet.

Möjligheten att bevilja AT-UND begränsas genom förslaget till de fall där Migrationsverket inte har fattat beslut i asylärende inom sex månader från det att asylansökan registrerades och där förseningen inte kan tillskrivas den asylsökande. Det innebär att möjligheten till undantag från kravet på arbetstillstånd begränsas till fall

¹³ COM (2016) 465 final, Bryssel den 13 juli 2016, s. 10.

där väntetiden för beslut i första instans är längre än sex månader. I praktiken innebär detta en karenstid på sex månader från det att en asylansökan registreras till att Migrationsverket kan bevilja AT-UND. De asylsökande som medges undantag från kravet på arbetstillstånd kommer att kunna arbeta under hela asylprocessen, även under handläggningstiden i migrationsdomstolarna, om ett avslagsbeslut överklagas. Utgångspunkten är dock att asylsökande ska få ett beslut i första instans som avslår eller beviljar asylansökan i god marginal inom den normala tidsfristen för asylprövningen på sex månader. Enligt uppgift från Migrationsverket är handläggningstiderna i asylärenden för närvarande i genomsnitt cirka fem månader. Vistelsetiden i mottagningssystemet påverkas i dag till största del samtidigt av prövningen i migrationsdomstolarna, vilket utvecklats i avsnitt 15.3.4. Med Migrationsverkets nuvarande handläggningstider kommer de flesta asylsökande således inte att ha rätt att arbeta i Sverige under asylprocessen. För den som överklagar sitt beslut kan det alltså handla om en lång tid i mottagningssystemet då personen inte kommer att kunna arbeta.

Omständigheten att förseningen inte kan tillskrivas den asylsökande bedöms vara nödvändigt för att inte skapa ett incitament för den asylsökande att dra ut på asylprövningen i första instans för att få rätt att arbeta i Sverige. Villkoret förtydligar även sökandens skyldighet att samarbeta med Migrationsverket under asylprövningen något som i dag även kommer till uttryck i kravet på att personen ska samarbeta med Migrationsverket genom att uppvisa identitetsdokument eller medverka till fastställandet av identiteten.

Att asylsökandes tillträde till arbetsmarknaden begränsas till de fall Migrationsverkets beslut i asylärendet inte fattats inom sex månader från ansökan och förseningen inte kan tillskrivas den asylsökande är enligt EU-rätten en godtagbar inskränkning i den asylsökande grundläggande rättighet att arbeta och försörja sig och sin familj.

Förslaget medför ökade kostnader för staten eftersom asylsökande inte kan bidra till kostnaderna för mottagandet genom egen försörjning. Förslaget innebär också att det finns en risk att fler asylsökande än vad som är fallet i dag kommer att arbeta i landet utan att ha rätt till det.

Enligt nuvarande ordning kan en asylsökande som får slutligt avslag på sin asylansökan i stället ansöka om uppehållstillstånd för arbete och arbetstillstånd utan att först behöva lämna landet, så kal-

lat spårbyte. För att uppfylla sådana villkor krävs att den asylsökande har en redovisad inkomst. Det innebär indirekt att den asylsökande måste ha omfattats av undantaget från kravet på arbetstillstånd. En utredning har dock föreslagit att systemet med spårbyte ska avskaffas (SOU 2024:15 *Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m.*).

Utredningens förslag bedöms ha en stor negativ påverkan på integrationen eftersom asylsökandes möjligheter att arbeta under asylprocessen begränsas kraftigt genom förslaget. Tidiga insatser för asylsökande (TIA) som syftar till att underlätta framtida etablering i Sverige genom en meningsfull sysselsättning under asyltiden är dock fortsatt möjliga.

Att en asylsökande får undantas från skyldigheten att ha arbetstillstånd endast om ett ärende om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen inte har avgjorts inom sex månader från det att ansökan lämnades in, och förutsatt att förseningen inte kan tillskrivas sökanden, ska enligt förslaget föras in som en bestämmelse i mottagandelagen. Att beslut i fråga om förutsättningarna är uppfyllda meddelas av Migrationsverket bör även framgå av en upplysningsbestämmelse som enligt förslaget ska föras in som ett nytt första stycke i 5 kap. 4 § utlänningsförordningen.

Asylsökande får enligt förslaget undantas från kravet på arbetstillstånd endast om ett ärende om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen inte har avgjorts inom sex månader från det att ansökan lämnades in och förutsatt att förseningen inte kan tillskrivas sökanden. Att denna grundförutsättning för AT-UND tas in i mottagandelagen leder till att bemyndigandet för regeringen i 2 kap. 9 § utlänningslagen att meddela föreskrifter om undantag från kravet på arbetstillstånd för asylsökande begränsas till att avse förhållanden som hänför sig till fall där grundförutsättningen är uppfylld.

I artikel 17.1 andra stycket i det nya omarbetade mottagandedirektivet anges att om en medlemsstat har påskyndat sakprövningen av en ansökan om internationellt skydd i enlighet med artikel 42.1 a–f i förordning (EU 2024/1348), ska tillträde till arbetsmarknaden inte beviljas eller, om det redan beviljats, upphävas. Med utredningens förslag om att asylsökande ska kunna ges rätt att arbeta utan arbetstillstånd först efter sex månader bör de i praktiken sällan bli aktuellt att en person som blir föremål för ett påskyndat förfarande kommer att beviljas AT-UND. Det kan dock behövas ytterligare analys av om den ordning utredningen föreslår för tillträde till arbetsmark-

naden är förenlig med det nya omarbetade mottagandedirektivet, mot bakgrund av den nämnda bestämmelsen i artikel 17.1. andra stycket i det direktivet. Utredningen saknar emellertid möjlighet att inom ramen för uppdraget göra den analysen och lämna eventuella författningsförslag.

Det ska vara möjligt att överklaga ett beslut som begränsar den asylsökandes tillträde till arbetsmarknaden

Utredningens förslag: Avsaknad av möjlighet att överklaga ett beslut som begränsar den asylsökandes tillträde till arbetsmarknaden uppfyller inte EU-rättens krav. Asylsökande ska därför ges rätt att överklaga ett beslut om att neka undantag från kravet på arbetstillstånd. Överklaganderätten ska framgå av mottagandelagen.

Asylsökandens rätt till tillträde till arbetsmarknaden enligt EU-rätten är en förmån som syftar till att säkerställa iakttagandet av den grundläggande rättigheten att arbeta och försörja sig. Av mottagandedirektivet följer att medlemsstaterna ska se till att beslut i fråga om beviljande, indragning eller inskränkning av förmåner som påverkar sökande individuellt kan överklagas enligt de förfaranden som fastställs i nationell rätt (artikel 26 mottagandedirektivet och artikel 29 i det nya omarbetade mottagandedirektivet).

Den nuvarande regleringen om möjligheten för asylsökande att undantas från kravet på arbetstillstånd enligt 5 kap. 4 § utlänningsförordningen är till skillnad från EU-rätten inte utformad som en rättighet för individen. Migrationsverket fattar enligt svensk rättsuppfattning inte något överklagbart beslut när verket nekar att utfärda bevis om undantag från kravet på arbetstillstånd. Enligt svensk rätt finns det alltså inte någon rätt att överklaga Migrationsverkets ställningstagande om att neka AT-UND. Företrädare för myndigheten anser dock att den nuvarande tillämpningen av AT-UND är förhållandevis generös.

Utredningen bedömer att det nya omarbetade mottagandedirektivet fordrar att det finns en möjlighet för den enskilde att i ett överklagande kunna hävda att hans eller hennes rättigheter enligt direktivet inte iakttagits när Migrationsverket nekar att bevilja undantag

från skyldigheten att ha arbetstillstånd. Överklagandet måste grundas på omständigheterna att Migrationsverket inte avgjort asylärendet inom sex månader, och att förseningen inte kan tillskrivas den asylsökande. Överprövningen i domstol kommer i dessa fall dels bestå av en prövning av om tidsramen är uppfylld – det vill säga att Migrationsverket inte fattat beslut i ärendet om uppehållstillstånd inom sex månader från det att asylansökan lämnades in – dels en prövning av att förseningen inte beror på den asylsökande. I situationer när förseningen till viss del har uppstått av andra skäl, kan det beroende på omständigheterna, vara tillräckligt att förseningen till viss del beror på den sökande.

Rätten att överklaga Migrationsverkets beslut om att neka AT-UND ska inte gälla de övriga villkor som finns för undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd, så som att personen uppvisar identitetsdokument, medverkar till fastställandet av identiteten och att asylansökan är välgrundad och ska behandlas i Sverige. Bestämmelsen om överklagande bör med beaktande av 11 kap. 2 § regeringsformen, endera föras in i lag eller utformas som upplysning om den allmänna bestämmelsen om överklagande i 40 § förvaltningslagen. Utredningen anser att den bästa lösningen är att rätten att överklaga framgår direkt av mottagandelagen. I bestämmelsen ska anges att Migrationsverkets beslut att förutsättningarna för undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd inte är uppfyllda får överklagas till en migrationsdomstol. En upplysningsbestämmelse om rätten att överklaga bör även tas in i 8 kap. 11 § utlänningsförordningen. Den lämpligaste ordningen är att överklaganden som rör undantag från krav på arbetstillstånd prövas av migrationsdomstol och att den instansordning som gäller för överklagande av beslut enligt utlänningslagen gäller även dessa mål. Av överklagandebestämmelsen ska därför framgå att mål om undantag från kravet på arbetstillstånd överklagas till migrationsdomstol och Migrationsöverdomstolen, där det krävs prövningstillstånd.

8.4 Skyldighet att bekosta mottagandet

I utredningens direktiv anges att utredningen ska se över om det är möjligt att kräva att asylsökande i större utsträckning än i dag kan åläggas att täcka eller på annat sätt bidra till kostnaderna för de

materiella mottagningsvillkoren. Utredningen ska också se över om det är möjligt att kräva att asylsökande i större utsträckning än i dag kan åläggas att täcka eller på annat sätt bidra till kostnaderna för hälso- och sjukvård, med undantag för tandvård. Utredningen bör lämna de författningsförslag som krävs för att den svenska regleringen inte ska vara mer förmånlig än vad EU-rätten kräver i dessa delar. Om det i vissa fall kan finnas skäl att avvika från miniminivåer enligt EU-rätten, till exempel för att främja ett enhetligt och ändamålsenligt regelverk, bör utredningen även lämna sådana författningsförslag.

Nedan följer en genomgång av EU-rättslig och nationell reglering samt utredningens överväganden vad gäller skyldigheten för asylsökande att bekosta materiella mottagningsvillkor och kostnader för hälso- och sjukvård.

Som tidigare nämnts har det sedan 2016 pågått ett omfattande arbete inom EU med en reform av rättsakterna på migrationsområdet. Det slutliga antagandet av den nya migrations- och asylpakten skedde i maj 2024. Denna omfattar bland annat ett nytt omarbetat mottagandedirektiv som trädde i kraft i juni 2024. Det nya omarbetade mottagandedirektivet ska genomföras i svensk rätt senast i juni 2026. Det nya direktivet innehåller liksom det nuvarande direktivet bestämmelser som gäller skyldigheten för asylsökande att bekosta mottagandet. Så som framgår av kapitel 14 föreslår utredningen att mottagandelagen träder i kraft den 1 oktober 2026. Utredningen har så långt det varit möjligt uttryckligen beaktat det nya omarbetade mottagandedirektivet vid utformningen av förslagen i avsnitt 8.4. Utredningen bedömer att förslagen i avsnittet är förenliga med det nya omarbetade mottagandedirektivet. Av tidsskäl har det emellertid inte varit möjligt att arbeta om redogörelsen och analysen enbart utifrån bestämmelserna i det nya omarbetade mottagandedirektivet.

8.4.1 Skyldighet att bekosta materiella mottagningsvillkor

Mottagandedirektivet

Av mottagandedirektivet framgår att medlemsstaterna får kräva att de sökande som har tillräckliga tillgångar, till exempel de som arbetat under en rimlig period, ska täcka eller bidra till kostnaderna för de materiella mottagningsvillkoren (artikel 17.4 första stycket). Om det

framkommer att en sökande hade tillräckliga tillgångar för att täcka dessa förmåner vid den tid då dessa grundläggande behov tillgodosågs, får medlemsstaterna begära att dessa återbetalas av den sökande (artikel 17.4 andra stycket). Motsvarande möjlighet för medlemsstaterna att ha bestämmelser om betalningsskyldighet och återkrav finns i det nya omarbetade direktivet (artikel 19.3–19.5).

EU-domstolen har inte gett någon vägledning om hur prövningen av sökandens tillgångar ska gå till eller när medlemsstaterna får kräva att sökande ska täcka eller bidra till de materiella mottagningsvillkoren. Inte heller Europeiska unionens asylbyrå har uttalar sig om detta i de kompletterande riktlinjerna till mottagandedirektivet. Av det nya omarbetade mottagandedirektivet framgår emellertid att medlemsstaterna vid bedömningen av en sökandes tillgångar ska respektera proportionalitetsprincipen. Medlemsstaterna ska även ta hänsyn till sökandens individuella förhållanden och behovet av att respektera hans eller hennes värdighet och personliga integritet, inbegripet sökandens särskilda mottagningsbehov (artikel 19.6). Vidare betonas att medlemsstaterna bör ha rätt att kräva att sökande med tillräckliga tillgångar ska täcka, bidra till eller återbetala kostnaderna för de materiella mottagningsvillkoren, inbegripet genom finansiella säkerheter. Sökande bör dock inte vara skyldiga att ta lån för att betala för mottagningsvillkor (skäl 61 i ingressen).

Nationell reglering om skyldighet att bekosta materiella mottagningsvillkor

Ekonomiskt bistånd är behovsprövat

Det ekonomiska bistånd som ges enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. i form av dagersättning och särskilt bidrag är behovsprövat och ges bara om Migrationsverket bedömer att personen saknar egna medel (17 och 18 §§ lagen om mottagande av asylsökande m.fl.). Att personen saknar egna medel och exempelvis inte har av inkomster från arbete eller andra tillgångar är alltså en grundläggande förutsättning för ekonomiskt bistånd.

Enligt Migrationsverkets föreskrifter ska vid prövningen av en utlännings behov av dagersättning hänsyn tas till utlänningsens inkomst samt till alla kontanter, banktillgodohavanden och andra tillgångar som han eller hon faktiskt kan förfoga över eller få tillgång till. En

tillgång som det inte skäligen kan krävas att utlänningen säljer ska dock inte påverka behovsprövningen (22 § MIGRFS 2023:4). Dagersättning får enligt föreskrifterna lämnas med ett belopp som utgör mellanskillnaden mellan utlänningens egna medel och den dag ersättningsnivå som följer av en beräkning enligt 6 § andra och tredje stycket förordningen om mottagande av asylsökande m.fl. under aktuell utbetalningsperiod (24 § MIGRFS 2023:4).

För barn är utgångspunkten vid bedömningen om rätt till dag ersättning föräldrarnas inkomstförhållanden och tillgångar. I ett mål från Kammarrätten i Sundsvall den 26 augusti 2019 (mål nr 2106–18) framgick av de inkomstuppgifter som lämnats in till domstolen att en man hade inkomster som översteg nivån på dag ersättning för honom själv och hans barn. Barnen kunde därmed inte anses sakna egna medel för sin försörjning och de hade därför inte rätt till dag ersättning. En annan dom från Kammarrätten i Jönköping den 9 oktober 2023 (mål nr 4207–21) gällde frågan om pappans inkomst skulle beaktas när man bestämmer barnens rätt till dag ersättning trots att Migrationsverket valt att placera barnen med sin mamma på en sekretessmarkerad adress. Kammarrätten konstaterade att rätten till dag ersättning för ett barn tillkommer barnet självt. En prövning av om ett barn ska beviljas sådan ersättning måste därför göras med utgångspunkt från barnets förhållanden. Det innebär att det, i undantagsfall, kan uppstå situationer när ett barn har rätt till dag ersättning trots att en förälder till barnet har tillgångar som skulle kunna användas till barnets livsföring. Av utredningen framgick att barnens pappa hade en inkomst som översteg dag ersättningsnivån för honom och barnen. Som utgångspunkt borde därför hans inkomst beaktas vid bestämmande av barnens rätt till dag ersättning. Med hänsyn till det speciella omständigheter som framkommit i målet och det skyddsbehov som familjen fick antas ha i förhållande till barnens pappa fick deras mamma anses ha gjort vad som skäligen kunde krävas av henne för att få barnens pappa att bidra till deras försörjning. Under dessa omständigheter kunde uppgifterna om pappans inkomst inte anses innebära att barnen hade egna medel.

Av förarbetena till lagen om mottagande av asylsökande m.fl. framgår att rätten till dag ersättning bara är avsedd att gälla till dess förutsättningarna för bistånd eventuellt förändras (prop. 1993/94:94 s. 51). Migrationsverket kan ändra ett beslut om dag ersättning om förutsättningarna för biståndet förändras exempelvis om det visar sig

att en person har egna medel. Det framgår av Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2023 ref. 3.

Vad gäller återbetalning av ekonomiskt bistånd som betalats ut beskrivs i kapitel 12 Migrationsverkets möjligheter att ändra beslut om beviljad dagersättning och kräva återbetalning av bistånd som har betalats felaktigt eller med för högt belopp.

Asylsökande med egna inkomster ska betala för logi och mat

Den som har inkomst av arbete eller annan inkomst eller egna tillgångar och som har logi på förläggning ska betala ett skäligt belopp som ersättning till Migrationsverket. När kost ingår i inkvarteringen ska skälig ersättning betalas även för detta. Det framgår av 15 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Att den enskilde har en ersättningsskyldighet i dessa situationer framgår således direkt av lag.

I samband med att den aktuella bestämmelsen infördes framhölls i förarbetena att det inte kan vara rimligt att en asylsökande som arbetar och har en marknadsmässig lön ska kunna ställa krav på fritt logi. Den som arbetar bör betala för logi och för kost där sådan tillhandahålls utan kostnad. Ersättningens storlek bör bestämmas med hänsyn till vad som kan anses skäligt i förhållande till inkvarteringens standard. Många asylsökande som får arbete bör komma att arbeta endast under en mycket kort tid. När ersättningens storlek bestäms måste hänsyn tas även till den totala inkomst som asylsökande kan tänkas få av sitt arbete. I propositionen uttalades att det bör ankomma på regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att bestämma vilken ersättning som ska krävas för kost och logi (prop. 1991/92:138 s. 15).

I samband med att det tidigare mottagandedirektivet (2003/9/EG) skulle genomföras i svensk rätt konstaterades att det var ovanligt att asylsökande själva fick betala för logi eller kost på det sätt som avses i 15 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Enligt företrädare från Migrationsverket förekom det att asylsökande hade med sig egna medel när de kom till landet, vilket ibland framkom vid den första asylutredningen. Migrationsverket räknade då ut hur länge dessa medel skulle räcka innan dagersättning kunde ges. Att i stället eller dessutom kräva personerna på betalning för logi bedömdes som en besvärlig eller onödig lösning. Det förekom dock att asylsökande

som till exempel hade ett förvärvsarbete och uppbar en inkomst i Sverige betalade för logi på en förläggning. (SOU 2003:89 s. 140.)

Enligt uppgift från Migrationsverket har cirka 2 100 personer i dagsläget beslut som innebär en skyldighet att betala för logi, s.k. logiersättning. Merparten av dessa är personer med tillfälligt skydd, en grupp som arbetar i högre utsträckning än asylsökande. Personer som arbetar och har en inkomst under en period har samtidigt ofta svårigheter att betala logiersättningen till Migrationsverket då de inte kan öppna ett bankkonto. Det är också vanligt att det finns praktiska problem på grund av att lön för arbete betalas ut först efter anställningstiden eller att lönen varit inestående hos arbetsgivaren under flera månader.

Enligt företrädare vid Migrationsverket finns svårigheter i att räkna ut vad en person ska betala i ersättning för logi och mat. Tidigare fanns föreskrifter och allmänna råd som Migrationsverket utfärdat som gav vägledning. Numera finns vägledning för hur beräkningen ska göras i myndighetens egna rutiner. Enligt Migrationsverkets handbok ska en asylsökande eller en massflykting som har inkomst av förvärvsarbete eller som har annan inkomst eller egna tillgångar (banktillgodohavanden, bil eller andra lätt avyttringsbara kapitalvaror) betala ett skäligt belopp som ersättning till Migrationsverket för logiet. När fri mat ingår i inkvarteringen på ett anläggningsboende ska den asylsökande även betala ersättning för detta. Ersättningskraven får inte grundas på dagersättningar som asylsökande sparar för de mera långsiktiga behov som dagersättningen ska täcka.

Enligt Migrationsverkets rutiner ska storleken på ersättningen för login bestämmas med hänsyn till vad som kan anses skäligt i förhållande till inkvarteringsstandard. Den sökandes totala inkomst per månad är också avgörande för storleken på ersättningen. Beloppen för hur mycket en person eller familj ska betala för logi utgår från beräkningen av kostnaden som Migrationsverket i genomsnitt betalar per person för lägenhetsboende (70 kronor per person och dygn). Även om boendetyperna kan variera, både inom Migrationsverkets och inom kommunernas boendebestånd, så kommer samma belopp att tas ut från den sökande oavsett boendeform. För barn tas en avgift ut för endast två barn, oavsett om antalet barn i familjen överstiger två. För del av månad används beloppen för ersättning för logi per dag. För en full månad används alltid månadsbeloppen. En vuxen med inkomst ska betala 2 100 kronor/månad (70 kronor/dag)

som ersättning för logi. För barn (upp till två barn) betalas 1 050 kronor/månad (35 kronor/dag). Enligt handboken bör logiersättning inte tas ut när behållningen efter att ersättningen är betald understiger riksnormen för försörjningsstöd. Gränsen för att det ska bli aktuellt att ta ut logiersättning beräknas genom att riksnormen adderas med kostnaden för logi. För en ensamstående vuxen utan barn är exempelvis gränsen för när logiersättning ska betalas utifrån 2022 års nivå 6 350 kronor (4 250 kronor för riksnormen + 2 100 kronor för kostnaden för logi). Om logiersättning tas ut ska även eventuell ersättning för kost/mat tas ut. Kostnaderna för mat betalas för samtliga (barn) i en familj. Ersättningsnivån för mat som eventuellt ingår i login baseras på den nivå som framgår av förordningen av mottagande av asylsökande m.fl. Migrationsverket fakturerar i regel för logi månadsvis och i efterskott.

Skyldigheten att betala ersättning för logi och kost inträder vid den tidpunkt när den som bor på en förläggning och får mat där får en inkomst eller egna tillgångar. I 15 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. finns inte något uttryckligt stöd för Migrationsverket att besluta om ersättningsskyldighet för logi och kost för förfluten tid. I kammarrättspraxis har det emellertid ansetts möjligt för Migrationsverket att begära sådan ersättning retroaktivt förutsatt att det funnits en ersättningsskyldighet enligt lagen (exempelvis Kammarrätten i Stockholms avgöranden den 22 mars 2016 i de tre målen nr 6789-15, 7693-15 och 7695-15 som alla gällde skyldighet att betala logiersättning retroaktivt för den tid då personerna haft etableringsersättning).

En dom från Kammarrätten i Jönköping den 19 april 2016 (mål nr 1406-15) gällde två makar som tillsammans med sina fyra minderåriga barn haft logi i form av en lägenhet i Migrationsverkets boende samtidigt som de båda erhållit föräldrapenning. Makarna ansågs ersättningsskyldiga för logi med ordinarie hyra under den aktuella perioden då de haft inkomst i form av föräldrapenning.

En dom från Hovrätten för Västra Sverige den 23 maj 2019 (mål FR 1431-19) handlade om en fordran på en man som bott på en av Migrationsverkets mottagningsenheter att betala ersättning för kost och logi retroaktivt. Migrationsverket hade fattat ett beslut om logiersättning som vunnit laga kraft och därefter fakturerat mannen samt skickat inkassokrav utan att han betalat fakturorna. Enligt hovrätten inträder skyldigheten att betala ersättning för logi och kost

när den enskilde får en inkomst eller egna tillgångar, även om beslutet om betalningsskyldighet fattas vid ett senare tillfälle. Även om lönen för arbetet betalades ut först efter den period som mannen i fråga arbetat avsåg inkomsten arbete under hela anställningstiden. Mannen var alltså betalningsskyldig till Migrationsverket för den aktuella perioden.

Ett beslut om att en person ska betala ersättning för logi retroaktivt kan i vissa fall innebära svårigheter för denna att betala den inledande fakturan som då kan komma att avse logiersättning för en längre period än en månad. I dessa fall bör Migrationsverket enligt gällande rutin överväga möjligheten att dela upp fakturan eller förlänga förfallodatum, som annars normalt är 30 dagar.

Exempel på när beslut om logi upphör är om personen flyttar till eget boende eller bedöms saknas egna medel. Det kan också handla om att riksnormen för försörjningsstöd justerats upp, lönen minskat eller att ett barn tillkommit och att behållningen (netto) efter att logiersättningen är betald därmed annars skulle understiga riksnormen för försörjningsstöd.

En dom från Kammarrätten i Göteborg den 11 juni 2019 (mål nr 1525-19) gällde frågan om när en skyldighet att betala ersättning för logi till Migrationsverket upphörde efter att en man flyttat ut ur Migrationsverkets anläggningsboende.

8.4.2 Överväganden om skyldighet att bekosta materiella mottagningsvillkor

Utredningens bedömning: Skyldigheten för asylsökande att bekosta materiella mottagningsvillkor bedöms inte vara mer förmånlig än vad EU-rätten kräver. Den nuvarande ordningen bör överföras till mottagandelagen. Migrationsverket bör dock få en uttrycklig föreskriftsrätt vad gäller hur ersättningen för logi och kost ska beräknas.

Utredningen ska se över om det är möjligt att kräva att asylsökande i större utsträckning än i dag kan åläggas att täcka eller på annat sätt bidra till kostnaderna för de materiella mottagningsvillkoren. De materiella mottagningsvillkoren enligt mottagandedirektivet är förmåner som omfattar inkvartering, mat, kläder samt dagersättning (artikel 2 g).

Uppräkningen av materiella mottagningsvillkor i det nya omarbetade mottagandedirektivet omfattar även hygienprodukter (artikel 2.7).

Så som redogjorts för medger såväl det nuvarande som det nya omarbetade mottagandedirektivet att medlemsstaterna har nationella bestämmelser om betalningsskyldighet och återkrav av kostnader för materiella mottagningsvillkor för sökande som har tillräckliga medel, till exempel de som arbetat under en rimlig period. Det nya omarbetade direktivet ger även vägledning om de grundläggande EU-rättsliga principer som ska beaktas vid bedömningen av en asylsökandens tillgångar och vid uppställande av krav på att en sökande täcker eller bidrar till kostnaderna för de materiella mottagningsvillkoren. Bedömningen ska respektera proportionalitetsprincipen och beakta sökandes individuella omständigheter och behovet av att respektera hans eller hennes värdighet eller personliga integritet, inbegripet särskilda mottagningsbehov (artikel 19.6 och skäl 61 i ingressen).

I lagen om mottagande av asylsökande m.fl. finns så som redogjorts för uttryckliga bestämmelser om betalningsskyldighet för asylsökande som har egna medel för att täcka sina behov, till exempel den som har arbetat under en period eller har egna tillgångar. Det ekonomiska bistånd som ges enligt lagen är behovsprövat. I samband med ansökan om bistånd får den asylsökande intyga att personen lämnat korrekta och sanningsenliga uppgifter om ekonomiska tillgångar. Den som har egna medel har inte rätt till ekonomiskt bistånd och ska själv stå för kostnader för mottagandet vad gäller bland annat boende, mat, kläder och andra kostnader som dagersättning och det särskilda bidraget är avsedda att täcka. En asylsökande som bor i Migrationsverkets eller inom kommunernas boendebestånd och har inkomst eller egna medel är också skyldig att betala för boendet och eventuell mat. Skyldigheten att bidra till eller täcka dessa mottagningsbehov gäller samtliga materiella mottagningsvillkor enligt EU-rätten, dvs. inkvartering, mat, kläder och dagersättning.

Utredningen har även övervägt för- och nackdelar med ett system som innebär att asylsökande bär en större del av kostnaden – i form av en fast avgift – för mottagandet. En fördel med en sådan ordning är att det skulle kunna bidra till att finansiera kostnaderna för mottagandet av asylsökande. Enligt utredningens bedömning finns det dock inte något utrymme för en sådan ordning enligt EU-rätten.

Enligt EU-rätten är det tidpunkten för när förmånerna ges som är av betydelse för prövningen av en asylsökandes tillgångar (jämför artikel 17.4 andra stycket mottagandedirektivet och artikel 19.5 i det nya omarbetade direktivet). Det är alltså förhållandena vid denna tidpunkt som är av betydelse för skyldigheten att bekosta mottagandet. Det ska göras en individuell bedömning av den asylsökandes tillgångar och behov av de materiella mottagningsvillkoren vid tidpunkten. Eftersom asylsökandes skyldighet att bekosta mottagandet ska prövas vid en viss tidpunkt och utifrån behov bedömer utredningen att det inte är förenligt med EU-rätten att införa ett system som innebär att asylsökande bär en större del av kostnaden för mottagandet i form av en fast avgift. Det framgår vidare uttryckligen av det nya omarbetade direktivet (skäl 61 i ingressen) att asylsökande inte heller bör vara skyldiga att ta lån för att bekosta mottagningsvillkor. Utredningen anser därmed att det inte kan anses vara förenligt med EU-rätten att kräva att asylsökande skulle behöva ta lån för att själv betala för mottagningsvillkor i form av boende, mat, kläder och dagersättning.

Migrationsverkets tillämpning och rutiner för när en asylsökande inte längre har rätt till dagersättning samt när personen ska ersätta kostnader för logi och kost framstår som väl avvägda utifrån EU-rättens krav på att beakta proportionalitetsprincipen och sökandens individuella omständigheter. Utredningen ser inte att det finns utrymme för en striktare tillämpning av skyldigheten för asylsökande att bekosta materiella mottagningsvillkor. Det är således inte möjligt att kräva att asylsökande i större utsträckning än i dag täcker eller på annat sätt bidrar till kostnaderna för att täcka materiella mottagningsvillkor.

Utredningen bedömer att den svenska regleringen inte är mer förmånlig än vad EU-rätten kräver och att den nuvarande ordningen bör finnas kvar i mottagandelagen. Utredningen bedömer att förslaget även är förenligt med det nya omarbetade mottagandedirektivet.

Det bör dock framgå av föreskrifter på området hur ersättning för logi och kost ska beräknas. Utredningen föreslår därför att Migrationsverket får en uttrycklig föreskriftsrätt på området och att föreskriftsrätten ska regleras i lag.

Enligt Migrationsverket bor de flesta asylsökande som arbetar i dag i eget boende och dessa har på grund av egen försörjning inte dagersättning. Det är relativt få asylsökande som bor i Migrations-

verkets boenden och som verket bedömer har tillräckliga egna medel och som därmed har beslut om logiersättning. I avsnitt 8.3 har utredningen lämnat förslag som innebär att asylsökande ska medges rätt att arbeta i Sverige först efter viss tid. När möjligheterna för asylsökande att arbeta begränsas på det sätt som utredningen föreslår innebär det att färre asylsökande än i dag kommer att kunna täcka eller bidra till kostnader för mottagandet genom inkomster från arbete.

Det saknas bestämmelser i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och i förordningen om mottagande av asylsökande m.fl. som gör det möjligt att kräva återbetalning om det framkommer att en sökande hade tillräckliga medel för att täcka sina egna behov (mottagandedirektivets artikel 17.4 andra stycket respektive artikel 19.5 i det nya omarbetade direktivet). Detta uppmärksammades även i samband med att det tidigare mottagandedirektivet (2003/9/EG) skulle genomföras i svensk rätt men ledde inte till någon lagstiftning (SOU 2003:89 s. 144).

I kapitel 12 lämnar utredningen förslag som rör ändring och återkrav av ekonomiskt bistånd enligt mottagandelagen. Utredningen föreslår att en bestämmelse ska föras in i mottagandelagen för att det klart ska framgå vilka förhållanden den enskilde ska vara skyldig att lämna uppgifter om för att fullgöra sin skyldighet att lämna uppgifter eller anmäla förändrade förhållanden. Vidare föreslås att Migrationsverket ska ha en lagreglerad rätt att ompröva och ändra beslut om dagersättning när en person inte längre uppfyller villkoren för dagersättningen eller dagersättningens storlek har ändrats. Utredningen föreslår även att bestämmelser om återkrav ska införas i mottagandelagen och att Migrationsverket ska ha möjlighet, men inte skyldighet, att kräva tillbaka bistånd som har betalats ut felaktigt eller med för högt belopp. Utredningen bedömer att de förslag som rör ändring och återkrav av ekonomiskt bistånd medför att nationell rätt inte längre är mer förmånlig än vad EU-rätten kräver.

I nuvarande regelverk finns inte något uttryckligt lagstöd för Migrationsverket att besluta om ersättningsskyldighet för logi och kost om det uppdragas att en enskild har tillräckliga medel för att täcka sina egna behov. Av domstolspraxis följer emellertid att Migrationsverket kan begära sådan ersättning retroaktivt. Möjligheten för Migrationsverket att kräva logiersättning retroaktivt innebär att det finns en möjlighet att kräva att en person återbetalar kostnader för logi och kost om det framkommer att han eller hon har egna medel. Utred-

ningen bedömer att den svenska regleringen inte är mer förmånlig än vad EU-rätten kräver och att det saknas utrymme för en striktare tillämpning på området. Utredningen ser inte anledning att lämna författningsförslag i detta avseende.

8.4.3 Skyldighet att bekosta hälso- och sjukvård

Mottagandedirektivet

Enligt artikel 19 i mottagandedirektivet respektive artikel 22 i det nya omarbetade mottagandedirektivet har sökande rätt till nödvändig hälso- och sjukvård som åtminstone ska innefatta akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar och allvarliga psykiska störningar. Medlemsstaterna ska också sörja för nödvändig läkarhjälp eller annan hjälp för dem som har särskilda behov, inklusive lämplig psykisk vård när det behövs.

I direktivets artikel 17 respektive artikel 19 i det nya omarbetade direktivet finns allmänna bestämmelser om skyldigheten att bekosta bland annat hälso- och sjukvård. Där framgår att medlemsstaterna får kräva att de sökande som har tillräckliga medel, till exempel de som arbetat under en rimlig period, ska täcka eller bidra till kostnaderna för den hälso- och sjukvård som anges i direktivet (artikel 17.4 första stycket respektive artikel 19.4 i det nya omarbetade direktivet). Om det framkommer att en sökande hade tillräckliga medel för att täcka hälso- och sjukvård vid den tid då dessa grundläggande behov tillgodosågs, får medlemsstaterna även begära att dessa återbetalas av den sökande (artikel 17.4 andra stycket respektive artikel 19.4 i det nya omarbetade direktivet).

I kompletterande riktlinjer till mottagandedirektivet utformade av Europeiska unionens asylbyrå anges olika indikatorer som verktyg för att mäta överensstämmelsen med direktivets standard på området. Enligt riktlinjerna är en indikator för överensstämmelse med direktivets standard på området att nödvändig hälso- och sjukvård, däribland ordinerad medicin, lämnas gratis eller kompenseras ekonomiskt genom dagersättningen. Enligt ytterligare anmärkningar i riktlinjerna innebär detta att både transporten till nödvändig hälso- och sjukvård och läkemedlen är gratis.

Asylbyråns riktlinjer berör inte skyldigheten för sökande att bekosta vårdavgifter i det fall personen har tillräckliga tillgångar. Skyl-

digheten för asylsökande att bekosta vårdavgifter i det fall personen har tillräckligt tillgångar berörs dock närmare i det omarbetade mottagandedirektivet. Av artikel 19 framgår att medlemsstaterna får kräva att asylsökande täcker eller bidrar till kostnader för erhållen hälso- och sjukvård, eller återbetalar sådana kostnader, om dessa sökande har tillräckliga medel för det, förutom där hälso- och sjukvården erbjuds dessa medlemsstats egna medborgare kostnadsfritt (artikel 19.4 andra stycket och artikel 19.5 andra stycket). Det nya omarbetade direktivet ger även vägledning om de grundläggande EU-rättsliga principer som ska beaktas vid bedömningen av en asylsökandens tillgångar och vid uppställande av krav på att en sökande täcker, bidrar eller återbetalar kostnaderna för hälso- och sjukvård som erhållits. Bedömningen ska respektera proportionalitetsprincipen och beakta sökandes individuella omständigheter och behovet av att respektera hans eller hennes värdighet eller personliga integritet, inbegripet särskilda mottagningsbehov (artikel 19.6 och skäl 61 i ingressen).

Nationell reglering om vårdavgifter

Regionernas skyldighet att erbjuda hälso- och sjukvård åt asylsökande regleras i lag (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. Under asylprocessen har vuxna asylsökande enligt denna lag rätt till vård som inte kan anstå, förlossningsvård, vård vid abort, preventivmedelsrådgivning och mödravård (6 §). Asylsökande barn har enligt samma lag rätt till vård i samma omfattning som bosatta (5 §). Alla asylsökande som kommer till Sverige erbjuds en hälsoundersökning om det inte är uppenbart obehövt (7 § lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. och SOSFS 2011:11, *Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om hälsoundersökning av asylsökande m.fl.*). Asylsökande har även rätt till vård enligt smittskyddslagen (2004:68). I avsnitt 10.2.6 utvecklas behovet av följdändringar i lagen om hälso- och sjukvård för asylsökande m.fl. så att den lagen speglar den personkrets som omfattas av mottagandelagen och under samma period.

I förarbetena till lagen om mottagande av asylsökande m.fl. uttalade regeringen att asylsökande i likhet med andra i samhället ska betala för besök hos läkare eller sjukvårdande behandling samt för medicin. Införandet av en patientavgift för sjukvårdsbesök antogs

kunna dämpa efterfrågan på sjukvård – som vid tiden tillhandahölls på själva förläggningen eller i anslutning till den – och ge en mer realistisk bild av vad det kostar att leva i Sverige. Regeringen uttalade att en utgångspunkt borde vara att nivån fastställs så att kostnaden för normal vårdkonsumtion ryms inom ramen för dagersättningen. Det ansågs rimligt att asylsökande fick betala minst 50 kronor i egen avgift för besök hos läkare liksom för receptförskrivna medicin medan sjukvårdande behandling borde kosta minst 25 kronor. Det uttalades att asylsökande som hade ett mer omfattande behov av akut vård eller mediciner kunde beviljas särskilt bidrag. Närmare föreskrifter om nivån på avgifterna och att särskilt bidrag kan lämnas till asylsökande som själv har erlagt patientavgift motsvarande ett fastställt belopp skulle fastställas av regeringen (prop. 1993/94:94 s. 59 f.).

De avgifter som asylsökande och personer med tillfälligt skydd ska betala för sjukvård framgår av förordningen (1994:362) om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar. Avgifterna är i regel lägre än de vårdavgifter som tas ut för personer bosatta i Sverige enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30). Asylsökande ska betala vårdavgift med 50 kronor för besök hos läkare inom den offentliga primärvården och för läkarvård som ges efter remiss av en sådan läkare. En lägre avgift på 25 kronor gäller för annan sjukvårdande behandling än läkarvård, exempelvis sjukgymnastik, sjuksköterska eller kurator. För barna- och mödravård inom den offentliga primärvården, förlossningsvård samt vård och åtgärder enligt smittskyddslagen ska personen inte betala någon avgift. För receptförskrivna läkemedel är avgiften högst 50 kronor. För sjukresa är avgiften högst 40 kronor. Barn ska inte betala avgifter för vissa läkemedel och sjukvård till barn är i praktiken avgiftsfri. En asylsökande som visar upp sitt giltiga LMA-kort i samband med besök på en vårdmottagning eller när han eller hon hämtar ut medicin vid ett apotek betalar de reducerade avgifterna för vård och läkemedel.

Den dagersättning som en asylsökande får ska normalt räcka till vårdavgifter. Asylsökande omfattas inte av det högkostnadsskydd för patientavgifter som gäller för bosatta i Sverige. De som behöver mer omfattande vård eller medicin kan samtidigt beviljas särskilt bidrag. Förordningen (1996:1356) om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar anger ett antal situationer då särskilt bidrag enligt 18 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. får betalas ut. Dessa bidrag utgör på så sätt ett högkostnadsskydd för asylsökande med många

vårdtillfällen, ett stöd när en vårdgivare tagit ut en högre avgift liksom ett mer allmänt skydd när det finns särskilda skäl (5, 7, 9 och 10 §§). Högkostnadsskyddet för sjukvård innebär bland annat att en asylsökande kan ansöka om särskilt bidrag för de läkemedels- och sjukvårdskostnader samt kostnader för sjukresor som överstiger 400 kronor under en period på sex månader om egna medel saknas. Finns det flera barn under 18 år i en familj så räknas deras totala kostnader ihop, i de fall sådana kostnader uppkommit (7 §).

Liksom vid andra ansökningar om särskilt bidrag gör Migrationsverket en dubbel behovsprövning, dels om behovet av varan eller tjänsten, dels om behovet av ett ekonomiskt bidrag. Någon generell praxis om ersättning av detta slag finns inte och ansökan prövas av Migrationsverket från fall till fall. Vid särskilt bidrag ges ersättning normalt i efterhand, för vårdavgifter som den asylsökande haft. En asylsökande som ansöker om särskilt bidrag för sjukvårdsavgifter m.m. ska genom kvitton eller på annat sätt styrka att han eller hon haft den utgift som ersättningen avser (30 § MIGRFS 2023:4). Endast om det finns synnerliga skäl beviljar Migrationsverket särskilt bidrag till följd av att vårdgivaren tagit ut avgift för uteblivit besök, eller tagit ut annan avgift än den som framgår av förordningen om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar (31 § MIGRFS 2023:4). I fall där en asylsökande ligger ute med stora kostnader för till exempel sjukvårdsavgifter, i synnerhet om han eller hon vistas på ett anläggningsboende, kan det enligt Migrationsverkets interna beslutsstöd finnas anledning att behandla en ansökan om särskilt bidrag med förtur. I vissa undantagsfall kan utlänningen beviljas ersättning i förskott mot uppvisande av faktura. Det kan röra sig om kostnader för till exempel akutsjukvård till ett högre belopp som personen kan ha svårt att betala i förskott.

Förordningen om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar är kopplad till när regionerna har rätt till ersättning enligt förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande på så sätt att den endast avser avgifter när ersättning enligt sistnämnda förordning kan utgå (1 § andra stycket förordningen om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar). Det medför att de asylsökande i första hand är hänvisade till den offentliga vården, i vart fall så länge de inte själva kan eller vill betala för privat vård. Bestämmelsen om särskilt bidrag i 18 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. är samtidigt utformad så att särskilt bidrag kan betalas ut till asylsök-

ande som i nödsituationer anlitat privata vårdgivare. Om en asylsökande på eget initiativ och då det inte är fråga om akut vård uppsöker en läkare som är privatpraktiserande får personen betala ordinarie pris samt bekosta besöket själv.

8.4.4 Överväganden avseende skyldighet att bekosta hälso- och sjukvård

Utredningens bedömning: Skyldigheten för asylsökande som saknar egna medel att betala reducerade vårdavgifter bedöms inte vara mer förmånlig än vad EU-rätten kräver.

Utredningen lämnar ett förslag om att asylsökande som har egna medel åläggs att täcka eller bidra till kostnader för nödvändig hälso- och sjukvård i större utsträckning än i dag, nämligen de vårdavgifter som betalas av bosatta i Sverige. Utredningen avråder dock från att förslaget genomförs, bland annat eftersom hanteringen skulle bli betungande och administrativt svår. Nuvarande ordning bör därför behållas.

Utredningen har enligt tilläggsdirektiven i uppdrag att se över om det är möjligt att kräva att asylsökande i större utsträckning än i dag kan åläggas att täcka eller på annat sätt bidra till kostnaderna för hälso- och sjukvård.

Utifrån de riktlinjer som utarbetats av Europeiska unionens asylbyrå innebär mottagandedirektivets standard för vårdavgifter att nödvändig hälso- och sjukvård, däribland ordinerad medicin, lämnas gratis eller kompenseras ekonomiskt genom dagersättningen. Den svenska regleringen innebär bland annat att asylsökande får betala lägre vårdavgift än vad som gäller för bosatta i Sverige, att den dagersättning som ges normalt ska räcka till vårdavgifter och att särskilt bidrag kan beviljas vid behov. Utredningen bedömer att den svenska ordningen om vårdavgifter för de asylsökande som saknar egna medel motsvarar direktivets krav och att regleringen inte är mer förmånlig än vad EU-rätten kräver. Utredningen noterar även att om dagersättningens nivåer höjs är det möjligt att också höja vårdavgifterna, som i vissa fall legat på samma nivåer sedan införandet 1994.

Enligt både mottagandedirektivet och det nya omarbetade mottagandedirektivet får medlemsstaterna även införa en skyldighet för

asylsökande att täcka eller bidra till kostnader för hälso- och sjukvård som anges i direktivet, om de har tillräckliga tillgångar för att göra det, exempelvis för att de arbetat under en viss period (artikel 17.4 första stycket mottagandedirektivet och artikel 19.4 andra stycket det nya omarbetade mottagandedirektivet). Medlemsstaterna får också införa en skyldighet för asylsökande med tillräckliga tillgångar att återbetala sådana kostnader (artikel 17.4 andra stycket mottagandedirektivet och artikel 19.5 det nya omarbetade mottagandedirektivet).

Det bistånd som ges i form av dagersättning liksom särskilt bidrag som kan lämnas till vårdavgifter inom hälso- och sjukvården i Sverige är behovsprövat och ges bara om den asylsökande inte har egna medel. Om den asylsökande har inkomster eller tillgångar ska han eller hon själv betala de avgifter för hälso- och sjukvård som gäller enligt förordningen om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar. Det framgår varken av mottagandedirektivet eller asylbyråns kompletterande riktlinjer om det i en situation när den asylsökande bedöms ha tillräckliga tillgångar i stället är möjligt att kräva att en asylsökande ska täcka eller bidra till *de faktiska kostnaderna* för den hälso- och sjukvård som ges eller *de vårdavgifter som betalas av bosatta* i landet för den vård som ges. Det nya omarbetade mottagandedirektivet anger dock att medlemsstaterna får kräva att asylsökande täcker, bidrar till eller återbetalar kostnader för erhållen hälso- och sjukvård, förutom där hälso- och sjukvården erbjuder dessa medlemsstaters egna medborgare kostnadsfritt.

Utredningen bedömer att EU-rätten medger att Sverige skulle införa en reglering som innebär att asylsökande som har egna medel åläggs att täcka eller bidra till kostnader för nödvändig hälso- och sjukvård som erhållits i större utsträckning än i dag. En förutsättning är dock att de asylsökande som har egna medel inte ska betala kostnader för sådan hälso- och sjukvård som ges kostnadsfritt för bosatta. Utredningen bedömer att det får anses förenligt med EU-rätten att införa en skyldighet för asylsökande som har egna medel att betala de vårdavgifter som betalas av bosatta i Sverige. Asylsökande som bedöms ha egna medel skulle med en sådan reglering betala full vårdavgift i den utsträckning som motsvarande avgift ska betalas av andra vårdtagare i Sverige.

En fördel för staten med en reglering som innebär att vissa asylsökande ska betala ordinarie vårdavgifter är att dessa personer i större utsträckning bidrar till kostnaderna för mottagandet. Höjda avgif-

ter, även om det i varje enskilt fall skulle handla om förhållandevis låga belopp, skulle möjligen även ha en viss dämpande effekt på efterfrågan på hälso- och sjukvård från de individer som berörs. I avsnitt 8.3 har utredningen samtidigt lämnat förslag som innebär att asylsökande ska medges rätt att arbeta i Sverige först efter viss tid. Om möjligheterna för asylsökande att arbeta begränsas på det sätt som utredningen föreslår innebär det att klart färre asylsökande än i dag kommer att ha möjlighet att täcka eller bidra till kostnader för hälso- och sjukvård genom inkomster från arbete. Ett förslag om en utökad betalningsskyldighet skulle sannolikt omfatta en mycket begränsad andel av de asylsökande och avse förhållandevis låga belopp.

Utredningen kan emellertid se flera svårigheter med att införa en sådan utökad betalningsskyldighet för vissa asylsökande som innebär att den svenska regleringen i detta avseende anpassas till EU:s miniminivåer.

En svårighet är vilken aktör som ska ta ställning till om den asylsökande har egna medel för att betala ordinarie vårdavgifter. Det är regionerna och apoteken som avgör när taxan med de reducerade avgifterna för vård och läkemedel som gäller för asylsökande ska tillämpas, vilket normalt sker när personen visar upp ett giltigt LMA-kort. Enligt företrädare från Migrationsverket har sjukvården redan i dag svårigheter att bedöma om en person är asylsökande eller inte. Utredningen bedömer att det är en betungande och administrativt svårhanterlig uppgift för vården att dessutom ta ställning till alternativet att inhämta uppgifter från Migrationsverket om huruvida den asylsökande har egna medel för att betala ordinarie vårdavgifter. Uppgifterna om att en asylsökande på grund av inkomster eller tillgångar inte har rätt till dagersättning eller en skyldighet att betala logiersättning och därmed en skyldighet att betala för andra mottagningsvillkor, är också uppgifter som skyddas av socialtjänstsekretess hos Migrationsverket.

En annan svårighet är hur en utökad skyldighet skulle utformas och genomföras. Vid utformandet av en skyldighet att bekosta hälso- och sjukvård krävs så som betonas i det nya omarbetade mottaganddirektivet att proportionalitetsprincipen och även sökandens individuella omständigheter och respekten för hennes personliga integritet, innefattande sökandens särskilda mottagningsbehov beaktas. Att en asylsökande på grund av egna medel inte har rätt till dagersättning eller har ett beslut om logiersättning betyder inte med automatik att

han eller hon ska eller kan betala ordinarie vårdavgifter. Även personens särskilda mottagningsbehov behöver beaktas inom ramen för bedömning av en skyldighet att bekosta ordinarie vårdavgifter. Utredningen ser en betydande risk att ett förslag om att höja vårdavgifterna för en grupp av asylsökande i praktiken försvårar för dessa personer att få tillgång till sådan nödvändig vård som de har rätt till enligt EU-rätten och svensk lag.

Sammanfattningsvis framstår ett förslag om en utökad betalnings-skyldighet för vårdavgifter för asylsökande med egna medel enligt utredningens bedömning som en konstlad, tung och ineffektiv rättslig konstruktion. För att främja ett enhetligt och ändamålsenligt regelverk bör nuvarande ordning bestå. Utredningen bedömer att förslaget är förenligt med det nya omarbetade mottagandedirektivet.

I kapitel 12 lämnar utredningen förslag som rör ändring och återkrav av ekonomiskt bistånd enligt mottagandelagen. Där föreslås att bestämmelser om återkrav ska införas i mottagandelagen och att Migrationsverket ska ha möjlighet, men inte skyldighet, att kräva tillbaka bistånd som har betalats ut felaktigt eller med för högt belopp. Den föreslagna möjligheten till återkrav gäller även särskilt bidrag till vårdkostnader som har betalats ut felaktigt.

Alternativt förslag om skyldighet att bekosta vårdavgifter

Den bedömning och de övervägande som redovisats ovan innebär att utredningen anser att det finns starka skäl att avvika från miniminivåerna enligt EU-rätten när det gäller skyldigheten för en asylsökande med egna medel att bekosta ordinarie vårdavgifter. Det nuvarande regelverket bör enligt utredningens förslag därmed bestå.

Av utredningens direktiv framgår emellertid att utredningen, oavsett om det i vissa fall kan finnas skäl att avvika från miniminivåerna enligt EU-rätten, ska lämna nödvändiga författningsförslag för att regelverket ska anpassas till miniminivåerna (dir. 2023:93).

En möjlig väg för att ordinarie vårdavgifter ska gälla för asylsökande som har egna medel kan vara att knyta avgifterna i förordning (1994:362) om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar till förhållandet att personen får dagersättning. Det kan åstadkommas genom en ny bestämmelse i förordningen som anger att för utlänningar som avses i 1 kap. 2 § mottagandelagen gäller de vårdavgifter som följer

av förordningen om utlänningen har rätt till dagersättning enligt de villkor som anges i mottagandelagen. De lägre avgifterna baseras därmed på Migrationsverkets tidigare bedömning att personer saknar egna medel. Denna lösning innebär även att Migrationsverket inte behöver ta ställning till frågan om vårdavgifter i förväg. Vården ska i stället ta ut de lägre avgifterna som gäller enligt förordningen när en person som omfattas av mottagandelagen har rätt till dagersättning.

Vid utformandet av en skyldighet att bekosta hälso- och sjukvård krävs så som betonas i det nya omarbetade mottagandedirektivet att proportionalitetsprincipen och även den asylsökandes individuella omständigheter och respekten för hennes personliga integritet, innefattande den asylsökandes särskilda mottagningsbehov beaktas (artikel 19.6 och skäl 61 i ingressen). Att en asylsökande på grund av egna medel inte har rätt till dagersättning betyder enligt EU-rätten inte med automatik att han eller hon ska eller kan betala ordinarie vårdavgifter. Även personens särskilda mottagningsbehov behöver beaktas inom ramen för bedömning av en skyldighet att bekosta ordinarie vårdavgifter. Enligt utredningens bedömning bör därför den föreslagna bestämmelsen i förordningen om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar även kombineras med en möjlighet för Migrationsverket att vid behov kunna bevilja särskilt bidrag i efterhand. Tanken är att detta ska fungera som en ventil i de situationer då Migrationsverket efter en ansökan från den asylsökande om särskilt bidrag för de vårdavgifter som personen betalat konstaterar att de vårdavgifter som betalats varit felaktiga. Det kan handla om att den asylsökande saknar dagersättning av andra skäl än att hon eller han har egna medel. Det kan också handla om att Migrationsverket efter en sådan individuell prövning som EU-rätten kräver bedömer att de ordinarie vårdavgifter som den asylsökande betalat inte är förenliga med proportionalitetsprincipen och individens särskilda mottagningsbehov. En möjlighet att bevilja särskilt bidrag i efterhand är enligt utredningens bedömning möjligt utifrån den föreslagna bestämmelsen om särskilt bidrag i mottagandeförordningen.

I förordningen om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar bör det även finnas en upplysningsbestämmelse som anger att det i mottagandeförordningen finns bestämmelser om att Migrationsverket vid behov får betala särskilt bidrag för vårdavgifter för utlänningar som inte har rätt till dagersättning. Beslut om särskilt bidrag är överklagbara i vanlig ordning.

Uppgiften om att en asylsökande har dagersättning, vilket innebär att person ska betala de lägre vårdavgifterna enligt förordningen om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar, ska enligt utredningens alternativa förslag framgå av personens tillfälliga kort. Uppgiften bör vara tillgänglig i ett format som går att läsa av digitalt för vårdpersonal. Uppgifterna om att en asylsökande har dagersättning är en uppgift som skyddas av socialtjänstsekretess hos Migrationsverket. Så som även konstaterats i äldre förarbeten söker och får dock så gott som alla asylsökande dagersättning under den tid de vistas i Sverige (jämför SOU 2003:89 s. 139). Uppgiften bör därför inte vara särskilt känslig.

8.5 Kommuners ansvar för logi i vissa fall

Enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ska Migrationsverket anvisa en kommun som ska ordna boende för ensamkommande barn (3 § andra stycket LMA). Migrationsverket får också anvisa en kommun som ska ordna boende för personer som har sökt eller beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd (3 § första stycket LMA). Detta ska gälla även enligt mottagandelagen. Därutöver föreslår utredningen att det ska införas en möjlighet för Migrationsverket att anvisa en kommun som ska ordna boende för asylsökande, när tillströmningen av asylsökande har varit eller kan förväntas bli särskilt omfattande och det är nödvändigt för att tillgodose behovet av platser på asylboenden. Kommunerna ska också ordna boende för personer som fortsätter att omfattas av mottagandelagen efter att ha flyttat till en kommun som anvisats enligt bosättningslagen. Förslagen redovisas i det följande.

8.5.1 Boende för asylsökande i extraordinära situationer

Utredningens förslag: Migrationsverket ska få anvisa en kommun som ska ordna boende för asylsökande om tillströmningen av asylsökande har varit eller kan förväntas bli särskilt omfattande och det är nödvändigt för att tillgodose behovet av boendeplatser.

De boenden som kommunerna ordnar ska enligt mottagandelagen jämföras med Migrationsverkets asylboenden. Bestämmelsen ska kompletteras med en befogenhet för anvisade kommuner att ordna boende för asylsökande.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen har i uppdrag att analysera om och i sådana fall hur regelverket för mottagande av asylsökande bör anpassas för att förbättra möjligheterna att tillhandahålla insatser vid extraordinära situationer i flyktingmottagandet. I kapitel 5 och 7 har utredningen föreslagit att regeringen ska kunna meddela föreskrifter om undantag från de bestämmelser som rör skyldigheten för personer som sökt asyl att bo på asylboende. Sådana föreskrifter ska kunna meddelas när tillströmningen av asylsökande har varit eller kan förväntas bli särskilt omfattande och det bedöms vara nödvändigt för att tillgodose behovet av platser på asylboenden. Förslaget är tänkt att fungera som en ventil för situationer då antalet asylsökande som kommer till Sverige ökar på ett sätt som innebär att det blir svårt för Migrationsverket att tillhandahålla plats på asylboende till alla.

I uppdraget att analysera behovet av anpassningar i regelverket omfattas även frågan om kommuner eller regioner bör ha en lagstadgad skyldighet eller möjlighet att bistå staten med tillfälliga boenden eller andra liknande insatser i situationer som kan medföra oförutsedda och större fluktuationer i antalet asylsökande som kommer till Sverige. I dag finns ingen sådan skyldighet. Möjligheterna för kommuner och regioner att bistå med sådana insatser på frivillig väg är också begränsade, med hänsyn bland annat till kommunernas befogenheter enligt kommunallagen (2017:725) och att personer som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. har en begränsad rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen. Mot denna bakgrund har kommunernas befogenhet att ordna boende för ensamkommande barn och personer som har sökt eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd reglerats uttryckligen i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (prop. 2005/06:46 och prop. 2021/22:250 särskilt s. 13 f.).

Utredningen bedömer att det bör införas en möjlighet för kommuner att bistå Migrationsverket med att ordna boende för asylsökande i extraordinära situationer. Som framhållits i delbetänkandet, är det inte realistiskt att Migrationsverket ska ha en beredskap för att kunna ordna tillräckligt med boendeplatser i alla situationer som kan tänkas uppstå då antalet asylsökande som kommer till Sverige ökar oförutsatt och drastiskt (SOU 2022:64 s. 172 ff.). I sådana lägen är det angeläget att regelverket för mottagande av asylsökande möjliggör att andra boendelösningar kan användas, och att även kommu-

nernas boendekapacitet kan nyttjas. Det skulle också innebära att möjligheten att meddela undantagsföreskrifter som tillfälligt tillåter eget boende kan användas i sista hand, när andra alternativ framstår som uttömda.

Utredningen bedömer sammanfattningsvis att även kommunernas boendekapacitet bör kunna nyttjas i extraordinära situationer. Däremot kan utredningen inte se några skäl för att införa andra regler om att kommuner eller regioner ska kunna bistå Migrationsverket med insatser.

Migrationsverket ska kunna anvisa en kommun som ska ordna boende för asylsökande

Mottagandelagen bör alltså möjliggöra att kommuner kan bistå med boende för asylsökande när det uppstår extraordinära situationer i mottagandet. En sådan reglering skulle kunna åstadkommas på olika sätt. Ett alternativ kan vara att enbart ge kommunerna befogenhet att ordna boende för asylsökande utan att reglera när och på vilket sätt det ska ske. Det skulle innebära att det blir ett frivilligt åtagande för kommunerna, och att överenskommelser behöver träffas i varje enskilt fall. Enligt utredningens bedömning finns det emellertid en risk att en sådan lösning inte skulle vara tillräckligt effektiv när ett stort antal boendeplatser behöver ordnas under kort tid. Dessutom kan det få till följd att vissa kommuner tar ett större ansvar för att ordna boende än andra, och att fördelningen mellan kommunerna således blir ojäm. Det framstår därför som mer ändamålsenligt att regleringen utformas på ett sätt som innebär att alla kommuner får en skyldighet att ordna boende när förutsättningarna är uppfyllda.

Utredningen föreslår att regleringen ska utformas på motsvarande sätt som när det gäller möjligheten att anvisa en kommun som ska ordna boende för personer som har sökt eller beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd. Bestämmelserna har utformats för situationer då ett stort antal personer oförutsett kan behöva tas emot under kort tid, och för att åstadkomma en jämn fördelning av ansvaret mellan Migrationsverket och landets kommuner. Dessutom finns det ett etablerat system för anvisningar som bör kunna tillämpas även i förhållande till asylsökande.

I lagen om mottagande av asylsökande m.fl. anges att Migrationsverket får anvisa en kommun som ska ordna boende åt personer som

har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd, utan att några särskilda förutsättningar behöver vara uppfyllda. När massflyktsdirektivet är aktiverat ligger det också i sakens natur att det rör sig om en exceptionell situation. När det däremot gäller asylsökande bör möjligheten att anvisa inte gälla generellt, utan bara när mottagandet är särskilt stort. Utredningen föreslår att Migrationsverket ska kunna besluta om sådana anvisningar under samma förutsättningar som regeringen enligt utredningens förslag ska kunna besluta om undantagsföreskrifter, det vill säga när tillströmningen av asylsökande har varit eller kan förväntas bli särskilt omfattande och det är nödvändigt för att behovet av platser på asylboenden ska kunna tillgodoses (se vidare avsnitt 5.8 och SOU 2022:64 s. 172 ff.). När sådana situationer uppkommer framstår det som rimligt att även kommunerna får ett ansvar för att ordna boende åt asylsökande. En bedömning kommer då också att kunna göras av vilken eller vilka åtgärder som bör vidtas med hänsyn till den aktuella situationen och den förväntade utvecklingen.

När det gäller anvisning av personer som har sökt eller beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd anges även i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. att regeringen får meddela föreskrifter, bland annat om det antal utlänningar som det finns behov av att anvisa enligt bestämmelsen under en viss period. Sådana föreskrifter har meddelats genom förordningen (2022:1008) om anvisning av en kommun som ska ordna boende för vissa utlänningar. Syftet är att fördelningen av skyldigheten att anordna boende mellan Migrationsverket och kommunerna ska kunna anpassas till aktuella förhållanden (prop. 2021/22:250 s. 31). Utredningen föreslår att detta även ska gälla för möjligheten att anvisa asylsökande. För att Migrationsverket ska kunna besluta om anvisningar i sådana situationer kommer det alltså krävas att regeringen anser att förutsättningarna för anvisning är uppfyllda och har gjort en bedömning av antalet asylsökande som ska kunna anvisas. Mot den bakgrunden bör förslaget inte kunna leda till att kommunerna i praktiken får ansvar för boende för asylsökande i andra situationer än de som har varit avsikten.

Även i övrigt ska de bestämmelser som gäller anvisningar av personer som har sökt eller beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd gälla vid anvisning av asylsökande. Detta innebär bland annat att samma hänsyn ska tas vid fördelningen av anvisningar

(3 b § LMA), att beslut om anvisning inte ska kunna överklagas (22 § första stycket LMA) och att regeringen även ska få meddela föreskrifter om vissa andra frågor än hur många som ska anvisas (23 a § LMA).

Förslaget ska gälla asylsökande i bemärkelsen personer vars asylansökan inte har avgjorts genom ett slutligt beslut. Efter att uppehållstillstånd har beviljats, ett beslut om avvisning eller utvisning har meddelats eller prövningen har avslutats på annat sätt ska Migrationsverket alltså inte kunna besluta om anvisning med stöd av bestämmelsen.

Det införs även en bestämmelse i mottagandelagen som innebär att kommunerna får befogenhet att ordna boende för personer som anvisas.

Kommunens ansvar för boendet

En kommun som anvisas att ordna boende för asylsökande tar över Migrationsverkets ansvar för boendet. Det gäller även i dag i förhållande till personer som har sökt eller beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd. I kapitel 9 utvecklas vad ansvaret innebär.

Såväl boendet som eventuella insatser ordnas med stöd av mottagandelagen. Migrationsverket behåller ansvaret för övrigt bistånd enligt mottagandelagen, det vill säga dagersättning, särskilt bidrag och övergångsersättning.

Kommunens ansvar för boendet kvarstår så länge personen har rätt till logi enligt mottagandelagen och Migrationsverket inte tilldelar denne en plats på myndighetens boende. Ansvaret kan alltså även kvarstå efter att asylansökan har avgjorts genom ett beslut som har fått laga kraft.

De som har bott i ett boende som har ordnats av en anvisad kommun när asylansökan prövas kan komma att omfattas av anvisning enligt bosättningslagen efter att uppehållstillstånd har beviljats. Det kan, med nuvarande regelverk om bosättning, leda till att en annan kommun anvisas än den som har ordnat boendet under asyltiden. När det gäller personer som har haft uppehållstillstånd med tillfälligt skydd som folkbokförs har reglerna om anvisning nyligen sett över. För dessa personer gäller att om den nyanlände bor i ett boende som en kommun har ordnat efter en anvisning ska anvisningen i första

hand avse samma kommun (jämför 8 a § förordning (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrade för bosättning).

När det gäller asylsökande bör det dock framhållas att de även i andra situationer kommer att behöva flytta i samband med att uppehållstillstånd beviljas, och att förslaget om anvisning av asylsökande enligt mottagandelagen inte behöver innebära att det blir fler flyttar än vad det hade blivit om personen hade bott på Migrationsverkets boenden.

Närvarokontroll och andra åtgärder på kommunens boenden

Möjligheten att anvisa en kommun som ska ordna boende för asylsökande ska alltså gälla under samma förutsättningar som möjligheten att meddela föreskrifter om undantag från de bestämmelser som rör skyldigheten att bo på asylboende. När tillströmningen av asylsökande har varit eller kan förväntas bli särskilt omfattande och det bedöms vara nödvändigt att tillåta anvisningar eller meddela undantagsföreskrifter för att tillgodose behovet av boendeplatser kommer regeringen att kunna göra en bedömning av vilka åtgärder som bör vidtas med hänsyn till de aktuella omständigheterna. Förslagen utgör inga begränsningar i möjligheten att tillämpa de olika åtgärderna var för sig eller tillsammans. Migrationsverket kan alltså få möjlighet att anvisa kommuner som ska ordna boende samtidigt som de asylsökande får möjlighet att bo i eget boende, eller så kan något av förslagen tillämpas.

De boenden som kommunerna ordnar ska enligt mottagandelagen jämföras med Migrationsverkets asylboenden. Om det inte har meddelats några undantagsföreskrifter som tillåter eget boende kommer asylsökande således att vara skyldiga att bo på det boende som har ordnats av den anvisade kommunen. De kommer också att vara skyldiga att delta i närvarokontroll på boendet och att vistas inom det län där boendet är beläget. Migrationsverket behåller ansvaret för att kontrollera att skyldigheterna efterlevs och för att åtgärder vidtas om de åsidosätts. När det gäller närvarokontrollen har utredningen föreslagit att närmare bestämmelser om bland annat tillvägagångssätt ska regleras i förordning eller föreskrifter (se avsnitt 5.2.2). Vid behov kan det även omfatta bestämmelser om hur närvarokontroll ska genomföras på boenden som ordnas av en kommun.

I kapitel 11 föreslår utredningen att Migrationsverket och de kommuner som anvisas att ordna boende för asylsökande ska vara skyldiga att lämna vissa uppgifter till varandra.

Den kommunala självstyrelsen

Förslaget innebär att kommunerna åläggs en skyldighet att bistå Migrationsverket med att ordna boenden, vilket får anses utgöra en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. En sådan inskränkning bör enligt 14 kap. 3 § regeringsformen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

När möjligheten infördes att anvisa en kommun som ska ordna boende åt personer som har sökt eller beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd bedömde regeringen att ändamålet med förslagen, att lösa den akuta boendefrågan och åstadkomma en jämn fördelning mellan kommuner för boenden, inte kunde tillgodoses på ett mindre ingripande sätt (prop. 2021/22:250 s. 36 f.).

Utredningen bedömer att motsvarande skäl gör sig gällande i förhållande till förslaget om att Migrationsverket ska kunna anvisa en kommun som ska ordna boende för asylsökande. Detta gäller särskilt med hänsyn till att en sådan möjlighet ska förutsätta att tillströmningen av asylsökande har varit eller kan förväntas bli särskilt omfattande och det bedöms vara nödvändigt för att tillgodose behovet av platser på asylboenden. I sådana situationer framstår det som särskilt angeläget att det finns en beredskap för att snabbt kunna ordna andra boendelösningar enligt ett befintligt system och att alla kommuner är med och bidrar. Detta skulle sannolikt inte kunna uppnås genom frivilliga åtaganden för kommunerna. Systemet med anvisningar har också utformats utifrån principen att den kommunala självstyrelsen inte ska inskränkas mer än vad som är nödvändigt.

8.5.2 Boende för personer som omfattas av mottagandelagen efter anvisning enligt bosättningslagen

Utredningens förslag: Kommunerna ska ordna boende för personer som har flyttat dit efter anvisning enligt bosättningslagen och som fortsätter att omfattas av mottagandelagen. Kommunerna ska ha en rätt till ersättning för sådant boende så länge personen omfattas av mottagandelagen.

Skälen för utredningens förslag

Som tidigare redovisats har utredningen föreslagit att personer som har uppehållstillstånd ska upphöra att omfattas av mottagandelagen när de folkbokförs, eller, om det sker senare, när de flyttar till en kommun efter anvisning enligt bosättningslagen. Detta innebär att det kan komma att uppstå situationer då personer fortsätter att omfattas av mottagandelagen efter att de har flyttat till den anvisade kommunen. Anledningen till att utredningen har föreslagit en sådan lösning är att de som beviljas uppehållstillstånd ska omfattas av mottagandelagen till dess att de kan få exempelvis etableringsersättning eller bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken, vilket innebär att de normalt inte kommer att bli aktuella för ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (se kapitel 4). Samtidigt bör flytten till den anvisade kommunen inte fördröjas på grund av att folkbokföringen drar ut på tiden.

Förslaget innebär emellertid att det kan komma att uppstå oklarheter kring hur det faktum att personen fortsätter att omfattas av mottagandelagen påverkar den anvisade kommunens skyldighet att ta emot personen för bosättning i kommunen. I regelverket om bosättning anges det inte närmare vad denna skyldighet innebär. I praktiken står det dock klart att kommunen har ett ansvar för att ordna någon form av boende (jämför prop. 2015/16:54 s. 18 och 39). De som tas emot av kommunen betalar själva för boendet.

När personer omfattas av mottagandelagen efter att ha flyttat till en anvisad kommun fortsätter Migrationsverket att ha huvudansvaret för mottagandet. Utredningen bedömer att grunden för att kommunerna ska kunna ordna boende åt sådana personer följer av lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosätt-

ning (bosättningslagen). Utredningen bedömer vidare att ansvaret för att ordna boende för personer som fortsätter att omfattas av mottagandelagen inte bör dubbelregleras genom att kommunerna även ges ett ansvar för att ordna boende enligt mottagandelagen. Utredningen föreslår därför inte någon sådan reglering i mottagandelagen.

Kommunerna ska ordna boende för personer som omfattas av mottagandelagen efter att ha flyttat till en kommun som anvisats enligt bosättningslagen

Utredningen föreslår att det ska införas en bestämmelse i mottagandelagen om att personer med uppehållstillstånd har rätt till plats på ett asylboende under förutsättning att de får omfattas av en anvisning till en kommun enligt bosättningslagen. Kommunerna ska ordna boende för personer som har flyttat dit efter anvisning enligt bosättningslagen och som fortsätter att omfattas av mottagandelagen efter flytten. Det rör sig som nämnts om personer som ännu inte har blivit folkbokförda vid tidpunkten. Förslaget innebär att kommunen tar över Migrationsverkets ansvar för att ordna boende enligt mottagandelagen. Ansvaret inträder när personen flyttar till kommunen och gäller tills personen blir folkbokförd och således upphör att omfattas av lagen.

Under perioden mellan flytt och folkbokföring ska alltså personens rätt till plats på asylboende enligt mottagandelagen tillgodoses av kommunen. Mandatet för att ordna boende följer så som konstaterats ovan dock redan av bosättningslagen. Detta innebär bland annat att boendet, liksom övriga asylboenden, ska vara möblerat och kostnadsfritt för personer som saknar egna medel. Kommunerna ska i sin tur ha rätt till ersättning för kostnaden från Migrationsverket. Ekonomisk ersättning ska även utgå enligt mottagandelagen så länge personen omfattas av den.

Sammantaget får förslagen till följd att kommunerna under en inledande period efter mottagandet enligt bosättningslagen får ansvar för att personens rätt till boende enligt mottagandelagen uppfylls. Efter att personen har folkbokförts har kommunen inte längre något ansvar för att tillgodose personens rätt till boende enligt mottagandelagen, utan då gäller i stället det ansvar som kan anses följa av regelverket för bosättning. Kommunerna bör ha som målsättning att en

person ska kunna bo kvar i samma boende efter att han eller hon har upphört att omfattas av mottagandelagen.

Det primära syftet med regelverket om bosättning är att fördela mottagandet av nyanlända mellan landets kommuner. Detta påverkas inte av utredningens förslag.

Den kommunala självstyrelsen

Förslaget om att kommunerna ska tillgodose rätten till boende för personer som fortsätter att omfattas av mottagandelagen när de flyttar till en kommun som anvisats enligt bosättningslagen kan anses utgöra en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Förslaget innebär att kommunerna åläggs en skyldighet att tillgodose rätten till boende för personer som fortfarande omfattas av Migrationsverkets ansvar, och påverkar således ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna. I praktiken innebär utredningens förslag dock att tidpunkten för när kommunerna får det fulla ansvaret för en nyanländ i sådana situationer förskjuts, genom att Migrationsverket behåller det huvudsakliga ansvaret för bistånd under längre tid än vad som är fallet enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. i dag. Detta bör få till följd att ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen kommer att utgå i betydligt mindre omfattning till nyanlända som har omfattats av regelverket för mottagande av asylsökande. Det gäller både i förhållande till personer som anvisas enligt bosättningslagen och som bosätter sig själva i en kommun.

Som tidigare angetts, finns det också skäl att utgå från att handläggningstiderna för folkbokföringsärenden för målgruppen kommer att gå snabbare framöver till följd av ett förbättrat informationsutbyte mellan Migrationsverket och Skatteverket (se kapitel 4 och 11). I många fall bör de som anvisas enligt bosättningslagen kunna bli folkbokförda innan de flyttar till kommunen, och annars bör det i vart fall röra sig om en begränsad period mellan flytt och folkbokföring.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen sammantaget att inskränkningen i den kommunala självstyrelsen får anses vara proportionerlig.

8.5.3 Kommuners rätt till ersättning för boendet

I lagen om mottagande av asylsökande m.fl. anges att en kommun som har lämnat bistånd enligt lagen har rätt till ersättning från staten för biståndet (23 § LMA). Bestämmelsen ska föras över till mottagandelagen, vilket innebär att kommunerna även ska ha rätt till ersättning när de ordnar boende för asylsökande. När det gäller en kommuns rätt till ersättning för kostnader för boende för personer som har anvisats enligt bosättningslagen i enlighet med utredningens förslag föreslås detta framgå av en ny ersättningsbestämmelse i förordningen (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. Regelverket för statlig ersättning behandlas i kapitel 10.

9 Lagens förhållande till socialtjänstlagen

9.1 Gränsdragning mot socialtjänstlagen

En central del av utredningens arbete består av en översyn av gränsdragningen mot andra regelverk, däribland socialtjänstlagen (2001:453). Det finns ett behov av att se över vilka förmåner och insatser som ska erbjudas av Migrationsverket inom ramen för det bistånd som lämnas enligt mottagandelagen och tydliggöra hur dessa kan samordnas med kommunernas insatser enligt socialtjänstlagen. I översynen ska även beaktas att utredningen har ett övergripande uppdrag att säkerställa att det regelverk som föreslås är modernt och ändamålsenligt. Enligt utredningens direktiv ska inriktningen för arbetet vara att fokusera på de otydligheter och brister som finns i nuvarande ordning, inte på att förändra mottagandesystemet som helhet. Enkelhet, överskådlighet och konsekvens bör eftersträvas. Enligt regeringen är det en given utgångspunkt att enskilda inte ska ha rätt till bistånd eller insatser av samma slag enligt flera olika regelverk samtidigt eller under en längre tid än de olika regelverken medger (dir. 2021:71).

Nedan följer en genomgång av den nuvarande gränsdragningen mellan lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) och socialtjänstlagen (SoL), de förmåner och insatser som kan utgå enligt båda regelverken och hur Migrationsverkets och kommunernas ansvar kommit att uttolkas i rättspraxis. I nästa avsnitt följer utredningens överväganden och förslag.

9.1.1 Gränsdragningsproblematik

I lagen om mottagande av asylsökande m.fl. regleras bland annat rätten till boende och ekonomiskt bistånd för asylsökande och personer med tillfälligt skydd. Utgångspunkten enligt lagen är att staten, genom Migrationsverket, ansvarar för mottagandet och det bistånd som ska lämnas i form av boende och ekonomiskt bistånd. Personer som omfattas av lagen har inte rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen för *förmåner av motsvarande karaktär*, eller för bostadskostnader (1 § andra stycket LMA). Bestämmelsen infördes i samband med lagens tillkomst. I förarbetena framhölls att den som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. normalt inte bör kunna anses vara berättigad till bistånd till sin försörjning enligt socialtjänstlagen. Det bistånd enligt socialtjänstlagen som avsågs var bistånd som utfyllnad till vad en asylsökande kan erhålla enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl., och det framhölls att andra former av bistånd självfallet bör gälla även för asylsökande m.fl. (prop. 1993/94:94, *Mottagande av asylsökande m.fl.*, s. 93 f.).

Utlänningar som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. har således en mer begränsad rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen. Det är emellertid inte helt klart vad som innefattas i det bistånd som kan lämnas enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och vad som därmed utgör förmåner av motsvarande karaktär, som personer som omfattas av lagen därför inte har rätt att få från kommunerna enligt socialtjänstlagen.

Av lagens ordalydelse och av rättspraxis följer att en person som omfattas av lagen inte har rätt till ekonomiskt bistånd i form av försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen, eftersom det är avsett att täcka behov av samma slag som det ekonomiska bistånd som lämnas enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Bistånd kan då inte heller lämnas i form av nödbistånd med stöd av 4 kap. 3 § socialtjänstlagen, eftersom den paragrafen förutsätter att försörjningsstöd enligt 1 § alls kan komma i fråga (HFD 2017 ref. 33). När det gäller andra former av bistånd än ekonomiskt bistånd är rättsläget däremot oklart.

Det är framför allt insatser som är nära förknippade med boendet som i dag leder till gränsdragningsproblem. Det handlar till exempel om insatser i form av skyddat boende, hemtjänst samt personlig hjälp med aktiviteter i det dagliga livet och särskilda insatser till personer med funktionsnedsättning. Detta har lett till att Migrationsverket och

kommunerna ibland gör olika bedömningar av vad som ryms inom Migrationsverkets ansvar att erbjuda boende (logi) och vilket bistånd enligt socialtjänstlagen som således kan anses vara av motsvarande karaktär.

I förarbetena till lagen om mottagande av asylsökande m.fl. framhölls att mottagandet av asylsökande så långt möjligt måste vara individuellt anpassat med särskilda hänsynstaganden till barn, krigsskadade och andra med särskilda behov, samt att den som behöver särskild omvårdnad givetvis måste få sådan anpassad till behoven. Dåvarande Statens invandrarverk skulle enligt förarbetena ha ansvar för att de asylsökande som inte kunde ordna bostad på egen hand togs emot på förläggning och i övrigt fick det mottagande som erfordrades för att tillgodose de särskilda behov som kunde finnas. Det uttalades att asylsökande som bor på Migrationsverkets anläggningsboende har tillgång till ett omfattande socialt stöd och att där finns särskild kompetens för att arbeta med den problematik som asylsituationen medför. Det uttalades emellertid även att asylsökande som bodde i eget boende skulle kunna få vissa hjälpinsatser av vistelsekommunen med stöd av socialtjänstlagen, men att det inte skulle gälla sådant bistånd som den asylsökande hade rätt till enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Som exempel på när vistelsekommunen skulle ha skyldigheter enligt socialtjänstlagen nämndes att asylsökande barn- och ungdomar skulle ha samma skydd mot till exempel vanvård som barn som är bosatta i landet (prop. 1993/94:94 s. 26 f. och 35 f.).

Förhållandet mellan lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och socialtjänstlagen berördes även i de förarbeten som behandlade genomförandet av massflyktsdirektivet¹ i svensk rätt. I förarbetena uttalades att Migrationsverket kan träffa särskilda avtal med lands- och kommuner om insatser av liknade natur som de insatser som ges enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade och socialtjänstlagen i det enskilda fallet. Det framhölls också att särskilt bidrag får lämnas enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. för de merkostnader som personer med funktionsnedsättning kan åsamkas för att kunna uppnå en skälig livsföring (prop. 2001/02:185, *Upphållstillstånd med tillfälligt skydd vid massflykt*, s. 79). Migrationsverket har tidigare ingått avtal om vissa insatser med regioner och kommu-

¹ Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta.

ner. Det anses emellertid inte längre vara möjligt utan uttryckligt lagstöd, bland annat med hänsyn till upphandlingsregler och regleringen om kommunernas befogenheter.

Som tidigare angetts är det inte heller klart i vilken mån utlänningar som inte är bosatta i Sverige överhuvudtaget har rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen. I rättspraxis har uttalats att utlänningar som varken har uppehållstillstånd eller uppehållsrätt endast i undantagsfall kan ha rätt till bistånd utöver vad som krävs för att undvika en akut nödsituation (se HFD 2018 ref. 39 samt RÅ 1995 ref. 70 och HFD 2014 ref. 37). Det är således inte heller klart vilket bistånd asylsökande har rätt till när det gäller förmåner som inte bedöms vara av motsvarande karaktär som det bistånd som kan utgå enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

9.1.2 Bistånd enligt socialtjänstlagen

En kommun har enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Det innebär ett ansvar för alla som vistas inom kommunens gränser oavsett skälet till vistelsen. Vistelsens art kan ha betydelse för det bistånd som ska ges. Det har även betydelse om det behov av stöd och hjälp som finns kan tillgodoses på annat sätt än via den kommunala socialtjänsten.

Personer som inte själva kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt kan ha rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt. Detta framgår av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Bestämmelsen reglerar enskildas rätt till bistånd enligt lagen och omfattar både ekonomiskt bistånd och andra insatser för stöd, vård och omsorg.

Ekonomiskt bistånd kan lämnas antingen för försörjning, i form av försörjningsstöd, eller för livsföringen i övrigt. Försörjningsstöd lämnas dels med ett belopp enligt riksnorm som ska täcka kostnader för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning och telefon, dels för faktiska skäliga kostnader för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa. Bistånd för livsföringen i övrigt kan lämnas för behov som uppstår då och då. Det kan till exempel avse kostnader för tandvård, glasögon, vård och medicin,

hemutrustning, spädbarnsutrustning, umgänge med barn, flyttkostnad eller begravning. Om det finns särskilda skäl kan kostnaderna beräknas till en högre eller lägre nivå. En lägre nivå kan till exempel vara aktuellt när den enskilde befinner sig i en nödsituation och därför har behov av ett tillfälligt, reducerat bistånd. Sådant bistånd kallas även för nödbistånd.

Andra insatser för stöd, vård och omsorg kan avse bistånd av flera olika slag. Sveriges kommuner och regioner (SKR) har genomfört en kartläggning av vilka olika typer av insatser som ges av socialtjänsterna i dag (Sveriges Kommuner och Regioner, *Kartläggning av socialtjänstens insatser*, 2022). I kartläggningen har insatserna kategoriserats i sex verksamhetsområden: barn och unga, äldre, funktionshinder, missbruk och beroende, socialpsykiatri och våld i nära relationer. De vanligaste insatserna som gavs inom respektive verksamhetskategori var enligt kartläggningen följande.

- Barn och unga: familjehem, hem för vård eller boende (HVB), kontaktperson, kontaktfamilj, jourhem, SiS ungdomshem, familjebehandling, föräldrastöd och stödboende.
- Äldre: särskilt boende/vård- och omsorgsboende, växelvård/ korttidsboende, hemtjänst, personliga omvårdnadsinsatser, hjälp vid måltid, tillsyn, trygghetslarm, avlösning, samt särskilt boende/ vård- och omsorgsboende anpassat för personer med demenssjukdom.
- Funktionshinder: boendestöd, trygghetslarm, ledsagning, korttidsplats/korttidsvistelse, kontaktperson, hemtjänst, sysselsättning, särskilt boende/gruppboende, dagverksamhet och personligt ombud.
- Missbruk och beroende: hem för vård eller boende (HVB), återfallsprevention, rådgivning och stöd till personer med missbruk samt till anhöriga eller familjer, motiverande samtal och boendestöd.
- Socialpsykiatri: kontaktperson, sysselsättning, personligt ombud, träffpunkter, mötesplatser, café eller liknande, ledsagning, trygghetslarm, hemtjänst, rådgivning och stöd samt motiverande samtal.
- Våld i nära relationer: skyddat boende för våldsutsatta kvinnor, rådgivning och stöd, stöd i andra myndighetskontakter, stöd vid akut behov av ekonomiskt bistånd, säkerhetsplanering och genom-

gång av säkerhet, stöd vid byte av bostadsort, skyddat boende med kompetens om hedersrelaterat våld, motiverande samtal och tillfälligt boende.

Utöver de vanligaste insatserna inom respektive verksamhetsområde förekommer bland annat flera insatser i form av utbildning, stöd, samtal och behandling med olika inriktningar samt insatser som rör bostadsanpassning och hjälpmedel. Boendeinsatser förekommer inom alla verksamhetsområden, både i form av insatser i det egna hemmet och särskilda boendeformer. Utöver vård- och omsorgsboenden, hem för vård och boende, skyddade boenden och korttidsboenden finns det till exempel gruppboenden, trygghetsboenden och stödboenden för olika målgrupper.

Bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen lämnas i regel efter en individuell behovsprövning. En grundläggande förutsättning för att någon ska ha rätt till bistånd är att han eller hon själv saknar förmåga att tillgodose sitt hjälpbehov. Detta innebär att den enskilde är skyldig att efter förmåga bidra till sin försörjning, till exempel genom att aktivt verka för att skaffa sig ett arbete. Som framgår av bestämmelsen har en person inte heller rätt till bistånd om hjälpbehovet kan tillgodoses på annat sätt eller av en annan huvudman. Bistånd enligt socialtjänstlagen är således subsidiärt till bistånd som kan utgå enligt andra regelverk. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska också utformas så att det stärker den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv (4 kap. 1 § fjärde stycket SoL).

Socialnämnden får enligt 4 kap. 2 § socialtjänstlagen ge bistånd även om förutsättningarna enligt 4 kap. 1 § inte är uppfyllda, om det finns skäl för det. Sådant bistånd brukar kallas för frivilligt bistånd. Bestämmelsen ger inte enskilda någon rätt till bistånd som kan prövas av domstol.

Som tidigare nämnts har det tillsatts en kommitté som bland annat har i uppdrag att analysera och ta ställning till på vilket sätt personer som kommer till Sverige som nyanlända ska kvalificera sig till bland annat ekonomiskt bistånd (dir. 2023:149). Utredningen om drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet (§ 2022:16) har också flera uppdrag som rör ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (dir. 2022:124).

9.1.3 Bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. kan utgå i form av logi, dagersättning, särskilt bidrag och bostadsersättning.

Dagersättningen utgör bistånd för den dagliga livsföringen (17 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl., LMA). Den är avsedd att täcka kostnader för livsmedel, kläder och skor, fritidsaktiviteter, hygienartiklar och andra förbrukningsvaror, samt vissa avgifter för vård och läkemedel. När fri kost serveras på boendet lämnas en reducerad dagersättning (5 § förordningen [1994:361] om mottagande av asylsökande m.fl., FMA). Särskilt bidrag kan lämnas för andra kostnader som uppstår på grund av särskilda behov och som är nödvändiga för en dräglig livsföring. Det kan till exempel röra sig om vinterkläder, glasögon, kosttillskott, hjälpmedel vid funktionsnedsättning och spädbarnsutrustning (18 § LMA och 7 § FMA). Bostadsersättning kan lämnas till personer som har fått en anställning och behöver flytta till en ort där Migrationsverket saknar möjligheter att erbjuda boende för att kunna påbörja anställningen (16 § LMA och 4 § FMA). Som redovisats i kapitel 8, har utredningen föreslagit att bostadsersättningen ska tas bort, men att övrigt bistånd som kan utgå enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. även ska kunna utgå enligt mottagandelagen.

När det gäller logi framgår det av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. att Migrationsverket ska erbjuda en plats på en förläggning (3 och 14 §§ LMA). För ensamkommande barn och personer som har sökt eller beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd kan Migrationsverket i stället anvisa en kommun som ska ordna boende (3 § första och andra stycket LMA). Det som i lagtexten benämns förläggning omfattar alla sorters boenden som Migrationsverket ordnar för personer som omfattas av lagen. I dag har Migrationsverket såväl kollektiva korridorsboenden som enskilda lägenheter i hela landet. Myndigheten har också särskilda boenden för personer med stort omvårdnadsbehov, så kallade boenden för stöd och omvårdnad. Sådana boenden är bemannade dygnet runt och har tillgång till sjukvårdsutbildad personal. Vissa av dessa har karaktären av äldreboende. Enligt Migrationsverket kan det dock ifrågasättas om det ingår i verkets ansvar för logi att tillhandahålla sådana boenden.

Utöver det bistånd som kan ges enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. har de som omfattas av lagen normalt rätt till viss subventionerad sjukvård och utbildning. Vuxna har rätt till vård och tandvård som inte kan anstå, mödrahälsovård, vård vid abort och preventivmedelsrådgivning, medan barn har rätt till subventionerad sjukvård i samma omfattning som bosatta. Barn har också rätt till utbildning, bland annat i form av förskola, förskoleklass och grundskola, samt gymnasieutbildning om den påbörjas före 18 års ålder (se kapitel 10 för mer information om bistånd och insatser enligt andra regelverk).

9.1.4 Gränsdragning i domstolspraxis

Den nuvarande gränsdragningen i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. innebär att det är upp till rättstillämpningen att avgöra vilka insatser som omfattas av begreppet boende (logi) och vad som kan utgöra bistånd av motsvarande karaktär och som således faller på den aktör som har ansvaret för boendet enligt lagen. Det finns ett antal avgöranden från kammarrätterna som berör ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och kommunerna för olika typer av insatser för stöd, vård och omsorg varav flera är kopplade till boendet. I flera av kammarrättsavgörandena har Migrationsverket ansetts ha ett förhållandevis långtgående ansvar att göra anpassningar inom ramen för mottagandet och skyldigheten att tillhandahålla boende. Utvecklingen i kammarrättspraxis har samtidigt inte prövats av Högsta förvaltningsdomstolen.

En dom från Kammarrätten i Göteborg meddelad den 31 maj 2023, mål nr 31-23, gällde en asylsökande sexårig pojke som bodde på Migrationsverkets boende och hade trakeostomi. Han hade ansökt om bistånd enligt socialtjänstlagen i form av övervakning och medicinsk omvårdnad nattetid. Behoven ansågs vara så omfattande att de inte kunde tillgodoses av hans mamma, som var ensam vårdnadshavare. Kammarrätten bedömde, mot bakgrund av uttalandena i förarbetena till lagen om mottagande av asylsökande m.fl., att de insatser som ansökan avsåg skulle anses ingå i det slag av särskild omvårdnad som utgör en sådan anpassning av mottagandet som Migrationsverket ska göra, och att Migrationsverket således hade ansvaret för att tillgodose pojkens behov av ett boende som motsvarar hans behov av

hjälp enligt lagen. Kommunens yttersta ansvar enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen ansågs dock innebära att pojken hade rätt till bistånd av kommunen till dess att insatserna kunde ges med stöd av lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

I en annan dom från Kammarrätten i Göteborg, meddelad den 2 februari 2023 i mål nr 4078-22, prövades en ansökan om bistånd från en person som hade uppehållstillstånd med tillfälligt skydd och således omfattades av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Personen, som bodde i eget boende, hade ansökt om bistånd i form av särskilt boende eller hemtjänst enligt socialtjänstlagen. Kammarrätten bedömde att rätten till bistånd i form av logi enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. innefattar ett boende som är anpassat efter och tillgodoser den enskildes behov av stöd och hjälp, till exempel vid funktionsnedsättningar på grund av ålder, och att det är Migrationsverkets ansvar att erbjuda ett boende där behoven tillgodoses. Personen hade således varken rätt till särskilt boende eller hemtjänst enligt socialtjänstlagen. En liknande bedömning har tidigare gjorts av Kammarrätten i Jönköping i mål nr 2654-19, vilken har uttalat att det enligt kammarrättens uppfattning ingår i Migrationsverkets uppgifter att tillhandahålla förläggningar där nödvändigt stöd till personer med funktionsnedsättningar ingår. Motsatt bedömning har dock gjorts av samma kammarrätt i mål nr 3279-03.

En annan dom från Kammarrätten i Göteborg (mål nr 1372-21) gällde frågan om en kommun hade rätt till ersättning av Migrationsverket för kostnaden för insatsen korttidsboende som kommunen enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen hade beviljat ett asylsökande barn med ett omfattande vårdbehov. Även om det saknas rätt till statlig ersättning för socialtjänstinsatsen betonade kammarrätten att detta inte fråntar kommunen sitt yttersta ansvar att värna om och tillgodose barns hjälpbehov enligt socialtjänstlagen eller annan lagstiftning.

Kammarrätten i Göteborg har vidare meddelat ett par domar som avser bistånd i form av boende på ett kommunalt ungdomsboende. Domarna gällde asylsökande som hade placerats på ungdomsboenden som ensamkommande barn och ansökt om att få bo kvar på boendet efter att Migrationsverket bedömt att de var vuxna. I målen bedömde kammarrätten att personernas hjälpbehov i första hand skulle tillgodoses inom ramen för lagen om mottagande av asylsökande m.fl., och att de inte hade visat att de var berättigade till bistånd enligt social-

tjänstlagen (Kammarrätten i Göteborg mål nr 1337-15, 73-17 och 949-17).

Kammarrätten i Göteborg har också tagit ställning till om en asylsökande skulle ha rätt till avlösarservice för sin dotter med funktionsnedsättning. Kammarrätten bedömde att det inte var fråga om sådant huvudsakligen ekonomiskt stöd som ges enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl., och att asylsökande kan ha rätt till avlösarservice om det är nödvändigt för att de ska uppnå en skälig levnadsnivå (mål nr 4591-17).

Det finns också en äldre dom från Kammarrätten i Stockholm som gäller skyddat boende. I målet hade en kommun begärt ersättning från Migrationsverket för kostnaden för skyddat boende som hade beviljats en person som ansågs vara tillståndssökande enligt 1 § första stycket 3 lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Tillståndssökande har enligt lagen rätt till dagersättning och särskilt bidrag av vistelskommunen, som i sin tur kan begära ersättning för kostnaden från Migrationsverket. Kammarrätten bedömde att kommunen kunde anses ha lämnat bistånd i form av särskilt bidrag, då kostnaden för skyddat boende kunde jämföras med sådana kostnader som uppstår på grund av särskilda behov och som är nödvändiga för en dräglig livsföring (mål nr 3966-07).

Slutligen finns det ett par domar som avser begravningskostnader. Kammarrätten i Stockholm har i mål nr 1284-07 bedömt att en asylsökandes dödsbo har haft rätt till ersättning enligt socialtjänstlagen för begravningskostnader. I målet framhölls att ersättning inte kunnat erhållas på något annat sätt, eftersom särskilt bidrag enligt lagen om mottagande av asylsökande bara kan lämnas till den asylsökande personligen. Av RÅ 2009 ref. 29 framgår också att en kommun inte är berättigad till ersättning från Migrationsverket för medel för begravning som lämnats till en asylsökandes dödsbo.

9.2 Överväganden och förslag

9.2.1 En tydligare ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna

Det finns flera oklarheter kring den nuvarande regleringen i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. om att personer som omfattas av lagen inte har rätt till förmåner enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen av

motsvarande karaktär. Oklarheterna påverkar både enskilda, kommunernas socialtjänster och Migrationsverket. De kan leda till att en person inte erbjuds insatser som han eller hon har rätt till. Det skulle också kunna leda till att en person beviljas dubbelt bistånd eller beviljas bistånd från en annan aktör än den som varit avsikten. Vidare finns en risk att kommunerna och domstolarna gör olika bedömningar i liknande fall och att enskilda därmed behandlas olika. Mot denna bakgrund är det angeläget att klargöra förhållandet mellan mottagandelagen och socialtjänstlagen. Regleringen bör vara ändamålsenlig och tydlig både för enskilda och för de aktörer som tillämpar den.

De förslag som utredningen lämnar innebär att möjligheten för personer som har sökt asyl att bo i eget boende tas bort och att det kommer att finnas starka påtryckningsmedel för att bo på Migrationsverkets boenden. Dessutom begränsas möjligheten för dessa att röra sig fritt i landet genom skyldigheten att vistas inom det län där asylboendet är beläget. Utredningen utgår i från att asylsökande i regel kommer att bo på större, kollektiva boenden som etableras på ett begränsat antal orter. Förslagen innebär stora förändringar gentemot i dag, då Migrationsverkets boendebestånd till övervägande del består av utspridda lägenheter, och majoriteten av de som har sökt asyl dessutom bor i eget boende. Detta kan förväntas leda till att staten får mer kontroll över personer som har sökt asyl och att kontakten mellan de enskilda och Migrationsverket förstärks, samtidigt som det bör framstå som mer avlägset för de enskilda att vända sig till kommunerna för stöd.

De personer som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd i ett inledande skede har nu börjat bli folkbokförda. Som redogjorts för har regeringen föreslagit lagändringar som innebär att personer med tillfälligt skydd ska kunna folkbokföras tidigare än vad nuvarande reglering medger. I propositionen *Förbättrade levnadsvillkor för utlänningar med tillfälligt skydd* (prop. 2023/24:151) föreslås bland annat att det ska bli möjligt för personer med tillfälligt skydd som befinner sig i Sverige att folkbokföra sig tidigare än vad nuvarande reglering medger. Detta i syfte att förbättra levnadsvillkoren och ge större möjligheter till etablering på arbetsmarknaden för gruppen. Personer som beviljas uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd kan också antas vistas här i mer än tre år och således bli folkbokförda. Ändringarna planeras träda i kraft den 1 november 2024 och innebär att det är redan efter att en skyddsbehövande haft uppehållstillstånd i

minst ett år som han eller hon kan folkbokföras och därmed upphör att omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Utifrån de aviserade ändringarna kommer skyddsbehövande fortfarande att omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. under tiden de söker skydd och det första året med tillstånd. Utredningens förslag innebär att personer med tillfälligt skydd och som omfattas av mottagandelagen inte ska ha någon skyldighet att bo på asylboende (se kapitel 8). De ska således ha rätt till förmåner enligt mottagandelagen oavsett om de bor på Migrationsverkets boende, boende som ordnas av en kommun eller om de ordnar boende på egen hand. Liksom när det gäller ensamkommande barn, kan Migrationsverket i dag anvisa en kommun som ska ordna boende för personer som har sökt eller beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd. Utredningen har föreslagit att denna möjlighet ska kvarstå, samt att kommuner även ska kunna anvisas att ordna boende för asylsökande om det uppstår extraordinära situationer i asylmottagandet (se kapitel 8). När en kommun ordnar boende för personer med tillfälligt skydd har kommunen i dag samma ansvar för boendet som Migrationsverket har i de fall verket har ansvar för att ordna boende (prop. 2021/22:250, *Åtgärder för en jämnare fördelning av boende för vissa skyddsbehövande*, s. 21).

Som kommer att utvecklas i nästkommande kapitel 10, innebär utredningens förslag också att det blir en tydligare avgränsning mellan regelverket för mottagande av asylsökande och personer med tillfälligt skydd och andra regelverk som reglerar bistånd och insatser. Det ska krävas både uppehållstillstånd och ett beslut om folkbokföring för att personer som har sökt asyl och personer som har sökt eller beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd ska få full tillgång till välfärdstjänster enligt andra regelverk.

9.2.2 Två tänkbara alternativ

Utredningen anser att det finns två tänkbara alternativ för att förtydliga ansvarsfördelningen mellan stat och kommun och för att klargöra vilken aktör som ansvarar för att bistå med sociala insatser till personer som omfattas av mottagandelagen.

Den mest långtgående förändringen skulle vara att Migrationsverket ensamt ges ett ansvar för att bistå med insatser när det är nöd-

vändigt för att personer som tar emot bistånd enligt mottagandelagen ska kunna tillgodose grundläggande behov. Detta skulle regleras genom en bestämmelse i mottagandelagen som anger att de som omfattas av lagen inte har rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Bestämmelsen skulle som utgångspunkt gälla allt slags bistånd som kan utgå enligt socialtjänstlagen, både bistånd av ekonomiskt slag och insatser för stöd, vård och omsorg. Det skulle innebära att de som omfattas av lagen inte kan vända sig till kommunernas socialtjänster och beviljas exempelvis boendeinsatser. Det är ett alternativ som ligger i linje med att Migrationsverket i kammarrättspraxis bedömts ha ett långtgående ansvar för att inom ramen för mottagandet erbjuda ett boende som är anpassat efter och tillgodoser den enskildes behov av stöd och hjälp och även bistår med olika insatser kopplade till boendet. Statens ansvar i förhållande till personer som omfattas av mottagandelagen skulle då inte nödvändigtvis motsvara det ansvar som kommunerna har för sina invånare enligt socialtjänstlagen utan kan begränsas till det som följer av internationellt rätt. Detta alternativ och vad en begränsning av ansvaret utifrån vad som följer av internationell rätt skulle kunna innebära utvecklas vidare under avsnitt 9.3 nedan.

Det som talar emot detta alternativ är bland annat att det innebär att Migrationsverket läggs på nya och arbetskrävande uppgifter som riskerar att försvåra för myndigheten att arbeta effektivt och ändamålsenligt med sina huvudsakliga uppgifter, däribland en snabb och rättssäker asylprövning och verkställande av avlägsnandebeslut. Det innebär exempelvis att Migrationsverket får ett uttalat ansvar för att bedöma en individs särskilda hjälpbehov i en avsevärt större omfattning än vad myndigheten gör i dag. Myndighetens personal måste även ta ställning till vilka insatser som tillgodoser den enskildes behov och se till att myndigheten själv utför eller upphandlar sådana insatser. Under en inledande period skulle sannolikt kompetens för att utföra biståndsbedömning och biståndsinsatser behöva upphandlas. En annan aspekt handlar om att de nya uppgifterna för myndigheten skulle medföra nya krav på stöd och tillsyn över verksamheten. Det här alternativet skulle sammantaget vara en stor förändring gentemot rådande ordning och ett genomförande skulle sannolikt behöva ske gradvis över en längre tid. Det bör även beaktas att den reform av mottagningssystemet som nu föreslås i sig kommer att betyda stora förändringar för Migrationsverket och dess verksamhet. En större del av myndighetens boendebestånd kommer att behöva förändras och

verksamheter med bland annat mottagningscenter, där asylsökande väntas bo, ska förberedas. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det i detta skede inte är lämpligt eller realistiskt att även förändra mottagandesystemet på detta sätt.

Ett mer renodlat alternativ är att ta tillvara den kompetens som finns hos Migrationsverket och kommunerna i dag och att utgå ifrån vilka insatser som redan till viss del ges av dessa aktörer. Detta är det alternativ som utredningen föreslår. Enligt utredningens bedömning är det effektivaste att Migrationsverket och kommunernas socialnämnder gör det som de är bäst på utifrån deras kärnverksamheter och att aktörerna inte läggs på nya eller väsensskilda uppgifter. Det innebär att personer som omfattas av mottagandelagen även fortsatt i princip bör ha samma rätt till socialt stöd som i Sverige bosatta personer. Det blir med detta förslag viktigt att förtydliga de punkter som orsakar svårigheter i nuvarande tillämpning och att avhjälpa otydligheter som leder till gränsdragningsproblem mellan Migrationsverket och kommunerna. Förslaget utvecklas i följande avsnitt.

9.2.3 Ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen ska inte utgå när personen omfattas av mottagandelagen

Utredningens förslag: Utlänningar som omfattas av mottagandelagen har inte rätt till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen.

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

Så som tidigare redogjorts för har personer som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. inte rätt till ekonomiskt bistånd i form av försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Bistånd kan inte heller lämnas i form av nödbistånd enligt 4 kap. 3 § socialtjänstlagen, eftersom den paragrafen förutsätter att försörjningsstöd alls kan komma i fråga (jämför HFD 2017 ref. 33). Den rådande inskränkningen i möjligheten till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 och 3 §§ socialtjänstlagen ska finnas kvar.

De föreslagna bestämmelserna om bistånd i mottagandelagen innebär att det alltid kommer att finnas möjlighet för personer som omfattas av den att uppfylla lagens villkor för ekonomiskt bistånd. Utredningen föreslår därför att även kommunernas möjlighet att ge så kallat frivilligt bistånd enligt 4 kap. 2 § socialtjänstlagen ska inskränkas när en person omfattas av mottagandelagen. I sammanhanget kan också nämnas att Utredningen om drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet bland annat har i uppdrag att analysera ett förbud mot att lämna ekonomiskt bistånd till personer som vistas olovligt i Sverige (se dir. 2022:124). Det ska framgå av en bestämmelse i mottagandelagen att utlännningar som omfattas av lagen inte har rätt till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen.

Förslaget medför att det nuvarande begreppet ”förmåner av motsvarande karaktär” utmönstras och att det tydliggörs i lagtexten att det är just ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen som en asylsökande inte har rätt till. Konsekvensen av förslaget är att socialtjänstlagen i övrigt är tillämplig och att asylsökande kan få en prövning av rätten till andra typer av insatser som kan ges enligt den lagen. Det krävs således inte som i dag en prövning av om förmånerna är av motsvarande karaktär.

I följande avsnitt föreslås ytterligare förtydliganden i Migrationsverkets ansvar för logi enligt mottagandelagen samt kommunernas ansvar för sociala insatser till personer som omfattas av mottagandelagen. Utredningen föreslår även att kommunerna ska ersättas av staten för fler insatser som ges enligt socialtjänstlagen, än i dag, något som utvecklas i avsnitt 9.2.6. Utgångspunkten för övervägandena är att ta tillvara den kompetens som finns hos aktörerna i dag.

9.2.4 Migrationsverkets ansvar för logi

Migrationsverket ska ta hänsyn till om den asylsökande är i behov av särskilt stöd vid tilldelning av boendeplats

Migrationsverket ska även fortsättningsvis ha det huvudsakliga ansvaret för åtgärder och bistånd, däribland logi, till personer som omfattas av mottagandelagen. Detta innebär att Migrationsverket har det huvudsakliga ansvaret för att driva asylboenden och för att de som har rätt till logi enligt lagen får en plats på ett boende.

Utredningens tidigare förslag om tilldelning av boendeplatser har tagits om hand i lagrådsremissen *En ny ordning för asylsökandes boende*. Regeringens förslag innebär att asylsökande inte längre ska erbjudas utan i stället tilldelas en plats på asylboende. Personer som har sökt eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd ska dock även fortsättningsvis erbjudas en plats på asylboende, men kan tacka nej och ordna boende på egen hand. Bestämmelserna om tilldelning av boendeplatser i mottagandelagen ska utformas i enlighet med regeringens förslag. Detta utvecklas i kapitel 8.

I vissa fall kommer Migrationsverket enligt mottagandelagen emellertid, liksom i dag, ha möjlighet att anvisa en kommun som ska ordna boende. Det gäller exempelvis för personer som har sökt eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller för asylsökande i extraordinära situationer.

Så som redogörs för i avsnitt 8.1.1. har regeringen föreslagit en uttrycklig bestämmelse om att ett beslut om att tilldela eller erbjuda plats på ett boende inte får överklagas. Detta ska gälla även enligt mottagandelagen. Mottagandelagen ger inte heller enskilda någon rätt till insatser kopplade till boendet från Migrationsverket som kan prövas av domstol. Någon sådan rätt kan inte heller anses följa av mottagandedirektivet² (jämför artikel 26).

I lagrådsremissen uttalar regeringen att Migrationsverket vid tilldelning av boendeplats – på samma sätt som i dag – ska ta hänsyn till om den asylsökande är i behov av särskilt stöd (s. 23). Enligt regeringen är det angeläget att asylsökande med funktionsnedsättning eller andra typer av särskilda behov får det stöd och den hjälp som de har rätt till. Vidare betonas att Migrationsverket under hela asylförfarandet ska ta hänsyn till om en asylsökande på grund av individuella faktorer bedöms vara utsatt och ha särskilda mottagningsbehov (jämför artikel 21 och 22 i nuvarande mottagandedirektivet). Någon ändring i detta avseende är enligt regeringen inte avsedd (s. 29).

I dag gör Migrationsverket vid behov en social utredning i samband med att en asylansökan lämnas in. Under utredningen bedömer myndigheten om personen har särskilda behov för att kunna nyttja sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter i asylprocessen, till exempel på grund av sjukdom, funktionsnedsättning eller annan problematik. Den information som framkommer ligger till grund för boende-

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning).

placeringen och när det behövs etableras även kontakter med externa aktörer. En social utredning kan också påbörjas senare under asylprocessen om det framkommer skäl för det. Det är troligt att behovet av olika typer av stödinsatser kopplade till boendet eller av särskilda boendeformer framkommer i samband med det sociala samtal som myndigheten håller med asylsökande.

Nödvändiga tillgänglighetsanpassningar av boendemiljön

Utredningens bedömning: Det ska ingå i Migrationsverkets ansvar för logi enligt mottagandelagen att göra nödvändiga fysiska Anpassningar av boendemiljön på asylboenden.

I lagrådsremissen uttalar regeringen att Migrationsverket vid tilldelning av boendeplats – på samma sätt som i dag – ska ta hänsyn till om den asylsökande är i behov av särskilt stöd. Enligt regeringen är det till exempel viktigt att Migrationsverket beaktar eventuella behov av tillgänglighetsanpassat boende (s. 23). Regeringen framhåller att Migrationsverket inom ramen för myndighetens ansvar för mottagande av asylsökande och uppdraget att driva asylboenden i dag tillhandhåller tillgänglighetsanpassade boenden för asylsökande med funktionsnedsättning. Någon ändring i Migrationsverkets ansvar i detta avseende är enligt regeringen inte avsedd. Utgångspunkten är att Migrationsverket ska tilldela den asylsökande en boendeplats med nödvändiga Anpassningar av boendemiljön (s. 29).

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det ska anses ingå i Migrationsverkets ansvar för logi enligt mottagandelagen att göra nödvändiga fysiska Anpassningar av boendemiljön på asylboenden för personer med funktionsnedsättning. Det kan till exempel handla om att ta bort trösklar och se till att det finns stödhandtag eller räcken, tillräckligt stora dörröppningar, ramp eller hiss och dörröppnare.

När en kommun anvisats att ordna boende ska kommunen ha motsvarande ansvar för nödvändiga Anpassningar i boendemiljön enligt mottagandelagen.

Överväganden om särskilda vårdboenden

Utredningen förslag: Det ska inte ingå i Migrationsverkets ansvar för logi enligt mottagandelagen att driva eller att uppdra åt andra att driva asylboenden i form av särskilda vårdboenden.

Det finns asylsökande som på grund av ålder, funktionsnedsättning och sjukdom inte klarar ett traditionellt asylboende med självhushåll eller anläggningsboende där kost ingår trots tillgänglighetsanpassningar i den fysiska boendemiljön. En del av dessa behöver boende med möjlighet till stöd och omvårdnad dygnet runt.

Migrationsverket har i dag möjlighet att göra boendeplaceringar på vårdboenden som kan ge asylsökande stöd och omvårdnad för varierande behov. Detta sker genom avrop från ramavtal om placering på boende för stöd och omvårdnad. Det finns boendeplaceringar med inriktning mot service och omvårdnad, demens, fysiska funktionsnedsättningar, allvarig psykisk funktionsnedsättning och missbruksproblem. Boendena är bemannade dygnet runt och har tillgång till sjukvårdsutbildad personal.

Under 2023 placerade Migrationsverket drygt 700 personer på särskilda boenden, i genomsnitt ungefär 60 personer per månad. Enligt verket kan det dock ifrågasättas om det ingår i myndighetens ansvar för logi enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. att tillhandahålla sådana boendeplaceringar. De upphandlade boendeplaceringarna ligger enligt Migrationsverket för närvarande på en kostnad mellan cirka 3 000–12 000 kronor per dygn. Företrädare för myndigheten har påtalat att de boendeplaceringar som myndigheten upphandlar är betydligt dyrare än motsvarande kommunala placeringar i särskilda boendeformer enligt socialtjänstlagen. Enligt företrädare från Sveriges kommuner och regioner (SKR) finns denna typ av boenden med förhållandevis omfattande service och omvårdnad dock inte i alla mottagningskommuner.

Enligt företrädare vid Migrationsverket skulle en del av de personer som bor på myndighetens särskilda vårdboenden i dag sannolikt klara av att bo på asylboende om det hade funnits omsorgsstöd att tillgå där. Det kan handla om situationer då en person inte har så stort omvårdnadsbehov att det motiverar att han eller hon ska bo på ett särskilt boende, men personen ändå har svårt att klara sig helt på egen hand. I vissa kommuner beviljas hemtjänst i dag men i andra fall nekar kom-

muner hemtjänst och Migrationsverket hänvisas till att upphandla betydligt dyrare boendeplatser på särskilda boenden.

Enligt utredningen finns det olika tänkbara lösningar för vilken aktör som ska bedöma behovet av särskilda boendeplaceringar för personer som omfattas av mottagandelagen och ansvara för att behovet av sådana placeringar tillgodoses.

Ett alternativ skulle vara att förtydliga i mottagandelagen att det ingår i Migrationsverkets ansvar för logi att driva alternativt att uppdra åt andra att driva asylboenden i form av särskilda vårdboenden. En sådan ordning skulle till viss del motsvara de placeringar på boenden för stöd och omvårdnad som myndigheten upphandlar i dag. Utredningen anser emellertid att ett sådan lösning i viss mån medför att Migrationsverket läggs på nya och arbetskrävande uppgifter som riskerar att försvåra för myndigheten att arbeta effektivt och ändamålsenligt med sina huvudsakliga uppgifter, däribland en snabb och rättssäker asylprövning och verkställande av avlägsnandebeslut. Migrationsverket skulle även få ett uttalat ansvar för att bedöma en individs särskilda hjälpbehov i en större omfattning än vad myndigheten gör i dag. Myndigheten saknar vidare kompetens att utreda och bistå personer med omfattande omsorgsbehov stödinsatser. Ett uttalat ansvar för Migrationsverket att driva eller upphandla särskilda vårdboenden aktualiserar också frågor om myndighetens ansvar för den vård och omsorg som tillhandahålls samt om tillsyn över verksamheten.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att det inte ska ingå i Migrationsverkets ansvar för logi enligt mottagandelagen att driva eller att uppdra åt andra att driva asylboenden i form av särskilda vårdboenden. Enligt den gränsdragning mellan mottagandelagen och socialtjänstlagen som utredningen föreslagit i tidigare avsnitt (9.2.3) kan i stället socialnämnden i vistelsekommunen efter en ansökan från en asylsökande ta ställning till rätten till insatser enligt socialtjänstlagen, däribland särskilda boendeformer. Utredningen föreslår även att kommunerna ges rätt till ersättning i fler situationer än i dag, bland annat för insatser i form av stöd och hjälp i asylboendet och särskilda boendeformer till personer som omfattas av mottagandelagen om personen är i behov av sådana insatser på grund av ålderdom, sjukdom eller funktionsnedsättning. Förslagen utvecklas i kommande avsnitt.

Enligt utredningens bedömning skulle förslagen kunna medföra att en större andel av asylsökande med vissa omsorgs- och omvårdnadsbehov än i dag kan bo på reguljära asylboenden framöver, om de kan

ta emot olika typer av kommunala insatser i asylboendet exempelvis hemtjänst. Det medför ett ökat krav på Migrationsverket vad gäller utformning av boendeplatser på asylboenden, att beakta individuella faktorer så som hälsotillstånd vid tilldelning av boendeplatser och kunskap om samverkan med socialtjänsten.

9.2.5 Den kompetens som finns hos kommunerna bör tas tillvara

Ett uttalat ansvar och ersättning för fler sociala insatser

Asylsökande och personer med tillfälligt skydd kan vända sig till socialtjänsten i vistelsekommunen för insatser precis som alla andra. Även om det kan framstå som mer avlägset för asylsökande att vända sig till kommunerna för sociala stödinsatser när de bor på asylboende, kommer detta att vara möjligt även enligt mottagandelagen.

Enligt nuvarande ordning gäller kommunernas yttersta ansvar enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen även personer som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Om en person som omfattas av lagen ansöker om bistånd från kommunen för behov som inte täcks genom lagen om mottagande av asylsökande m.fl., måste kommunen pröva den enskildes ansökan enligt bestämmelserna om rätten till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Kommunernas övergripande ansvar enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen är samtidigt i många fall mer långtgående än vad som berättigar till statlig ersättning genom förordning (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

En rimlig utgångspunkt vid övervägande om förtydliganden av kommunernas ansvar enligt socialtjänstlagen är att kommunerna även fortsättningsvis ska ha ansvar för de grupper som de har ett uttalat ansvar för i dag och där insatser ger rätt till statlig ersättning. Så som utvecklas nedan har kommunerna ett uttalat ansvar för mottagandet av ensamkommande barn och vård av asylsökande barn utanför det egna hemmet. Förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl är i dag främst avsedd att ersätta kommunernas kostnader för barn och unga, inte andra asylsökande.

För andra insatser enligt socialtjänstlagen där det inte finns motsvarande rätt till ersättning för kommunerna är det mer oklart vad som gäller. Enligt utredningen bör utgångspunkten dock vara att den kompetens som finns i kommunerna vad gäller biståndsbedömningar

enligt socialtjänstlagen tas till vara. Hos medarbetarna i kommunernas socialtjänster och socialnämnder finns kompetens och kunskap som krävs för att utreda och göra rättssäkra biståndsdömningar enligt socialtjänstlagen. I socialtjänstens verksamhet finns biståndshandläggare som utreder och tar ställning till vilken insats som prövas, den enskildes behov, om behovet kan tillgodoses av den enskildes själv eller på annat sätt, hur biståndet ska utformas samt formulerar ett välmotiverat beslut som är möjligt att verkställa.

För att förtydliga ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna föreslår utredningen att socialnämnden i vistelsekommunen utöver de situationer där kommunerna i dag har ett reglerat ansvar genom ersättningsbestämmelser också får ett uttalat ansvar att vid behov bevilja insatser i form av stöd och hjälp i boende och särskilda boendeformer till personer som omfattas av mottagandelagen. Utredningen föreslår även att socialnämnden i vistelsekommunen vid behov ska bevilja personer som omfattas av mottagandelagen insatser i form av skyddat boende eller annat lämpligt tillfälligt boende till följd av hot, våld eller andra övergrepp.

Socialnämndernas ansvar för att pröva rätten till dessa sociala insatser följer av socialtjänstlagen och bör inte regleras i mottagandelagen. Utredningen anser inte heller att det finns ett behov av någon särreglering i socialtjänstlagen om hur bedömningen av rätten till insatser för asylsökande eller personer med tillfälligt skydd ska göras. Utredningens föreslår dock att det kommunala ansvaret även kompletteras med motsvarande rätt till statlig ersättning för de nämnda insatserna, vilket utvecklas i nästa avsnitt.

Migrationsverket ska enligt utredningens förslag varken initiera biståndsbedömning enligt socialtjänstlagen eller göra en preliminär bedömning av behovet av sådana insatser för personer som omfattas av mottagandelagen. I praktiken krävs dock att Migrationsverket bistår socialnämnden genom att lämna information om den asylsökandes boende och placering för att nämnden ska kunna ta ställning till en ansökan om bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. i kapitel 11 föreslår utredningen att Migrationsverket ska ha en skyldighet att lämna information om huruvida någon omfattas av mottagandelagen när det begärs av exempelvis en socialnämnd.

När behovet av insatser för en person som omfattas av mottagandelagen av något skäl aktualiseras bör Migrationsverket hänvisa denne till socialtjänsten i vistelsekommunen.

Enligt socialtjänstlagen är det vistelsekommunen som har ansvar för stöd och hjälp (2 a kap. 1 § socialtjänstlagen). Vistelsekommun är den kommun där den enskilde vistas när det aktuella behovet uppstår och den enskilde ansöker om en insats. Om en asylsökande har tilldelats plats och bor på asylboende i en annan kommun än vistelsekommunen, bör enligt utredningens mening den kommun där asylboendet är beläget som utgångspunkt svara för det stöd och den hjälp som den asylsökande behöver. Det kan exempelvis handla om att en asylsökande tillfälligt vårdas på sjukhus i en annan kommun. En asylsökande bör således alltid kunna ansöka om stöd hos socialtjänsten i den kommun där han eller hon tilldelats plats och bor på asylboende. Utredningen lämnar inte något författningsförslag om reglering av vistelsekommun för asylsökande. Utredningen anser dock att en möjlig framtida lösning är att den kommun där den asylsökande tilldelats plats på asylboende ska anses som personens vistelsekommun i den mening som avses i 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen.

Vid behov bör Migrationsverket även bistå personen i ansökan om sociala insatser samt medverka till att en person som bor på asylboende kan ta emot insatser som socialnämnden beviljat, exempelvis hemtjänst. Om en person av olika anledningar har svårt att lämna ett samtycke till att myndigheten bistår honom eller henne i ansökan ska Migrationsverket kunna anmäla behovet av sociala insatser för personen till den kommun där asylboende finns. Detta ska enligt utredningen kunna ske redan i samband med tilldelning av boendeplats i den aktuella kommunen.

Andra sociala insatser

Utredningens förslag om att kommunerna ska ges ersättning för fler sociala insatser rör framför allt sociala insatser som på olika sätt är knutna till boendet. Det innebär att den breda palett av insatser som i övrigt kan beviljas av socialnämnderna enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen inte omfattas av en motsvarande rätt till statlig ersättning från Migrationsverket. Socialnämnderna har fortsatt en skyldighet att ta ställning till rätten till andra insatser enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen även om det inte finns en motsvarande rätt till ersättning för sådana insatser. Socialtjänstens insatser kräver ofta långsiktighet och den osäkra längden på vistelsen i landet sätter i praktiken därför vissa fak-

tiska gränser. Det är inte möjligt för socialtjänsten att planera långsiktigt på samma sätt som beträffande en person som är bosatt i Sverige.

En insats som skulle kunna bli aktuell är att socialtjänsten kan utse kontaktperson enligt socialtjänstlagen för ett asylsökande barn som behöver stöd i sin vardag exempelvis hjälp med skolarbete, att aktiveras på sin fritid eller ingripa i svåra situationer som kan uppstå. Det skulle också kunna handla om stödjande insatser till föräldrar innan det blir aktuellt med placering av barn utanför hemmet. Behovet av dessa typer av insatser kan initieras genom att socialtjänsten får ta emot orosanmälningar från skola eller andra aktörer.

Även om socialnämnden har skyldighet att ta ställning till ansökningar om stöd från enskilda asylsökande kommer Migrationsverket som boendeutövare och ansvarig för driften av asylboenden även att behöva ha viss egen kompetens som rör exempelvis missbruk, socialpsykiatrisk problematik och våld i nära relationer.

Enligt Sveriges kommuner och regioner (SKR) finns det inte någon kartläggning av kommunernas insatser till asylsökande eller personer med tillfälligt skydd. Dessa individer har inte personnummer vilket gör att det inte går att göra sökningar över antal insatser. SKR har därmed svårt att veta i vilket omfattning sociala insatser ges till asylsökande eller personer med tillfälligt skydd.

I dag kan individuellt anpassade insatser endast ges som bistånd efter behovsprövning enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Det ska dock noteras att Utredningen Framtidens socialtjänst har lämnat förslag om en ny socialtjänstlag med möjlighet till individuellt anpassade insatser som kan ges utan föregående individuell behovsprövning (SOU 2020:47).

Insatser enligt socialtjänstlagen kan vidare kompletteras med insatser som kan utgå enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, eller lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM. Personer som omfattas av mottagandelagen har dock inte rätt till insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS (se 16 § i nämnda lag). Insatser som rör personer med funktionsnedsättning som omfattas av mottagandelagen kommer därför att utgå enligt socialtjänstlagen och inte enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Fortsatt ansvar för grupper som kommunerna ansvarar för i dag

Ensamkommande barn och unga

Kommunerna har i dag ett särskilt ansvar för mottagandet av ensamkommande barn. I lagen om mottagande av asylsökande m.fl. anges att Migrationsverket ska anvisa en kommun som ska ordna boende för ensamkommande barn och att barnet därefter ska anses vistas i kommunen i socialtjänstlagens mening (3 § andra stycket lagen om mottagande av asylsökande m.fl.). Utredningen har föreslagit att denna ordning inte ska ändras, och det är därför rimligt att kommunernas ansvar enligt socialtjänstlagen kvarstår. I kapitel 8 har utredningen föreslagit att de bestämmelser i mottagandelagen som rör ensamkommande barn ska gälla till personen fyller 18 år. Detta innebär att kommunens ansvar enligt socialtjänstlagen kvarstår i sådana situationer.

Kommunerna får bland annat ersättning för mottagandet av ensamkommande barn enligt förordningen (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. Ersättningssystemet är uppdelat i flera olika delar för att dels täcka in kostnader för den beredskap som kommunerna måste ha, dels kostnader för de barn som faktiskt tas emot i kommunerna.

Barn och unga som ges vård utanför hemmet

I förarbetena till lagen om mottagande av asylsökande m.fl. nämndes som exempel på när vistelsekommunen skulle ha skyldigheter enligt socialtjänstlagen att asylsökande barn- och ungdomar skulle ha samma skydd mot till exempel vanvård som barn som är bosatta i landet (prop. 1993/94:94 s. 26 f. och 35 f.). Kommunerna har enligt nuvarande ordning ansvar för att barn som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. får vård i annat hem än barnets eget, till exempel på ett HVB-hem eller i ett familjehem, när det finns förutsättningar för det. Sådan vård kan ges med stöd av socialtjänstlagen eller enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga. Kommunerna har rätt till ersättning för vården av Migrationsverket till dess att barnet fyller 18 år, eller 21 år om vården har påbörjats före 18 års ålder (15 § förordning om statlig ersättning för asylsökande m.fl.). Rätten till ersättning efter 18 års ålder är begränsad till sådan vård som ges med

stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga eller vård när det finns ett vårdbehov på grund av sådana förhållanden som avses i 3 § samma lag men vården ges med stöd av socialtjänstlagen. Detta bör gälla även fortsättningsvis i förhållande till barn och unga som omfattas av mottagandelagen. De ska således kunna beredas vård utanför asylboendet eller hemmet med stöd av socialtjänstlagen.

Kommunerna bör ansvara för stöd och hjälp i asylboendet och särskilda boendeformer

Utredningens bedömning: Av socialtjänstlagen följer att socialnämnden i vistelsekommunen ska ta ställning till om utlänningar som omfattas av mottagandelagen har rätt till insatser i form av stöd och hjälp i boende eller särskilda boendeformer. Någon ändring av gällande ordning behövs inte.

Utredningens förslag om gränsdragning mellan socialtjänstlagen och mottagandelagen innebär att socialnämnden i vistelsekommunen ska ta ställning till om personer som omfattas av mottagandelagen har rätt till insatser i form av stöd och hjälp i boende eller särskilda boendeformer enligt socialtjänstlagen. Genom förslaget förtydligas att socialnämnderna ansvarar för insatser som hemtjänst, personlig hjälp med aktiviteter i det dagliga livet och särskilda insatser till personer som är äldre, sjuka eller har en funktionsnedsättning. Det kan bli aktuellt när det rör sig om asylsökande som har behov av hjälp med grundläggande moment i vardagen på asylboendet, såsom exempelvis toalettbesök, personlig hygien, påklädning, hjälp att äta eller att förflytta sig. Utredningen föreslår att kommunerna får en motsvarande rätt till ersättning från Migrationsverket för kostnader för sådant bistånd enligt socialtjänstlagen, vilket utvecklas i nästa avsnitt.

Enligt uppgifter från Migrationsverket förekommer det att vissa kommuner i dag beviljar hemtjänst enligt socialtjänstlagen till personer som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Företrädare för Migrationsverket uppskattar att drygt 70 personer under 2023 haft ett behov av hemtjänst för att kunna tillgodose sina grundläggande behov. Även om det inte är särskilt många personer som berörs tenderar varje ärende att bli svårhanterligt och arbetskrävande på grund av de oklarheter som finns kring ansvaret för insatser. Ut-

redningens förslag innebär att hemtjänst till personer som bor på asylboende ska tillhandahållas av kommunerna. En del av de moment som utförs inom ramen för hemtjänsten syftar dock till att personen ska kunna bo kvar i sitt hem och borde inte i lika hög utsträckning vara nödvändiga om personen bor på ett kollektivt asylboende. I vissa fall kan det till exempel vara tillräckligt att Migrationsverket tilldelar personen plats på ett asylboende där mat serveras och städning sköts av personal eller att detta kombineras med vissa begränsade insatser vid behov från kommunerna.

Enligt utredningen bör socialnämnden i de fåtal fall som bör vara aktuella normalt inte bevilja en asylsökande som ordnar boende på egen hand, andra typer av insatser i form av stöd och hjälp i boende än vad han eller hon hade haft på ett asylboende, där Migrationsverket ska göra anpassningar i den fysiska boendemiljön. Vissa omvårdnadsbehov exempelvis hjälp med mat men även annan personlig omvårdnad, kan i vissa situationer även tillgodoses av medföljande föräldrar till minderåriga barn eller makar om dessa bor tillsammans med personen på asylboendet.

Förslaget om kommunernas ansvar för stöd och hjälp i asylboenden fordrar att Migrationsverket och kommunerna eller kommunala uppdragstagare samarbetar så att personal så som biståndshandläggare eller hemtjänstpersonal får tillträde till asylboendena. Att sådan personal får tillträde till asylboendena är nödvändigt för biståndsbedömning och för att insatser som beviljats enligt socialtjänstlagen ska kunna utföras. Detta kan exempelvis innefatta att kommunal personal kan få särskilda tjänstekort och rätt att vistas på asylboendet nattetid.

Kommunerna bör ansvara för skyddat boende och annat lämpligt tillfälligt boende till följd av hot, våld eller andra övergrepp

Utredningens bedömning: Av socialtjänstlagen följer att socialnämnden i vistelsekommunen ska ta ställning till om utlänningar som omfattas av mottagandelagen har rätt till insatser i form av skyddat boende eller annat lämpligt tillfälligt boende till följd av hot, våld eller andra övergrepp. Någon ändring av gällande ordning behövs inte.

En otydlig ansvarsfördelning

Migrationsverket har ett grundläggande ansvar för att anpassa boendet efter den asylsökandes behov och att skydda de personer som bor på myndighetens boenden mot hot och våld. Myndigheten försöker i första hand uppnå trygghet i boendet genom en placering inom mottagningssystemet. En utsatt individ kan få möjlighet att skyndsamt byta boende eller flytta till ett boende inom ett annat mottagningsområde. Ibland är dessa åtgärder emellertid inte tillräckliga eller möjliga i det enskilda fallet. Behov av skyddat boende i någon form kan uppkomma när som helst under asylprocessen och ska enligt myndighetens interna rutiner utredas skyndsamt.

Utredningen om ett stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende behandlade frågan om ansvaret för skyddat boende för asylsökande i betänkandet *Ett fönster av möjligheter – ett stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende* (SOU 2017:122). I betänkandet konstateras att det finns brister i skyddet för asylsökande kvinnor och barn som behöver skyddat boende till följd av att ansvaret för insatsen är oklart och att det finns ett behov av förändring. Av betänkandet framgår bland annat följande. Officiell statistik saknas, men Socialstyrelsen uppskattar att runt 3 000 barn (och lika många vuxna) någon gång vistas i skyddat boende under ett år. Våldsutsatta kvinnor med utländsk bakgrund utgör enligt kvinnojourerna en mycket stor andel av de kvinnor som bor i skyddade boenden. Nationella uppgifter om hur stor andel av barnen i skyddat boende som har utländsk bakgrund saknas, men det mesta tyder på att denna grupp av barn har ökat. Uppskattningsvis har runt 70 procent av de barn och kvinnor som visas i skyddat boende utländsk bakgrund. Migrationsverket upphandlar olika former av skyddat boende för asylsökande av vilka merparten i praktiken används för kvinnor och barn. En form av sådant skyddat boende utgör de boenden som drivs av ideella kvinnojourer. I augusti 2016 uppgav Migrationsverket att ett mindre antal asylsökande barn visades i skyddade boenden som Migrationsverket upphandlat. Asylsökande barn med eller utan föräldrar har också placerats i skyddat boende av socialtjänsten. Någon nationell statistik över antalet asylsökande barn som placerats i skyddat boende finns inte. Kommunen har i vissa fall tolkat regelverket på sådant sätt att kommunen endast ansvarar för boende i den akuta fasen, och efter denna fas lämnat över ärendet till Migrationsverket. Migrations-

verket har då ibland placerat asylsökande med behov av skyddat boende i Migrationsverkets så kallade skyddade boenden. Dessa är dock inte skyddade boenden enligt 3 kap. 1 § socialtjänstförordningen (2001:93) eller den tidigare definitionen i Socialstyrelsens termbank utan kan innebära placering på ett annat asylboende eller ett hotellrum eller motsvarande. Migrationsverket beslutade under 2016 att inrätta tre skyddade boenden i egen drift för våldsutsatta kvinnor och personer som upplever otrygghet i ordinära boenden, på grund av exempelvis sexuell läggning/sexuell identitet eller religiös tillhörighet (SOU 2017:122 s. 79, 124 och 155 f.).

Eftersom Migrationsverket på grund av den otydliga ansvarsfördelningen haft behov av att placera asylsökande i skyddat boende har verket under en period upphandlat skyddat boende som en särskild kategori inom ramen för upphandlingen av boende för stöd och omvårdnad. Avtalen gick ut under 2017 och numera direktupphandlar mottagningsenheterna skyddat boende när det inte anses tillräckligt att placera den sökande i vanligt anläggningsboende på annan ort. En konsekvens när kommunen inte tar på sig ansvaret för skyddat boende för asylsökande är att Migrationsverkets personal, ofta mottagningshandläggarna, tvingas bedöma den asylsökandes behov av skyddat boende, någonting man inte har särskild kompetens för. I de fall kommunen ordnat skyddat boende uppstår ofta frågetecken kring kostnaderna, det vill säga om och hur Migrationsverket kan ersätta kommunen för kostnader för skyddat boende.

Varken Migrationsverket eller SKR har statistik som visar hur många asylsökande eller personer med tillfälligt skydd som placerats av kommunerna i skyddat boende.³ Enligt uppgifter från Migrationsverket i mars 2024 hade cirka 700 personer dolda eller skyddade adressuppgifter i myndighetens register. Ungefär hälften av dessa var enpersonshushåll och cirka 15 procent var ensamstående med barn. Myndigheten kan dock inte med säkerhet säga att alla dessa bor på

³ På senare tid har det dock kommit en rapport från SKR där det samlats nationell statistik kring socialtjänstens stöd till våldsutsatta vuxna, *Socialtjänstens stöd till våldsutsatta vuxna – lärdomar från individbaserad systematisk uppföljning, SU-Kvinnofrid 2021–2023*, januari 2024. I den uppföljning som gjorts konstateras att nästan alla som har sökt socialtjänstens stöd för våldsutsatthet är kvinnor, merparten är mellan 25 och 44 år och en fjärdedel är födda utanför Europa. I drygt en femtedel av ärendena får klienten skyddat boende. I minst 27 procent av alla ärenden har den våldsutsatta fått en eller flera insatser som rör boende. Gruppen klienter som är födda utanför Europa får i genomsnitt fler insatser. 10 procent av alla ärenden bedöms som hedersrelaterade ärenden, en grupp som får fler insatser än genomsnittet och skyddat boende i högre grad.

kommunens skyddade boenden eller hur länge de har bott på sådant boende.

Tidigare förslag om skyddat boende för asylsökande

Utredningen om ett stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende behandlade frågan om skyddat boende är en form av bistånd som har sin motsvarighet i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. eller om det är en form av bistånd som ska handläggas utifrån bestämmelserna i 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Utredningen konstaterade att insatser i form av skyddat boende eller annat lämpligt tillfälligt boende till följd av hot, våld och andra övergrepp inte nämns i förarbetena till lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Enligt utredningen kunde Migrationsverket utifrån myndighetens uppdrag inte sägas ha ansvar för att bevilja den enskilde insatsen skyddat boende, som ska ges efter en individuell bedömning av behoven enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (SOU 2017:122 s. 156 f.).

Utredningen lämnade förslag om en ny bestämmelse i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. som klargjorde vistelsekommunens ansvar för asylsökandes tillgång till den nya boendeinsatsen skyddat boende enligt socialtjänstlagen. Regeringen valde i förslaget till riksdagsbeslut att inte behandla förslaget som rörde asylsökande mot bakgrund av nuvarande utredning (prop. 2023/24:31, *Stärkta rättigheter för barn och vuxna i skyddat boende*, s. 80).

Sedan den 1 april 2024 framgår uttryckligen av socialtjänstlagen att det är kommunens ansvar att se till att det finns tillgång till insatsen skyddade boenden (6 kap. 1 a §). Med skyddat boende avses ett boende inom socialtjänsten som tillhandahåller platser för tillfällig heldygnsvistelse tillsammans med individanpassat stöd åt enskilda i behov av skydd mot hot, våld eller andra övergrepp (3 kap. 1 b § socialtjänstförordningen). En följd av att ett skyddat boende är en kombination av boende och målgruppsanpassade insatser är att boendena behöver vara bemannade med personal. Utanför definitionen faller boendelösningar i form av enskilda lägenheter utan tillgång till personal och hotell, vandrarhem eller liknande boenden. Om skyddat boende inte bedöms vara en lämplig insats kan det i stället bli aktuellt att överväga andra tillfälliga boendeformer. Även om målgruppen för insatsen är vid kommer skyddat boende enligt regeringen främst att

vara en insats för kvinnor och deras barn som är utsatta för våld av närstående (prop. 2023/24:31 s. 82 och 85). Socialnämnden ska göra en individuell behovsbedömning för medföljande barn och boendeinsatsen skyddat boende får också beviljas medföljande barn (6 kap. 6 d § socialtjänstlagen). Bestämmelserna i socialtjänstlagen om att ett barn får beviljas en insats i form av skyddat boende om vårdnadshavarna samtycker till det kompletteras även av den nya lagen (2024:79) om placering av barn i skyddat boende.

Kommunens ansvar för att det finns tillgång till skyddade boenden innebär inte någon skyldighet att driva skyddade boenden i egen regi. Tillgången till skyddade boenden kan säkerställas exempelvis genom att kommunen samarbetar med en annan kommun eller med andra kommuner eller genom att kommunen upphandlar platser i lämpligt skyddat boende som drivs i form av en enskild verksamhet. Kommunen behåller ansvaret för stöd och hjälp åt en person som till följd av ett beslut av kommunen vistas i en annan kommun i skyddat boende (prop. 2023/24:31 s. 80 och 87).

Ansvar för skyddat boende eller annat lämpligt tillfälligt boende till följd av hot, våld eller andra övergrepp bör ligga på socialtjänsten

Utredningen instämmer i det förslag som tidigare lämnats (SOU 2017:122) och att ansvaret för att utreda behovet av och att tillhandahålla boendeinsatsen skyddat boende både för vuxna och medföljande barn i familj som omfattas av mottagandelagen bör ligga på socialtjänsten i vistelsekommunen. Inom kommunernas socialtjänst finns personal med lämplig utbildning och erfarenhet av att göra riskbedömning av en våldsutsatt och eventuella medföljande barn som ligger till grund för bedömningen av behovet av skyddat boende. Denna kunskap och kompetens bör tas tillvara. Socialtjänsten kan vid behov också erbjuda hjälpinsatser av olika slag till våldsutsatta på ett mycket tidigt stadium, exempelvis samtalsstöd.

Enligt utredningen bör kommunerna även få ett uttalat ansvar för att utreda och tillhandahålla annat lämpligt tillfälligt boende till följd av hot, våld eller andra övergrepp när skyddat boende inte bedöms vara en lämplig insats. Det handlar då om tillfälliga boendelösningar i form av till exempel enskilda lägenheter utan tillgång till personal och hotell, vandrarhem eller liknande. Vistelsen på ett skyddat boende är tänkt att vara tillfällig och inte en långsiktig lösning för den enskilde.

Bistånd i form av annat lämpligt boende kan exempelvis vara aktuellt efter en vistelse i skyddat boende. Om det inte är lämpligt att den asylsökande flyttar till asylboende efter en placering i skyddat boende kan socialtjänsten efter individuell bedömning behöva bistå med en annan lösning, om inte Migrationsverket kan tillgodose behovet i det enskilda fallet. Finns det ingen annan lösning kan det också innebära att personer riskerar att bli kvar längre än nödvändigt i skyddat boende. När Migrationsverket framöver kommer att driva ett fåtal större asylboenden kommer det också minska möjligheterna för myndigheten att kunna tillgodose behovet av skydd för en utsatt individ genom att låta denna byta asylboende eller flytta till ett annat boende.

Kommunernas ansvar för skyddat boende och annat lämpligt tillfälligt boende till följd av hot, våld och andra övergrepp för asylsökande och personer med tillfälligt skydd följer av socialtjänstlagen och bör inte regleras särskilt i mottagandelagen. Kommunen ska dock ges rätt till statlig ersättning för sådana insatser, vilket utvecklas i nästa avsnitt.

En person som omfattas av mottagandelagen kan på egen hand söka upp socialtjänsten i vistelsekommunen som omedelbart kan fatta beslut om någon insats enligt socialtjänstlagen. Ett beslut om boendeinsatsen skyddat boende kan överklagas. Att placering i skyddat boende kommer att göras av vistelsekommunen bör underlätta samordningen med andra kommunala ansvarsområden, till exempel skola och skolskjuts för asylsökande barn och ungdomar i skyddat boende.

Förslaget innebär att det kan uppstå situationer när Migrationsverket blir kontaktat av socialtjänsten som har placerat exempelvis en kvinna och eventuella barn i tillfälligt boende på hemligt ort eller på ett skyddat boende. Enligt interna rutiner ska Migrationsverket så snart myndigheten får kännedom om situationen i dialog med kommunen erbjuda lämpligt anläggningsboende, för det fall kommunen väljer att avsluta sin insats.

Migrationsverket behöver snarast få information från kommunen när en asylsökande har beviljats skyddat boende eller placerats i ett tillfälligt boende på hemlig ort, dels för att kunna nå personen, dels för att undvika att myndigheten felaktigt bedömer personen som avviken och därmed skriver av asylansökan från vidare handläggning. Migrationsverket behöver också få information om sådana omständigheter som påverkar dagersättningen, till exempel om mat serveras i boendet eftersom det påverkar nivån på dagersättningen. I kapitel 11 föreslår utredningen därför att socialnämnden ska ha en skyldighet

att lämna information om huruvida en person som omfattas av mottagandelagen har beviljats boende enligt socialtjänstlagen och omständigheter av betydelse för ekonomisk ersättning enligt lagen.

Särskilda boendeformer, skyddat boende och annat lämpligt tillfälligt boende bör betraktas som asylboende

I lagrådsremissen *En ny ordning för asylsökandes boende* föreslår regeringen att villkoret att asylsökande ska bo på ett asylboende för att få dag ersättning och särskilt bidrag inte ska gälla för en asylsökande som med hänsyn till sina personliga förhållanden har synnerliga skäl för att inte bo på asylboende (avsnitt 5.3 s. 35 f.). Exempel på när en asylsökande med hänsyn till sina personliga förhållanden ska anses ha synnerliga skäl för att inte bo på asylboende kan enligt regeringen vara om den asylsökande behöver visats på skyddat boende. Ett annat exempel är att en asylsökande till följd av en funktionsnedsättning har behov av ett tillgänglighetsanpassat boende och Migrationsverket av något skäl saknar möjlighet att ordna ett sådant boende men den asylsökande har möjlighet att ordna det på egen hand.

Det finns ett behov av att reglera om de boendeplaceringar som en kommun efter behovsbedömning kan bevilja enligt socialtjänstlagen ska betraktas som eget boende eller asylboende. Frågan får exempelvis konsekvenser i bosättningsskedet och för om en person som beviljats uppehållstillstånd kan anvisas till en kommun. Utredningen anser att den lämpligaste ordningen, både utifrån den asylsökandes och kommunens perspektiv, är att alla som inte bor i eget boende bör kunna anvisas till en kommun. Särskilt boende, skyddat boende eller annat lämpligt tillfälligt boende som en kommun beviljat en person som omfattas av mottagandelagen bör därför betraktas som asylboende. Detta bör framgå av mottagandelagen.

9.2.6 Ersättning till kommunerna för fler insatser enligt socialtjänstlagen

Staten har kostnadsansvaret för mottagande av asylsökande och personer med tillfälligt skydd. Kommunerna och regionerna ansvarar samtidigt för vissa insatser inom ramen för mottagandet. Enligt utredningen bör utgångspunkten vara att staten ska ersätta kommunerna

för de kostnader som de har för sociala insatser som kommunerna är skyldiga att tillhandhålla. Så som redogjorts för i föregående avsnitt har en kommun som har lämnat bistånd enligt socialtjänstlagen i dag rätt till ersättning från staten för biståndet i vissa särskilt reglerade situationer. För vissa kommunala insatser som rör barn och ungdomar utgår statlig ersättning enligt förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. Ersättning beslutas och betalas av Migrationsverket. I vissa fall krävs en ansökan. I andra fall finns en autogenererad schablonersättning. Beslut enligt förordningen överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Kommunerna och regionerna har också en rätt till ersättning för utbildningskostnader och kostnader för hälso- och sjukvård.

Med hänvisning till att det är Migrationsverket som ansvarar för logi till personer som omfattas av mottagandelagen är det en rimlig ordning att socialnämnderna ersätts för kostnader för sådant bistånd enligt socialtjänstlagen som kommunerna genom utredningens förslag får ett uttalat ansvar för. Det bedöms ändamålsenligt att kostnaderna för sådana biståndsinsatser inte belastar de berörda kommunernas ekonomi. Detta är särskilt angeläget mot bakgrund av den nyordning av mottagandet som nu föreslås, där större kollektiva asylboende kommer att koncentreras till vissa kommuner som kommer att behöva bygga upp en kapacitet för att kunna ta ställning till och bistå asylsökande på asylboenden med olika insatser. Det är också möjligt att den typ av gränsdragningsproblem som följer av nuvarande ordning skulle minska om det finns en motsvarande rätt till ersättning som kommunerna anser är rimlig. Det ska understrykas att en smidig och snabb hantering av ersättning till kommunerna för kostnader för insatser i form av exempelvis hemtjänst på asylboenden sannolikt minskar behovet av och kostnader för dyra platser på särskilda boenden för stöd och omvårdnad.

De nya ersättningsformerna som föreslås handlar om ersättning till kommunerna för kostnader för stöd och hjälp i boende och särskilda boendeformer för äldre, sjuka och funktionsnedsatta, skyddat boende och annat lämpligt tillfälligt boende till följd av hot, våld eller andra övergrepp. Ersättningsformerna ska framgå av nya paragrafer i förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl., vilket utvecklas nedan.

Utredningens förslag innebär bland annat att kommunernas kompetens inom biståndsbedömning och utförande av sociala insatser som

på olika sätt är knutna till boendet tas tillvara och ersätts av Migrationsverket inom ramen för förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. En följdändring om när ansökan för ersättning ska lämnas in föreslås också i 19 § samma förordning. Kommuner är skyldiga att lämna de uppgifter som krävs till Migrationsverket för att deras rätt till ersättning enligt förordningen ska kunna bedömas. Detta framgår av 22 §. Bestämmelsen kommer att vara tillämplig även för de nya ersättningsbestämmelserna.

Både Migrationsverket och Sveriges kommuner och regioner (SKR) har svårt att få fram underlag och statistisk som rör sociala insatser till asylsökande och personer med tillfälligt skydd. För framtiden finns det en osäkerhet om ett förtydligt kommunalt ansvar i enlighet med utredningens förslag kommer att leda till att fler asylsökande i praktiken kommer att komma i fråga för insatser. Med införande av förordningsstyrd rätt till ersättning för kommunerna, kommer kostnaderna för dessa insatser enligt den föreslagna regleringen att belasta anslagspost 1:2.2 *Ersättningar till asylsökande, kommuner och regioner* i stället för som till viss del i dag anslagspost 1:2.3 *Boende för asylsökande*.

Att asylsökande ska bo på Migrationsverkets asylboenden tillsammans med de nu föreslagna ersättningsbestämmelserna för insatser kopplade till boendet kommer direkt och indirekt att påverka utformningen av de biståndsinsatser som socialnämnderna beviljar asylsökande och personer med tillfälligt skydd enligt socialtjänstlagen. Migrationsverket och SKR har i dag ett strukturerat samarbete kring bland annat ensamkommande barn och bosättningsfrågor inom ramen för den så kallade samverkansdelegationen. I samverkansdelegationens arbetsgrupp för ensamkommande barn och unga ingår utöver SKR och Migrationsverket även Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna, Socialstyrelsen och Försäkringskassan. Delegationen är ett forum som arbetar för att utveckla och underlätta samverkan mellan aktörer som har uppdrag inom asylmottagandet och nyanländas etablering. Detta forum bör kunna användas för att berörda aktörer ska kunna samråda även i frågor som rör sociala insatser till asylsökanden och ersättning för sådana insatser.

De föreslagna förändringarna i mottagandesystemet kan även underlätta kontakten mellan Migrationsverket och kommunerna i ersättningsfrågor. När antalet aktuella kommuner inte längre är så många kan det bli enklare att samverka om rutiner och att föra dialog

om aktuella ärenden och ansökningar. Det kommer sannolikt att utvecklas en kompetens i ersättningsfrågor och återsökningsförfaranden i de kommuner där asylboenden är belägna när det inte bara är enstaka ärenden som ska hanteras.

Ersättning för faktiska kostnader

Enligt förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. kan ersättning utgå för en rad olika kostnader. Det rör sig främst om kostnader som kommuner har. I vissa fall ersätts den faktiska kostnaden och i vissa fall utgår en schablonersättning.

Utredningen bedömer att det skulle vara fördelaktigt att förenkla ersättningssystemet genom schablonersättningar för de sociala insatser som kommunerna nu föreslås få en rätt till ersättning för. Det bör enligt utredningen därför vara en uttalad målsättning att ersättningssystemet ska förenklas genom schablonisering tillsammans med andra förenklingar på sikt. Schablonbelopp förenklar administrationen av ersättningskraven och undviker en tung hantering av intyg och bevisning i ett särskilt ansökningsförfarande. Schablonersättningar möjliggör också en digitaliserad handläggning. Statlig ersättning på området har under flera år präglats av ambitionen att förenkla regelverket och gå mot schabloniserade belopp och i vissa fall även autogenererade ersättningar som minskar den administrativa belastningen på både kommuner och regioner samt Migrationsverket. Schablonbelopp kan innebära lägre eller högre utgifter än nivån på schablonen och gör ersättningssystemet mindre sårbart. I genomsnitt ska ersättningen motsvara de faktiska kostnaderna.

Det finns emellertid flera skäl till att utredningen i detta skede förordar ersättning för faktiska kostnader för de föreslagna sociala insatserna. Som understrukits bedömer utredningen samtidigt att det skulle vara fördelaktigt att förenkla ersättningssystemet genom att införa schabloner i ett senare skede när det finns bättre hållpunkter och ett underlag över vilka insatser som vanligtvis blir aktuella och i vilken omfattning dessa vanligtvis blir aktuella.

Schablonersättning bedöms framför allt användbara när det rör sig om en större mängd likartade ärenden. När det rör sig om en mindre mängd ärenden som inte är likartade kan det i stället finnas skäl att ersätta faktiska kostnader. De uppgifter som Migrationsverket lämnat talar för att exempelvis behovet av insatser för stöd och hjälp i

boende, så som hemtjänst, handlar om relativt få ärenden årligen men att varje ärende tenderar att bli komplext. Det kan således handla om mångfacetterade insatser i enskilda ärenden som inte liknar varandra.

De saknas även underlag för att sätta träffsäkra schablonbelopp. Det finns ett antal osäkerhetsfaktorer om vad asylboenden kommer att etableras och hur stora de blir, vilka befintliga resurser som finns i de aktuella kommunerna och vilken organisation som behöver byggas upp i kommunerna samt hur genomströmningen av ärenden i mottagningsystemet kommer att fungera.

Det saknas också tillförlitligt underlag om i vilken omfattning sociala insatser ges till asylsökande eller personer med tillfälligt skydd. SKR är av uppfattningen att behoven skiljer sig över landet och företrädare uppger att man har liten kunskap om behovet för målgruppen. Under senare år har det enligt organisationens uppfattning funnits fler äldre och fler med särskilda behov bland gruppen massflyktingar än bland asylsökande. Samtidigt vet man lite om behovet av sociala insatser och hur de förändras över tid.

Utredningen föreslår således att vistelsekommunen ges rätt till ersättning för faktiska kostnader för de sociala insatser som nu är aktuella. I enlighet med gällande praxis avseende förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. ska ersättning i form av faktiska kostnader endast beviljas för sådana vård- och boendekostnader som har ett direkt samband med vården av den asylsökande. Detta innebär att exempelvis administrativa kostnader eller personalkostnader för socialtjänsthandläggare eller annan administrativ personal inte kan beviljas som faktiska kostnader. Se bland annat Kammarrätten i Jönköpings dom den 25 maj 2016, mål nr 72–16, och Kammarrätten i Jönköpings dom den 19 september 2011, mål nr 2368–11.

Rätt till ersättning för stöd och hjälp i boende och för särskilda boendeformer

Utredningens förslag: En kommun ska ha rätt till ersättning för kostnader för insatser i form av stöd och hjälp i boende och särskilda boendeformer enligt socialtjänstlagen som ges till personer som omfattas av mottagandelagen om personen har beviljats sådana insatser på grund av ålderdom, sjukdom eller funktionsnedsättning. Ersättning ska betalas ut för kommunens faktiska kostnad.

Utredningen föreslår att Migrationsverket ska ersätta socialnämnden för kostnader för insatser i form av stöd och hjälp i boende och för särskilda boendeformer enligt socialtjänstlagen som ges till personer som omfattas av mottagandelagen om personen har beviljats sådana insatser på grund av ålderdom, sjukdom eller funktionsnedsättning. Ersättning ska betalas ut för kommunens faktiska kostnad. Det bör framgå av en ny ersättningsbestämmelse i förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

Bestämmelsen innebär att Migrationsverket inte ska göra en egen bedömning eller överprövning av om det funnits ett behov av den aktuella insatsen som socialnämnden beviljat. Det är tillräckligt att konstatera att socialnämnden beviljat en person som omfattas av mottagandelagen en insats enligt socialtjänstlagen i form av stöd och hjälp i boende, exempelvis hemtjänst, eller en särskild boendeform och att detta har skett på grund av ålderdom, sjukdom eller funktionsnedsättning.

Rätt till ersättning för skyddat boende och annat lämpligt tillfälligt boende till följd av hot, våld eller andra övergrepp

Utredningens förslag: Kommunerna ska ha rätt till ersättning för insatser i form av skyddat boende och annat lämpligt tillfälligt boende till följd av hot, våld eller andra övergrepp som har lämnats till personer som omfattas av mottagandelagen. Ersättning ska betalas ut för kommunens faktiska kostnad.

Migrationsverket kan enligt nuvarande ordning inte lämna ersättning till kommunen för den tid som utläningen har vistats på kommunens skyddade boende.

Det förslag som lämnades av Utredningen ett stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende (SOU 2017:122) innebar att vistelsekommunen gavs rätt till ersättning för sina kostnader för skyddat boende och att ersättningen skulle betalas ut för kommunens faktiska kostnad per person och dygn enligt en ny paragraf i förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. Förslaget tydliggjorde att ersättning betalas ut under den tid som den enskildes ansökan om uppehållstillstånd prövas, och om ansökan avslås, fram till

dess att rätten till bistånd har upphört enligt lagen om mottagande av asylsökande. I den faktiska kostnaden föreslogs även kommunens handläggningskostnad ingå (i likhet med vad som gäller enligt 15 § tredje stycket samma förordning som reglerar barns placering i bland annat HVB-hem).

Med hänvisning till att det är Migrationsverket som ansvarar för logi till asylsökande är det en rimlig ordning att socialnämnden ersätts av Migrationsverket för sina kostnader för skyddat boende och annat lämpligt tillfälligt boende till följd av hot, våld eller andra övergrepp. Detta föreslås framgå av en ny paragraf i förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

I betänkandet SOU 2017:122 nämns att Migrationsverket ersätter en kommun för en asylsökande som placerats i ett skyddat boende med en genomsnittlig dygnsavgift på 2 200 kronor (s. 291). Det är oklart var det beloppet hämtats från, men det förefaller vara en genomsnittskostnad för de placeringar som Migrationsverket har gjort, vilket kan innebära att beloppet även är baserat på placeringar i skyddade boenden i privat regi. På vissa ställen i utredningen hänvisar man även till placeringar i HVB-hem i beloppet. I proposition 2023/24:31 (*Stärkta rättigheter för barn och vuxna i skyddat boende*, s. 255 f.) beräknas placeringskostnaden i skyddat boende relativt utförligt. Den genomsnittliga dygnskostnaden med den reglering som föreslås uppskattas till 1 400 kronor för vuxna och 700 kronor för barn. Även socialtjänstens kostnader för utredningar och uppföljning av vuxna och barn i skyddat boende beräknas. Regeringen konstaterar dock att arbetsuppgifterna och kostnaderna inte är nya utan följer av kommunernas befintliga ansvar. Regeringen gör även bedömningen att tillhandahållande av tolk för de som visats i skyddat boende inte innebär en ny skyldighet för kommunerna eftersom det följer av 13 § förvaltningslagen (2017:900). SKR har påtalat att den genomsnittliga dygnskostnaden sannolikt kommer att bli högre eftersom behovet av boenden i en hederskontext möjligen kan bli aktuellt i fler situationer, vilket är dyrare än den genomsnittliga dygnskostnaden för skyddat boende.

Så som redogjorts för ovan anser utredningen att det skulle vara fördelaktigt att förenkla ersättningssystemet med schablonersättningar för alla de sociala insatser som kommunerna nu föreslås få en rätt till ersättning för. I nuläget förordar utredningen dock ersättning för faktiska kostnader även för kostnader för insatser i form av skyddat

boende eller annat lämpligt tillfälligt boende som har lämnats till personer som omfattas av mottagandelagen till följd av hot, våld eller andra övergrepp.

Det bör även tydliggöras i förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. vad som gäller ersättning för kostnader för skyddat boende för ensamkommande barn. För barn under 18 år betalar Migrationsverket i dag ut schabloniserad ersättning enligt 8 § förordningen. Därutöver har kommunen möjlighet att söka ersättning för faktiska kostnader enligt 9 § i samma förordning. Utredningen föreslår att det anges i 9 § att kommunen ska kunna söka ersättning för faktisk kostnad för placering i HVB-hem med särskild kompetens.

Begravningskostnader

Utredningens förslag: En kommun som beviljat ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen till begravning av en utlänning som vid dödsfallet omfattades av mottagandelagen ska ha rätt till schablonersättning för kostnaderna.

När en person avlider är det oftast anhöriga eller andra närstående som ordnar med begravning eller gravsättning. Om det inte finns någon som ordnar med gravsättning är det den kommun där den avlidne senast var folkbokförd som är ansvarig för gravsättningen. Om den avlidne inte har varit folkbokförd i Sverige, är den kommun där dödsfallet inträffade ansvarig. Kommunen har rätt till ersättning för kostnaderna av dödsboet. Detta framgår av 5 kap. 2 § begravningslagen (1990:1144).

En återkommande fråga mellan Migrationsverket och landets kommuner rör begravningskostnader för asylsökande eller personer med tillfälligt skydd som avlider. Så som redogjorts för framgår av rättspraxis att lagen om mottagande av asylsökande m.fl. endast omfattar den asylsökande personligen, och inte dödsboet efter personen. Det innebär att när ett dödsbo efter en asylsökande eller massflykting anser om bistånd för begravningskostnader ska socialnämnden pröva rätten till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen.

För att avhjälpa de otydligheter som uppstår när en person som omfattas av mottagandelagen avlider föreslår utredningen att den kommun som beviljat ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänst-

lagen till begravning av en utlänning som vid dödsfallet omfattades av mottagandelagen har rätt till ersättning för kostnaderna. Kommunens rätt till ersättning med statliga medel för ekonomiskt bistånd till begravningskostnader ska framgå av en ny bestämmelse i förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. Socialnämnden bör i de fall dödsboet inte har egna medel till begravning kunna ge ekonomiskt stöd till begravningskostnader på liknande sätt som det stöd kommunen kan bevilja för att möjliggöra en värdig begravning för övriga invånare. Begravningskostnaderna innefattar Svenska kyrkans begravningsavgift och bistånd till värdig begravning. För att minska administrationen inom kommun och stat föreslås kostnaden täckas genom ett schablonbelopp. Den föreslagna nivån på schablonbeloppet utvecklas vidare i avsnitt 15.3.1.

9.3 En alternativ väg

Så som konstaterats ovan är ett tänkbart alternativ till utredningens förslag i avsnitt 9.2 i stället att staten genom Migrationsverket får det huvudsakliga ansvaret för sociala insatser till personer som omfattas av mottagandelagen och som inte kan tillgodose sina behov, och att bistånd enligt socialtjänstlagen som huvudregel inte ska kunna utgå så länge någon omfattas av mottagandelagen. Detta skulle gälla både ekonomiskt bistånd och sociala insatser. Så som redogjorts för bedöms detta alternativ vara en långtgående förändring jämfört mot dagens ordning och en så stor omläggning av mottagningssystemet bedöms inte som lämplig i nuvarande skede. Utredningen redovisar nedan hur denna alternativa väg skulle kunna se ut.

9.3.1 Ansvaret för sociala insatser skulle begränsas till vad som följer av internationell rätt

Vid bedömningen av vilket ansvar staten skulle ha för att tillgodose behov hos personer som omfattas av mottagandelagen kan den internationella rätten utgöra utgångspunkten. Som framgått har de som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. redan i dag en mer begränsad rätt till bistånd enligt andra regelverk, och detsamma gäller andra utlänningar som vistas i Sverige utan att vara bosatta här. Den allmänna utgångspunkten vid tillämpningen av socialtjänstlagen

är också att utläningar som varken har uppehållstillstånd eller uppehållsrätt i Sverige endast i undantagsfall kan ha rätt till bistånd utöver vad som krävs för att undgå en akut nödsituation. Statens ansvar i förhållande till personer som omfattas av mottagandelagen skulle enligt detta alternativ inte motsvara det ansvar som kommunerna har för sina invånare enligt socialtjänstlagen utan begränsas till det som följer av internationell rätt.

I utredningens direktiv anges att de svenska reglerna som rör materiella mottagningsvillkor inte bör vara mer förmånliga än vad EU-rätten kräver. Med denna alternativa lösning skulle motsvarande gälla även i förhållande till de sociala insatser som kan aktualiseras i samband med att de materiella mottagningsvillkoren tillhandahålls. Nedan följer en genomgång av relevanta EU-direktiv och barnkonventionen, med utgångspunkt i skyldigheter för staten som kan aktualiseras när det gäller frågan om förhållandet mellan mottagandelagen och socialtjänstlagen. Mer information om rättsakterna och om statens skyldigheter enligt internationell rätt finns bland annat i kapitel 3 och 8.

Mottagandedirektivet

Mottagandedirektivet (2013/33/EU) innehåller bestämmelser om mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd. Direktivet är tillämpligt i förhållande till alla som har sökt asyl, så länge ansökan inte har avgjorts genom ett beslut som har vunnit laga kraft (artikel 2.b och 3). Enligt direktivet är medlemsstaterna skyldiga att tillhandahålla inkvartering, mat och kläder samt dagersättning. Inkvartering, mat och kläder kan tillhandahållas in natura, genom kuponger eller i form av ekonomiskt bidrag (artikel 2.g och 17). Förmånerna kallas i direktivet för materiella mottagningsvillkor. Medlemsstaterna ska se till att materiella mottagningsvillkor ger de sökande en rimlig levnadsstandard som säkerställer deras uppehälle och skyddar deras fysiska och psykiska hälsa (artikel 17.2). Om inkvartering tillhandahålls in natura ska medlemsstaterna bland annat ta hänsyn till särskilda faktorer som avser ålder och kön, samt till utsatta personers situation i förhållande till andra sökande på boendet (artikel 18.3). Medlemsstaterna ska också vidta lämpliga åtgärder för att förhindra misshandel och könsrelaterat våld inom boendena (artikel 18.4).

Vidare är medlemsstaterna skyldiga att ta hänsyn till utsatta personers särskilda mottagandebehov och se till att kravet på rimlig levnadsstandard uppfylls även för dem. Utsatta personer definieras enligt direktivet som underåriga, ensamkommande barn, personer med funktionsnedsättning, äldre, gravida, ensamstående föräldrar med underåriga barn, offer för människohandel, personer som lider av allvarliga sjukdomar, personer med psykiska störningar, samt personer som utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra allvarliga former av psykologiskt, fysiskt eller sexuellt våld, till exempel kvinnlig könsstympning (artikel 21). Direktivet anger att medlemsstaterna ska bedöma om en sökande ska anses vara en person med särskilda mottagandebehov och i så fall dokumentera vilka behov det är. Bedömningen ska inledas inom rimlig tid efter asylansökan. Medlemsstaterna ska också se till att de särskilda mottagandeböven tillgodoses, i enlighet med direktivet, om de framkommer i ett senare skede av asylförfarandet. Slutligen ska medlemsstaterna se till att i det stöd som ges till sökande med särskilda mottagandeböven i enlighet med direktivet, hänsyn tas till deras särskilda mottagandeböven under hela asylförfarandet, och att deras situation följs upp på lämpligt sätt (artikel 22).

I kompletterande riktlinjer till mottagandedirektivet utformade av Europeiska stödkontoret för asylfrågor, EASO (numera Europeiska unionens asylbyrå, EUAA) anges att hänsyn ska tas till särskilda behov vid boendeplaceringen och att det vid behov ska finnas möjlighet att byta bostad, till exempel när någon utsatts för våld. Vidare rekommenderas att personer med särskilda behov får tillgång till anpassade möbler och utrustning och att hänsyn tas till att det kan vara svårt att ta sig till andra relevanta institutioner utanför boendet. När det gäller personer med funktionsnedsättningar anges också att den fysiska boendemiljön bör anpassas, till exempel genom tillräckligt stora dörröppningar, handikapptoiletter och ledstänger.

Mottagandedirektivet innehåller även särskilda bestämmelser om barn under 18 år och ensamkommande barn. Enligt direktivet ska barnets bästa vara en fråga av största vikt när bestämmelser i direktivet som gäller underåriga genomförs, och medlemsstaterna ska bland annat säkerställa en levnadsstandard som är lämplig för de underårigas fysiska, psykologiska, andliga, moraliska och sociala utveckling. Medlemsstaterna ska också se till att barn har möjlighet att delta i fritidsverksamheter vid boendena och att de inkvarteras tillsammans med närstående. Vidare ska barn som varit utsatta för någon form av

övergrepp, försummelse, utnyttjande, tortyr eller grym, omänsklig och förnedrande behandling, eller som drabbats av väpnade konflikter, ges tillgång till rehabilitering, lämplig psykisk vård och kvalificerad rådgivning när det behövs (artikel 23). Ensamkommande barn har rätt till en företrädare och att placeras hos en fosterfamilj, i förläggningar som utformats särskilt för underåriga eller i annan typ av in- kvartering som är lämplig för underåriga. Medlemsstaterna är även skyldiga att vidta åtgärder för familjeåterförening (artikel 24).

Slutligen innehåller direktivet även särskilda bestämmelser om offer för tortyr och våld. Enligt bestämmelserna ska medlemsstaterna se till att personer som utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra grova våldshandlingar erhåller nödvändig behandling för de skador som förorsakats, särskilt genom tillgång till lämplig medicinsk och psykisk behandling och vård (artikel 25).

Utöver att tillhandahålla de materiella mottagningsvillkoren ska medlemsstaterna bland annat se till att sökande får nödvändig hälso- och sjukvård som åtminstone ska innefatta akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar och allvarliga psykiska störningar (artikel 19). Barn ska också få tillträde till utbildningssystemet (artikel 14).

Som allmän princip gäller att mottagningsvillkoren ska säkerställa de sökande en värdig levnadsstandard och ge de sökande möjlighet att tillgodose grundläggande behov (se till exempel skäl 11 och 35 i ingressen till mottagandedirektivet samt EU-domstolens domar i mål C-233/18, dom den 12 november 2019 och mål C-422/21, dom den 1 augusti 2022).

Som tidigare nämnts har det sedan 2016 pågått ett omfattande arbete inom EU med en reform av rättsakterna på migrationsområdet. Det slutliga antagandet av den nya migrations- och asylpakten skedde i maj 2024. Denna omfattar bland annat ett nytt omarbetat mottagandedirektiv som trädde i kraft i juni 2024⁴. Det nya omarbetade mottagandedirektivet ska införlivas i svensk rätt senast den 11 juni 2026. Det nya omarbetade mottagandedirektivet innehåller liksom det nuvarande direktivet bestämmelser om skyldighet att tillhandahålla materiella mottagningsvillkor, att ta hänsyn till utsatta personers särskilda mottagandebehov och att se till att kravet på rimlig

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1346 av den 14 maj 2024 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd.

levnadsstandard uppfylls. En översiktlig genomgång av det nya omarbetade mottagandedirektivet finns i kapitel 3.

Massflyktsdirektivet

När det gäller personer som har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd regleras mottagningsvillkoren av massflyktsdirektivet (2001/55/EG). Medlemsstaterna ska enligt direktivet se till att personer som åtnjuter tillfälligt skydd får lämplig inkvartering eller, om så krävs, medel till att skaffa sig en bostad (artikel 13.1). De ska också få sina behov tillgodosedda när det gäller social välfärd och uppehälle, om de saknar tillräckliga medel, samt sjukvård som åtminstone innefattar akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar (artikel 13.2). Barn ska få tillträde till utbildningssystemet (artikel 14).

Återvändandedirektivet

Återvändandedirektivet⁵ gäller i förhållande till tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium (artikel 2). Olaglig vistelse definieras i direktivet som vistelse som inte, eller inte längre, uppfyller villkoren för inresa enligt artikel 5 i kodexen om Schengen-gränserna⁶ eller andra villkor för att resa in i, vistas eller vara bosatt i den medlemsstaten (artikel 3.1). Enligt direktivet ska medlemsstaterna se till att vissa principer så långt som möjligt beaktas under tiden som en tidsfrist för frivillig avresa löper eller under tiden som verkställigheten av ett avlägsnandebeslut har skjutits upp (artikel 14). Bland annat ska familjemedlemmar hållas samlade, akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar tillhandahållas samt, beroende på vistelsens längd, barn ges tillträde till det grundläggande utbildningsväsendet. Utsatta personers särskilda behov ska också beaktas.

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengen-gränserna).

Barnkonventionen

Förenta nationernas konvention den 20 november 1989 om barnets rättigheter, Barnkonventionen, gäller sedan 2020 som svensk lag (lag [2018:1197] om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter). Rättigheterna i konventionen gäller alla barn som befinner sig inom en konventionsstats jurisdiktion utan begränsningar (artikel 2). Rättigheterna ska ses som en helhet, de är odelbara och ömsesidigt förstärkande (prop. 2017/18:186 s. 96). I artikel 22 förtydligas särskilda åtaganden för konventionsstaterna för att säkerställa rättigheter för barn som söker flyktingstatus eller anses som flykting. Enligt artikeln ska konventionsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att ett sådant barn får lämpligt skydd och humanitärt bistånd vid åttnjutandet av de tillämpliga rättigheter som anges i konventionen. Vidare framgår av artikel 9 att staten ska säkerställa att ett barn inte skiljs från sina föräldrar mot deras vilja utom i de fall det är nödvändigt för barnets bästa och enligt artikel 10 ska ansökningar från ett barn eller dess föräldrar om familjeåterförening behandlas på ett positivt, humant och skyndsamt sätt och barnet ska få skydd och stöd att hitta och återförenas med sin familj i enlighet med artikel 22.

När det gäller ekonomiska och sociala rättigheter anger barnkonventionen bland annat att barn har rätt till social trygghet, inklusive socialförsäkring, och rätt till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling (artikel 26 och 27). Det är föräldrarna eller andra som är ansvariga för barnet som har huvudansvaret för att säkerställa levnadsvillkoren (artikel 5 och 18). Konventionsstaterna ska dock, i enlighet med nationella förhållanden och inom ramen för sina resurser, vidta lämpliga åtgärder för att bistå föräldrar och andra som är ansvariga för barnet att genomföra denna rätt och vid behov tillhandahålla materiellt bistånd och stödprogram, särskilt i fråga om mat, kläder och bostad (artikel 27.3). Konventionsstaterna ska till det yttersta av sin förmåga säkerställa barnets överlevnad och utveckling. Alla barn har rätt till liv och bästa möjliga hälsa. Vidare har barn rätt till hälso- och sjukvård (artikel 6 och 24) och rätt till utbildning (artikel 28) och rätt till vila och fritid, till lek och rekreation (artikel 31) samt rätt till privat- och familjeliv (artikel 16).

Konventionsstaterna ska också vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder, administrativa, sociala och utbildningsmässiga åtgärder för

att skydda barn mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling, misshandel eller utnyttjande, inklusive sexuella övergrepp, medan barnet är i föräldrarnas eller den ena förälderns, vårdnadshavarens eller annan persons vård (artikel 19).

Barn med funktionsnedsättning har enligt barnkonventionen rätt till särskild omvårdnad och särskilt stöd. Stödet ska syfta till att säkerställa att barnet har effektiv tillgång till och får utbildning, hälso- och sjukvård, rehabilitering och habilitering, förberedelse för arbetslivet och möjligheter till rekreation på ett sätt som bidrar till barnets största möjliga integrering i samhället och individuella utveckling, inklusive dess kulturella och andliga utveckling (artikel 23).

Vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa (artikel 3). Det går inte att tillämpa barnets bästa korrekt om inte kraven i artikel 12 om barnets rätt att uttrycka sina åsikter inte uppfylls i frågor som är relevanta för beslut och åtgärder som rör barn (prop. 2017/18:186 s. 96). När det gäller ekonomiska och sociala rättigheter enligt konventionen ska konventionsstaterna till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser för att vidta åtgärderna (artikel 4).

Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Sverige har undertecknat Förenta nationernas konvention den 13 december 2006 om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Konventionen syftar till att främja, skydda och säkerställa det fulla och lika åtnjutandet av alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla personer med funktionsnedsättning (artikel 1). Konventionsstaterna åtar sig bland annat att vidta alla ändamålsenliga lagstiftningsåtgärder för att uppfylla de rättigheter som erkänns i konventionen (artikel 4.1).

Enligt artikel 7 ska konventionsstaterna vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att barn med funktionsnedsättning åtnjuter alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på samma villkor som andra barn. I alla åtgärder som rör dem ska barnets bästa komma i främsta rummet. Konventionsstaterna ska säkerställa att barn med funktionsnedsättning har rätt att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som berör dem, varvid deras åsikter ska tillmätas betydelse i

förhållande till deras ålder och mognad på samma villkor som för andra barn och erbjudas stöd anpassat till funktionsnedsättning och ålder för att utöva denna rättighet.

9.3.2 Bistånd enligt socialtjänstlagen skulle som regel inte utgå när personen omfattas av mottagandelagen

Den alternativa lösning som redovisas i detta avsnitt innebär att personer som omfattas av mottagandelagen som huvudregel inte skulle ha rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Detta skulle regleras genom en bestämmelse i mottagandelagen som anger att de som omfattas av lagen inte har rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Den nuvarande begränsningen i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. om att det endast gäller förmåner av motsvarande karaktär skulle även tas bort. Utgångspunkten är att kommunerna inte ska ha något ansvar för att tillgodose behov när det gäller personer som omfattas av mottagandelagen.

Möjliga undantagsbestämmelser

Frågan är då om det i utredningens alternativa lösning borde finnas några undantag från bestämmelsen om att personer som omfattas av mottagandelagen inte ska ha rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen. En rimlig utgångspunkt skulle vara att kommunerna även fortsättningsvis ska ha ansvar för vissa grupper som de i dag har ett uttalat ansvar för (se avsnitt 9.2.5). Det innebär att bestämmelsen inte skulle gälla ensamkommande barn eller vård av unga upp till 21 år utanför det egna hemmet, om vården har påbörjats före 18 års ålder. Kommunerna har i dag en begränsad rätt till ersättning för de som får vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga eller motsvarande vård enligt socialtjänstlagen. Kommunerna borde även fortsättningsvis ha rätt till ersättning för sådana insatser enligt socialtjänstlagen till personer som omfattas av mottagandelagen.

Från bestämmelsen skulle även personer som omfattas av mottagandelagen efter att ha flyttat till en kommun efter anvisning enligt bosättningslagen undantas. I dag tar kommunerna över ansvaret för personer som flyttar till en kommun efter anvisning enligt lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosätt-

ning. Detta är en följd av att sådana personer upphör att omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. när de flyttar från Migrationsverkets boende. Utredningens förslag skulle emellertid innebära att det kommer att uppstå situationer då sådana personer fortsätter att omfattas av mottagandelagen efter att de har flyttat till kommunen, i väntan på ett beslut om folkbokföring (se kapitel 4 och 8). I sådana situationer framstår det som rimligt att de skulle få rätt till bistånd som inte är av ekonomiskt slag enligt socialtjänstlagen även i avvaktan på att de blir folkbokförda. De borde därför undantas från bestämmelsen om att personer som omfattas av mottagandelagen inte har rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen.

Utöver dessa grupper skulle barn som omfattas av mottagandelagen generellt undantas så att de får rätt till bistånd som inte är av ekonomiskt slag enligt socialtjänstlagen. För barn är mottagandesituationen extra känslig och hänsyn måste tas till särskilda rättigheter för barn som följer av mottagandedirektivet och barnkonventionen, bland annat rätten till en levnadsstandard som är lämplig för deras fysiska, psykologiska, andliga, moraliska och sociala utveckling. För barn med funktionsnedsättning finns dessutom en rätt till särskild omvårdnad och särskilt stöd enligt barnkonventionen. Stödet för dessa barn ska syfta till att säkerställa att barnet har effektiv tillgång till bland annat rehabilitering, förberedelse för arbetslivet och möjligheter till rekreation på ett sätt som bidrar till barnets största möjliga integrering i samhället och individuella utveckling. Skyddet för barn med funktionsnedsättning kompletteras och förstärks även av konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Syftet med undantagsbestämmelsen för barn i utredningens alternativa lösning skulle främst vara att fånga upp att barn med funktionsnedsättning ges omvårdnad och det särskilda stöd som de har rätt till enligt internationell rätt genom att kommunerna kan bevilja dessa barn biståndsinsatser enligt socialtjänstlagen. Det är inte heller någon ovanlig lösning att mottagandet av barn ges en särskild utformning. Barn under 18 år har rätt till samma hälso- och sjukvård och utbildning som barn som är bosatta här i landet. För barn utan funktionsnedsättning borde det sällan vara aktuellt med andra insatser från kommunerna än när de bereds vård utanför asylboendet med stöd av socialtjänstlagen, till exempel på ett HVB-hem eller i ett familjehem. Vid bedömning av övriga frivilliga insatser till asylsökande barn enligt socialtjänstlagen har kommunerna att beakta att barnens vistelse

i landet är osäker och att de flesta befinner sig i landet under en begränsad tid i samband med att deras och familjens asylansökningar prövas.

Kommunernas ansvar för barn som omfattas av mottagandelagen skulle inte vara mer omfattande än det är i dag. Det är primärt föräldrarnas ansvar att tillgodose barnets behov. Det är bara i de fall där föräldrar eller andra anhöriga inte själva klarar att av tillgodose omvårdnadsbehov för ett barn med funktionsnedsättning som det kan bli aktuellt för kommunen att bevilja insatser. Migrationsverket bör utforma boendemiljön så att föräldrar ges förutsättningar att ta sitt föräldraansvar. Skyldigheten för kommunerna att ge barn insatser enligt socialtjänstlagen bör även kompletteras med en uttrycklig författningsreglerad rätt till statlig ersättning för dessa insatser.

Sammanfattningsvis skulle undantag från bestämmelsen om att personer som omfattas av mottagandelagen inte har rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen i den alternativa lösningen göras för barn och personer som har flyttat till en kommun efter anvisning enligt bostättningslagen. När ett undantag är tillämpligt skulle kommunen ha ansvar enligt socialtjänstlagen och biståndsbedömningen göras enligt den, på samma sätt som gäller i dag. Förutom i dessa undantagssituationer skulle således personer som omfattas av mottagandelagen inte ha rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen enligt utredningens alternativa lösning. Detta skulle gälla oavsett om personen har rätt till bistånd enligt mottagandelagen eller inte. I praktiken skulle det innebära att en ansökan om bistånd enligt socialtjänstlagen som görs av en person som omfattas av mottagandelagen ska avslås med hänvisning till bestämmelsen i mottagandelagen, såvida inte någon undantagssituation föreligger. Det bör således bli tydligt vad som gäller såväl för socialnämnderna som för de enskilda.

9.3.3 Migrationsverket skulle se till att de som tar emot bistånd kan tillgodose grundläggande behov

Om de som omfattas av mottagandelagen enligt utredningens alternativa lösning som huvudregel inte har rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen borde Migrationsverket ha ett uttalat ansvar för personer som inte kan tillgodose sina behov. Som tidigare framhållits, borde ansvaret dock inte sträcka sig längre än vad som får anses följa av den internationella rätten. Statens ansvar för mottagande av asylsökande

enligt mottagandedirektivet kretsar kring de materiella mottagningsvillkoren samt rätten till viss vård och utbildning. I Sverige tillgodoses rätten till vård och utbildning genom de särskilda regelverken för hälso- och sjukvård och skollagen, och rätten till materiella mottagningsvillkor genom det bistånd som lämnas av Migrationsverket enligt regelverket om mottagande av asylsökande. När det gäller de materiella mottagningsvillkoren anger mottagandedirektivet att de ska ge sökande en rimlig levnadsstandard som säkerställer deras uppehälle och skyddar deras fysiska och psykiska hälsa. Mottagningsvillkoren ska också säkerställa att asylsökande kan tillgodose grundläggande behov.

Utredningen bedömer att det får anses följa av mottagandedirektivet att staten har ett visst ansvar för att se till att asylsökande kan tillgodogöra sig de materiella mottagningsvillkor som tillhandahålls så att grundläggande behov kan tillgodoses. Skyldigheterna kan i vissa fall sträcka sig längre än att tilldela asylsökande en plats på asylboende och betala dagersättning. I situationer när individuella faktorer gör det svårt för asylsökande att tillgodogöra sig biståndet bör staten också bistå med de insatser som är nödvändiga för att de grundläggande behoven ska kunna tillgodoses. Det bör då främst röra sig om insatser som är nödvändiga för att den asylsökande ska kunna bo på boendet samt klara grundläggande moment i vardagen, såsom måltider, påklädning och personlig hygien. Däremot kan det inte anses finnas något ansvar för att bistå med insatser som inte har ett samband med de materiella mottagningsvillkoren eller som har andra syften än att tillgodose grundläggande behov. Migrationsverkets ansvar i förhållande till personer som omfattas av mottagandelagen skulle således vara mer begränsat än kommunernas ansvar för sina invånare enligt socialtjänstlagen i den alternativa lösningen.

Utredningens alternativa lösning innebär att det skulle regleras i mottagandelagen att Migrationsverket ska bistå med insatser när det är nödvändigt för att en person som tar emot bistånd enligt lagen ska kunna tillgodose grundläggande behov. I det följande utvecklas vad ansvaret kan anses innebära i praktiken.

9.3.4 Migrationsverkets ansvar för insatser skulle vara begränsat

Den alternativa lösningen innebär att Migrationsverket skulle ha ett ansvar för att bistå med insatser när det är nödvändigt för att personer som tar emot bistånd enligt mottagandelagen ska kunna tillgodose grundläggande behov. Detta bör främst innebära ett ansvar för att i vissa fall bistå med personlig omvårdnad, tillhandahålla tillgänglighetsanpassade boendelösningar och att vidta åtgärder när personer riskerar att utsättas för hot och våld på boendet.

Ansvaret skulle omfatta alla som tar emot bistånd enligt mottagandelagen, det vill säga även personer som inte omfattas av mottagandedirektivet. Enligt utredningens uppfattning är det rimligt att staten tar ansvar för att alla som omfattas av lagen och som har rätt till bistånd kan tillgodose grundläggande behov. Som tidigare framhållits har rätten till bistånd också utformats på ett sätt som innebär att det alltid kommer att finnas möjlighet att uppfylla villkoren för att få bistånd. Däremot bör Migrationsverket inte ha något ansvar för att bistå med insatser till personer som ordnar boende på egen hand, utan myndigheten ska kunna kräva att personen i så fall flyttar till det asylboende där han eller hon har tilldelats plats.

Migrationsverkets ansvar för att bistå med insatser skulle i den alternativa lösningen vara begränsat till situationer då det är nödvändigt för att personen ska kunna tillgodose grundläggande behov. Detta innebär att Migrationsverket inte skulle behöva bistå med insatser när hjälpbehovet kan tillgodoses på annat sätt, till exempel genom medföljande personer som omfattas av mottagandelagen. Det finns ingen skyldighet att bistå med insatser i syfte att avlasta anhöriga.

Den alternativa lösningen innebär att det förtydligas vilket ansvar Migrationsverket har för personer som inte kan tillgodose sina behov i samband med att myndigheten lämnar bistånd enligt mottagandelagen. Det skulle inte finnas någon möjlighet för enskilda att ansöka om särskilda insatser, och inte heller någon rätt till insatser som kan prövas av domstol. Någon sådan rätt kan inte heller anses följa av mottagandedirektivet (jämför artikel 26).

Personlig omvårdnad

Den alternativa lösningen innebär att Migrationsverket i vissa fall skulle behöva bistå med personlig omvårdnad. Det blir aktuellt när det rör sig om personer som har behov av hjälp med grundläggande moment i vardagen, såsom exempelvis måltider, toalettbesök, personlig hygien, städning eller att förflytta sig, och detta inte kan ombesörjas av medföljande personer som omfattas av mottagandelagen.

Som nämnts har Migrationsverket i dag boendeplatser på särskilda vårdhem. Boendena är bemannade dygnet runt och har tillgång till sjukvårdsutbildad personal. När det rör sig om personer med stort omvårdnadsbehov borde Migrationsverket i regel kunna uppfylla sitt ansvar genom att tilldela personen plats på ett sådant boende.

Det skulle emellertid även kunna uppstå situationer då en person inte har så stort omvårdnadsbehov att det motiverar att han eller hon ska bo på ett särskilt boende, men ändå har svårt att klara sig helt på egen hand. I dag bistår Migrationsverket i princip inte med några insatser till sådana personer. Enligt uppgifter från Migrationsverket förekommer det däremot att kommunerna beviljar hemtjänst enligt socialtjänstlagen till personer som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Utredningens alternativa lösning innebär att även sådana insatser behöver tillhandahållas av Migrationsverket. En del av de moment som utförs inom ramen för hemtjänsten syftar dock till att personen ska kunna bo kvar i sitt hem, och borde inte i lika hög utsträckning vara nödvändiga om personen bor på ett kollektivt asylboende. I många fall borde det till exempel vara tillräckligt att personen tilldelas plats på ett asylboende där mat serveras och städning sköts av personal, eller att detta kombineras med vissa begränsade insatser vid behov. Sådana omvårdnadsbehov borde också i regel kunna tillgodoses av medföljande.

Tillgänglighetsanpassning

Migrationsverket har också ett ansvar för att personer med funktionsnedsättning tilldelas plats på ett boende som är anpassat utifrån personens särskilda behov. Det följer såväl av mottagandedirektivet som av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken. Ansvaret kan

till exempel innebära att den fysiska boendemiljön behöver anpassas så att den fungerar även för personer med begränsad rörlighet.

Personer med funktionsnedsättning som har behov av hjälpmedel kan få kostnaden för det ersatt genom särskilt bidrag. Detta gäller redan i dag och ska gälla även fortsättningsvis (7 § förordningen om mottagande av asylsökande m.fl.). Hjälpmedel kan förskrivas genom vården, eller inhandlas privat. Vid behov bör Migrationsverket även hjälpa till med att etablera nödvändiga kontakter.

Skydd mot hot och våld

Vidare skulle Migrationsverket enligt utredningens alternativa lösning ha ansvar för att skydda de personer som bor på myndighetens boenden mot hot och våld. Detta skulle till exempel innebära att en person som utsätts för sådan behandling på asylboendet skyndsamt tilldelas en ny boendeplats. I många fall kan det antas vara tillräckligt att personen får möjlighet att flytta till ett annat asylboende. Det kan emellertid uppstå situationer då hotbilden är sådan att personen skulle behöva flytta till ett boende som motsvarar de insatser i form av skyddat boende som kan beviljas enligt socialtjänstlagen. I sådana situationer skulle Migrationsverket ha ansvar för att ordna en motsvarande boendelösning.

Det ligger i sakens natur att det behöver finnas en viss omfattning och variation på platser i skyddade boenden för att insatsen ska fylla sitt syfte, vilket får till följd att det blir svårt för Migrationsverket att driva sådana boenden i egen regi. Däremot bör det inte finnas något hinder mot att myndigheten upphandlar sådana tjänster. Även de skyddade boenden som ordnas av kommunerna drivs i stor utsträckning av privata aktörer (Socialstyrelsen, *Kartläggning av skyddade boenden i Sverige*, 2020).

Övriga insatser

I de flesta fall bör insatser som rör personlig omvårdnad, tillgänglighetsanpassning och skydd mot hot och våld vara tillräckliga för att en person ska kunna tillgodogöra sig biståndet och tillgodose grundläggande behov i enlighet med de skyldigheter för staten som får anses följa av EU-rätten. Utgångspunkten i utredningens alternativa

lösning är att Migrationsverket inte behöver tillhandahålla insatser av annan karaktär. En bedömning av vad som utgör grundläggande behov och vad som krävs för att de ska kunna tillgodoses skulle dock behöva göras utifrån en persons individuella förutsättningar och omständigheterna i det enskilda fallet. Detta alternativ hindrar inte att även andra insatser tillhandahålls när det bedöms vara nödvändigt.

När det gäller barn måste hänsyn även tas till de särskilda rättigheterna i mottagandedirektivet och barnkonventionen, bland annat rätten till en levnadsstandard som är lämplig för barns fysiska, psykologiska, andliga, moraliska och sociala utveckling. Detta innebär att bedömningen av vad som utgör grundläggande behov för ett barn måste göras på ett annat sätt än när det gäller vuxna. Det är viktigt att barns rättigheter och behov beaktas vid tilldelningen av boendeplatser, och att barnfamiljer får bo på ett boende som ger utrymme för både lek och samvaro samt avskildhet och vila. På så sätt kan föräldrarna ges förutsättningar att tillgodose barnens behov och se till att barnet kan uppnå en sådan levnadsstandard som de har rätt till.

I situationer då föräldrarna av olika skäl inte kan tillgodose barnets behov har staten ett ansvar för att bistå med insatser. När det gäller personer som omfattas av mottagandelagen bör sådana insatser främst bli aktuella i samband med att barnet bereds vård utanför asylboendet. Om Migrationsverket bedömer att det kan finnas förutsättningar för sådan vård ska myndigheten ta kontakt med socialtjänsten i den kommun där asylboendet är beläget.

9.3.5 Bedömning och utförande skulle kräva kompetens inom social omsorg

Den alternativa lösningen innebär att Migrationsverket ska göra en bedömning av om det krävs särskilda insatser i samband med att en person som omfattas av mottagandelagen tilldelas en boendeplats. En sådan bedömning ska också göras om det framkommer skäl för det i ett senare skede. Detta alternativ innebär att Migrationsverket får ett uttalat ansvar för att bedöma hjälpbehov i större omfattning än vad myndigheten gör i dag, och att det även behöver göras en bedömning av vilka insatser som ska tillhandahållas. Det kan mot den bakgrunden vara lämpligt att fördjupade bedömningar görs av personal med kompetens inom social omsorg.

När det gäller själva insatserna bedömer utredningen att de borde kunna utföras på det sätt som Migrationsverket anser är lämpligt. Det kan således röra sig om att myndigheten anställer personal som kan bistå med insatser eller att tjänster upphandlas av privata aktörer. Utredningens alternativa lösning hindrar inte heller att avtal om insatser ingås med regioner och kommuner, om det bedöms vara möjligt inom ramen för andra regelverk.

Som nämnts innebär utredningens förslag inte heller några begränsningar när det gäller hur asylboenden utformas eller vilken sorts boenden som ska användas för de olika grupper som omfattas av mottagandelagen. Enligt utredningens uppfattning bör det även fortsättningsvis finnas ett visst utrymme för individuella boendelösningar när det gäller personer med särskilda behov. I vissa fall kan behov bäst antas tillgodoses på ett större, kollektivt boende, medan det i andra fall skulle kunna vara mer ändamålsenligt att låta personen bo på ett mindre boende eller i en lägenhet. Detta bör således beaktas när frågor om asylboendens lokalisering och utformning hanteras av regeringen och Migrationsverket.

Att Migrationsverket med utredningens alternativa lösning skulle få nya uppgifter och i vissa fall en skyldighet att bistå med insatser för att mottagandelagens personkrets ska kunna få sina grundläggande behov tillgodosedda föranleder överväganden om det finns behov av ytterligare stöd och tillsyn över Migrationsverkets verksamhet.

Den alternativa lösningen innebär att Migrationsverket skulle få ett tydligare uttalat ansvar för att bistå med insatser av en karaktär som myndigheten i dag endast tillhandahåller i begränsad omfattning, som till exempel insatser till förvarstagna som behöver särskild omvårdnad. Det handlar om personer som är svårt sjuka och som inte klarar av att sköta sin hygien, klä på sig, hålla rent på sitt rum, tvätta sina kläder, komma ihåg att be om medicin och komma ihåg att gå till matsalen för att äta. Migrationsverket har ett uttalat ansvar för behandling och tillsyn av personer som hålls i förvar och för de särskilt anordnade förvarslokalerna (11 kap. 2 § utlänningslagen [2005:716]). Av förarbetena till de ändringar i utlänningslagstiftningen som gjordes när Migrationsverket tog över ansvaret för förvaren från Polisen går inte att utläsa att någon närmare analys gjordes av om de nya uppgifterna för myndigheten medförde nya krav på stöd och tillsyn över verksamheten (prop. 1996/97:147 *Ändringar i utlänningslagens förvarsbestämmelser*).

Migrationsverket står i dag under ordinarie tillsyn av en rad olika tillsmyndigheter vad gäller olika aspekter av verksamheten, däribland Inspektionen för vård och omsorg, IVO. Utöver detta utövar JO och JK så kallad extraordinär tillsyn över myndigheten och dess tjänstemän. Verksamheten granskas även av Riksrevisionen.

IVO har i uppdrag att granska att befolkningen får vård och omsorg som är säker, har god kvalitet och bedrivs i enlighet med lagar och andra föreskrifter (2 § förordning [2013:176] med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg). I myndighetens instruktion anges som huvudsaklig uppgift bland annat tillsyn inom socialtjänst. De insatser som skulle bli aktuella för Migrationsverket att bistå med enligt mottagandelagen utgör inte socialtjänst enligt socialtjänstlagen, även om insatserna på grund av sin karaktär skulle kunna jämföras med socialtjänst. Oaktat detta anser utredningen att Migrationsverkets uppgifter enligt mottagandelagen skulle falla in under IVO:s övergripande uppdrag att granska att de lagar och regler som gäller för vården och omsorgen följs. Utredningen ser därför inget behov av att ändra i IVO:s myndighetsinstruktion utifrån utredningens alternativa lösning. Utredningen ser inte heller behov av ändringar i andra regelverk inom socialtjänstområdet.

Däremot finns det ett behov av att ändra i Migrationsverkets instruktion (förordning [2019:502] med instruktion för Migrationsverket) så att myndigheten får ett uttalat ansvar för behandlingen och tillsynen av personer som bor på asylboenden.

9.3.6 Ansvaret enligt mottagandelagen när boende ordnas av en kommun skulle vara mer begränsat

Förutom när det gäller ensamkommande barn, kan Migrationsverket i dag anvisa en kommun som ska ordna boende för personer som har sökt eller beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd. Utredningen har föreslagit att denna möjlighet ska kvarstå, samt att kommuner även ska kunna anvisas att ordna boende för asylsökande om det uppstår extraordinära situationer i flyktmottagandet (se kapitel 8). I sådana situationer kommer de personer som bor på kommunens boenden enligt utredningens alternativa lösning inte att ha rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen.

När en kommun ordnar boende för personer med tillfälligt skydd har kommunen i dag samma ansvar för boendet som Migrationsverket

har i de fall verket har ansvar för att ordna boende (prop. 2021/22:250 s. 21). Utredningen bedömer att detta även i den alternativa lösningen borde gälla även fortsättningsvis, och även när boende ordnas åt asylsökande i enlighet med förslaget om extraordinära situationer i flyktingmottagandet. När en kommun har anvisats att ordna boende för dessa grupper skulle kommunen ha samma ansvar för att bistå med insatser som Migrationsverket ska ha enligt utredningens alternativa lösning. Detta innebär att kommunen skulle ha ansvar för att bistå med insatser när det är nödvändigt för att en person som bor i kommunens boende ska kunna tillgodose grundläggande behov. Insatserna skulle då tillhandahållas med stöd av bestämmelserna i mottagandelagen. På samma sätt som när det gäller Migrationsverket skulle kommunerna kunna avgöra om insatser ska upphandlas eller utföras i egen regi. Den alternativa lösningen innebär även att kommunen tar över ansvaret för att bedöma om en person har behov av insatser. Migrationsverket bör i sådana situationer lämna de uppgifter om personen som är relevanta för kommunens bedömning. Kommunerna skulle även fortsättningsvis ha rätt till ersättning för boende som ordnas enligt mottagandelagen.

10 Ändringar i andra regelverk

Kapitlet handlar om de andra regelverk som reglerar insatser och bistånd till personer som har sökt asyl och personer som har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd, samt en del av de regelverk som kan aktualiseras efter att uppehållstillstånd har beviljats. Inledningsvis beskrivs några övergripande utgångspunkter för utredningens överväganden. Därefter redovisas utredningens överväganden och förslag när det gäller behovet av ändringar i andra regelverk, utifrån det föreslagna tillämpningsområdet för mottagandelagen.

10.1 Utgångspunkter för utredningens överväganden

Utredningen har i uppdrag att överväga om det finns behov av följdändringar i andra författningar som reglerar insatser till personer som omfattas av regelverket om mottagande av asylsökande och om det finns behov av att förändra eller förtydliga när personer ska omfattas av de olika regelverken. Enligt utredningens bedömning finns det behov av att göra ett antal ändringar, både till följd av det föreslagna tillämpningsområdet för mottagandelagen och till följd av de ändringar som har genomförts i utlänningslagen (2005:716) under de senaste åren. I sina överväganden har utredningen utgått från tre generella utgångspunkter: att de som omfattas av mottagandelagen inte bör ha rätt till andra förmåner av samma slag, att de som ansöker om fortsatt uppehållstillstånd i tid inte ska förlora rätten till insatser och förmåner enligt andra regelverk medan ansökan prövas, samt att rätten till insatser enligt andra regelverk bör begränsas när uppehållstillstånd upphör att gälla. Dessa utgångspunkter redovisas i det följande.

10.1.1 De som omfattas av mottagandelagen bör inte ha rätt till andra förmåner av samma slag

Personer som har sökt asyl har en begränsad rätt till förmåner och välfärdstjänster. Utöver det bistånd som ges enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., har vuxna rätt till viss hälso- och sjukvård, medan barn har rätt till full hälso- och sjukvård och utbildning. De har däremot normalt inte rätt till förmåner av ekonomiskt slag, såsom till exempel försörjningsstöd, föräldrapenning eller äldre-försörjningsstöd.

Efter att uppehållstillstånd har beviljats kan de som tidigare varit asylsökande i många fall delta i etableringsinsatser och få etableringsersättning, samt anses vara bosatta i Sverige, folkbokföras och få rätt till förmåner och välfärdstjänster som tillkommer bosatta. Bosättningsbegreppet skiljer sig emellertid åt i de regelverk som uppställer ett bosättningskrav. Detta innebär att en person som nyligen har beviljats uppehållstillstånd kan anses vara bosatt enligt vissa regelverk, men inte enligt andra. I vissa fall innebär också den administrativa hanteringen att det i praktiken ställs andra krav än de som framgår av regelverken, till exempel för att det krävs ett personnummer för att en ansökan ska kunna handläggas.

Mot denna bakgrund kan det med dagens reglering inte anses finnas någon given tidpunkt då en person som sökt asyl och beviljats uppehållstillstånd kan ta del av förmåner och insatser enligt andra regelverk. Utredningen har föreslagit att personer som har sökt asyl som utgångspunkt ska upphöra att omfattas av mottagandelagen när de samtidigt har uppehållstillstånd och är folkbokförda. Det innebär att de kommer att fortsätta att omfattas av lagen efter att uppehållstillstånd har beviljats, tills Skatteverket fattar beslut om folkbokföring och de registreras i folkbokföringsdatabasen.

Folkbokföringen får i regel anses utgöra en yttersta gräns för när en person ska anses vara bosatt i landet enligt de regelverk som uppställer ett bosättningskrav. I de allra flesta fall kommer således de som är folkbokförda också att bedömas som bosatta, och kunna ta del av de förmåner och insatser som tillkommer bosatta och nyanlända. Genom att knyta mottagandelagens tillämpningsområde till folkbokföringen kan det således i princip säkerställas att det inte uppstår glapp då en person varken omfattas av mottagandelagen eller av de regelverk som gäller bosatta och nyanlända.

Däremot kan det uppstå situationer då regelverkens tillämpningsområden överlappar, och då en person således kvalificerar sig för förmåner enligt andra regelverk medan han eller hon fortfarande omfattas av mottagandelagen. I sådana situationer är det en given utgångspunkt att enskilda inte ska ha rätt till bistånd och insatser av samma slag enligt flera olika regelverk samtidigt.

Det bistånd som kommer att kunna utgå enligt mottagandelagen är logi, dagersättning och särskilt bidrag. Dagersättningen ska täcka kostnader för livsmedel, kläder och skor, fritidsaktiviteter, hygienartiklar och andra förbrukningsvaror, samt vissa utgifter för vård och medicin. Kostnader för nödvändiga behov som inte täcks av dagersättningen kan under vissa förutsättningar ersättas genom det särskilda bidraget. Dagersättningen och det särskilda bidraget är således avsett att täcka de levnadskostnader som uppstår under asyltiden, medan de förmåner av ekonomiskt slag som kan utgå till nyanlända och bosatta generellt kan sägas vara avsedda att täcka de levnadskostnader som uppstår därefter.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att utgångspunkten bör vara att personer som omfattas av mottagandelagen inte ska ha rätt till andra förmåner av ekonomiskt slag. Så länge de omfattas av mottagandelagen kommer de i stället att ha rätt till bistånd i form av logi, dagersättning och särskilt bidrag enligt den. Det framstår också som rimligt att folkbokföringen får utgöra en tydlig slutpunkt för när en person inte längre omfattas av den särreglering som gäller asylsökande, utan i stället kan få full tillgång till det ordinarie välfärdsystemet.

Detta kan komma att innebära att det tar längre tid innan de som beviljats uppehållstillstånd får rätt till vissa andra förmåner av ekonomiskt slag, än vad som är fallet i förhållande till lagen om mottagande av asylsökande m.fl. i dag. Emellertid har folkbokföringen redan i dag stor praktisk betydelse för möjligheten att ta del av andra insatser och förmåner efter att uppehållstillstånd har beviljats. Skatteverket arbetar också löpande med att förkorta handläggningstiderna i folkbokföringsärenden. Det har nyligen införts en bestämmelse om uppgiftsskyldighet för Migrationsverket som bör leda till att handläggningstiden för folkbokföringsärenden kan förkortas betydligt för målgruppen. Mer information om detta finns i kapitel 4 och 11.

10.1.2 De som ansöker om fortsatt uppehållstillstånd i tid ska inte förlora rätten till insatser och förmåner

Vissa regelverk uppställer ett krav på uppehållstillstånd för att utlänningar som behöver uppehållstillstånd för att vistas i Sverige ska få rätt till förmåner och insatser. Det gäller till exempel för bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken, etableringsinsatser och etableringsersättning samt studiestöd. När uppehållstillståndet upphör att gälla upphör som huvudregel även rätten till sådana förmåner och insatser (se HFD 2016 ref. 43). Författningarna innehåller emellertid även särskilda bestämmelser om vad som gäller vid ansökningar om fortsatt uppehållstillstånd. Innebörden av bestämmelserna är att insatser och bistånd i vissa fall kan lämnas även efter att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har löpt ut, om en ansökan har gjorts om fortsatt tillstånd innan det tidigare tillståndet upphört att gälla, och ansökan avser uppehållstillstånd på samma grund eller vissa särskilt angivna grunder. I sådana situationer omfattas personen inte heller av lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Bestämmelserna om rätten till förmåner vid förlängningsansökningar infördes i samband med införandet av lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (den tillfälliga lagen), som bland annat innebar att uppehållstillstånd som beviljas skyddsbehövande som huvudregel skulle vara tidsbegränsade. Syftet med bestämmelserna var att personer som hade beviljats uppehållstillstånd som tidsbegränsats med stöd av den tillfälliga lagen inte skulle komma i kläm, och att de skulle motverka negativa effekter som kan uppstå om de som har kvalificerat sig för välfärdsförmåner inte hinner få ett beslut om fortsatt uppehållstillstånd innan det tidigare tillståndet löper ut (prop. 2016/17:172 s. 23 och 29). I förarbetena framhölls att det skulle riskera att skapa stora praktiska problem för dessa personer, och försvåra etableringen i samhälls- och arbetslivet, om de skulle återgå till mottagandesystemet och tvingas avstå från förmåner och etableringsinsatser av det skälet att ansökan om fortsatt uppehållstillstånd ännu inte hunnit prövas. Det ansågs också innebära att kommuner och myndigheter skulle drabbas av en besvärlig och ofta onödig administration. Utgångspunkten skulle därför vara att personer som en gång fått ett uppehållstillstånd och som omfattas av olika delar av välfärdssystemet skulle fortsätta att omfattas av försäkringar och ha rätt till förmåner tills dess att det finns ett lagakraft-

vunnet beslut om avvisning eller utvisning och en eventuell tidsfrist för frivillig avresa har löpt ut (prop. 2016/17:172, *Ett sammanhållet mottagande med tidsbegränsade uppehållstillstånd* och prop. 2020/21:191, *Ändrade regler i utlänningslagen*).

I samband med att ordningen med tidsbegränsade uppehållstillstånd gjordes permanent framhöll Försäkringskassan i sitt remissvar att kravet i socialförsäkringsbalken på att ansökan om fortsatt uppehållstillstånd ska avse samma grund för att rätten till förmåner ska kvarstå hade medfört tillämpnings- och tolkningsproblem. Enligt myndigheten behövdes en analys av det fortsatta behovet och innebörden av kravet. En sådan analys bedömdes dock inte vara möjlig att göra inom ramen för lagstiftningsarbetet (prop. 2020/21:191 s. 132 f.).

Enligt utredningens uppfattning finns det skäl att överväga om kravet på att ansökan om fortsatt tillstånd ska avse samma grund, eller vissa särskilt angivna grunder, för att en person ska ha fortsatt rätt till förmåner ska vara kvar. De skäl som anförs i förarbetena för att personer som ansöker om fortsatt tillstånd inte ska riskera att förlora rätten till förmåner bör göra sig gällande även i situationer då någon ansöker om fortsatt uppehållstillstånd på en annan grund än den som det befintliga uppehållstillståndet gäller. I många fall kan det röra sig om personer som har vistats i Sverige under lång tid och som är väl etablerade i det svenska samhället. Dessutom är det i princip omöjligt för den enskilde att få ett fortsatt uppehållstillstånd beviljat innan det tidigare uppehållstillståndet har upphört att gälla. Detta beror på att det finns begränsningar för hur tidigt en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd kan göras, samtidigt som handläggningstiderna i de flesta fall är så långa att ansökan inte hinner avgöras innan uppehållstillståndet löper ut. Att en person ansöker om uppehållstillstånd på en annan grund bör därför inte leda till att han eller hon behöver avstå från förmåner och insatser under tiden som ansökan prövas. I stället ska det vara tillräckligt att ansökan avser uppehållstillstånd på en sådan grund som kan ge rätt till den aktuella förmånen eller insatsen.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det inte bör krävas att ansökan om fortsatt uppehållstillstånd avser samma grund eller vissa särskilt angivna grunder för att nämnda förmåner ska kunna utgå även efter att uppehållstillståndet har löpt ut. Personer som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och folkbokförts ska således kunna fortsätta få bosättningsbaserade förmåner, studiestöd, etableringsersättning eller annan ersättning när de deltar i andra pro-

gram hos Arbetsförmedlingen medan en ansökan om fortsatt tillstånd prövas, så länge de har gjort ansökan innan det tidigare tillståndet löpte ut och ansökan avser uppehållstillstånd på en grund som kan ge rätt till sådana förmåner eller insatser. Detta bör också innebära att bestämmelserna om rätten till förmåner vid ansökningar om fortsatt tillstånd blir betydligt enklare att tillämpa.

Utredningen har även övervägt om det i stället ska införas ett krav på att ansökan avser uppehållstillstånd på en grund som kan beviljas när personen befinner sig i Sverige, men bedömt att ett sådant krav skulle riskera att leda till minst lika svåra tillämpningsproblem som det krav som gäller i dag och troligen få begränsad betydelse i praktiken, eftersom Migrationsverket normalt inte kan ta ställning till frågan förrän ansökan prövas.

För tydlighetens skull bör det också framgå uttryckligen av bestämmelserna om förlängningsansökningar att rätten till fortsatta förmåner även gäller när personen ansöker om ställning som varaktigt bosatt i Sverige eller statusförklaring som flyktning eller alternativt skyddsbehövande. Det finns ingen anledning till att rätten till förmåner inte skulle kvarstå i sådana situationer, som kan resultera i att det befintliga uppehållstillståndet förlängs eller ett nytt uppehållstillstånd beviljas. Detta bör således läggas till i samtliga bestämmelsen som gäller rätt till fortsatta förmåner vid förlängningsansökningar.

10.1.3 När uppehållstillstånd upphör att gälla bör rätten till insatser och förmåner begränsas

Personer som inte ansöker om fortsatt uppehållstillstånd i tid förlorar alltså rätten till bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken samt studiestöd och etableringsinsatser när uppehållstillståndet löper ut. Detsamma gäller om uppehållstillståndet återkallas eller om en ansökan om fortsatt tillstånd avslås. Däremot kan de med nuvarande regler i många fall fortsätta att ta del av förmåner och insatser enligt de regelverk som utgår från bosättning och som inte uppställer något uttryckligt krav på uppehållstillstånd. Det gäller till exempel för hälso- och sjukvård och utbildning.

Som kommer att framgå nedan bedöms en person, i den praktiska tillämpningen av hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och skollagen (2010: 800), vara bosatt i Sverige när han eller hon är folkbokförd. När en person som har beviljats uppehållstillstånd blir folkbokförd

får han eller hon därför rätt till subventionerad sjukvård i full omfattning och till all utbildning som erbjuds enligt skollagen. Personen kan sedan fortsätta ta del av sådana insatser så länge som han eller hon är folkbokförd. Reglerna i folkbokföringslagen (1991:481) innebär att personer vars uppehållstillstånd har upphört att gälla, och som även kan ha meddelats ett utvisningsbeslut, i många fall fortsätter att vara folkbokförda så länge de faktiskt bor och befinner sig i Sverige (se vidare kapitel 4). Detta kan alltså få till följd att de anses ha rätt till vissa förmåner och välfärdstjänster – till exempel vård och utbildning – i samma omfattning som bosatta, trots att de inte längre har rätt att vistas här. De ändringar som har gjorts i utlänningslagen med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel har sannolikt medfört att sådana situationer har blivit vanligare.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att en översyn bör övervägas av folkbokföringslagens regler om avregistrering och betydelsen av att någon saknar uppehållstillstånd. En sådan översyn skulle dock kräva överväganden om folkbokföringens syfte och funktion som inte låter sig göras inom utredningens uppdrag.

I avvaktan på en sådan översyn bedömer utredningen att vissa anpassningar bör göras när det gäller rätten till hälso- och sjukvård och utbildning för de personkategorier som omfattas av regelverket för mottagande av asylsökande. Utgångspunkten bör vara att personer som omfattas av mottagandelagen efter att deras uppehållstillstånd har upphört att gälla inte ska ha rätt till subventionerad sjukvård och utbildning i större omfattning än andra som omfattas av mottagandelagen, även om de fortsätter att vara folkbokförda. Sådana personer kommer alltså att få en mer begränsad rätt till vård och utbildning när de börjar omfattas av mottagandelagen på nytt. Förslagen utvecklas nedan.

10.2 Utredningens överväganden och förslag

I avsnittet redovisas utredningens överväganden om behov av ändringar i andra regelverk och förslag utifrån de utgångspunkter som har redovisats ovan.

Utredningen har i kapitel 4 beskrivit vilka som ska omfattas av den nya mottagandelagen och när de ska upphöra att omfattas av den. Lagen ska omfatta personer som har sökt asyl och personer som har

ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd. De som beviljas uppehållstillstånd ska som utgångspunkt upphöra att omfattas av lagen när de folkbokförs, och de som inte beviljas uppehållstillstånd ska upphöra att omfattas av lagen när de lämnar landet. Personer som omfattas av anvisning till en kommun enligt lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (bosättningslagen) ska dock inte upphöra att omfattas av mottagandelagen innan de har tagits emot i kommunen eller tackat nej till en anvisning. De som har upphört att omfattas av mottagandelagen ska under vissa förutsättningar också omfattas av den på nytt om de befinner sig i landet med ett avvisnings- eller utvisningsbeslut.

Behovet av informationsöverföring mellan myndigheterna som uppstår till följd av förslagen behandlas i nästa kapitel.

10.2.1 Bosättning och mottagande i en kommun

Allmänt om bosättning och mottagande

I bosättningslagen och tillhörande förordning (förordningen [2016:39] om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning, bosättningsförordningen) regleras systemet med anvisning av vissa nyanlända till en kommun för bosättning. Detta innebär i korthet att vissa nyanlända anvisas till en kommun, som är skyldig att ta emot den nyanlände för bosättning i kommunen. Fördelningen sker enligt särskilda kriterier, där hänsyn tas till bland annat kommunens samlade mottagande av asylsökande och nyanlända samt arbetsmarknadsförutsättningar. De som omfattas av systemet erbjuds en anvisning som de kan välja att godta eller avböja.

Kommunerna har rätt till ersättning för vissa kostnader som uppstår i samband med att personer som beviljats uppehållstillstånd på vissa grunder tas emot i en kommun. Det gäller både de som anvisas för bosättning enligt bosättningslagen och de som bosätter sig i en kommun på egen hand. Ersättningen för mottagandet omfattar personer som beviljas uppehållstillstånd bland annat på grund av asylskäl, synnerligen ömmande omständigheter, Sveriges internationella åtaganden eller verkställighetshinder, samt enligt reglerna om tribunalvittnen och tillfälligt skydd. I regel omfattas även anhöriga till sådana personer. Exempel på kostnader som ersättning kan utbetalas för är mottagande och praktisk hjälp vid bosättning, svenska för invandrare

(sfi), samhällsintroduktion, särskilda introduktionsinsatser inom skolan, visst ekonomiskt bistånd samt stöd och service för äldre eller personer med funktionsnedsättningar (förordningen [2010:1122] om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar).

En person som varit registrerad vid en mottagningsenhet hos Migrationsverket eller som har beviljats uppehållstillstånd som kvotflykting enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen ska enligt förordningen om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar anses ha tagits emot i en kommun den dag då han eller hon faktiskt togs emot i kommunen (6 §). För övriga utlänningar gäller att utlänningen anses mottagen i samband med folkbokföring i kommunen. Migrationsverket tillämpar bestämmelsen så att en person registreras som mottagen i en kommun i samband med att han eller hon avregistreras från mottagnings-systemet. I praktiken innebär det att personer som omfattas av anvisning enligt bosättningslagen blir mottagna i kommunen i samband med att de flyttar dit, personer i eget boende samt ensamkommande barn blir mottagna i kommunen en månad efter att uppehållstillståndet beviljats och att övriga normalt blir mottagna i kommunen i samband med folkbokföring. Det är från den tidpunkten som kommunerna kan få ersättning enligt förordningen. Innan dess har kommunerna i stället rätt till ersättning för vissa kostnader för insatser till personer som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (förordning [2017:193] om statlig ersättning för asylsökande m.fl.).

Personkretsen i bosättningslagen

Bosättningslagen gäller nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring, om tillståndet har beviljats på grund av asylskäl, Sveriges internationella åtaganden, synnerligen ömmande omständigheter eller verkställighetshinder, samt enligt reglerna om tribunalvittnen och uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd (3 § bosättningslagen). Lagen gäller också personer som har beviljats uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd på nämnda grunder, under förutsättning att ansökan om uppehållstillstånd har gjorts inom sex år från att anknytningspersonen först togs emot i en kommun och anknytningspersonen då inte var svensk medborgare (3 § bosättningslagen). Lagen gäller inte ensam-

kommande barn, med undantag för kvotflyktingar (4 § bosättningslagen).

När det gäller personer som har sökt asyl anges i bosättningslagen att anvisningar till kommuner i första hand ska omfatta de som bor på Migrationsverkets boende (7 § bosättningslagen). I bosättningsförordningen anges att endast nyanlända som bor på sådana boenden, samt kvotflyktingar, ska omfattas av anvisningar (11 §). De som bor i eget boende och anhöriga som kommer till Sverige senare omfattas således inte av systemet med anvisning till en kommun för bosättning enligt bosättningsregelverket.

Det är Migrationsverket som beslutar om anvisning i ett enskilt fall, inom ramen för beslutade kommunal (8 § bosättningsförordningen). Kommunen är skyldig att ta emot personen inom två månader från anvisningen (10 § bosättningsförordningen).

Enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. har asylsökande som beviljats uppehållstillstånd rätt till bistånd tills de anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun (8 § tredje stycket LMA).

För skyddsbehövande enligt massflyktsdirektivet¹ som har rätt att folkbokföra sig finns också bestämmelser i bosättningsförordningen om anvisning såväl från Migrationsverkets boende som från kommunernas ordnade boenden.

Förhållandet till mottagandelagen

Utgångspunkten bör vara att systemet med anvisning enligt bosättningslagen ska fortsätta att fungera på samma sätt som i dag. Fördelningen, besluten om anvisningar och mottagandet kommer med det föreslagna tillämpningsområdet för mottagandelagen att kunna ske på samma sätt och inom samma tidsramar som gäller nu. Förslaget innebär dock att personer kan komma att omfattas av mottagandelagen även efter att de har tagits emot i en kommun efter anvisning enligt bosättningslagen. Sådana situationer kommer att uppstå när personen flyttar till kommunen innan han eller hon har blivit folkbokförd.

Så länge en person omfattas av mottagandelagen bör han eller hon också omfattas av Migrationsverkets huvudsakliga ansvar. Detta innebär till exempel att personen ska ha rätt till dagersättning och särskilt

¹ Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta.

bidrag enligt mottagandelagen, men inte ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453). Som tidigare framhållits är ett av syftena med att knyta mottagandelagens tillämpningsområde till folkbokföringen just att undvika situationer då personer som beviljats uppehållstillstånd hänvisas till att ansöka om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen innan de har möjlighet att få annat bistånd av ekonomiskt slag.

Däremot ligger det i sakens natur att boende till personer som har tagits emot i en kommun för bosättning inte ska ordnas av Migrationsverket, utan av kommunen. Utredningens förslag innebär att kommunerna ska ordna boende för personer som har flyttat dit efter anvisning enligt bosättningslagen och som fortsätter att omfattas av mottagandelagen. Ansvaret för att ordna boende åt sådana personer följer av bosättningslagen och utredningen föreslår inte någon ytterligare reglering av detta ansvar i mottagandelagen. Boendet ska vara kostnadsfritt för personer som inte har egna medel och kommunen ska få ersättning för kostnaden från Migrationsverket. Förslaget utvecklas i kapitel 8.

När kommunen ansvarar för att ordna boende bör kommunen också ha ansvar för nödvändiga tillgänglighetsanpassningar av boendemiljön. Personen ska ha rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen som inte är av ekonomiskt slag och kommunen ha rätt att lämna sådant bistånd. Detta utvecklas i kapitel 9.

Så länge en person omfattas av mottagandelagen ska kommunerna även fortsättningsvis ha rätt till viss ersättning enligt förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. Utredningen återkommer till behovet av ändringar när det gäller de materiella bestämmelserna om ersättning i förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar i avsnitt 10.2.9 nedan.

10.2.2 Etablering och etableringsersättning

Utredningens förslag: Personer som omfattas av etableringslagen efter att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har löpt ut och som får avslag på en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd ska omfattas av lagen tills beslutet får laga kraft.

Etableringsersättning ska inte utgå under tiden som en person omfattas av mottagandelagen. Vid utbetalning av etableringsersättning ska ersättningen minskas med belopp som personen i fråga har fått i form av dagersättning enligt mottagandelagen för samma tid.

Personkretsen i etableringsregelverket

Regelverket för etablering av nyanlända innebär att vissa nyanlända kan delta i ett etableringsprogram hos Arbetsförmedlingen, med syfte att underlätta och påskynda deras etablering i arbetslivet och samhällslivet. Etableringsprogrammet kan till exempel omfatta svenska för invandrare (sfi), samhällsorientering och insatser som förbereder den nyanlände för arbete. Under första delen av programmet ska de nyanlända delta i en kartläggning och medverka till att en individuell handlingsplan upprättas. De som deltar i etableringsprogrammet gör normalt det på heltid, och kan få etableringsersättning. Det är frivilligt att delta i etableringsprogrammet, men att inte delta kan få betydelse för möjligheten att få försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (4 kap. 1 § andra stycket).

I lagen (2010:197) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (etableringslagen) framgår bland annat vilka nyanlända som kan omfattas av Arbetsförmedlingens etableringsprogram och som kan få etableringsersättning. Lagen gäller personer mellan 20 och 66 år som har beviljats uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring, om tillståndet har beviljats på grund av asylskäl, Sveriges internationella åtaganden, synnerligen ömmande omständigheter eller verkställighetshinder, samt enligt reglerna om tribunalvittnen och uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd. Lagen gäller också personer inom samma åldersspann som har beviljats uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd på nämnda grunder, under förutsättning att ansökan om uppehållstill-

stånd har gjorts inom sex år från att anknytningspersonen först togs emot i en kommun och anknytningspersonen då inte var svensk medborgare (2 § etableringslagen). Lagen gäller även efter att uppehållstillståndet har löpt ut, om personen inom giltighetstiden för uppehållstillståndet har ansökt om ett nytt eller fortsatt tillstånd på någon av de grunder som lagen gäller. Om ansökan avslås gäller lagen fram tills beslutet har fått laga kraft (3 § etableringslagen).

Närmare bestämmelser om etableringsprogrammet finns i förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, etableringsförordningen. Av förordningen framgår att personer som omfattas av etableringslagen får anvisas till etableringsprogrammet. En anvisning ska dock inte göras för personer som har ett förvärvsarbete på heltid, går i gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola, vårdar barn på heltid med föräldrapenning, får hel sjukpenning eller vistas på Migrationsverkets boende (5 § etableringsförordningen). Så snart någon uppfyller förutsättningarna för anvisning till etableringsprogrammet ska Arbetsförmedlingen pröva om en sådan anvisning ska göras (6 § etableringsförordningen). Det krävs att en person ska ha folkbokförts, och således har fått ett personnummer, för att han eller hon ska kunna påbörja aktiviteter inom etableringsprogrammet. Innan en person har folkbokförts kan endast den inledande kartläggningen påbörjas. De som deltar i en sådan kartläggning kan få etableringsersättning med ett lägre belopp, men i praktiken kan ersättningen inte betalas ut förrän de har personnummer. Närmare bestämmelser om etableringsersättning i övrigt finns i förordningen (2017: 819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

I lagen om mottagande av asylsökande m.fl. anges att bostadsersättning, dagersättning och särskilt bidrag inte får betalas ut för tid då en utlänning deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program som kan ge rätt till etableringsersättning (8 § fjärde stycket LMA). För de som deltar i etableringsprogrammet samtidigt som de omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. har alltså avsikten varit att de ska få etableringsersättning i stället för dagersättning och särskilt bidrag. Tillämpningen av bestämmelsen försvåras dock av att dagersättningen betalas ut i förskott och etableringsersättningen i efterskott.

De som omfattas av etableringslagen och är folkbokförda ska också erbjudas samhällsorientering av sin folkbokföringskommun, enligt lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända

invandrare. Nyanlända ska ta del av samhällsorientering och sfi så snart som möjligt efter att en individuell handlingsplan har upprättats.

Förhållandet till mottagandelagen

De som har beviljats uppehållstillstånd men ännu inte har folkbokförts kan alltså delta i den inledande kartläggning som görs inom ramen för etableringsprogrammet, men inte påbörja några aktiviteter. En förutsättning för att de ska kunna påbörja kartläggningen är också att de inte bor på Migrationsverkets boende. De som deltar i kartläggningen kan få etableringsersättning, men ersättningen kan inte betalas ut förrän de har blivit folkbokförda. I praktiken innebär detta att det bara är kartläggningen som kommer att kunna påbörjas så länge någon omfattas av mottagandelagen, och att etableringsersättning inte kommer att kunna betalas ut förrän personen har blivit folkbokförd och således har upphört att omfattas av mottagandelagen. Personer som deltar i kartläggningen inom ramen för etableringsprogrammet kommer att ha olika ersättningar. De som är folkbokförda kommer att få den längre nivån av etableringsersättning och de som ännu inte är folkbokförda kommer få dagersättning enligt mottagandelagen, trots att man alltså deltar i samma insats hos Arbetsförmedlingen.

Med nuvarande regelverk skulle etableringsersättning till de som har deltagit i kartläggningen kunna betalas ut retroaktivt för tiden då de omfattades av mottagandelagen. Som tidigare redovisats, bedömer utredningen emellertid att de som omfattas av mottagandelagen som utgångspunkt inte ska ha rätt till andra förmåner av samma slag. Så länge personen omfattas av mottagandelagen kommer han eller hon i stället att kunna få logi, dagersättning och särskilt bidrag enligt den. När personen folkbokförs kommer han eller hon även att kunna få övergångsersättning. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att etableringsersättning inte ska kunna betalas ut retroaktivt för tiden då en person omfattades av mottagandelagen.

Det kan även uppstå situationer då Migrationsverket har betalat dagersättning som avser tiden efter att en person har upphört att omfattas av mottagandelagen. Detta beror på att dagersättningen betalas ut i förskott och att Migrationsverket inte har kännedom om när en person kommer att bli folkbokförd. Personen kan alltså redan ha fått

dagersättning för den kommande månaden när det står klart att han eller hon inte längre omfattas av mottagandelagen. I sådana situationer bör personen inte få dubbel ersättning. I stället bör den utbetalda dag-ersättningen avräknas mot etableringsersättningen. I de fall dag-ersättningen redan har avräknats mot övergångsersättning ska dock inte någon ytterligare avräkning göras (se kapitel 8).

När det gäller ansökningar om fortsatt tillstånd innebär nuvarande reglering i etableringslagen att de som har ansökt om fortsatt tillstånd innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla fortsätter att omfattas av lagen, om ansökan avser uppehållstillstånd på någon av de grunder som lagen omfattar. De kommer således att kunna fortsätta etableringsprogrammet och få etableringsersättning under tiden som ansökan prövas. Om ansökan om fortsatt tillstånd avslås gäller lagen enligt nuvarande reglering fram tills beslutet har fått laga kraft.

Enligt utredningens bedömning finns det skäl att överväga om lagen även borde gälla under tidsfristen för frivillig avresa, när en sådan har meddelats. Efter att tidsfristen har löpt ut kommer personer som tidigare har omfattats av mottagandelagen att omfattas av den på nytt. Det kan dock inte anses lämpligt eller arbetsmarknadspolitiskt motiverat att erbjuda etableringsinsatser till en person som har fått avslag på en ansökan om uppehållstillstånd. Många kommer inte heller längre vara en del av etableringsprogrammet när de får avslag på ansökan om uppehållstillstånd utan i stället delta i andra arbetsmarknadspolitiska program och få aktivitetsstöd. Utredningen lämnar därför inget förslag om att etableringslagen vid avslag på en ansökan om fortsatt tillstånd ska gälla under tidsfristen för frivillig avresa.

I övrigt bedömer utredningen att det inte behöver göras några ändringar i sak i de författningar som rör etableringsprogrammet och etableringsersättning. För tydlighetens skull bör det framhållas att utredningens förslag inte utgör något hinder mot att personer som omfattas av mottagandelagen även påbörjar aktiviteter inom etableringsprogrammet, om det framöver skulle bli möjligt trots att de inte är folkbokförda.

Om det inte har meddelats någon tidsfrist för frivillig avresa ska de även fortsättningsvis omfattas av lagen tills beslutet har vunnit laga kraft. Detta gäller redan i dag beträffande bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken och studiestöd.

I bestämmelsen om lagens tillämpning vid ansökningar om fortsatt uppehållstillstånd förtydligas också att det även gäller vid ansökningar om ställning som varaktigt bosatt i Sverige eller statusförklaring.

Etableringsersättning ska inte utgå när personen omfattas av mottagandelagen

Utredningen föreslår att etableringsersättning inte ska utgå när någon omfattas av mottagandelagen. Det innebär i praktiken att etableringsersättning som betalas ut retroaktivt till personer som har deltagit i kartläggning innan de folkbokförts inte ska utgå för den tid som personen har omfattats av mottagandelagen. Förslaget hindrar alltså inte att kartläggningen påbörjas enligt etableringslagen. Så länge personen omfattas av mottagandelagen ska bistånd dock utgå enligt den.

Utredningen föreslår också att etableringsersättning som betalas ut ska minskas med de belopp som mottagaren för samma tid har fått i form av dagersättning enligt mottagandelagen. I praktiken innebär detta att dagersättning som har betalats ut i förskott innan personen upphörde att omfattas av mottagandelagen, men som avser tiden efter folkbokföring, ska avräknas mot etableringsersättning som betalas ut för samma period. Detta gäller under förutsättning att dagersättningen inte redan har avräknats mot utbetald övergångsersättning (se kapitel 8). Syftet är att personen inte ska få dubbla förmåner av samma slag.

Detta kan regleras i förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Bestämmelserna ersätter den nuvarande bestämmelsen i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. om att dagersättning inte får betalas för tid då en utlänning deltar i ett program som kan ge rätt till etableringsersättning.

10.2.3 Bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken

Utredningens förslag: Bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken ska kunna utgå efter att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har löpt ut, om en ansökan om fortsatt tillstånd har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla. Det ska inte längre krävas att ansökan avser tillstånd på samma grund eller vissa särskilt angivna grunder.

Bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken ska inte kunna utgå under tiden som en person omfattas av mottagandelagen.

Personkretsen för bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken

Bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken (SFB) kan utgå till personer som anses vara bosatta i Sverige enligt socialförsäkringsbalkens regler och som uppfyller vissa villkor. Det rör sig till exempel om föräldrapenning på lägstanivå och grundnivå, barnbidrag, underhållsstöd, sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, assistansersättning, äldreomsorgsstöd och bostadsbidrag. Förmånerna administreras av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

En person ska anses vara bosatt i Sverige enligt socialförsäkringsbalken om han eller hon har sin egentliga hemvist i landet (5 kap. 2 § SFB). När det gäller personer som kommer till Sverige ska de anses vara bosatta här, om de kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år och inte synnerliga skäl talar emot det (5 kap. 3 § SFB). Det gäller dock inte personer som beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd, om de enligt bestämmelserna i folkbokföringslagen inte ska folkbokföras (5 kap. 3 § SFB).

Det är alltså inte nödvändigt att en person som har beviljats uppehållstillstånd även har blivit folkbokförd för att han eller hon ska ha rätt till bosättningsbaserade förmåner. För att Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten ska kunna påbörja en bosättningsbedömning krävs dock ett personnummer eller ett samordningsnummer. Om en person varken har personnummer eller samordningsnummer, men har

ansökt om folkbokföring hos Skatteverket, väntar myndigheten med att göra bosättningsbedömningen tills Skatteverket har fattat beslut i folkbokföringsärendet. Även om personen har samordningsnummer kan Skatteverkets beslut i folkbokföringsärendet inväntas om det behövs för bedömningen.

För att omfattas av socialförsäkringsskyddet ska den försäkrade dessutom uppfylla särskilda villkor. Ett sådant villkor är att personen ska ha uppehållstillstånd, om det rör sig om en person som behöver ha det enligt utlänningslagen (5 kap. 12 § SFB). Bosättningsbaserade förmåner kan då lämnas tidigast den dag som uppehållstillståndet börjar gälla och, om tillståndet börjar gälla ett tidigare datum än det beviljas, inte för längre tid tillbaka än tre månader före det att tillståndet beviljades (5 kap. 12 § SFB). Undantag från villkoret kan göras om det finns synnerliga skäl, vilket tar sikte på de situationer då personer kan folkbokföras trots att de inte har uppehållstillstånd (se kapitel 4). Det finns också särskilda villkor som gäller för respektive förmån.

Personer som har haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan också ha rätt till bosättningsbaserade förmåner efter att uppehållstillståndet har löpt ut, om en ansökan om fortsatt tillstånd har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla. Det förutsätter att ansökan avser fortsatt tillstånd på samma grund eller nytt tillstånd med stöd av gymnasielagen (lagen [2017:353] om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå eller vissa särskilt angivna grunder). Det sistnämnda rör sig om vissa ansökningar om tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete eller för att bedriva näringsverksamhet som får sökas inifrån landet, eller uppehållstillstånd för forskning eller studier på forskarnivå (se prop. 2021/22:134). Om en ansökan om fortsatt tillstånd avslås får förmåner lämnas tills tidsfristen för frivillig avresa har löpt ut eller beslutet fått laga kraft (5 kap. 12 § andra stycket SFB).

I socialförsäkringsbalken anges också att bosättningsbaserade förmåner inte lämnas för tid då bistånd har lämnats enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl., om förmånerna är av motsvarande karaktär (5 kap. 12 § tredje stycket SFB).

Som tidigare nämnts har en kommitté tillsatts som bland annat har i uppdrag att analysera och ta ställning till på vilket sätt personer som kommer till Sverige som nyanlända ska kvalificera sig till förmåner enligt socialförsäkringsbalken, särskilt de bosättningsbaserade, samt

till ekonomiskt bistånd (dir. 2023:149). Detta kan komma att innebära att utredningens förslag behöver ses över på nytt.

Förhållandet till mottagandelagen

När uppehållstillstånd beviljas

Det krävs alltså inte folkbokföring för att bedömas som bosatt enligt socialförsäkringsbalken, vilket innebär att personer som beviljas uppehållstillstånd kan få rätt till bosättningsbaserade förmåner medan de fortfarande omfattas av mottagandelagen. I praktiken behöver de dock ha ett personnummer eller ett samordningsnummer för att ett ärende om bosättningsbaserade förmåner ska kunna handläggas. Eftersom asylsökande inte regelmässigt tilldelas samordningsnummer, bör det därför inte vara särskilt vanligt att bosättningsbaserade förmåner kan utgå medan de fortfarande omfattas av mottagandelagen. Sådana situationer kommer dock att uppstå, och uppstår även i förhållande till lagen om mottagande av asylsökande m.fl. i dag.

För att förhindra att en person samtidigt får förmåner av samma slag enligt båda regelverken behövs en reglering av vilka förmåner som ska ha företräde. Den nuvarande regleringen i socialförsäkringsbalken innebär att bosättningsbaserade förmåner inte lämnas för tid då bistånd har lämnats enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl., om förmåner är av motsvarande karaktär. Förmåner enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. får alltså som utgångspunkt företräde framför bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken.

Som tidigare redovisats bör utgångspunkten även fortsättningsvis vara att en person som omfattas av mottagandelagen inte ska kunna få andra förmåner av ekonomiskt slag. Avsikten är att folkbokföringen ska utgöra en tydlig slutpunkt för när en person inte längre omfattas av den särreglering som gäller mottagande av asylsökande, utan i stället kan ta del av bistånd enligt de ordinarie biståndssystemen. De bosättningsbaserade förmåner som kan utgå enligt socialförsäkringsbalken får generellt sett också anses täcka samma behov som dagersättningen och det särskilda bidraget. Utredningen bedömer således att bosättningsbaserade förmåner inte ska kunna utgå under tiden som en person omfattas av mottagandelagen. Detta ska gälla oavsett om personen har rätt till bistånd enligt mottagandelagen eller inte. Den nu-

varande bestämmelsen i 5 kap. 12 § tredje stycket socialförsäkringsbalken bör således ändras.

När ansökan görs om fortsatt uppehållstillstånd

Utredningen har bedömt att de som ansöker om fortsatt uppehållstillstånd i tid, det vill säga innan det tidigare tillståndet har löpt ut, bör kunna fortsätta få bosättningsbaserade förmåner oavsett vilken grund ansökan avser. Det framstår som rimligt att de som har uppehållstillstånd, är bosatta i Sverige enligt socialförsäkringsbalken och som ansöker om förlängning av uppehållstillståndet i tid, ska kunna fortsätta få bosättningsbaserade förmåner under den tid som ansökan prövas. Villkoret i 5 kap. 12 § andra stycket socialförsäkringsbalken om att ansökan om fortsatt tillstånd ska avse samma grund eller vissa särskilt angivna grunder för att rätten till förmåner ska kvarstå bör således tas bort.

Förslaget är inte begränsat till personer som har omfattats av mottagandelagen, och får således betydelse för andra grupper än de som ursprungligen har ansökt om uppehållstillstånd på grund av asylskäl eller tillfälligt skydd. Enligt utredningens uppfattning gör sig samma skäl gällande i förhållande till alla utlänningar som har tidsbegränsade uppehållstillstånd och är aktuella för bosättningsbaserade förmåner.

Om en ansökan om fortsatt tillstånd avslås bör personen i fråga, på samma sätt som gäller i dag, kunna fortsätta få bosättningsbaserade förmåner tills en eventuell tidsfrist för frivillig avresa löper ut eller beslutet annars vinner laga kraft. De som tidigare har omfattats av mottagandelagen kommer i regel också då att omfattas av den på nytt.

Det ska inte längre krävas att en förlängningsansökan avser samma grund

Utredningen föreslår att bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken ska kunna utgå efter att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har löpt ut, om en ansökan om fortsatt tillstånd har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla. Detta innebär att kravet på att ansökan ska avse uppehållstillstånd på samma grund eller vissa särskilt angivna grunder tas bort. Om ansökan om fortsatt tillstånd avslås kan bosättningsbaserade förmåner

enligt nuvarande bestämmelse utgå tills tidsfristen för frivillig avresa löper ut, eller, om det inte finns någon sådan tidsfrist, tills beslutet vinner laga kraft. Personer som tidigare har omfattats av mottagandelagen kommer därefter att omfattas av den lagen på nytt, om de fortfarande är kvar i landet.

I bestämmelsen om rätten till förmåner vid ansökningar om fortsatt uppehållstillstånd förtydligas också att rätten även kvarstår vid ansökningar om ställning som varaktigt bosatt i Sverige eller statusförklaring.

Bosättningsbaserade förmåner ska inte utgå när personen omfattas av mottagandelagen

Utredningen föreslår att bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken inte ska utgå under tiden som en person omfattas av mottagandelagen. Detta gäller i princip även i förhållande till lagen om mottagande av asylsökande m.fl. i dag. Mottagandelagens tillämpningsområde får dock till följd att de som beviljas uppehållstillstånd inte kommer att kunna få bosättningsbaserade förmåner förrän de folkbokförts eller, om det sker senare, tas emot i en kommun efter anvisning enligt bosättningslagen eller tackar nej till en sådan anvisning.

Det kan också uppstå situationer när det blir aktuellt att utge bosättningsbaserade förmåner retroaktivt, på grund av att uppehållstillstånd börjar gälla ett tidigare datum än det beviljas (jämför 5 kap. 12 § första stycket socialförsäkringsbalken). I sådana fall ska bosättningsbaserade förmåner inte utgå för tid då personen i fråga har omfattats av mottagandelagen.

Förslaget innebär att bestämmelsen i 5 kap. 12 § tredje stycket socialförsäkringsbalken ändras, så att det framgår att förmåner inte ska lämnas för tid då en person omfattas av mottagandelagen. För tydlighetens skull bör det framhållas att förslaget inte påverkar frågan om en person ska anses vara bosatt i Sverige och således tillhöra socialförsäkringen. En person som omfattas av mottagandelagen kan således anses vara bosatt enligt socialförsäkringsbalken och tillhöra socialförsäkringen, men har inte rätt till bosättningsbaserade förmåner enligt de särskilda villkor som uppställs i 5 kap. 12 § socialförsäkringsbalken.

10.2.4 Arbetsbaserade förmåner och arbetslöshetsförsäkring

Personkretsen för arbetsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken och arbetslöshetsförsäkring

Arbetsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken kan utgå till personer som arbetar i Sverige och uppfyller vissa villkor. Det rör sig till exempel om graviditetsspenning, föräldrapenning på grundnivå eller sjukpenningnivå, sjukpenning, inkomstrelaterad sjukersättning och aktivitetsersättning samt inkomstgrundad ålderspension.

Personer som arbetar i Sverige är försäkrade för arbetsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken (6 kap. 6 § SFB). För att omfattas av försäkringsskyddet krävs också, med undantag för vissa ersättningar, att de som behöver ha arbetstillstånd enligt utlänningslagen har arbetstillstånd eller uppehållstillstånd med motsvarande verkan (6 kap. 14 § SFB).

Personer som sökt asyl är undantagna från kravet på arbetstillstånd om vissa förutsättningar är uppfyllda (5 kap. 4 § utlänningsförordningen [2006:97]). Personer som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd har rätt till arbetstillstånd under den tid som uppehållstillståndet gäller (21 kap. 7 § utlänningslagen). De som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. kan därför ha rätt till arbetsbaserade förmåner redan under asyltiden.

En utlänning som behöver arbetstillstånd får arbeta i Sverige utan arbetstillstånd under den tid en ansökan om arbetstillstånd prövas, förutsatt att ansökan har gjorts innan det tidigare tillståndet upphörde att gälla. Arbetsbaserade förmåner kan således betalas ut när ett tidigare tillstånd har upphört att gälla, förutsatt att personen har sökt ett nytt tillstånd i tid.

Personer som har arbetat och blivit arbetslösa kan under vissa förutsättningar ha rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen, enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Arbetslöshetsförsäkringen uppställer inget krav på medborgarskap eller bosättning, utan omfattar alla som uppfyller villkoren.

Förhållandet till mottagandelagen

Personer som omfattas av mottagandelagen kan ha rätt till arbetsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken och arbetslöshetsersättning, om de uppfyller de villkor som uppställs i respektive regelverk. Detsamma gäller i förhållande till lagen om mottagande av asylsökande m.fl. i dag och bör gälla även fortsättningsvis. Utredningens förslag om att undantag från kravet på arbetstillstånd för personer som har sökt asyl ska gälla först efter en viss tid kommer emellertid att få till följd att personer som har sökt asyl i lägre utsträckning kommer att uppfylla villkoren för arbetsbaserade förmåner.

Utredningen bedömer att det inte behöver göras några ändringar i reglerna avseende arbetsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken eller arbetslöshetsförsäkringen.

10.2.5 Studiestöd och avgiftsfri utbildning vid högskola eller universitet

Utredningens förslag: Studiehjälp och studiemedel enligt studiestödslagen ska få lämnas även efter att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har löpt ut, om en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet upphörde att gälla och ansökan avser uppehållstillstånd på en sådan grund som kan ge rätt till sådant stöd. Det ska inte längre krävas att ansökan avser tillstånd på samma grund eller uppehållstillstånd med stöd av gymnasielagen. Motsvarande ska gälla för rätten till avgiftsfri utbildning vid högskola eller universitet.

Studiestöd enligt studiestödslagen ska inte utgå under tiden som en person omfattas av mottagandelagen.

Personkretsen för studiestöd och avgiftsfri utbildning

I studiestödslagen (1999:1395) regleras vilka som har rätt till studiestöd i form av studiehjälp och studiemedel. Studiehjälp är bidrag för personer som läser på grundskole- och gymnasienivå och kan ges till och med första halvåret då personen fyller 20 år. Studiemedel består av studiebidrag och studielån, och kan ges från och med hösten det år en person fyller 20 år. Som kommer att framgå nedan har personer som

omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. rätt till utbildning på grundskolenivå, och på gymnasienivå om utbildningen påbörjas före 18 års ålder. Personer som inte har uppehållstillstånd har däremot inte rätt till avgiftsfri utbildning på högskola eller universitet (2 och 5 §§ förordningen [2010:543] om anmälningssavgift och studieavgift vid universitet och högskolor).

Huvudregeln när det gäller såväl studiehjälp som studiemedel är att det får lämnas till personer som är svenska medborgare. Under vissa förutsättningar kan det dock även lämnas till personer som inte är medborgare i Sverige. Det gäller till exempel personer som är bosatta i landet och har permanent uppehållstillstånd, och som har bosatt sig i Sverige huvudsakligen i annat syfte än att genomgå utbildning här. Studiehjälp och studiemedel får dock även lämnas om kravet på permanent uppehållstillstånd inte är uppfyllt, om den studerande har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av asylskäl, anknytning, synnerligen ömmande omständigheter, verkställighetshinder eller för gymnasiestudier enligt gymnasielagen, alternativt om det finns särskilda skäl (2 kap. 4 § och 3 kap. 4 § studiestödslagen).

Vid bedömningen av om en person ska anses vara bosatt i Sverige enligt nämnda bestämmelser tillämpas bestämmelserna om bosättning i 5 kap. 2–8 §§ socialförsäkringsbalken (3 § CSN:s föreskrifter och allmänna råd om utländska medborgares rätt till studiestöd, CSNFS 2006:7). Det innebär att en person som kommer till Sverige ska anses vara bosatt här om han eller hon kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år och inte synnerliga skäl talar emot det. Det gäller dock inte personer som har uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd, om de enligt bestämmelserna i folkbokföringslagen inte ska folkbokföras.

Det krävs alltså inte ett beslut om folkbokföring för att en person som har beviljats uppehållstillstånd ska anses vara bosatt i Sverige och kunna vara berättigad till studiestöd enligt studiestödslagen. Enligt uppgifter som utredningen har fått från tjänstemän på Centrala studiestödsnämnden (CSN) behövs dock ett personnummer eller ett samordningsnummer för att en ansökan om studiestöd ska kunna handläggas. Personer som inte har samordningsnummer kan därför i praktiken inte beviljas studiemedel förrän de blivit folkbokförda. När det gäller ungdomar som studerar på gymnasiet får CSN enligt samma uppgifter information från folkbokföringskommunen i samband med

att ungdomarna blir folkbokförda, vilket innebär att de inte heller kan få studiehjälp innan dess.

Studiehjälp och studiemedel kan också lämnas efter att uppehållstillståndet har löpt ut, om en ansökan om fortsatt tillstånd har gjorts innan tillståndet har upphört att gälla och ansökan avser uppehållstillstånd på samma grund eller uppehållstillstånd med stöd av gymnasielagen (2 kap. 4 a § och 3 kap. 4 a § studiestödslagen). Även rätten till avgiftsfri utbildning vid högskola eller universitet kvarstår efter att uppehållstillståndet har löpt ut, om en ansökan om fortsatt tillstånd har gjorts innan uppehållstillståndet upphörde att gälla och ansökan avser uppehållstillstånd på samma grund eller ett nytt tillstånd med stöd av 5 § gymnasielagen (2 och 5 §§ förordningen om anmälningssavgift och studieavgift vid universitet och högskolor).

Studiemedel eller studiehjälp får inte lämnas för tid då en person har tagit emot vissa andra förmåner, såsom aktivitetsersättning eller etableringsersättning. Det finns ingen reglering av vad som gäller i förhållande till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Utländska medborgare som uppfyller villkoren för studiestöd kan också ha rätt till studiestartsstöd enligt lagen (2017:527) om studiestartsstöd. Studiestartsstöd kan ges till vissa arbetssökande som har kort utbildning och ett stort behov av utbildning på grundläggande eller gymnasial nivå för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden.

Förhållandet till mottagandelagen

Bosättningskravet i studiestödslagen tillämpas alltså på samma sätt som bosättningskravet i socialförsäkringsbalken. Detta innebär att samma frågeställningar aktualiseras för förmånerna. De som beviljas uppehållstillstånd kan ha rätt till avgiftsfri utbildning och studiemedel medan de fortfarande omfattas av mottagandelagen, men i praktiken krävs ett personnummer eller ett samordningsnummer för att studiemedel ska kunna beviljas. Ungdomar som studerar på gymnasiet kan enligt regelverket också ha rätt till studiehjälp när uppehållstillstånd beviljats, men i praktiken börjar ersättningen inte betalas ut förrän de har blivit folkbokförda. Mot denna bakgrund bör det inte bli särskilt vanligt att en person får studiemedel eller studiehjälp medan han eller hon fortfarande omfattas av mottagandelagen. Det är dock ändå

lämpligt att reglera vilken ersättning som ska ha företräde om sådana situationer uppstår.

Utredningen bedömer att studiemedel och studiehjälp inte ska kunna utgå under tiden som en person omfattas av mottagandelagen. Detta bör även gälla studiestartsstöd. Anledningen är densamma som när det gäller bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken. Såväl studiehjälp som studiemedel är avsedda att täcka samma behov som dagersättning och särskilt bidrag, och så länge någon omfattas av mottagandelagen bör dagersättningen ges företräde. De som omfattas av mottagandelagen kommer således även fortsättningsvis att kunna påbörja en avgiftsfri utbildning efter att de beviljats uppehållstillstånd, eller studera på gymnasiet, men de kommer inte att kunna få studiestöd förrän de folkbokförs. Fram till dess kommer bistånd i stället att kunna utgå enligt mottagandelagen.

Som tidigare har framhållits anser utredningen också att studiestöd ska kunna utgå efter att ett uppehållstillstånd har löpt ut, om personen har ansökt om fortsatt tillstånd i tid och ansökan avser uppehållstillstånd på en grund som kan ge rätt till sådant stöd. Det bör alltså inte längre krävas att ansökan om fortsatt tillstånd avser uppehållstillstånd på samma grund eller enligt gymnasielagen. Detsamma bör gälla rätten till avgiftsfri utbildning vid högskola och universitet. De som ansöker om fortsatt uppehållstillstånd i tid ska således kunna fortsätta sin utbildning och få studiestöd även om ansökan avser uppehållstillstånd på en annan grund än det befintliga uppehållstillståndet.

Det ska inte längre krävas att en förlängningsansökan avser samma grund

Utredningen föreslår att studiestöd ska kunna utgå efter att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har löpt ut, om en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet upphörde att gälla och ansökan avser uppehållstillstånd på en sådan grund som kan ge rätt till sådant stöd. Det innebär att kravet på att ansökan ska avse uppehållstillstånd på samma grund eller vissa särskilt angivna grunder tas bort. Om en ansökan om fortsatt tillstånd avslås ska studiestöd även fortsättningsvis kunna utgå tills tidsfristen för frivillig avresa löper ut, eller, om det inte finns någon sådan tidsfrist, tills beslutet får laga kraft.

Motsvarande ändring bör göras när det gäller rätten till avgiftsfri utbildning vid högskola eller universitet.

I bestämmelserna om rätten till förmåner vid ansökningar om fortsatt uppehållstillstånd förtydligas också att rätten även gäller vid ansökningar om ställning som varaktigt bosatt i Sverige eller statusförklaring.

Studiestöd ska inte utgå när personen omfattas av mottagandelagen

Utredningen föreslår att studiestöd inte ska utgå under tiden som en person omfattas av mottagandelagen. I praktiken innebär detta att de som beviljas uppehållstillstånd inte kommer att kunna få studiestöd förrän de folkbokförs, eller, om det sker senare, när de tas emot i en kommun efter anvisning enligt bosättningslagen eller tackar nej till en sådan anvisning. Detta ska regleras i 3 kap. 25 § studiestödslagen när det gäller studiemedel, i 2 kap. 22 § studiestödsförordningen (2000: 655) gällande studiehjälp, och i 25 § lagen om studiestartsstöd.

Som tidigare framgått krävs redan i dag folkbokföring för att personer som sökt asyl och läser på gymnasiet i praktiken ska beviljas studiehjälp. Det krävs också ett personnummer eller samordningsnummer för att CSN ska kunna bevilja studiemedel. Det bör inte vara särskilt vanligt att personer som sökt asyl och beviljats uppehållstillstånd påbörjar en högre utbildning och beviljas studiemedel innan de har folkbokförts. Den föreslagna ändringen bör därför inte leda till några större konsekvenser i praktiken.

10.2.6 Hälso- och sjukvård

Utredningens förslag: Personer som har sökt asyl och personer som har ansökt om eller har uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd ska omfattas av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. om de inte samtidigt har uppehållstillstånd och är folkbokförda. De omfattas dock inte av lagen om de håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas.

I situationer då en person som omfattas av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. samtidigt kan anses vara bosatt enligt hälso- och sjukvårdslagen ska lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. tillämpas. De som omfattas av den lagen ska således inte erbjudas vård enligt hälso- och sjukvårdslagen.

Personkretsen i regelverket för hälso- och sjukvård

Av hälso- och sjukvårdslagen framgår att regionerna ska erbjuda vård till personer som är bosatta inom regionen (8 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen). Enligt förarbetena ska tolkningen av bosättningsbegreppet utgå från principerna i folkbokföringslagen (prop. 1981/82:97 s. 115). I praktiken har dock kravet på bosättning tillämpats så att en person behöver vara folkbokförd i regionen för att vård ska erbjudas enligt lagen (jämför prop. 1997/98:9 s. 50). Motsvarande regler gäller för tandvård enligt tandvårdslagen (1985:125).

Regionerna är också skyldiga att erbjuda viss vård till bland annat asylsökande och personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Detta regleras i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. och lagen (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.

Lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. gäller personer som har sökt asyl och personer som har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd, enligt samma definitioner som i lagen om mottagande av asylsökande m.fl., och som inte är folkbokförda (4 § första stycket 1 och 2 lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.). De omfattas av lagen så länge de omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (prop. 2007/08:105 s. 27). De omfattas även om de har meddelats ett beslut om avvisning eller

utvisning, såvida de inte håller sig undan så att beslutet inte kan verkställas (4 § andra stycket lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.). Lagen gäller även personer som hålls i förvar och inte är placerade i anstalt, häkte eller arrest samt bevispersoner (4 § första stycket 3 och 4 lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.). Barn och bevispersoner har enligt lagen rätt till samma subventionerade vård och tandvård som personer som är bosatta i Sverige (5 § lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.). Övriga har rätt till subventionerad vård och tandvård som inte kan anstå, mödrahälsovård, vård vid abort och preventivmedelsrådgivning (6 § lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.).

Lagen om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd omfattar utlänningar som vistas i Sverige utan stöd av myndighetsbeslut eller författning, såvida vistelsen i Sverige inte är tänkt att vara tillfällig (5 § lagen om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd). Lagen gäller både personer som har haft rätt att vistas här men vars rätt har upphört och personer som aldrig har haft någon sådan rätt. Det kan till exempel röra sig om personer som har fått avslag på ansökan om uppehållstillstånd och håller sig undan verkställighet, som stannar kvar efter att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har löpt ut eller som aldrig har gett sig till känna för någon myndighet (prop. 2012/13:109 s. 58). De som omfattas av lagen har rätt till subventionerad vård i samma omfattning som de som omfattas av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. Barn har således rätt till vård och tandvård i samma omfattning som bosatta (5 § lagen om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd). Vuxna har rätt till vård och tandvård som inte kan anstå, mödrahälsovård, vård vid abort och preventivmedelsrådgivning (6 § lagen om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd).

Barn har alltså rätt till vård i samma omfattning oavsett vilket regelverk de tillhör. När det gäller de enskildas rätt till vård får personkretsen i de olika regelverken därför främst betydelse i förhållande till vuxna. Vilket regelverk som är tillämpligt i ett enskilt fall har dock även betydelse bland annat för regionernas rätt till ersättning för vården. Utredningen återkommer till frågor om ersättning i avsnitt 10.2.9 nedan.

Förhållandet till mottagandelagen

Det är en rimlig utgångspunkt att de som omfattas av mottagandelagen, på samma sätt som gäller i förhållande till lagen om mottagande av asylsökande m.fl. i dag, ska omfattas av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. tills de folkbokförs. När de folkbokförs kommer de i stället anses vara bosatta enligt hälso- och sjukvårdslagen och få rätt till subventionerad vård i full omfattning. Det är också en rimlig utgångspunkt att de som inte folkbokförs, utan fortsätter att omfattas av mottagandelagen, också fortsätter att omfattas av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. I vissa situationer kan det dock finnas skäl att göra avsteg från dessa utgångspunkter. I det följande redovisas utredningens överväganden om vad som bör gälla för de personkategorier som omfattas av mottagandelagen i de olika situationer som uppstår.

När uppehållstillstånd beviljas

Utredningen har som framgått föreslagit att personer som beviljas uppehållstillstånd ska omfattas av mottagandelagen tills de folkbokförs, eller, om det sker senare, tas emot i en kommun efter anvisning enligt bosättningslagen eller tackar nej till en sådan. Detta innebär att vissa personer som beviljas uppehållstillstånd kommer att omfattas av hälso- och sjukvårdslagen medan de fortfarande omfattas av mottagandelagen. Det rör sig om personer som omfattas av anvisning enligt bosättningslagen och som blir folkbokförda innan de tas emot i kommunen. Sådana situationer uppstår även i förhållande till lagen om mottagande av asylsökande m.fl. i dag, och utredningen bedömer att denna ordning inte bör ändras.

Förslaget innebär också att personer som beviljas uppehållstillstånd som inte kan ligga till grund för folkbokföring fortsätter att omfattas av mottagandelagen. I dag är det oklart vad sådana personer har för rätt till sjukvård. Enligt utredningens bedömning är det lämpligt att de får rätt till subventionerad sjukvård i samma omfattning som under asyltiden, och således att de fortsätter omfattas av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

Sammanfattningsvis bör personer som omfattas av mottagandelagen och beviljas uppehållstillstånd alltså omfattas av lagen om hälso- och sjukvård till asylsökande m.fl. så länge de inte är folkbokförda.

Om och när de folkbokförs kommer de i stället att omfattas av hälso- och sjukvårdslagen. Detta innebär att alla som har sökt asyl och beviljats uppehållstillstånd antingen omfattas av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. eller av hälso- och sjukvårdslagen, och att det inte uppstår något glapp då en person riskerar att inte omfattas av någon av författningarna. Det gäller även i förhållande till personer som har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd.

När uppehållstillstånd inte beviljas

När det gäller personer som inte beviljas uppehållstillstånd har utredningen föreslagit att de ska fortsätta att omfattas av mottagandelagen så länge de befinner sig i landet. Det är lämpligt att sådana personer också omfattas av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl., så länge de omfattas av mottagandelagen. Personer som har meddelats ett beslut om avvisning eller utvisning bör dock inte omfattas av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. om de håller sig undan så att beslutet inte kan verkställas. Detta gäller även i dag, och utredningen bedömer att det inte bör ändras. Personer som håller sig undan kommer således även fortsättningsvis att omfattas av lagen om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd. Den lagen ger samma rätt till vård som lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl., men regionernas rätt till ersättning skiljer sig åt (se vidare nedan).

När någon omfattas av mottagandelagen på nytt

Utredningens förslag innebär också att personer som tidigare har omfattats av mottagandelagen under vissa förutsättningar omfattas av den på nytt om de befinner sig i Sverige efter att ha meddelats ett beslut om avvisning eller utvisning. Det rör sig dels om personer som har beviljats uppehållstillstånd som har återkallats eller upphört att gälla, dels om personer som inte har beviljats uppehållstillstånd, lämnat landet och kommit tillbaka. Även personer som har ansökt om fortsatt uppehållstillstånd på grund av asylskäl efter att det tidigare tillståndet har löpt ut kommer att omfattas av mottagandelagen. Utred-

ningen bedömer att sådana personer bör omfattas av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. när de omfattas av mottagandelagen.

Personer som har haft uppehållstillstånd kommer i många fall att fortsätta vara folkbokförda samtidigt som de omfattas av mottagandelagen. I sådana situationer kommer de sannolikt också att anses vara bosatta enligt hälso- och sjukvårdslagen och således få rätt till subventionerad vård i full omfattning. Som tidigare har framhållits bedömer utredningen dock att sådana personer inte bör ha rätt till vård i större omfattning än andra som omfattas av mottagandelagen (se avsnitt 10.1.3). Detta bör kunna åstadkommas genom att de omfattas av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl., och att den lagen tillämpas även om person anses vara bosatt enligt hälso- och sjukvårdslagen. I en situation då vård kan erbjudas enligt båda lagarna bör således lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. tillämpas i första hand.

Sammanfattande bedömning

Personer som omfattas av mottagandelagen och beviljas uppehållstillstånd bör alltså omfattas av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. så länge de inte är folkbokförda. De som inte beviljas uppehållstillstånd bör omfattas av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. så länge de omfattas av mottagandelagen, såvida de inte håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas. De som omfattas av mottagandelagen på nytt bör också omfattas av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl., och det bör gälla även om de skulle vara folkbokförda.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. bör gälla personer som omfattas av mottagandelagen, så länge de inte samtidigt är folkbokförda och har uppehållstillstånd. Detta innebär att personer som har uppehållstillstånd upphör att omfattas av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. när de folkbokförs, medan de som omfattas av lagen på nytt efter att uppehållstillståndet har upphört att gälla omfattas av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. även om de fortsätter att vara folkbokförda. Personer som har meddelats ett beslut om avvisning eller utvisning och som håller sig undan så att beslutet inte kan verkställas bör även fortsättningsvis undantas från lagens

tillämpningsområde, och i stället omfattas av lagen om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd. De som omfattas av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. ska inte kunna få vård enligt hälso- och sjukvårdslagen.

Lagen om vård åt asylsökande ska gälla personer som omfattas av mottagandelagen och som inte samtidigt har uppehållstillstånd och är folkbokförda

Utredningen föreslår att personer som har sökt asyl och personer som har sökt eller beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd, enligt definitionerna i mottagandelagen, ska omfattas av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. så länge de omfattas av mottagandelagen och inte samtidigt har uppehållstillstånd och är folkbokförda. Detta innebär bland annat att personer som beviljas uppehållstillstånd kommer att upphöra att omfattas av lagen när de blir folkbokförda, även om de fortsätter att omfattas av mottagandelagen i avvaktan på anvisning till en kommun. De som inte folkbokförs fortsätter däremot att omfattas av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

Förslaget innebär också att personer som omfattas av mottagandelagen på nytt efter att deras uppehållstillstånd har upphört att gälla omfattas av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. även om de fortsätter att vara folkbokförda.

Lagen om vård åt asylsökande ska inte gälla personer som håller sig undan ett beslut om avvisning eller utvisning

Utredningen föreslår att lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. även ska gälla personer som omfattas av mottagandelagen och som har meddelats ett beslut om avvisning eller utvisning. Sådana personer ska dock inte omfattas av lagen om de håller sig undan så att ett sådant beslut inte kan verkställas. Detta gäller även i dag. Avsikten är att de även fortsättningsvis ska omfattas av lagen om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.

Lagen om vård åt asylsökande ska tillämpas även om en person som omfattas av den är bosatt enligt hälso- och sjukvårdslagen

Slutligen föreslår utredningen att lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. ska tillämpas även i situationer då en person som omfattas av den är folkbokförd och således anses vara bosatt i landet enligt hälso- och sjukvårdslagen. Detta innebär att personer som omfattas av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. inte ska erbjudas subventionerad vård i full omfattning, utan i den omfattning som följer av lagen. Syftet är att personer som fortsätter att vara folkbokförda efter att deras uppehållstillstånd har återkallats eller upphört att gälla inte ska få rätt till vård i större omfattning än andra som omfattas av mottagandelagen. Detta bör regleras genom en ny bestämmelse i lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. Det bör också framgå av en upplysningsbestämmelse i hälso- och sjukvårdslagen.

De föreslagna ändringarna i lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. påverkar inte regionernas skyldigheter att erbjuda vård till andra utlänningar än de som omfattas av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. Däremot innebär förslagen att en kontroll behöver göras av om en folkbokförd utlänning har uppehållstillstånd, i syfte att säkerställa att han eller hon inte omfattas av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. Det kommer också att framgå av en persons tillfälliga kort om han eller hon omfattas av mottagandelagen, och således i regel även av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. Utredningen återkommer till dessa frågor i kapitel 11.

Särskilt om vårdavgifter

Personer som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ska betala vårdavgifter, men avgifterna är i regel lägre än de som tas ut enligt hälso- och sjukvårdslagen. Bestämmelser om vårdavgifter till gruppen finns i förordningen (1994:362) om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar. Förordningen gäller när regionerna har rätt till ersättning enligt förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande. Detta innebär att den, med vissa undantag, gäller utlänningar som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

I praktiken har reglerna tillämpats så att personer som har varit folkbokförda har debiterats full vårdavgift enligt hälso- och sjukvårds-

lagen, även om de fortfarande omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och får dagersättning. Sådana situationer kommer att kunna uppstå även i förhållande till mottagandelagen, när det gäller personer som fortsätter att omfattas av mottagandelagen efter folkbokföring i väntan på anvisning till en kommun. Som framgått innebär utredningens förslag att sådana personer kommer att ha rätt till vård enligt hälso- och sjukvårdslagen samtidigt som de fortsätter att omfattas av mottagandelagen.

I avsnitt 10.2.9 har utredningen tagit ställning till vad som ska gälla beträffande reglerna om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande. Enligt utredningens bedömning bör förordningen (1994:362) om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar fortsatt korrespondera med förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande, så att reglerna om vårdavgifter följer reglerna om ersättning (jämför 1 § i förordningen om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar). Utredningen föreslår inga materiella ändringar av bestämmelserna i förordningen om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar som följd av utredningens förslag. Hänvisningen i 1 § förordningen ska dock ändras så att den avser aktuell bestämmelse i mottagandelagen.

I avsnitt 8.4.4. har utredningen lämnat ett alternativt förslag om skyldighet att bekosta ordinarie vårdavgifter för en asylsökande med egna medel. Förslaget innebär att de lägre avgifterna i förordningen om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar knyts till förhållandet att en person får dagersättning och därmed baseras på Migrationsverkets tidigare bedömning om att personen saknar egna medel.

Särskilt om läkemedel och andra varor

Utredningens förslag: Det finns ett behov av följdändringar för att förtydliga att en region ska erbjuda utlänningar som omfattas av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. läkemedel som ingår i läkemedelsförmåner enligt lagen om läkemedelsförmåner m.m. Detta gäller endast de läkemedel och andra varor som föreskrivs i samband med vård som ges med stöd av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

Enligt utredningsdirektiven har utredningen ett uppdrag att säkerställa att en välfungerande systematik i regelverket om mottagande av asylsökande upprätthålls (dir. 2021:71). Det innebär att även bedöma behovet av följdändringar i andra regelverk och en möjlighet att ta upp andra frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas under förutsättning att uppdraget ändå kan redovisas.

Sveriges kommuner och regioner (SKR) har i hemställan till regeringen (Ju 2021-02339-3 och Ju 2023-02594-1) påtalat flera brister och oklarheter i lagstiftningen gällande hälso- och sjukvården för asylsökande m.fl. SKR har bland annat fört fram behovet av att det införs en bestämmelse i lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. som förtydligar att läkemedel som skrivs ut i samband med subventionerad vård ska subventioneras. En sådan bestämmelse finns i 9 § i lagen om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som visats i Sverige utan nödvändiga tillstånd, men saknas i lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. SKR gör tolkningen att subventionen av asylsökandes läkemedel omfattar exempelvis preventivmedel men rättsläget är osäkert och det finns behov av författningsändringar.

SKR har även påtalat behov av författningsändringar som gäller vilka produkter som öppenvårdsapoteken kan få ersättning av Migrationsverket för i samband med uthämtning av läkemedel och förbrukningsartiklar. Förslaget rör läkemedelsnära förbrukningsartiklar som används för att tillföra läkemedel eller egenkontroll av medicinering och förbrukningsartiklar för stomi, så som sprutor och kanyler. SKR har påpekat att behovet av förtydligande av regelverket är akut då patienter riskera att hamna i kläm när apoteken inte vet hur de ska få betalt för produkten.

Det finns ett behov av följdändringar för att förtydliga att en region ska erbjuda utlänningar som omfattas av lagen läkemedel som ingår i läkemedelsförmånerna enligt lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att det förs in en ny paragraf, 6 a §, i lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. som motsvarar den som finns för utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd. I avsnitt 10.2.9 föreslår utredningen att apoteken ges en motsvarande rätt till ersättning.

10.2.7 Utbildning enligt skollagen

Utredningens förslag: Personer som omfattas av mottagandelagen ska anses som bosatta i Sverige vid tillämpningen av skollagen, så länge de inte är folkbokförda. Detta ska gälla även om de har meddelats ett beslut om avvisning eller utvisning. Om de håller sig undan så att beslutet inte kan verkställas ska de dock jämföras med personer som vistas i Sverige utan stöd av myndighetsbeslut eller författning.

De som omfattas av mottagandelagen efter att deras uppehållstillstånd har upphört att gälla ska inte ha rätt till utbildning i större omfattning än andra som omfattas av mottagandelagen, även om de är folkbokförda.

Personkretsen i skollagen

Personer som är bosatta i Sverige har rätt till utbildning i alla former som ska erbjudas enligt skollagen (2010:800), och omfattas också av skolplikten. Med bosatt i landet avses enligt skollagen personer som ska vara folkbokförda här enligt folkbokföringslagen (1991:481). Detta framgår av 29 kap. 2 § första stycket skollagen.

Vissa grupper av utlänningar som inte är folkbokförda ska enligt 29 kap. 2 § andra stycket skollagen också anses vara bosatta i landet vid tillämpningen av lagen. De som anses vara bosatta omfattas inte av skolplikten, men har en omfattande rätt till utbildning. Det gäller bland annat personer som omfattas av 1 § första stycket eller 1 a § första stycket lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (29 kap. 2 § andra stycket 1 skollagen). Det rör sig således om alla som tillhör personkretsen i lagen om mottagande av asylsökande m.fl., inklusive de barn som undantas från tillämpningsområdet eftersom de bor tillsammans med vuxna som har uppehållstillstånd. Sådana personer ska anses vara bosatta även om de har meddelats ett beslut om avvisning eller utvisning, såvida de inte håller sig undan så att beslutet inte kan verkställas (29 kap. 2 § tredje stycket skollagen). Även bevispersoner ska anses som bosatta enligt lagen (29 kap. 2 § andra stycket 2 skollagen). Bevispersoner och personer som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. har enligt skollagen rätt till den utbildning som erbjuds enligt lagen, med undantag för kommunal vuxenutbild-

ning. Rätten till gymnasieutbildning förutsätter dock att utbildningen påbörjas innan de har fyllt 18 år. (29 kap. 3 § skollagen). Enligt skolförordningen ska sådana barn tas emot i skolan så snart det är lämpligt med hänsyn till deras personliga förhållanden, men mottagandet bör ske senast en månad efter ankomsten (4 kap. 1 a § skolförordningen [2011:185]).

Även utlännningar som vistas i landet utan stöd av myndighetsbeslut eller författning ska anses vara bosatta vid tillämpningen av lagen (29 kap. 2 § andra stycket 5 skollagen). Med detta avses samma grupper av utlännningar som i lagen om hälso- och sjukvård till vissa utlännningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd. Det kan således röra sig om personer som tidigare har haft uppehållstillstånd, som håller sig undan verkställigheten av ett av- eller utvisningsbeslut eller som inte har gett sig tillkänna för någon myndighet (prop. 2012/13:58 s. 39). Sådana personer har rätt till utbildning i förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, specialskola och sameskola samt, om de påbörjar utbildningen innan de fyllt 18 år, gymnasieskola och anpassad gymnasieskola (29 kap. 3 § skollagen). Detta innebär att deras rätt till utbildning inte omfattar förskola, fritidshem eller annan pedagogisk verksamhet såsom öppen förskola.

Förhållandet till mottagandelagen

Bestämmelsen i 29 kap. 2 § andra stycket 1 skollagen hänvisar alltså till personkretsen i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. På samma sätt som när det gäller lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. bör utgångspunkten vara att de som omfattas av mottagandelagen ska anses som bosatta vid tillämpningen av skollagen. I det följande redovisas utredningens bedömning av vad detta innebär för de grupper som omfattas av mottagandelagen i olika situationer.

När uppehållstillstånd beviljas

De som beviljas uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring kommer att ha rätt till den utbildning som tillkommer asylsökande tills de folkbokförs. När de har folkbokförts kommer de att vara bosatta i skollagens mening och således ha rätt till utbildning i

alla de former som erbjuds. De kommer då också att omfattas av skolplikten.

Personer som beviljas uppehållstillstånd som inte kan ligga till grund för folkbokföring kommer enligt utredningens förslag att fortsätta omfattas av mottagandelagen. Detta innebär att de också kommer att fortsätta ha rätt till den utbildning som de har haft under asylprövningen. Det innebär en förändring gentemot i dag, då det är oklart om personer som beviljas uppehållstillstånd som inte kan ligga till grund för folkbokföring har någon rätt till utbildning överhuvudtaget (se prop. 2012/13:58 s. 16). Enligt utredningens uppfattning framstår det som rimligt att de får rätt till utbildning i samma omfattning som andra som har sökt asyl och inte blir folkbokförda.

Mottagandelagens tillämpningsområde bör således leda till att alla som beviljas uppehållstillstånd antingen är bosatta eller anses vara bosatta enligt skollagen. Det bör således inte uppstå några glapp då personer som beviljats uppehållstillstånd riskerar att inte ha rätt till någon utbildning enligt skollagen. Däremot kan det förekomma att personer blir bosatta enligt skollagen medan de fortfarande omfattas av mottagandelagen, i avvaktan på anvisning till en kommun enligt bosättningslagen. Det får bland annat till följd att de omfattas av skolplikten i den kommun där asylboendet är beläget, trots att de inom kort förväntas flytta. Eftersom de flesta barn går i skolan även under asylprövningen bör det inte föranleda några större praktiska problem. Sådana situationer kan dessutom uppstå även i dag.

Utredningen bedömer således att nuvarande bestämmelser i skollagen fungerar väl tillsammans med mottagandelagens tillämpningsområde när det gäller personer som sökt asyl och beviljats uppehållstillstånd.

När uppehållstillstånd inte beviljas

Personer som inte beviljas uppehållstillstånd bör fortsätta ha rätt till utbildning i samma omfattning som under asylprövningen, så länge de omfattas av mottagandelagen. De som har meddelats ett beslut om avvisning eller utvisning och håller sig undan så att beslutet inte kan verkställas bör dock även fortsättningsvis jämföras med personer som vistas här utan tillstånd. Personer som håller sig undan verkställigheten av ett av- eller utvisningsbeslut ska således inte anses bosatta

i egenskap av personer som omfattas av mottagandelagen, utan jämsättas med utlänningar som vistas här utan tillstånd. Detta innebär att de inte har rätt till förskola, fritids och annan pedagogisk verksamhet såsom öppen förskola. Kommunernas rätt till ersättning skiljer sig också åt mellan grupperna.

När uppehållstillstånd upphör att gälla

Personer som omfattas av mottagandelagen på nytt efter att deras uppehållstillstånd har upphört att gälla kan med dagens regelverk förmodligen fortsätta ta del av utbildning i full omfattning så länge de är folkbokförda. På samma sätt som när det gäller hälso- och sjukvård anser utredningen att det rimliga är att de får samma rätt till utbildning som andra som omfattas av mottagandelagen. De bör således inte ha rätt till utbildning i full omfattning även om de är folkbokförda.

Konsekvenser av att kategorin tillståndssökande tas bort

Utredningen har föreslagit att den personkategori som enligt lydelsen i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. avser utlänningar som ansökt om uppehållstillstånd och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas, så kallade tillståndssökande, inte ska tas med i mottagandelagen. I dag omfattas personkategorin av 29 kap. 2 § andra stycket 1 skollagen genom hänvisningen till lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Som tidigare framhållits finns det mycket som talar för att det i dag inte finns någon kategori av utlänningar som omfattas av personkategorin tillståndssökande. Migrationsverket bedömer också att det inte längre finns några utlänningar som tillhör kategorin, och har inte beviljat någon ersättning till kommunerna för tillståndssökande skolelever sedan 2020. Att personkategorin utmönstras bör därför i praktiken inte leda till några konsekvenser, varken för enskilda utlänningar eller för kommunerna.

Sammanfattning

Utredningen bedömer således att personer som omfattas av mottagandelagen även fortsättningsvis ska anses som bosatta enligt 29 kap. 2 § andra stycket skollagen. Personer som har meddelats ett beslut om avvisning eller utvisning och som håller sig undan verkställigheten av ett sådant beslut, ska dock anses bosatta på den grund som avser personer som vistas i landet utan tillstånd.

Personer som omfattas av mottagandelagen på nytt efter att deras uppehållstillstånd har upphört att gälla ska inte ha rätt till utbildning i större omfattning än andra som omfattas av mottagandelagen, även om de är folkbokförda.

Personer som omfattas av mottagandelagen ska anses som bosatta i Sverige enligt skollagen

Utredningen föreslår att personer som omfattas av mottagandelagen, på samma sätt som gäller i förhållande till lagen om mottagande av asylsökande m.fl. i dag, ska anses som bosatta vid tillämpningen av skollagen om de inte är folkbokförda. Det gäller även om de har meddelats ett beslut om avvisning eller utvisning. Personer som håller sig undan verkställighet av ett sådant beslut ska dock även fortsättningsvis jämnställas med personer som vistas i landet utan tillstånd.

Barn som undantas från mottagandelagens tillämpningsområde för att de bor tillsammans med vårdnadshavare som inte omfattas av lagen ska också anses som bosatta i landet vid tillämpningen av skollagen. För att det inte ska råda några tvivel om att så är fallet bör det anges uttryckligen.

Personer som inte längre har uppehållstillstånd ska ha en begränsad rätt till utbildning även om de är folkbokförda

Utredningen föreslår att personer som omfattas av mottagandelagen efter att deras uppehållstillstånd har upphört att gälla ska ha rätt till utbildning i den omfattning som gäller andra som omfattas av mottagandelagen, även om de fortsätter att vara folkbokförda. I praktiken innebär det att de inte har rätt till kommunal vuxenutbildning och

att rätten till gymnasieutbildning förutsätter att den har påbörjats före 18 års ålder, samt att de inte omfattas av skolplikten.

Om sådana personer håller sig undan så att ett utvisningsbeslut inte kan verkställas ska de i stället ha rätt till utbildning i den omfattning som tillkommer personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Det innebär att de inte heller har rätt till utbildning i förskola eller fritidshem.

Detta bör regleras genom en ny bestämmelse i skollagen. Bestämmelsen innebär att kommunerna behöver kontrollera om en folkbokförd person har uppehållstillstånd eller omfattas av mottagandelagen. Utredningen återkommer till frågorna i kapitel 11.

10.2.8 Socialtjänstlagen

Personkretsen

Enligt socialtjänstlagen (2001:453) svarar varje kommun för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver (2 kap. 1 § socialtjänstlagen). Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt kan ha rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Socialnämnden kan ge bistånd även i andra fall, om det finns skäl för det (4 kap. 2 § socialtjänstlagen). Sådant bistånd, som brukar kallas frivilligt bistånd, ger inte enskilda en sådan rätt till bistånd som kan prövas i domstol.

Socialtjänstlagen innehåller också en upplysning om att det i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. finns särskilda bestämmelser om bistånd och placering av barn för personer som omfattas av den (2 kap. 1 § tredje stycket socialtjänstlagen). I lagen om mottagande av asylsökande m.fl. anges att de som omfattas av den lagen inte har rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen för förmåner av motsvarande karaktär eller för bostadskostnader (1 § andra stycket LMA). Detta innebär bland annat att de som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. inte har rätt till försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen.

Det är inte klart i vilken mån andra utlänningar som saknar uppehållstillstånd, men som inte omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl., kan ha rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen. I rätts-

praxis har uttalats att utlänningar som saknar uppehållstillstånd eller uppehållsrätt endast i undantagsfall kan ha rätt till bistånd utöver vad som krävs för att undgå en akut nödsituation (se HFD 2018 ref. 39 samt RÅ 1995 ref. 70 och HFD 2014 ref. 37).

Förhållandet till mottagandelagen

Personer som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. har således inte rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen för förmåner av motsvarande karaktär eller för bostadskostnader. Utredningen har föreslagit att personer som omfattas av mottagandelagen inte ska ha rätt till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Förslaget utvecklas i kapitel 9.

När det gäller utlänningar som saknar uppehållstillstånd och som inte omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. är det däremot oklart i vilken mån de kan ha rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen. Det är inte heller klart vad som gäller för någon som har haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och som har ansökt om fortsatt tillstånd innan det tidigare tillståndet löpte ut. Frågan har såvitt utredningen känner till inte prövats av överrätterna.

Enligt utredningens uppfattning är det rimligt att personer som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och folkbokförts får behålla rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen efter att uppehållstillståndet har löpt ut, om de har ansökt om fortsatt uppehållstillstånd i tid. Det bedöms dock inte vara möjligt att förtydliga detta i socialtjänstlagen utan att samtidigt förtydliga hur lagen ska tillämpas i förhållande till utlänningar i allmänhet. Detta kan inte göras inom ramen för utredningens uppdrag. I sammanhanget kan även nämnas att det pågår en utredning, *Utredningen om drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet* (S 2022:16), som bland annat har i uppdrag att utreda ett förbud mot att lämna ekonomiskt stöd till utlänningar som olovligt vistas i Sverige (dir. 2022:124). Inom Regeringskansliet pågår också arbetet med en ny socialtjänstlag (se SOU 2020:47 *Hållbar socialtjänst – en ny socialtjänstlag*).

Motsvarande problematik uppstår även när det gäller lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Enligt lagen har kommunen ansvar för insatser gentemot dem som är bosatta i kommunen. Såvitt utredningen känner till har frågan om vad

som ska gälla för personer som har haft tidsbegränsade uppehållstillstånd efter att uppehållstillståndet har löpt ut inte prövats av överrätterna. Det framstår emellertid som rimligt att insatser enligt lagen kan fortgå, i vart fall tills en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd har avgjorts slutligt.

10.2.9 Ersättning till kommuner och regioner

Kommuner, regioner och öppenvårdsapotek har rätt till ersättning från staten för vissa kostnader som uppstår i förhållande till personer som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och vissa nyanlända. Utredningen har enligt utredningsdirektiven inte något uttryckligt uppdrag att analysera behovet av eller föreslå förändringar i de författningar som reglerar statlig ersättning för asylsökande m.fl. I detta avsnitt redovisas översiktligt de förslag till följdändringar i författningar som reglerar statlig ersättning som blir en följd av utredningens förslag och som krävs för att de ska kunna genomföras.

Utredningens förslag innebär att personer som har sökt asyl och personer med tillfälligt skydd kommer att omfattas av mottagandelagen, och i vissa fall ha rätt till bistånd, under längre tid och i fler situationer än vad som gäller enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. i dag. Det kan därför förväntas att kostnaderna för statlig ersättning kommer att öka och att Migrationsverket får fler ansökningar om ersättning för statlig ersättning från kommuner, regioner och öppenvårdsapotek.

Förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

Utredningens förslag: Förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. ska samspela med bestämmelserna i mottagandelagen. Det innebär bland annat följdändringar i befintliga ersättningsbestämmelser när det gäller personkretsen och när rätten till ersättning gäller.

Det finns även behov av förändringar i befintliga ersättningsbestämmelser och helt nya bestämmelser för att täcka det utvidgade ansvar som kommunerna får enligt mottagandelagen.

I förordningen (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. regleras ersättning för insatser till personer som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Enligt förordningen har kommuner och regioner under vissa förutsättningar rätt till ersättning för utbildning, mottagande av ensamkommande barn, initialt bistånd och boende till personer som har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd, vård som ges till barn i annat hem än barnets eget samt för bistånd till så kallade tillståndssökande.

Bestämmelserna i förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. bör samspela med bestämmelserna i mottagandelagen. Utredningen föreslår därför följdändringar i flera bestämmelser i förordningen bland annat när det gäller personkretsen och när rätten till ersättning gäller. Ersättning ska betalas ut fram till dess att personen inte längre omfattas av mottagandelagen, i stället för till dess att rätten till bistånd har upphört enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Nedan redogörs översiktligt för behovet av materiella följdändringar i förordningen till följd av utredningens förslag. Utöver dessa följdändringar ska även hänvisningar i förordningen ändras så att de avser mottagandelagen.

Den ersättning för utbildning som kan utgå enligt förordningen avser personer som anses som bosatta på vissa grunder enligt skollagen och får betalas ut fram till dess att rätten till bistånd har upphört enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Utredningen föreslår följdändringar i bestämmelserna om ersättning för utbildning i 3 § och 3 a § så att de följer mottagandelagens personkrets och tillämpningsområde. Bestämmelserna ska även ändras språkligt i vissa avseenden.

Även ersättningen för ensamkommande barn och vård till barn är delvis knuten till när rätten till bistånd upphör. Utredningen föreslår därför följdändringar i 8 och 15 §§ om när rätten till ersättning gäller.

När det gäller ersättningen för boende till personer med tillfälligt skydd gäller rätten till ersättning däremot som längst till dess att personen flyttar från boendet, inte längre omfattas av personkategorin eller rätten till bistånd har upphört av någon annan anledning. Utredningen föreslår följdändringar i 14 a § så att bestämmelserna samspelar med bestämmelserna i mottagandelagen.

Utredningens förslag innebär att personer som har sökt asyl och personer som har sökt eller beviljats uppehållstillstånd med eller efter

tillfälligt skydd kommer att omfattas av mottagandelagen, och i vissa fall ha rätt till bistånd, i fler situationer än vad som gäller enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. i dag. Det gäller till exempel personer som har meddelats beslut om avvisning och utvisning, som beviljas uppehållstillstånd som inte kan ligga till grund för folkbokföring och personer som omfattas av mottagandelagen på nytt efter att ha meddelats beslut om utvisning eller kommit tillbaka till Sverige. De föreslagna följdändringarna utifrån lagens tillämpningsområde innebär således att det kommer att finnas rätt till ersättning enligt förordningen i fler situationer. Även ersättningsnivåerna i förordningen behöver ses över för att säkerställa att regelverket är ändamålsenligt. Detta ryms dock inte inom utredningstiden.

Utredningen har föreslagit att den personkategori som finns i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och kallas för tillståndssökande inte tas med i mottagandelagen. Bestämmelser som rör ersättning för bistånd till den gruppen kan därför tas bort från 18 §. Som tidigare framhållits bör detta inte innebära några förändringar i praktiken. I bestämmelsen läggs även till att en kommun har rätt till ersättning för det bistånd som den har betalat ut i extraordinära situationer (jämför 3 kap. 6 § mottagandelagen).

Så som utvecklas i avsnitt 8.5.1 innebär utredningens förslag att Migrationsverket ska få anvisa en kommun som ska ordna boende för asylsökande i extraordinära situationer. Utredningen förslår att kommunerna ges rätt till ersättning i dessa situationer genom ett tillägg i 18 a § i förordningen. Den paragrafen rör en kommuns rätt till ersättning för kostnader för boende för massflyktingar som Migrationsverket har anvisat till kommunen i form av en schablonersättning med en rörlig och en fast del. Även ersättningsnivåerna i paragrafen skulle behöva ses över när boende för asylsökande i extraordinära situationer inkluderas. Detta ryms dock inte inom utredningstiden.

Kommunernas ansvar för att ordna boende för personer som fortsätter att omfattas av mottagandelagen efter att ha flyttat till en kommun som har anvisats enligt bosättningslagen utvecklas i avsnitt 8.5.2. Utredningen föreslår att en kommun ska ha rätt till ersättning för boende som kommunen ordnat för sådana personer som anvisats enligt bosättningslagen. Detta ska framgå av en ny bestämmelse, 14 c §.

I avsnitt 9.2.6 finns utredningens förslag och överväganden om att staten ska ersätta kommunerna för kostnader för fler sociala in-

satser enligt socialtjänstlagen som ges till utlänningar som omfattas av mottagandelagen. De nya ersättningsformerna som föreslås handlar om ersättning till kommunerna för kostnader för stöd och hjälp i boende och särskilda boendeformer för äldre, sjuka och funktionsnedsatta, skyddat boende och annat lämpligt tillfälligt boende till följd av hot, våld eller andra övergrepp. Ersättningsformerna framgår av nya 16 och 16 a §§ i förordningen.

Så som anges i avsnitt 9.2.6 bör det även tydliggöras i förordningen vad som gäller ersättning för kostnader för skyddat boende eller annat lämpligt tillfälligt boende till följd av hot, våld eller andra övergrepp för ensamkommande barn. För barn under 18 år betalar Migrationsverket i dag ut schabloniserad ersättning enligt 8 §. Därutöver har kommunen möjlighet att söka ersättning för faktiska kostnader enligt 9 §. Utredningen föreslår att det görs ett tillägg i 9 § om att kommunen ska kunna söka ersättning för faktisk kostnad för placering i HVB-hem med särskild kompetens.

Utredningen föreslår också att en kommun som beviljat ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen till begravning av en utlänning som vid dödsfallet omfattades av mottagandelagen ska ha rätt till schablonersättning för kostnaderna. Förslaget utvecklas i avsnitt 9.2.6 och 15.3.1 och framgår av en ny 16 b §.

Migrationsverket kommer som en konsekvens av de föreslagna ändringarna i förordningen att behöva hantera fler ärenden om ersättning och den ersättning som betalas ut kommer att öka.

Förordningen om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar

Utredningens förslag: För utlänningar som har varit registrerade hos Migrationsverket ska tidpunkten då personen först togs emot i en kommun anses vara den dag då han eller hon upphörde att omfattas av mottagandelagen.

Enligt förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar har kommuner och regioner rätt till ersättning för mottagande och insatser för vissa utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd. Bland annat regleras kommuners rätt till ersättning för vissa kostnader som uppstår i samband med att personer som beviljas

uppehållstillstånd på vissa grunder tas emot i en kommun. Det gäller både de som anvisas för bosättning enligt bosättningslagen och de som bosätter sig i en kommun på egen hand. Som tidigare nämnts omfattar ersättningen för mottagandet personer som beviljas uppehållstillstånd bland annat på grund av asylskäl, synnerligen ömmande omständigheter, Sveriges internationella åtaganden eller verkställighetshinder, samt enligt reglerna om tribunalvittnen och tillfälligt skydd. I regel omfattas även anhöriga till sådana personer.

Rätten till ersättning enligt förordningen inträder när en person anses som mottagen i kommunen. Enligt förordningen ska personer som varit registrerade vid en mottagningsenhet hos Migrationsverket anses ha tagits emot i en kommun den dag då han eller hon faktiskt togs emot i kommunen. Bestämmelsen tillämpas så att en person registreras som mottagen i en kommun i samband med att han eller hon avregistreras från Migrationsverkets mottagningssystem. Utredningens förslag skulle innebära att personer som har omfattats av mottagandelagen i regel anses mottagna i en kommun när de folkbokförs. De som omfattas av anvisning enligt bosättningslagen och som blir folkbokförda medan de bor på Migrationsverkets boende kommer dock att anses som mottagna i samband med att de flyttar till kommunen eller tackar nej till en anvisning. Eftersom utredningens förslag kan förväntas leda till att asylsökande i regel bor på asylboende, bör de få till följd att en större andel omfattas av anvisning enligt bosättningslagen och att andelen som tas emot i en kommun efter självbosättning minskar.

Enligt utredningens bedömning framstår det som lämpligt att regelverken även fortsättningsvis samspelar, så att en person anses mottagen i en kommun när han eller hon inte längre omfattas av mottagandelagen. Utredningen har övervägt behovet av ändringar när det gäller tidpunkten då en person ska anses mottagen i en kommun enligt 6 § förordningen. I dag sammanfaller tidpunkten då en utlänning som anvisas faktiskt tas emot i kommunen med att personen upphör att omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Utredningens förslag innebär dock att en person inte längre kan anses mottagen i en kommun den dag personen faktiskt togs emot där, vilket är när personen flyttar till kommunen. Utifrån detta behöver bestämmelsen ändras. Utredningen föreslår därför att det i bestämmelsen förtydligas att för utlänningar som har varit registrerade hos Migrationsverket

ska tidpunkten då personen först togs emot i en kommun anses vara den dag då han eller hon upphörde att omfattas av mottagandelagen.

Utredningen föreslår att kommunerna också ska ha rätt till ersättning enligt förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. för boende till personer som fortsätter att omfattas av mottagandelagen efter att ha flyttat till en kommun som har anvisats enligt bosättningslagen (se avsnitt 8.5.3 samt förslag om ändring i förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. tidigare i detta avsnitt).

Kommuner har enligt 15–17 §§ i förordningen rätt till statlig ersättning för initiala kostnader för ekonomiskt bistånd för bland annat asylsökande och utlänningar som omfattas av massflyktsdirektivet. Eftersom övergångsersättningen innebär att kommunerna inte längre behöver tillgodose behovet av ekonomiskt bistånd under den inledande perioden bör kommunerna inte längre få ersättning för den kostnaden. 16 och 17 §§ i förordningen bör ändras i enlighet med detta. Utredningen saknar emellertid möjlighet att inom ramen för uppdraget lämna författningsförslag i den delen. Överväganden om den föreslagna övergångsersättningen finns i avsnitt 8.1.3.

Förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande

Utredningens förslag: Förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande m.fl. ska samspela med bestämmelserna i mottagandelagen. Det innebär bland annat följdändringar när det gäller personkretsen och när rätten till ersättning gäller enligt förordningen.

Regelverket för statlig ersättning bör även förtydligas genom att kostnaden för förbrukningsartiklar ska ingå i den rätt till ersättning som öppenvårdsapotek har rätt till enligt förordningen.

Förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande innehåller bestämmelser om statlig ersättning till regioner, kommuner och öppenvårdsapotek för kostnader för hälso- och sjukvård samt kostnader för tandvård och receptförskrivna läkemedel för personer som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Enligt förordningen har regionerna under vissa förutsättningar rätt till ersättning för vård som ges till personer som omfattas av lagen om

mottagande av asylsökande m.fl. Rätten till ersättning efter att uppehållstillstånd har beviljats är i princip knuten till när rätten till bistånd upphör enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. När det gäller personer som meddelats beslut om avvisning eller utvisning anges att ersättning inte får ges till personer som inte har rätt till bistånd på grund av att de håller sig undan så att beslutet inte kan verkställas. Det samma gäller ersättning till öppenvårdsapotek.

Utredningen föreslår ändringar i bestämmelserna i förordningen så att de samspelar med bestämmelserna i mottagandelagen.

Utredningens förslag innebär som nämnts att personer som har sökt asyl och personer som har sökt eller beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd kommer att omfattas av mottagandelagen, och i vissa fall ha rätt till bistånd, i fler situationer än vad som är fallet med lagen om mottagande av asylsökande m.fl. i dag. Det gäller särskilt att rätten till ersättning även kommer att omfatta vuxna utan barn med lagakraftvunna beslut om avvisning eller utvisning så länge de befinner sig i landet. På samma sätt som när det gäller förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl., ska detta beaktas i de följdändringar som utredningen föreslås i reglerna om ersättning för vård.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund följdändringar i 2–4 §§ samt 8 a och 9 §§ i förordningen när det gäller personkretsen och när rätten till ersättning gäller. Ersättning ska betalas ut fram till dess att personen inte längre omfattas av mottagandelagen, i stället för till dess att rätten till bistånd har upphört enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Liksom enligt nuvarande regelverk ska ersättning inte ges för vård av utlänningar som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas, detta ska enligt förslaget uttryckligen framgå av 5 § och 9 § tredje stycket i förordningen.

Utredningens förslag innebär att personkategorin tillståndssökande enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. inte förs över till mottagandelagen. 8 § som avser hälsoundersökning som görs av smittskyddsskäl och som får lämnas för tillståndssökande ska därför upphävas.

De följdändringar som utredningen föreslår i förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande kommer att medföra konsekvenser för ersättningen på samma sätt som när det gäller förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. Migrationsverket kommer som en konsekvens av de föreslagna ändringarna

i förordningen att behöva hantera fler ärenden om ersättning och den ersättning som betalas ut kommer att öka. Mot bakgrund av befintlig utredningstid har utredningen inte kunnat ta fram underlag för att uppskatta vad den ökade ärendehanteringens och den ökade ersättningen innebär för kostnad.

Det framstår som lämpligt att personkretsen i förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande samspelar med personkretsen i lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. och förordningen om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar. Utredningens förslag innebär ingen ändring i detta avseende.

I avsnitt 10.2.6 har utredningen bedömt att regelverket för statlig ersättning även bör förtydligas så att det framgår att kostnaden för förbrukningsartiklar ingår i den rätt till ersättning som apoteken har enligt förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande. Förslaget framgår av tillägg i 9 § förordningen. I ett nytt andra stycke i bestämmelsen anges att rätten till ersättning enligt första stycket i bestämmelsen gäller även sådana förbrukningsartiklar som avses i 18 § lagen om läkemedelsförmåner. I tredje stycket samma bestämmelse görs ett tillägg om att för utlänningar som bor på ett asylboende får utöver ersättning för receptförskrivna läkemedel även förbrukningsartiklar ges till dess att personen samtidigt har uppehållstillstånd och är folkbokförd.

10.2.10 Särskilt om personer som har sökt eller beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd

Personer som har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd har i dag samma rätt till insatser och förmåner enligt de nämnda regelverken som asylsökande som inte beviljats uppehållstillstånd, det vill säga viss vård och utbildning. Detta gäller under förutsättning att de inte är folkbokförda. Om de skulle bli folkbokförda medan uppehållstillståndet gäller skulle de sannolikt omfattas av regelverket för nyanlända, samt bedömas som bosatta vid tillämpningen av bland annat socialförsäkringsbalken, studiestödslagen, hälso- och sjukvårdslagen och skollagen. Dessa frågor analyseras emellertid för närvarande inom Regeringskansliet.

Det föreslagna tillämpningsområdet för mottagandelagen får inga konsekvenser när det gäller de andra regelverkens tillämpning i förhållande till personer som har uppehållstillstånd med eller efter till-

fälligt skydd. På samma sätt som när det gäller lagen om mottagande av asylsökande m.fl. i dag, kommer de att omfattas av mottagandelagen så länge de inte är folkbokförda. De som inte folkbokförs kommer också att omfattas av mottagandelagen efter att uppehållstillståndet har löpt ut, tills de beviljas uppehållstillstånd på annan grund och folkbokförs eller lämnar landet. I sådana situationer kommer de att behålla rätten till viss hälso- och sjukvård och utbildning.

Utredningen bedömer att det inte behöver göras några ändringar i de andra regelverk som reglerar bistånd och insatser till personer som har sökt eller beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd.

11 Informationsöverföring

I detta kapitel behandlas utredningens uppdrag att föreslå hur informationsöverföring mellan berörda myndigheter kan förbättras när det gäller personer som omfattas av mottagandelagen. Kapitlet inleds med en beskrivning av vissa generella regler om informationsöverföring, personuppgiftsbehandling och registrering av personer som omfattas av lagen. Därefter redovisas de specifika bestämmelser om informationsöverföring som gäller mellan Migrationsverket och vissa andra myndigheter när det gäller personer som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., tillsammans med överväganden om behov av regeländringar. Slutligen redovisas utredningens förslag på åtgärder för en bättre informationsöverföring.

11.1 Bakgrund

11.1.1 Allmänt om informationsöverföring mellan myndigheter

Myndigheter ska hjälpa andra myndigheter inom ramen för den egna verksamheten (8 § förvaltningslagen [2017:900]). Myndigheternas samverkansskyldighet gentemot varandra är tillämplig vid all handläggning i ärenden hos såväl statliga som kommunala förvaltningsmyndigheter. En myndighet ska också lämna uppgifter som den förfogar över när en annan myndighet begär det, om inte uppgifterna är sekretessbelagda eller det skulle hindra arbetets behöriga gång (6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL). För att myndigheter ska kunna utbyta information sinsemellan krävs att informationen inte är sekretessbelagd eller att sekretessen kan brytas, samt att såväl den utlämnande som den mottagande myndigheten har författningsstöd för att behandla de uppgifter som överförs. Detta innebär att varje enskilt fall av informationsutbyte aktualiserar en kombination av författningar som offentlighets- och sekretesslagen, regelverket

om dataskydd och materiell lagstiftning inom respektive myndighets verksamhetsområde. Det har nyligen tillsatts en utredning som bland annat har i uppdrag att överväga och föreslå förbättrade möjligheter att utbyta information mellan myndigheter (dir. 2023:146).

Offentlighet och sekretess

Enligt tryckfrihetsförordningen har var och en rätt att ta del av allmänna handlingar (2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen, TF). En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen eller upprättad där (2 kap. 4 § TF). Rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas endast om det krävs med hänsyn till vissa särskilt angivna intressen. Sådana begränsningar ska anges i lag (2 kap. 2 § TF).

I offentlighets- och sekretesslagen finns bestämmelser som begränsar rätten att ta del av allmänna handlingar. När sekretess gäller för en uppgift enligt offentlighets- och sekretesslagen är huvudregeln att uppgiften inte får röjas. Detta gäller både i förhållande till enskilda, andra myndigheter och inom olika självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet (8 kap. 1 och 2 §§ OSL). För att myndigheter ska kunna utbyta uppgifter som skyddas av sekretess finns därför så kallade sekretessbrytande bestämmelser. Sådana bestämmelser finns både i offentlighets- och sekretesslagen och i andra författningar.

Enligt 10 kap. 28 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Detta innebär att bestämmelser om uppgiftsskyldighet kan tillämpas även om sekretess gäller för de uppgifter som omfattas av skyldigheten. För att bestämmelsen ska vara tillämplig krävs att uppgiftsskyldigheten har en viss konktion. Den ska antingen ta sikte på utlämnande av uppgifter av ett speciellt slag, gälla en viss myndighets rätt att få del av uppgifter i allmänhet eller avse en skyldighet för en viss myndighet att lämna andra myndigheter information (prop. 1979/80:2 del A s. 322).

Av den så kallade generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen följer att en sekretessbelagd uppgift får lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Syftet med generalklausulen är att utgöra en ventil för det fall ett ut-

byte av uppgifter uppenbart behöver ske och situationen inte har kunnat förutses i lagstiftningen. Den gäller inte uppgifter som skyddas av vissa särskilt angivna sekretessbestämmelser, däribland uppgifter som förekommer i ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utlännningar (10 kap. 27 § och 26 kap. 1 § fjärde stycket OSL).

När en myndighet lämnar en sekretesskyddad uppgift till en annan myndighet är utgångspunkten att den sekretess som gäller hos den utlämnande myndigheten inte följer med till den mottagande myndigheten. Detta innebär att uppgiften bara skyddas hos den mottagande myndigheten om det följer av en sekretessbestämmelse som är tillämplig där, eller av en bestämmelse som reglerar överföring av sekretess mellan myndigheter. I andra fall blir uppgiften offentlig hos den myndighet som tar emot uppgiften.

En bestämmelse om sekretess reglerar vanligen sekretessens föremål, räckvidd och styrka. Sekretessens föremål beskriver för vilken typ av uppgift sekretess gäller, medan sekretessens räckvidd anger var i den offentliga verksamheten bestämmelsen ska tillämpas. Sekretessens styrka anges i regel genom olika skaderekvisit. Det förekommer i huvudsak två slags skaderekvisit, ett rakt och ett omvänt. Det raka skaderekvisitet innebär att sekretess föreligger om det kan antas att en viss skada eller ett visst men uppkommer om uppgiften röjs. Detta innebär en svag sekretess och en presumtion för att uppgiften är offentlig. Vissa sådana bestämmelser innehåller även ett krav på avsevärd skada eller betydande men för att en uppgift ska omfattas av sekretess. Dessa kallas för kvalificerade raka skaderekvisit och innebär en extra stark presumtion för att uppgiften är offentlig. Vid ett omvänt skaderekvisit gäller däremot att sekretess föreligger om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan skada eller men. Bestämmelser med ett omvänt skaderekvisit innebär en starkare sekretess och en presumtion för att sekretess gäller för uppgifterna. Skadebedömningen ska göras med hänsyn till den risk för skada eller men som ett utlämnande av uppgiften kan medföra i det enskilda fallet. Det finns även sekretessbestämmelser som saknar skaderekvisit, vilket innebär att sekretessen är absolut.

Personuppgiftsbehandling

Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen, RF, är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Skyddet får i vissa fall begränsas genom lag, om det sker för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle (se 2 kap. 20 och 21 §§ RF).

Av den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen, följer att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv. Rättigheten får endast inskränkas med stöd av lag, om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

I Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, EU-stadgan, anges att var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Personuppgifterna ska bland annat behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund (artikel 8). Den generella personuppgiftsbehandlingen inom EU regleras av den så kallade dataskyddsförordningen¹. Syftet med förordningen är dels att skydda fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter, dels att säkerställa ett fritt flöde av personuppgifter inom unionen. Förordningen är direkt tillämplig i alla EU:s medlemsstater men förutsätter samtidigt kompletterande och specificerande nationella bestämmelser av olika slag. I svensk rätt kompletteras dataskyddsförordningen bland annat av lagen (2018:218) och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, samt av särskilda registerförfattningar som reglerar myndigheters behandling av personuppgifter.

Dataskyddsförordningen innehåller vissa grundläggande krav som gäller för personuppgiftsbehandling. Till att börja med är behandling av personuppgifter endast laglig om och i den mån åtminstone ett av särskilt angivna villkor är uppfyllt. Sådana villkor är bland annat att

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG.

behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige, för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1.c och e). Vid tillämpningen av artikeln ska personuppgiftsbehandlingen ses som nödvändig bland annat om den bidrar till att effektivisera tillämpningen av relevanta bestämmelser. Till exempel kan det normalt anses vara nödvändigt att använda tekniska hjälpmedel och behandla personuppgifter på automatisk väg, eftersom det inte är realistiskt att myndigheter ska hantera informationen manuellt (prop. 2017/18:105 s. 46 f.). När det gäller behandling av personuppgifter för dessa ändamål måste det även finnas ett annat stöd i rättsordningen för att personuppgiftsuppgifterna ska få behandlas än det som ges i dataskyddsförordningen (artikel 6.3 första stycket dataskyddsförordningen och prop. 2017/18:105 s. 49).

Vidare uppställer dataskyddsförordningen krav på att personuppgifter ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade (artikel 5.1). Personuppgifterna ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och får inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (ändamålsbegränsning). De personuppgifter som behandlas ska också vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas (uppgiftsminimering). De ska inte förvaras under en längre tid än vad som är nödvändigt (lagringsminimering).

Olika sätt att lämna ut information

Ett elektroniskt utlämnande av uppgifter kan ske antingen genom direktåtkomst eller genom utlämnande på medium för automatiserad behandling. Vid direktåtkomst har mottagaren direkt tillgång till ett register eller en databas och kan söka efter information på egen hand, men inte påverka innehållet i registret eller databasen. I sådana situationer blir alla uppgifter som är tillgängliga genom direktåtkomsten allmänna handlingar hos den mottagande myndigheten redan i och med tillgängliggörandet. Detta innebär att en prövning av om ett utlämnande är förenligt med offentlighets- och sekretesslagen behöver göras i samband med att uppgifterna görs tillgängliga för direktåtkomst.

När uppgifter lämnas ut elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst sker det vanligen genom ett medium för automatiserad be-

handling, såsom till exempel e-post eller genom filöverföring från ett datasystem till ett annat. Den mottagande myndigheten får då först fråga efter uppgifter hos den utlämnande myndigheten, som hämtar uppgiften och lämnar till mottagaren. Detta kan ske genom ett automatiserat förfarande. I sådana situationer är det den utlämnande myndigheten som rättsligt förfogar över frågan om och i så fall vilka uppgifter som ska lämnas ut genom att sändas över till den mottagande myndigheten. Det är bara den information som faktiskt lämnas över till den mottagande myndigheten som blir allmän handling där.

Det är vanligt att registerförfattningar reglerar i vilka fall uppgifter får lämnas ut till andra myndigheter elektroniskt, antingen genom direktåtkomst eller genom automatiserad behandling. Eftersom direktåtkomst innebär särskilda risker för integritetsintrång anses det normalt krävas stöd i författning för att sådan åtkomst ska vara tillåten.

Information som inte lämnas ut elektroniskt kan i stället överföras i pappersform eller genom att uppgifterna lämnas muntligt.

11.1.2 Sekretess och personuppgiftsbehandling i Migrationsverkets verksamhet

Sekretess

De mest centrala sekretessbestämmelserna till skydd för enskilda i Migrationsverkets verksamhet finns i 37 kap. offentlighets- och sekretesslagen. Enligt 37 kap. 1 § första stycket gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Med verksamhet för kontroll över utlänningar avses bland annat förvaltningsärenden om till exempel uppehållstillstånd, avvisning eller utvisning samt kontrollåtgärder, verkställighetsåtgärder och annan löpande tillsyn (se prop. 1979/80:2 del A s. 210). Skaderekvisitet i bestämmelsen är omvänt och det finns således en presumtion för sekretess. Vid bedömningen av vilka uppgifter som bör skyddas måste hänsyn enligt förarbetena tas till att uppgifter som i vårt land kan anses vara förhållandevis harmlösa för den som kommer från ett annat land kan uppfattas som ytterst ömtåliga och sådana att deras röjande skulle kunna få menliga följder för utlänningen eller närstående i hemlandet (se prop. 1979/80:2 del A

s. 209). Som exempel på uppgifter som kan skyddas enligt bestämmelsen kan nämnas uppgifter om hälsotillstånd, religiös eller politisk uppfattning, ekonomiska omständigheter av personlig natur samt uppgiften om att en person har sökt asyl eller uppehållstillstånd på annan grund. När det gäller beslut i ärenden gäller sekretessen bara för uppgifter i skälen (37 kap. 1 § tredje stycket OSL).

Enligt 37 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretess även för uppgifter som förekommer i ärende om statlig ersättning för kostnaden för mottagande av flyktingar och andra skyddsbehövande som beviljats uppehållstillstånd och av personer som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till sådana utlänningar, samt i verksamhet som avser medverkan till bosättning för sådana personer. I dessa fall gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Det rör sig alltså om ett rakt skaderekvisit med presumtion för att uppgiften är offentlig.

När det gäller ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utlänningar tillämpas bestämmelser om sekretess som gäller inom socialtjänst och därmed jämställd verksamhet. Enligt 26 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Av fjärde stycket framgår att ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utlänningar jämföras med socialtjänst.

Offentlighets- och sekretesslagen innehåller också en bestämmelse om sekretess för uppgifter som rör utlänningar, som gäller oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer. Denna återfinns i 21 kap. 5 §. Enligt bestämmelsen gäller sekretess för uppgift som rör en utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller lider annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och en utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar. Bestämmelsen har tillkommit för att skydda utlänningar mot skador som hänger samman med den enskildes särskilda förhållanden som utlänning. För sådan sekretess gäller ett rakt skaderekvisit.

Personuppgiftsbehandling

När det gäller Migrationsverkets behandling av personuppgifter gäller utlänningsdatalagen (2016:27) och utlänningsdataförordningen (2016:30) som komplement till dataskyddsförordningen. Utlänningsdatalagen tillämpas vid automatiserad behandling av personuppgifter i Migrationsverkets, Polismyndighetens och utlandsmyndigheternas verksamhet som rör bland annat utlänningars inresa, vistelse och utresa eller avlägsnande från Sverige samt mottagande, bistånd och stöd till asylsökande och andra utlänningar (2 § utlänningsdatalagen). Syftet med regleringen är att ge myndigheterna möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt och effektivt sätt och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

Enligt utlänningsdatalagen får Migrationsverket behandla personuppgifter bland annat om det behövs för handläggning av ärenden eller en myndighets biträde i ärenden i sådan verksamhet som nämnts ovan, samt för utförande av arbetsuppgifter som gäller mottagande och bosättning av asylsökande och andra utlänningar (11 § utlänningsdatalagen). För att känsliga personuppgifter ska få behandlas för sådana ändamål krävs att de är absolut nödvändiga för syftet med behandlingen (14 § utlänningsdatalagen). Med känsliga personuppgifter avses i sammanhanget uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i en fackförening, genetiska uppgifter, biometrisk uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa och uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning (artikel 9.1 dataskyddsförordningen, se vidare prop. 2017/18:254 s. 61–62).

Utlänningsdatalagen anger också vilka myndigheter som kan tillåtas få direktåtkomst till uppgifter hos Migrationsverket. Dessa myndigheter är Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, utlandsmyndigheterna, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket (19 § utlänningsdatalagen). I utlänningsdataförordningen regleras vilka uppgifter direktåtkomsten får avse. Författningarna innehåller inga särskilda regler om annat elektroniskt utlämnande av personuppgifter än genom direktåtkomst.

11.1.3 Registrering av personer som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

När en person för första gången blir aktuell i ett ärende hos Migrationsverket läggs en dossier upp. I denna samlas alla uppgifter i ärendet och eventuella senare ärenden som rör samma individ. Alla uppgifter i individens ärenden lagras i den centrala utlänningsdatabasen (CUD) som är den centrala databasen inom Migrationsverket. Databasen innehåller samtliga Migrationsverkets enheters ärendehantering av bland annat asylprövningar, tillståndsärenden, medborgarskapsärenden, diarieföring, mottagande, biståndshantering och bosättning.

Enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl., LMA, ska personer som sökt asyl och personer som sökt eller beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd registreras vid en förläggning (3 a § LMA). I Migrationsverkets verksamhet innebär detta att personen skrivs in vid en mottagningsenhet. Inskrivningen är en administrativ åtgärd som inte medför några rättsverkningar. I praktiken innebär inskrivningen att en markering görs i databasen om att personen enligt Migrationsverkets bedömning omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Uttrycket att någon skrivs in eller ut från Migrationsverket används ofta synonymt med att någon har rätt till bistånd enligt lagen.

I Migrationsverkets föreskrifter anges att en utlänning ska vara inskriven vid mottagningsenhet under den tid han eller hon har rätt till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (3 § MIGRFS 2023:4). Enligt föreskrifterna ska personen skrivas in när han eller hon har ansökt om uppehållstillstånd på grund av asylskäl eller tillfälligt skydd, alternativt när en dokumenterad viljeyttring att ansöka om sådant uppehållstillstånd har gjorts hos en behörig myndighet (6 § MIGRFS 2023:4). Utskrivning ska ske om utlänningen inte längre har rätt till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. eller inte längre anses tillhöra lagens personkrets (15 § MIGRFS 2023:4). Särskilda bestämmelser gäller för personer som är tagna i förvar.

Personer som har sökt asyl får ett så kallat LMA-kort som visar att innehavaren är asylsökande (se 2 b § förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl. samt mottagandedirektivet² artikel 6).

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning).

Enligt Migrationsverkets föreskrifter ska LMA-kort ges till personer som har sökt asyl och som har rätt till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (4 § MIGRFS 2021:13). Kortet upphör att gälla bland annat om personen inte längre har rätt till bistånd enligt lagen eller inte längre omfattas av lagens personkrets (5 § MIGRFS 2021:13). Av LMA-kortet framgår personens dossienummer, namn, födelseår, språk, kön och längd. På kortet finns även en QR-kod som kan läsas av för att få information om kortets giltighet och om innehavaren är undantagen från skyldigheten att ha arbetstillstånd (6 § MIGRFS 2021:13).

De utlänningar som beviljas uppehållstillstånd får ett uppehållstillståndskort³. Det gäller även personer som har uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd, som alltså inte får något LMA-kort fastän de omfattas av lagen. Uppehållstillståndskortet innehåller fotografi och fingeravtryck, samt uppgifter om vilken typ av tillstånd innehavaren har och hur länge det gäller. Det går också att utläsa om innehavaren har rätt att arbeta i Sverige. När det gäller personer med uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd framgår även deras dossienummer och att de omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Kortet gäller för samma tid som uppehållstillståndet när det rör sig om tidsbegränsade uppehållstillstånd. Vid permanent uppehållstillstånd gäller kortet för tre år och när innehavaren har beviljats ställning som varaktigt bosatt gäller kortet i fem år (2 § MIGRFS 2022:1).

Personer som beviljats uppehållstillstånd kan under vissa förutsättningar också bli folkbokförda och registreras i folkbokföringsdatabasen (se kapitel 4 för mer information om folkbokföring av utlänningar och avsnitt 11.3.4 nedan för mer information om folkbokföringsdatabasen).

³ Se rådets förordning (EG) nr 1030/2002 av den 13 juni 2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredje land samt 4 kap. 22 § utlänningsförordningen (2006:97).

11.2 Informationsöverföring gällande personer som omfattas av mottagandelagen

11.2.1 Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten

Bestämmelser om informationsöverföring

I 7 kap. 15 a § utlänningsförordningen (2006:97) finns en bestämmelse om uppgiftsskyldighet för Migrationsverket som gäller i förhållande till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Enligt bestämmelsen har myndigheterna rätt att ta del av följande uppgifter om enskilda hos Migrationsverket

- namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer,
- bevis om uppehållstillstånd, arbetstillstånd, uppehållsrätt eller uppehållsstatus,
- dag för beslut om uppehållstillstånd, arbetstillstånd, uppehållsstatus eller utfärdande av uppehållskort samt uppgift om varje period för vilken uppehållstillstånd eller arbetstillstånd har beviljats eller uppehållskort eller bevis om uppehållsstatus har utfärdats,
- inresedatum,
- datum för ansökan om uppehållstillstånd, arbetstillstånd, uppehållskort eller uppehållsstatus,
- särskilt bevis enligt 5 kap. 4 § tredje stycket (det vill säga bevis om undantag från kravet på arbetstillstånd),
- att uppehållstillstånd har beviljats den enskilde som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser,
- att statusförklaring har beviljats enligt 4 kap. 3 c § utlänningslagen eller motsvarande äldre bestämmelser,
- att uppehållstillstånd har beviljats den enskilde för studier eller som familjemedlem till en sådan person, och
- beslut om återkallelse av uppehållstillstånd eller arbetstillstånd, uppgift om från och med vilket datum uppehållstillstånd eller

arbetstillstånd har återkallats och uppgift om vilket datum beslut om återkallelse av uppehållstillstånd eller arbetstillstånd har fått laga kraft.

Uppgifterna kan enligt utlänningsdataförordningen lämnas ut genom att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får direktåtkomst till Migrationsverkets databas. Direktåtkomsten ska dock begränsas till de personuppgifter som myndigheterna behöver i sin verksamhet som underlag för att bedöma eller fastställa en förmån, en ersättning eller ett annat stöd åt en enskild eller som behövs i ett ärende om motsvarande stöd (12 § utlänningsdataförordningen).

Det finns också en generell bestämmelse om uppgiftsskyldighet i 110 kap. 31 § socialförsäkringsbalken, SFB. Av bestämmelsen följer att myndigheter på begäran av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten ska lämna uppgifter som avser en namngiven person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av balken. Med stöd av bestämmelsen får Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten i dag information bland annat om dagersättning har lämnats till en person enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Informationen lämnas elektroniskt genom ett automatiserat förfarande på medium för automatiserad behandling, och myndigheterna kan se uppgifterna i sitt datasystem.

Behov av ytterligare information

Utredningen har i kapitel 10 föreslagit att bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken inte ska kunna utgå under tiden som en person omfattas av mottagandelagen. I dag gäller att bosättningsbaserade förmåner inte lämnas för tid då bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. har lämnats till den försäkrade, om förmånerna är av motsvarande karaktär. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kan få uppgifter från Migrationsverket om en person har fått dagersättning enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. med stöd av den generella bestämmelsen om uppgiftsskyldighet i socialförsäkringsbalken. Samma bestämmelse bör kunna användas för att få uppgift om en person omfattas av mottagandelagen. Utredningen föreslår dock att en specifik bestämmelse om uppgiftsskyldighet ska införas i mottagandeförordningen, som innebär att

Migrationsverket på begäran av vissa myndigheter ska lämna uppgift om en person omfattas av lagen. Detta utvecklas nedan.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten behöver i vissa fall också få information i samband med att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd löper ut. Enligt nuvarande regler gäller att bosättningsbaserade förmåner kan fortsätta utgå om personen i fråga har ansökt om fortsatt uppehållstillstånd i tid och ansökan avser uppehållstillstånd på samma grund eller vissa särskilt angivna grunder (5 kap. 12 § SFB). Utredningen har föreslagit att kravet på att ansökan ska avse samma grund eller vissa angivna grunder ska tas bort. Personer som ansöker om fortsatt tillstånd i tid kommer således att kunna fortsätta få bosättningsbaserade förmåner, oavsett vilken grund ansökan avser. Detta bör innebära att prövningen av om en person har rätt till förmåner efter att ha ansökt om fortsatt uppehållstillstånd kommer att bli enklare än vad den är i dag. Av den information som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har tillgång till i dag framgår när ett tidsbegränsat uppehållstillstånd löper ut och om personen har ansökt om fortsatt tillstånd. Utifrån den informationen kan myndigheterna bedöma om en person ska ha rätt till bosättningsbaserade förmåner efter att uppehållstillståndet har löpt ut.

Vid avslag på en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd kan bosättningsbaserade förmåner utgå tills tidsfristen för frivillig avresa löper ut eller beslutet annars vinner laga kraft. Detta gäller i dag och ska gälla även fortsättningsvis. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har tillgång till uppgiften om en ansökan om fortsatt tillstånd har avslagits. Myndigheterna får dock ingen information när ett sådant beslut fattas, utan kontrollerar informationen manuellt.

I promemorian *Utökat informationsutbyte* (Ds 2022:13), föreslås att Migrationsverket ska underrätta Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten när verket fattar ett beslut om avvisning eller utvisning, dels när beslutet har fått laga kraft, dels när det är verkställt. Detta ska dock inte gälla om det är uppenbart att en underrättelse inte behöver lämnas. En sådan underrättelseskyldighet som föreslås i promemorian skulle innebära att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får information när en ansökan om fortsatt tillstånd avslås, eftersom ett sådant beslut regelmässigt förenas med ett beslut om utvisning. Försäkringskassan bör då kunna ta kontakt med Migrationsverket för att få information om beslutet har fått laga kraft och förenats med en tidsfrist för frivillig avresa. Dessa uppgifter är normalt inte före-

mål för sekretess och kan lämnas ut utan särskilt lagstöd, alternativt med stöd av den generella bestämmelsen om uppgiftsskyldighet i socialförsäkringsbalken (jämför 37 kap. 1 § tredje stycket offentlighets- och sekretesslagen). Migrationsverket bör ha stöd för att behandla uppgifterna för utlämnande enligt 13 § andra stycket 2 utlänningsdatalagen.

11.2.2 Centrala studiestödsnämnden

Bestämmelser om informationsöverföring

I studiestödsförordningen (2000:655) finns en bestämmelse om att Migrationsverket på begäran ska lämna uppgifter till Centrala studiestödsnämnden (CSN) eller Överklagandenämnden för studiestöd (6 kap. 13 a § studiestödsförordningen). Uppgiftsskyldigheten avser

- namn,
- personnummer eller samordningsnummer,
- medborgarskap,
- tillstånd eller annat bevis om rätt att vistas i Sverige med angivande av vilken typ av tillstånd eller annat bevis som har beviljats eller utfärdats,
- dag för beslut om tillstånd eller utfärdande av annat bevis om rätt att vistas i Sverige samt uppgift om hur länge tillståndet eller beviset gäller,
- klassning av tillstånd eller annat bevis om rätt att vistas i Sverige enligt Migrationsverkets klassificeringssystem, och
- upplysning om en person saknas.

Uppgiftsskyldigheten gäller bara om uppgifterna har betydelse för tillämpningen av 2 och 3 kap. studiestödslagen (1999:1395) eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. I kapitel 2 och 3 regleras bland annat förutsättningarna för att utlännings- och studiehjälp ska beviljas.

Migrationsverket har motsvarande uppgiftsskyldighet när det gäller studiestartsstöd och omställningsstudiestöd (förordningen [2017:532])

om studiestartsstöd och förordningen [2022:857] om omställningsstudiestöd).

Behov av ytterligare information

Utredningen har i kapitel 10 föreslagit att studiestöd inte ska kunna utgå till en person under tiden som han eller hon omfattas av mottagandelagen. CSN behöver således kunna kontrollera om en utlänning omfattas av mottagandelagen. Som framgått föreslår utredningen att detta ska regleras genom att en bestämmelse om uppgiftsskyldighet för Migrationsverket införs i mottagandeförordningen. Förslaget utvecklas nedan.

CSN behöver i vissa fall också få tillgång till information i samband med att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd löper ut. Utredningen har föreslagit att samma förändringar ska göras vid ansökningar om fortsatt tillstånd när det gäller studiestöd som när det gäller bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken. Studiestöd ska således kunna utgå efter att uppehållstillståndet har löpt ut, under förutsättning att en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd har gjorts innan dess.

I dag har CSN tillgång till information om hur länge ett uppehållstillstånd gäller. För att myndigheten ska kunna bedöma rätten till studiestöd efter att uppehållstillståndet har löpt ut behövs emellertid även information om personen har ansökt om fortsatt uppehållstillstånd. Vidare behöver CSN få information om en ansökan om fortsatt tillstånd avslås.

I promemorian *Utökad informationsutbyte*, föreslås att bestämmelsen i studiestödsförordningen om uppgiftsskyldighet för Migrationsverket ska ändras på så sätt att uppräkningslistan av vilka uppgifter som ska kunna lämnas tas bort. I stället ska Migrationsverket enligt promemorians förslag lämna de uppgifter som behövs för tillämpningen av 2 och 3 kap. studiestödslagen eller föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen. En sådan ändring bör innebära att CSN kan ta del av de uppgifter som behövs för att bedöma rätten till studiestöd efter att uppehållstillstånd har löpt ut.

11.2.3 Arbetsförmedlingen

Bestämmelser om informationsöverföring

I förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (etableringsförordningen) finns bestämmelser om informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och Migrationsverket. Av 25 § framgår att Migrationsverket ska lämna de uppgifter till Arbetsförmedlingen som har betydelse för ett ärende om etableringsinsatser enligt förordningen. Enligt 26 § ska Arbetsförmedlingen lämna de uppgifter till Migrationsverket som har betydelse för ett ärende hos Migrationsverket om bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Det är Försäkringskassan som sköter utbetalning av etableringsersättning till personer som deltar i etableringsinsatser. Enligt 9 kap. 1 § förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser ska Arbetsförmedlingen lämna de uppgifter som har betydelse för ett ärende om bland annat etablering ersättning till Försäkringskassan.

Behov av ytterligare information

Som redovisats i kapitel 10 kan etableringsinsatser i praktiken inte påbörjas förrän personen i fråga har blivit folkbokförd. Av förordningen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare följer också att insatserna inte heller ska påbörjas så länge personen bor på Migrationsverkets boende. Detta innebär att det inte kommer att kunna uppstå situationer då etableringsinsatser kan påbörjas när någon fortfarande omfattas av mottagandelagen. Den inledande kartläggningen kan dock ha påbörjats och under den tiden kan den som deltar i en sådan kartläggning få etablering ersättning med ett lägre belopp. Däremot kan det uppstå situationer då dag ersättning redan har betalats ut när det blir aktuellt att betala ut etablering ersättning för samma period. Detta beror på att dag ersättningen betalas ut i förskott, och Migrationsverket inte kan veta när en person kommer att bli folkbokförd och således upphöra att omfattas av mottagandelagen. Utredningen har därför föreslagit att utbetald dag ersättning ska kunna avräknas mot etablering ersättningen.

Förslaget innebär att Arbetsförmedlingen behöver kunna få information från Migrationsverket om en person har fått dagersättning. Informationen bör kunna lämnas med stöd av den nuvarande bestämmelsen om uppgiftsskyldighet i etableringsförordningen. Den nuvarande bestämmelsen om uppgiftsskyldighet mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen bör därför vara tillräcklig när det gäller personer som omfattas av mottagandelagen.

11.2.4 Regionerna

Bestämmelser om informationsöverföring

Enligt 2 § förordningen (2008:347) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. ska Migrationsverket till berörd region lämna uppgifter om utlännningar som omfattas av lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. och som har etablerat boende inom regionen eller som i annat fall vistas inom regionen. Uppgifterna ska avse namn, födelsedatum, adress, språk, hemland, ärendenummer hos Migrationsverket och, i förekommande fall, telefonnummer och e-postadress samt familjemedlemmar.

Behov av ytterligare information

Utredningen har föreslagit att vissa förändringar ska göras i lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. Till att börja med föreslås att lagen ska gälla personer som omfattas av mottagandelagen och som inte samtidigt har uppehållstillstånd och är folkbokförda. Detta får till följd att en person kan omfattas av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. samtidigt som han eller hon är folkbokförd och därmed anses vara bosatt enligt hälso- och sjukvårdslagen. I sådana situationer ska vård erbjudas enligt lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. Personer som omfattas av den lagen ska således inte kunna få subventionerad vård i full omfattning enligt hälso- och sjukvårdslagen.

Förslaget innebär att det behöver göras en kontroll av om en person som inte är svensk medborgare har uppehållstillstånd när han eller hon söker vård. Som kommer att framgå nedan föreslår utredningen att uppgift om uppehållstillstånd ska registreras i folkbokförings-

databasen. Det skulle innebära att uppgiften kan kontrolleras genom en slagning i folkbokföringsregistret. Den kan också kontrolleras genom att personen visar upp sitt uppehållstillståndskort. Om en person både är folkbokförd och har uppehållstillstånd kan slutsatsen dras att han eller hon inte omfattas av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. I andra fall kan personen visa att han eller hon omfattas av lagen genom att visa upp sitt mottagandekort (se avsnitt 11.3.1).

Det kommer emellertid även att uppstå situationer då en person som omfattas av mottagandelagen och har ett sådant kort inte omfattas av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. Det rör sig om personer som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas. Utredningen föreslår att den uppgiften ska framgå av kortet. Förslaget utvecklas nedan.

Regionerna får i dag också information om personer som omfattas av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. med stöd av den nuvarande bestämmelsen om uppgiftsskyldighet i förordningen. Uppgifterna överförs genom informationsöverföringssystemet Melker. Det framgår även indirekt av Melker när någon har upphört att omfattas av lagen, och inte längre finns med i förteckningen över personer som vistas inom regionen.

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

11.2.5 Kommunerna

Bestämmelser om informationsöverföring

När det gäller kommunernas mottagande av nyanlända enligt lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (bosättningslagen) finns en bestämmelse om uppgiftsskyldighet för Migrationsverket i förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (bosättningsförordningen). Enligt bestämmelsen ska Migrationsverket till den ansvariga myndigheten i en anvisad kommun lämna de uppgifter om en nyanländ som behövs för kommunens mottagande av den nyanlände (11 a § bosättningsförordningen).

Det finns också en bestämmelse som rör uppgifter om personer som omfattas av massflyktsdirektivet. Enligt 8 § förordningen (2022:1008) om anvisning av en kommun som ska ordna boende för vissa utlännningar ska Migrationsverket lämna de uppgifter om en utlännings behovs för kommunens anordnande av boendet. Migrationsverket ska även lämna uppgifter till kommunen vid ändrade förhållanden.

I övrigt saknas regler om uppgiftsskyldighet för Migrationsverket i förhållande till kommuner. I sammanhanget kan också nämnas att det i många fall är svårt att bedöma vilket sekretesskydd som gäller hos kommunala myndigheter som inte omfattas av socialtjänstsekretessen. I vissa fall är det också oklart när socialtjänstsekretessen kan tillämpas i kommunernas verksamhet som rör till exempel nyanlända invandrare. I 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen anges att verksamhet hos kommunal invandrarbyrå ska jämföras med socialtjänst. Det finns emellertid inte längre några kommunala invandrarbyråer och det är därför oklart om, och i så fall när, bestämmelsen kan tillämpas.

När det gäller uppgifter som har betydelse för handläggning av ett ärende om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) lämnar Migrationsverket vissa uppgifter om förekomsten av uppehållstillstånd genom en digital tjänst för ekonomiskt bistånd som kallas för SSBTEK (sammansatt bestående av socialtjänst för ekonomiskt bistånd). Tjänsten, som förvaltas av Sveriges Kommuner och Regioner, innebär att handläggare inom ekonomiskt bistånd kan ställa frågor och få ett samlat svar från anslutna myndigheter. De uppgifter som Migrationsverket i dag lämnar genom SSBTEK är bland annat beviljade beslut om uppehållstillstånd, giltighetstiden för uppehållstillståndet, datum för en ansökan om uppehållstillstånd, beslut om återkallelse av uppehållstillstånd samt datum för respektive beslut. Det finns inget hinder mot att uppgifter som inte är sekretesskyddade lämnas ut genom SSBTEK utan särskilt författningsstöd.

Uppgifter om barn som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och som ska börja förskola eller skola lämnas av Migrationsverket till den berörda kommunen efter vårdnadshavarnas medgivande (jämför 10 kap. 1 § OSL).

Behov av ytterligare information

Utredningens förslag: En kommun som beviljat boende enligt socialtjänstlagen för utlänningar som omfattas av mottagandelagen ska till Migrationsverket lämna de uppgifter som behövs för att verket ska kunna bedöma en utlännings rätt till bistånd enligt lagen. Detta ska regleras genom en ny bestämmelse om uppgiftsskyldighet i mottagandelagen.

En kommun som ordnar boende för utlänningar som omfattas av mottagandelagen ska till Migrationsverket lämna de uppgifter som behövs för att verket ska kunna bedöma en utlännings rätt till bistånd enligt lagen. Kommunen ska även lämna uppgifter om ändringar av en utlännings boendeförhållanden. Detta ska regleras genom en ny bestämmelse om uppgiftsskyldighet i mottagandelagen.

Migrationsverket ska till den kommun som anvisats att ordna boende lämna de uppgifter om en utlänning som behövs för kommunens anordnande av boendet. Migrationsverket ska även lämna uppgifter till kommunen vid ändrade förhållanden. Detta ska regleras i förordning.

Ärenden om bistånd enligt socialtjänstlagen

Utredningen har föreslagit att personer som omfattas av mottagandelagen som huvudregel inte ska ha rätt till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. I dag gäller att de som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. inte har rätt till förmåner enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen av motsvarande karaktär eller för boendekostnader. Det finns dock ingen särskild bestämmelse som ger stöd för Migrationsverket att lämna ut en uppgift om huruvida en person har fått bistånd enligt lagen. Detta innebär att en sekretessprövning behöver göras i varje enskilt fall, vilket kan medföra att uppgiften inte lämnas ut (se SKR:s *hemställan om författningsändringar för att socialnämnden ska få uppgifter från Migrationsverkets verksamhetsregister*, Ju2017/09795/L7). Det kan i sin tur leda till att en person får bistånd som han eller hon inte har rätt till.

Utredningens förslag innebär att socialnämnderna inte längre kommer att behöva uppgifter om en person har fått bistånd enligt mot-

tagandelagen. Däremot behövs information om huruvida en person omfattas av mottagandelagen. Som framgått föreslår utredningen att detta ska regleras genom att en bestämmelse om uppgiftsskyldighet införs i mottagandeförordningen. Detta utvecklas nedan.

Utredningens förslag om mottagandelagens förhållande till socialtjänstlagen i kapitel 9 innebär även att Migrationsverket snabbt behöver få information från en kommun när en asylsökande med stöd av socialtjänstlagen har beviljats skyddat boende eller placerats i ett tillfälligt boende på hemlig ort. Migrationsverket behöver få information dels för att kunna nå personen, dels för att undvika att myndigheten felaktigt bedömer personen som avviken och därmed skriver av asylansökan från vidare handläggning. Migrationsverket behöver också få information om sådana omständigheter som påverkar dagersättningen, till exempel om mat serveras i boendet eftersom det påverkar nivån på dagersättningen. Det finns även skäl att införa sekretessbrytande bestämmelser i syfte att Migrationsverket ska kunna kontakta asylsökande i skyddat boende per post. Även Polismyndigheten ska vid behov kunna få information om vistelseadressen om det behövs för att ett beslut om av- eller utvisning ska kunna verkställas.

Utredningen föreslår att en kommun som beviljat boende enligt socialtjänstlagen för utlänningar som omfattas av mottagandelagen ska lämna de uppgifter som behövs för att Migrationsverket ska kunna bedöma utlänningens rätt till bistånd enligt lagen. Utredningen föreslår att detta ska regleras genom att en bestämmelse om en kommuns uppgiftsskyldighet förs in i mottagandelagen.

Asylsökandes personuppgifter skyddas genom 26 kap. 1 § och 37 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen. Utredningens förslag innebär att det är viktigt att både kommuner och skyddade boenden har kunskap om hur asylsökandes personuppgifter skyddas. Det kommer även att krävas rutiner för överlämning av ärenden mellan Migrationsverket och vistelsekommunen, till exempel vid bosättning och återvändande. Genom att utse särskilda kontaktpersoner på Migrationsverket och i kommunerna skulle det kunna undvikas att känsliga och sekretessbelagda uppgifter hanteras av många olika personer inom organisationerna. Detta gäller även senare skede när kommunen ska söka och få ersättning av Migrationsverket för personer i skyddade boende eller i övrigt med skyddad adress.

Mottagande av nyanlända för bosättning

Utredningen har inte föreslagit några ändringar i regelverket för bosättning. Den information som kommunerna kan få från Migrationsverket med stöd av bestämmelsen i bosättningsförordningen bör vara tillräcklig även fortsättningsvis. Utredningens förslag innebär dock att det kan komma att uppstå situationer då en person fortsätter att omfattas av mottagandelagen efter att han eller hon har tagits emot i en kommun efter anvisning enligt bosättningslagen (se kapitel 4 och 10 för mer information). Detta får till följd att Migrationsverket behöver kunna få vissa uppgifter från kommunerna om de personer som har tagits emot. Frågan behandlas i kapitel 8.

Kommuner som ordnar boende för utlänningar som omfattas av lagen

Migrationsverket har ansvar för bistånd till personer som omfattas av mottagandelagen och som bor på ett boende som ordnats av en kommun. För att reglerna om bistånd och villkor för bistånd enligt mottagandelagen ska kunna tillämpas även i förhållande till dessa personer behöver Migrationsverket få viss information från kommunen. Det kan till exempel röra sig om information om att någon har flyttat från boendet, börjat arbeta eller gjort sig skyldig till misskötsamhet.

De uppgifter som Migrationsverket behöver från kommunerna kan skyddas av sekretess. Utredningen föreslår därför att det ska införas en uppgiftsskyldighet för en kommun som ordnar boende enligt mottagandelagen. Det innebär att uppgifterna kan lämnas mellan kommunerna och Migrationsverket utan hinder av eventuell sekretess (10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen). Om sekretesskyddade uppgifter lämnas till Migrationsverket kommer de att omfattas av sekretess hos myndigheten. Bestämmelsen innebär däremot inte att kommunerna blir skyldiga att efterforska sådana uppgifter.

Uppgiftsskyldigheten föreslås gälla för kommuner som har anvisats enligt mottagandelagen att ordna boende för utlänningar som omfattas av lagen. I bestämmelsen anges att kommunen ska lämna de uppgifter som behövs för att Migrationsverket ska kunna bedöma en utlännings rätt till bistånd enligt lagen, samt uppgifter om ändring av utlännings boendeförhållanden. Eftersom det är Migrationsverket som ansvarar för biståndet är det angeläget att myndigheten får den information som behövs för att utbetalningarna ska kunna genomföras

korrekt. Det är vidare angeläget att regelverket om dagersättning i övrigt kan tillämpas och upprätthållas i förhållande till de som bor på ett boende som ordnats av en kommun, till exempel när det gäller ned-sättning av dagersättning på grund av misskötsamhet. Dessutom är uppgifter om ändring av boendeförhållanden nödvändiga för Migrationsverkets boendeplacering och planering.

Utredningen föreslår därför att en kommun som ordnar boende för en person som omfattas av mottagandelagen ska ha en upplysningsskyldighet gentemot Migrationsverket rörande de uppgifter som behövs för att verket ska kunna bedöma utlänningens rätt till bistånd enligt lagen. Kommunen bör även lämna uppgifter om sådana ändringar av en utlännings boendeförhållanden som är av betydelse i detta avseende. Eftersom lagstiftning krävs för att reglera kommunens verksamhet ska kommunens uppgiftsskyldighet föras in i mottagandelagen.

Den kommun som anvisats att ordna boende bör även få den information från Migrationsverket som kommunen behöver för att ordna boendet. Migrationsverket bör därför ha upplysningsskyldighet gentemot kommunen rörande de uppgifter som behövs i detta avseende. Migrationsverket bör även lämna uppgifter om sådana ändringar av en utlännings förhållanden som är av betydelse i detta avseende. Migrationsverkets uppgiftsskyldighet innebär inte ett sådant intrång i den personliga integriteten att bestämmelsen behöver tas in i lag och utredningen föreslår att uppgiftsskyldigheten ska framgå av mottagandeförordningen.

Utbildning

När det gäller utbildning har utredningen föreslagit att personer som omfattas av mottagandelagen ska anses som bosatta enligt skollagen (2010:800) på samma sätt som i dag gäller för personer som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Kommunerna har således även fortsättningsvis behov av uppgifter från Migrationsverket om barn och ungdomar som omfattas av mottagandelagen som vistas i en kommun. Uppgifterna lämnas i dag med vårdnadshavarnas medgivande. Det kan dock ifrågasättas om det är lämpligt att ett sådant frekvent uppgiftslämnande ska ske med stöd av samtycke i varje enskilt fall. Det skulle också kunna bidra till att fler barn börjar skolan

och underlätta kommunernas planering om kommunerna regelmässigt fick uppgifter om vilka barn och ungdomar som vistas i kommunen. Utredningen föreslår därför att Migrationsverket ska lämna uppgifter till kommuner om barn och ungdomar som omfattas av mottagandelagen. Detta utvecklas nedan.

Kommunerna behöver också veta om en person som är folkbokförd omfattas av mottagandelagen på nytt efter att ett uppehållstillstånd har upphört att gälla, eftersom sådana personer inte ska ha rätt till utbildning i större omfattning än andra som omfattas av mottagandelagen. Utredningen föreslår, som framgått tidigare, att en uppgift om uppehållstillstånd ska registreras i folkbokföringsdatabasen. Kommunerna kan således enkelt kontrollera om en folkbokförd person har uppehållstillstånd. Om någon saknar uppehållstillstånd kan kommunen begära att få se personens mottagandekort (se vidare om kortet i avsnitt 11.3.1), för att ta reda på om personen har rätt till utbildning i den omfattning som gäller för personer som omfattas av mottagandelagen.

Vid tillämpningen av skollagen ska vissa personer som omfattas av mottagandelagen jämföras med personer som vistas i landet utan tillstånd. Det gäller personer som håller sig undan beslut om avvisning eller utvisning så att beslutet inte kan verkställas. Som framgått föreslår utredningen att detta ska anges på personens mottagandekort. Även detta förslag utvecklas nedan.

Informationen om att en person håller sig undan verkställigheten av ett av- eller utvisningsbeslut och om att en folkbokförd person omfattas av mottagandelagen efter att uppehållstillståndet har upphört att gälla bör också omfattas av Migrationsverkets uppgiftsskyldighet.

11.2.6 Skatteverket

Bestämmelser om informationsöverföring

Migrationsverket har enligt utlänningsförordningen en skyldighet att lämna vissa uppgifter till Skatteverket. Enligt 7 kap. 15 b § ska Migrationsverket på begäran av Skatteverket lämna följande personuppgifter om det behövs för handläggning av ärenden eller kontroll av uppgifter i folkboksverksamheten.

- namn, person- eller samordningsnummer,
- födelseort, födelsestid och kön,
- medborgarskap,
- civilstånd och andra familjerättsliga förhållanden,
- adress, andra kontaktuppgifter och vistelseplats,
- fotografi,
- resehandling och uppgift om avvikelse vid dokumentkontroll,
- uppehållsstatus, permanent uppehållsrätt, uppehållstillstånd, arbetstillstånd och uppehållskort,
- dossiernummer eller motsvarande nummer och uppgift om tidigare ärenden,
- utländska handlingar om identitet och familjerättsliga förhållanden,
- eventuell översättning samt utlåtande om äkthet, och
- återreseförbud, återkallelse av uppehållstillstånd eller arbetstillstånd.

Migrationsverket ska också underrätta Skatteverket om en utlänning som har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd inte har ansökt om förlängning av tillståndet inom tre månader från att tillståndet har löpt ut, samt om beslut om återkallelse av uppehållstillstånd när beslutet har fått laga kraft (7 kap. 7 a § utlänningsförordningen).

Därutöver ska Migrationsverket underrätta Skatteverket om beslut om avvisning och utvisning, när ett sådant beslut har vunnit laga kraft och när det är verkställt (7 kap. 8 b § utlänningsförordningen). Motsvarande skyldighet att underrätta Skatteverket om verkställda av- och utvisningsbeslut finns för Polismyndigheten (7 kap. 3 § utlänningsförordningen).

Behov av ytterligare information

Som tidigare har framhållits är det angeläget att beslut om folkbokföring kan fattas så snart som möjligt efter att en person har beviljats uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring. Genom den nuvarande bestämmelsen om uppgiftsskyldighet i 7 kap. 15 b § utlänningsförordningen bör Skatteverket kunna få den information

som behövs från Migrationsverket för att underlätta och påskynda handläggningen av folkbokföringsärendet. Bestämmelsen infördes i september 2022 och bör innebära att handläggningstiden för berörda folkbokföringsärenden kan förkortas betydligt (se SOU 2021:57 s. 276 f.).

Det är även angeläget att Migrationsverket kan lämna de uppgifter som krävs för att Skatteverket ska kunna initiera en utredning om avregistrering från folkbokföringen när en folkbokförd person inte längre har rätt att vistas i landet. Med nuvarande regler får Skatteverket information från Migrationsverket tre månader efter att ett uppehållstillstånd har löpt ut om en ansökan om fortsatt tillstånd inte har gjorts. Utredningen föreslår att sådan information i stället ska lämnas omedelbart när uppehållstillståndet löper ut. Förslaget redovisas i avsnitt 11.3.4 nedan.

Migrationsverket behöver också ta del av information från Skatteverket. När mottagandelagens tillämpningsområde knyts till folkbokföringen behöver Migrationsverket få information om när en person som omfattas av lagen blir folkbokförd, för att kunna avgöra när personen upphör att omfattas av mottagandelagen. Detta bör kunna genomföras med stöd av nuvarande bestämmelser om direktåtkomst till folkbokföringsdatabasen (se nedan).

11.3 Åtgärder för bättre informationsöverföring

11.3.1 Alla som omfattas av mottagandelagen ska vara registrerade vid en mottagningsenhet

Utredningens förslag: De som omfattas av mottagandelagen ska vara registrerade hos Migrationsverket. De som omfattas av mottagandelagen ska även så snart det kan ske av Migrationsverket förses med ett tillfälligt kort som intygar att innehavaren omfattas av mottagandelagen. Detta ska regleras i förordning.

Av kortet eller av personens uppehållstillståndskort ska framgå att han eller hon omfattas av mottagandelagen. Av kortet ska det också framgå om personen håller sig undan så att ett beslut om av- eller utvisning inte kan verkställas.

Skälen för förslaget

I dag registrerar Migrationsverket alla personer som sökt asyl och personer som har sökt eller beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd vid en mottagningsenhet. Som framgått ovan gäller registreringen bara så länge en person har rätt till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Detta innebär bland annat att vuxna utan barn normalt avregistreras efter att de har meddelats ett avslagsbeslut och en eventuell tidsfrist för frivillig avresa har löpt ut (se vidare kapitel 4 om när rätten till bistånd upphör enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.).

Som framgått i kapitel 8 föreslår utredningen att personer som omfattas av mottagandelagen och som meddelas ett beslut om av- eller utvisning ska vara skyldiga att bo på asylboende och medverka till åtgärder för att beslutet ska kunna verkställas. Utredningens förslag innebär också att de som omfattas av mottagandelagen alltid kommer att ha möjlighet att få bistånd enligt lagen, om de uppfyller särskilda villkor och vidtar de åtgärder som förväntas av dem. Rätten till bistånd enligt mottagandelagen kommer således inte att upphöra på det sätt som är fallet med lagen om mottagande av asylsökande m.fl. i dag. Det är därför lämpligt att personer som omfattas av mottagandelagen fortsätter att vara registrerade vid en mottagningsenhet även när de inte har rätt till bistånd.

Utredningen har också redovisat hur mottagandelagen ska avgränsas till vissa andra regelverk som reglerar välfärdstjänster och bistånd. På samma sätt som i dag kommer rätten till välfärdstjänster och bistånd enligt andra regelverk att vara begränsad under den tid som en person omfattas av mottagandelagen. Det behöver därför finnas ett samlat register över personer som omfattas av mottagandelagen, så att andra aktörer på ett enkelt sätt kan få tillgång till informationen.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att alla som omfattas av mottagandelagen ska vara registrerade vid en mottagningsenhet hos Migrationsverket. De ska fortsätta att vara registrerade så länge de omfattas av mottagandelagen. På så sätt kan det säkerställas att Migrationsverket har information om alla utlänningar som har sökt asyl eller uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd och som befinner sig i Sverige utan att vara folkbokförda, eller som är folkbokförda men har meddelats ett utvisningsbeslut, och kan vidta lämpliga åtgärder.

Det kan också säkerställas att sådana utlänningar inte får del av tjänster och förmåner i större eller mindre omfattning än vad som följer av de tillämpliga regelverken.

Registrering och avregistrering

Utredningen föreslår alltså att alla som omfattas av mottagandelagen ska vara registrerade vid en mottagningsenhet. Registreringen bör ske så snart som möjligt efter att en person har börjat omfattas av lagen. Det innebär att en person ska registreras när han eller hon har gjort en ansökan om asyl eller uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, alternativt när en dokumenterad viljeyttring att ansöka om sådant uppehållstillstånd har gjorts inför en behörig myndighet. Personer som omfattas av lagen på nytt efter att ha meddelats ett utvisningsbeslut ska registreras så snart som möjligt efter att det står klart att beslutet ska verkställas.

Personerna ska sedan fortsätta att vara registrerade så länge de omfattas av mottagandelagen. Det innebär att personer som beviljas uppehållstillstånd ska vara registrerade tills de folkbokförs, eller, om det sker senare, tas emot i en kommun efter anvisning enligt bosättningslagen alternativt tackar nej till en sådan anvisning. De som inte har uppehållstillstånd ska vara registrerade tills de lämnar landet. I kapitel 4 finns mer information om när en person börjar och upphör att omfattas av mottagandelagen i olika situationer.

De kategorier av utlänningar som undantas från mottagandelagens tillämpningsområde ska inte vara registrerade vid en mottagningsenhet. Som framgår av kapitel 4 gäller det personer som både har uppehållstillstånd och är folkbokförda när ansökan görs, barn som bor tillsammans med vårdnadshavare som inte omfattas av mottagandelagen, bevispersoner samt EU-medborgare om det inte finns särskilda skäl.

På samma sätt som i dag ska registreringen vara en handläggningsåtgärd som inte behöver formaliseras i ett särskilt uppsatt beslut. I databasen består registreringen av en markering som visar att personen omfattas av regelverket för mottagande av asylsökande.

Personuppgifter i databasen

I Migrationsverkets databas registreras uppgifter om bland annat namn, födelsedatum, adress, kön, medborgarskap, familjebild, födelseland och födelsestad samt eventuella telefonnummer och e-postadresser. Det framgår som nämnts också om en person omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Genom sökningar går det också att få information om beslut som har fattats om bland annat dagersättning och särskilt bidrag.

Utredningens förslag innebär att vissa nya uppgifter kommer att behandlas som rör närvarokontroll och anmälningsskyldighet. Överväganden med anledning av detta har redovisats i kapitel 5. I övrigt bedöms förslagen inte innebära att några nya personuppgifter kommer att behandlas av Migrationsverket.

Ett kort som intygar att innehavaren omfattas av mottagandelagen

Det ska också framgå genom ett kort som motsvarar dagens LMA-kort eller ett uppehållstillståndskort att en person omfattas av mottagandelagen. Eftersom lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA), enligt utredningens förslag upphör att gälla i och med att den nya mottagandelagen träder i kraft bör kortet inte längre benämnas "LMA-kort". Utredningen väljer att härafter kalla kortet "mottagandekort". Alla som omfattas av mottagandelagen och som saknar uppehållstillstånd ska ha ett sådant kort, oavsett om de har rätt till bistånd enligt lagen eller inte. När det gäller personer som har uppehållstillstånd kan uppgiften om att de omfattas av mottagandelagen i stället framgå av deras uppehållstillståndskort, eller så kan de tilldelas ett mottagandekort utöver uppehållstillståndskortet. Det viktiga är att alla som omfattas av mottagandelagen kan visa att de omfattas av lagen, och att andra aktörer kan be om ett sådant bevis för att kontrollera uppgiften.

Förutom de uppgifter som finns på kortet i dag, ska det framgå om personen håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas. Personer som håller sig undan verkställighet av ett av- eller utvisningsbeslut omfattas av mottagandelagen men ska i vissa sammanhang jämföras med personer som vistas här utan tillstånd (se kapitel 10). För att det ska kunna säkerställas att sådana

personer inte får välfärdstjänster i större omfattning än de har rätt till genom att visa sitt mottagandekort bör uppgifterna framgå av kortet. Om en sådan person väljer att inte visa sitt kort får det också till följd att han eller hon anses tillhöra regelverket som avser personer som vistas här utan tillstånd (se kapitel 10).

Informationen om att en person håller sig undan verkställigheten av ett av- eller utvisningsbeslut bedöms inte vara mer känslig i integritetshänseende än de andra uppgifter som framgår av dagens LMA-kort. Uppgiften är dessutom avgörande för att sådana personer inte ska få del av välfärdstjänster som de inte har rätt till.

En bestämmelse om att de aktuella personerna av Migrationsverket ska förse med ett tillfälligt kort som intygar att innehavaren omfattas av mottagandelagen bör finnas i förordning. Vilka uppgifter som framgår av dagens LMA-kort anges i Migrationsverkets föreskrifter (MIGRFS 2021:13). I dessa föreskrifter behandlas bland annat frågan om det fotografi av utlänningen som föreskrifterna stadgar att kortet ska innehålla. Frågan om behovet av eventuell lagreglering avseende Migrationsverkets fotografering av utlänningar för detta ändamål och avseende behandlingen av de fotografier som tagits har inte ingått i utredningens uppdrag. Utredningen lämnar därför inget förslag i den delen.

11.3.2 Migrationsverket ska lämna uppgift om någon omfattas av mottagandelagen

Utredningens förslag: Migrationsverket ska på begäran av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden eller en socialnämnd lämna uppgift om en viss person omfattas av mottagandelagen.

Skälen för förslaget

Frågan om en person omfattas av mottagandelagen har som framgått betydelse för bland annat rätten till bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken, studiestöd och bistånd enligt socialtjänstlagen. Det är därför viktigt att de myndigheter som beslutar om sådana insatser och förmåner kan ta reda på om en viss person omfattas

av mottagandelagen. Utredningen föreslår att en ny bestämmelse om uppgiftsskyldighet ska införas i mottagandeförordningen, som innebär att Migrationsverket ska lämna uppgift om en person omfattas av mottagandelagen när någon av myndigheterna begär det.

Som tidigare angetts innebär en sådan bestämmelse om uppgiftsskyldighet att uppgiften kan lämnas även om den skulle skyddas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (10 kap. 28 § OSL). Den sekretess som gäller för uppgiften hos Migrationsverket följer inte med när uppgiften lämnas till en annan myndighet. En bedömning behöver därför göras av vilket skydd uppgiften kommer att få hos den mottagande myndigheten. För att informationsöverföringen ska kunna genomföras krävs det också att såväl Migrationsverket som den mottagande myndigheten får behandla uppgiften.

Uppgiftens sekretesskydd

Mottagandelagen ska gälla personer som sökt asyl och personer som har sökt eller beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd. Behovet av information om huruvida någon omfattas av mottagandelagen kommer framför allt att aktualiseras i förhållande till personer som sökt asyl. En uppgift om att en person omfattas av mottagandelagen utgör också en stark indikation på att han eller hon har sökt asyl. Detta är en känslig uppgift som kan orsaka stora konsekvenser om den röjs. Hur känslig uppgiften är beror dock på i vilket skede i processen och i vilket sammanhang uppgiften förekommer. Uppgiften får i regel anses vara som mest känslig innan beslut har fattats i ärendet. Efter att ansökan har avgjorts minskar riskerna för exempelvis flyktingspionage (se även SOU 2021:57 s. 288).

I Migrationsverkets verksamhet kan uppgiften om att en person omfattas av mottagandelagen skyddas av sekretess enligt 26 kap. 1 § eller 37 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen. Som framgått gäller sekretess enligt båda bestämmelserna om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Det är således ett omvänt skaderekvisit som gäller, med en presumtion för sekretess.

Sekretessbestämmelserna i 26 kap. 1 § och 37 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen gäller inte hos Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten eller CSN. När uppgiften förs över dit skyddas uppgiften

således inte längre av sådan sekretess. Däremot gäller utlänningssekretessen enligt 21 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen även hos dessa myndigheter. Detta innebär att sekretess kan gälla för uppgiften om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller lider annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och en utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar. Det rör sig således om ett rakt skaderekvisit, med ett svagare skydd och en presumtion för att uppgiften är offentlig. Det finns också särskilda sekretessbestämmelser som gäller inom respektive myndighets verksamhet.

Sekretess hos Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och CSN

I Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens ärendehantering gäller normalt sekretess för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs (28 kap. 1 § OSL). Hos CSN gäller sekretess i ärenden om studiestöd för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs (28 kap. 9 § OSL).

Uppgiften om att en person omfattas av mottagandelagen kan således skyddas av sekretess även hos Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och CSN med stöd av dessa bestämmelser eller med stöd av utlänningssekretessen i 21 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen. I dessa fall gäller ett rakt skaderekvisit, vilket innebär att skyddet kommer att vara svagare än hos Migrationsverket. Emellertid kommer Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och CSN bara att ha behov av uppgiften när det gäller personer som har beviljats uppehållstillstånd (se kapitel 10). Detta innebär att uppgiften i de allra flesta fall inte längre kommer att vara särskilt känslig när överföringen sker. När det gäller Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten inhämtas uppgiften om en person omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. dessutom redan i dag, men då med stöd av den generella bestämmelsen om uppgiftsskyldighet i 110 kap. 31 § socialförsäkringsbalken. Uppgiften om att en person har beviljats uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande överförs också till myndigheterna.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att uppgiften om att en person omfattas av mottagandelagen kommer att ha ett tillräckligt sekretesskydd hos Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och CSN. Det är dessutom nödvändigt att myndigheterna får tillgång till uppgiften för att säkerställa att en person inte får förmåner som han eller hon inte har rätt till.

Sekretess hos kommunernas socialnämnder

Inom socialtjänsten gäller som nämnts sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men (26 kap. 1 § OSL). Det rör sig således om ett omvänt skaderekvisit, med en presumtion för sekretess. Med socialtjänst avses enligt bestämmelsen bland annat verksamhet enligt socialtjänstlagen, verksamhet enligt den särskilda lagstiftningen om vård av unga och av missbrukare utan samtycke, samt verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd.

När uppgiften om att en person omfattas av mottagandelagen förs över till en socialnämnd kommer den således att omfattas av ett lika starkt sekretesskydd som hos Migrationsverket. Även i förhållande till socialnämnden är överföringen nödvändig för att säkerställa att en person inte får bistånd som han eller hon inte har rätt till.

Stöd för personuppgiftsbehandling

Migrationsverket har stöd i utlänningsdatalagen för att behandla de personuppgifter som ska lämnas ut enligt den föreslagna bestämmelsen om uppgiftsskyldighet. Av 13 § första stycket 2 utlänningsdatalagen framgår att Migrationsverket får behandla personuppgifter enligt lagen även när det är nödvändigt för att tillhandahålla information till en annan myndighet, om uppgifterna lämnas med stöd av lag eller förordning.

Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens stöd för att behandla personuppgifterna finns i 114 kap. 7 § socialförsäkringsbalken. Enligt bestämmelsen får myndigheterna behandla personuppgifter bland annat om det är nödvändigt för att tillgodose behov av underlag som krävs för att den registrerade eller annans rättigheter eller skyldig-

heter i fråga om förmåner och ersättningar ska kunna bedömas eller fastställas.

När det gäller CSN finns bestämmelser om behandling av personuppgifter i studiestödsdatalagen och studiestödsdataförordningen (2009:321). Enligt bestämmelserna får personuppgifter behandlas i CSN:s studiestödsverksamhet bland annat om det behövs för att handlägga ärenden i verksamheten eller, i vissa fall, förbereda handläggningen (4 § första stycket 1 och 3 studiestödsdatalagen och 2 § studiestödsdataförordningen). Även CSN har således stöd för att behandla de uppgifter som överförs.

För socialnämndernas del finns bestämmelser om behandling av personuppgifter i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten och tillhörande förordning med samma namn (2001:637). Av bestämmelserna följer att socialnämnden får behandla personuppgifter bland annat för handläggning av ärenden om bistånd och annat stöd som följer av socialtjänstlagen (7 § lag om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten och 12 § första stycket 1 förordning om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten). Socialnämnderna har således också stöd för personuppgiftsbehandlingen.

Formen för utlämnande

Uppgiften om en person omfattas av mottagandelagen kan med nuvarande reglering i utlänningsdatalagen och utlänningsdataförordningen inte lämnas ut genom direktåtkomst. Det finns inte skäl att ändra det. Däremot finns det inget hinder mot att uppgiften lämnas ut på medium för automatiserad behandling. I förhållande till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten sker det redan i dag genom ett automatiserat system för informationsöverföring.

Bestämmelsen kan tas in i förordning

Enligt regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (2 kap. 6 § RF). Skyddet kan under vissa förutsättningar inskränkas genom lag. Vid bedömningen av vilka åtgärder som kan anses utgöra ett betydande intrång enligt bestäm-

melsen ska åtgärdens omfattning och arten av det intrång som åtgärden innebär beaktas. Bestämmelsen omfattar endast sådana intrång som på grund av åtgärdens intensitet eller omfattning, eller av hänsyn till uppgifternas integritetskänsliga natur eller andra omständigheter, innebär ett betydande ingrepp i den enskildes privata sfär (prop. 2009/10:80 s. 250).

Den uppgiftsskyldighet som föreslås innebär att uppgift om en viss person omfattas av mottagandelagen kommer att lämnas till andra myndigheter som behöver uppgiften för att kunna ta ställning till om personen har rätt till förmåner. Som framgått lämnas uppgiften i många fall till myndigheterna redan i dag. Utredningen bedömer att uppgiftsskyldigheten inte innebär ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten som avses i 2 kap. 6 § regeringsformen. Bestämmelsen behöver inte anges i lag, utan kan tas in i mottagandeförordningen.

11.3.3 Migrationsverket ska lämna uppgifter till kommunen om barn och ungdomar som omfattas av mottagandelagen

Utredningens förslag: Migrationsverket ska till den ansvariga myndigheten i aktuell kommun lämna uppgifter om barn mellan 3 och 18 år som omfattas av mottagandelagen och vistas i kommunen. Uppgifter ska även lämnas om ungdomar över 18 år som omfattas av mottagandelagen och som går en gymnasieutbildning som har påbörjats före 18 års ålder.

Uppgifterna ska avse namn, födelsedatum, språk, ärendenummer hos Migrationsverket och adress. Det ska även framgå om personen har en mer begränsad rätt till utbildning enligt skollagen för att han eller hon håller sig undan verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning eller för att personens är folkbokförd men inte längre har ett gällande uppehållstillstånd.

Utredningen föreslår att det ska införas en uppgiftsskyldighet för Migrationsverket som innebär att verket till aktuell kommun ska lämna uppgifter om barn och ungdomar som omfattas av mottagandelagen. Detta ska gälla barn som fyllt 3 år och fram till dess att barnen fyller 18 år, eller som går en gymnasieutbildning som har på-

börjats före 18 års ålder. Uppgifterna ska avse namn, födelsedatum, språk, ärendenummer hos Migrationsverket och adress. Det ska även framgå om personen har en mer begränsad rätt till utbildning på grund av att han eller hon håller sig undan verkställighet av ett av- eller utvisningsbeslut, eller är folkbokförd och inte längre har ett gällande uppehållstillstånd (se 29 kap. 2 § tredje stycket skollagen och kapitel 10). När det gäller personer under 18 år ska uppgifterna lämnas på Migrationsverkets initiativ i samband med att personerna ansöker om uppehållstillstånd, flyttar från en kommun till en annan eller håller sig undan verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning. Även uppgifter om personer över 18 år ska lämnas på Migrationsverkets eget initiativ om myndigheten känner till att personen går på gymnasiet. Migrationsverket ska också informera kommunen om verket får kännedom om att uppgifterna ändras. Uppgifterna ska lämnas till kommunens utbildningsnämnd eller den myndighet som annars styr utbildningsförvaltningen.

Skälen för förslaget

Uppgifter om barn och ungdomar som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. överförs som nämnts från Migrationsverket till kommunerna redan i dag, men enbart med vårdnadshavarens eller personens medgivande. Enligt utredningens uppfattning är det angeläget att information om möjligheten att delta i utbildning når ut till samtliga barn och ungdomar som omfattas av lagen. I dag har kommunerna begränsade möjligheter att lämna sådan information, eftersom kommunen inte har kännedom om vilka barn och ungdomar som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. som vistas i kommunen. Det kan också vara problematiskt för Migrationsverket att nå ut med information och inhämta samtycke från föräldrarna. Till exempel har det uppmärksammats att det i vissa fall har varit svårt att få in samtycke från personer som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eftersom de generellt sett har en mer begränsad kontakt med Migrationsverket. I förlängningen kan detta leda till att färre barn som omfattas av mottagandelagen går i skolan. Det försvårar också för kommunerna att söka statlig ersättning för utbildning till personer som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl., eftersom de inte vet vilka elever som omfattas av lagen.

Om kommunerna får information om vilka barn och ungdomar som omfattas av mottagandelagen och vistas i kommunen bör det också kunna underlätta deras förutsättningar att planera skolgången, erbjuda utbildning inom den författningsstyrda tiden och se till att barnen och ungdomarna får ett ordnat mottagande i skolan. Detta kan förmodas ha särskilt stor betydelse om asylsökande ska bo på särskilda boenden, och fler asylsökande barn och ungdomar således kommer att vistas i ett mindre antal kommuner.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att kommunerna ska få uppgifter från Migrationsverket om barn och ungdomar som vistas i kommunen och omfattas av mottagandelagen.

Barn och ungdomar som omfattas

För att syftet med informationsöverföringen ska kunna uppnås behöver kommunerna få del av uppgifter om barn och ungdomar som omfattas av mottagandelagen, vistas i kommunen och har rätt till utbildning enligt skollagen. Det rör sig främst om barn som är mellan 3 och 18 år, samt ungdomar över 18 år som har påbörjat en gymnasieutbildning före 18 års ålder. Sådana barn och ungdomar har i regel rätt till utbildning i förskola, förskoleklass, grundskola och gymnasieskola. Uppgifterna bör lämnas av Migrationsverket i samband med att personen ansöker om uppehållstillstånd eller flyttar från en kommun till en annan.

Under vissa förutsättningar kan även yngre barn ha rätt till utbildning i förskola, till exempel om båda föräldrarna arbetar. Det finns dock ingen anledning till att uppgifter om yngre barn ska överföras regelmässigt, utan det får i stället ske på vårdnadshavarnas initiativ och med deras samtycke.

Uppgifter som ska lämnas

Migrationsverket bör lämna de uppgifter till kommunerna som är nödvändiga för att kommunen ska få goda planeringsförutsättningar och kunna ta kontakt och informera om relevant utbildning. För att detta ska kunna åstadkommas behöver kommunerna få del av uppgifter om namn, ålder, språk och adress. Av administrativa skäl krävs även information om personens dossiernummer hos Migrationsverket.

Mer känsliga uppgifter, som rör till exempel hälsa eller särskilda behov, bör däremot inte omfattas av uppgiftsskyldigheten. Vid behov bör sådana uppgifter i stället kunna överföras efter en sekretessprövning i det enskilda fallet.

Uppgifternas sekretesskydd

Uppgifterna om namn, ålder, språk och adress är normalt inte särskilt känsliga. Tillsammans med uppgiften att personen omfattas av mottagandelagen, och således kan antas ha sökt asyl, blir uppgifterna dock känsliga och kan i vissa fall riskera att leda till allvarliga konsekvenser om de röjs. Som tidigare framhållits kan sådana uppgifter hos Migrationsverket skyddas av sekretessbestämmelser med omvänt skaderekvisit enligt 26 kap. 1 § eller 37 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen. Dessa bestämmelser gäller inte i kommunal utbildningsförvaltning. Däremot gäller sekretess enligt 21 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen även hos kommunerna. Enligt bestämmelsen gäller sekretess för uppgift som rör en utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller lider annat allvarligt men som föränsas av förhållandet mellan utlänningen och en utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar. I förarbetena till bestämmelsen har det framhållits att det inte kan krävas någon högre grad av sannolikhet för sådan skada för att det ska gälla sekretess, utan att redan en beaktansvärd skaderisk är tillräcklig (prop. 1979/80:2 Del A s. 209).

När uppgifter lämnas till kommuner om asylsökande barn och ungdomar kommer det huvudsakligen röra sig om personer som nyligen har sökt asyl och där asylskälen ännu inte har klarlagts och bedömts. Mot denna bakgrund framstår det som rimligt att utgå från att det finns en sådan skaderisk som bestämmelsen avser. De kommuner som får del av uppgifterna bör således regelmässigt kunna skydda uppgifterna med stöd av 21 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen. Utredningen bedömer mot denna bakgrund att uppgifterna får anses ha ett tillräckligt sekretesskydd även hos kommunerna.

Stöd för personuppgiftsbehandling

Migrationsverket kommer att ha stöd för att behandla de uppgifter som ska lämnas ut i 13 § första stycket 2 utlänningsdatalagen. Kommunernas stöd för behandlingen finns i 2 kap. 2 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (se även 26 a kap. skollagen).

Formen för utlämnande

Uppgifterna kan inte lämnas ut genom direktåtkomst. Däremot finns det inget hinder mot att uppgifterna lämnas ut på medium för automatiserad behandling.

Bestämmelsen kan tas in i skolförordningen

Uppgiftsskyldigheten innebär inte ett sådant intrång i den personliga integriteten att bestämmelsen behöver tas in i lag (se avsnitt 11.3.2 ovan). Bestämmelsen kan lämpligen tas in i en ny paragraf i 15 kap. skolförordningen (2011:185).

11.3.4 Uppgift om uppehållstillstånd ska anges i folkbokföringsdatabasen

Utredningens förslag: Uppgift om uppehållstillstånd för en folkbokförd person ska registreras i folkbokföringsdatabasen. I databasen ska det anges att en person har uppehållstillstånd så länge uppehållstillståndet gäller och när en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd, statusförklaring eller ställning som varaktigt bosatt är under prövning, under förutsättning att ansökan har gjorts innan det tidigare tillståndet upphörde att gälla. Uppgiften ska inte få användas som sökbegrepp.

Migrationsverket ska underrätta Skatteverket direkt när uppehållstillståndet löper ut, om personen inte har ansökt om fortsatt tillstånd, statusförklaring eller ställning som varaktigt bosatt.

Utredningen föreslår att uppgift om uppehållstillstånd för en folkbokförd person ska registreras i folkbokföringsdatabasen. Det ska framgå av folkbokföringsregistret att en folkbokförd person har uppehållstillstånd så länge uppehållstillståndet gäller, eller en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd, statusförklaring eller ställning som varaktigt bosatt som har gjorts i tid är under prövning. Uppgiften om uppehållstillstånd ska dock inte få användas som sökbegrepp vid slagningar i databasen.

Folkbokföringsdatabasen

I lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet framgår bland annat vilka uppgifter som får behandlas i folkbokföringsdatabasen. I databasen får uppgifter behandlas om personer som är eller har varit folkbokförda i landet, personer som har tilldelats personnummer trots att de inte ska folkbokföras och personer som har tilldelats samordningsnummer (2 kap. 2 §). Uppgifterna får behandlas bland annat för att tillhandahålla information som behövs för samordnad behandling, kontroll och analys av identifieringsuppgifter för fysiska personer och andra folkbokföringsuppgifter (1 kap. 4 §). De uppgifter som får behandlas i folkbokföringsdatabasen är enligt 2 kap. 3 §

- person- eller samordningsnummer,
- namn,
- födelsetid,
- födelsehemort,
- födelseort,
- adress,
- folkbokföringsfastighet, lägenhetsnummer, folkbokföringsort, distrikt och folkbokföring under särskild rubrik,
- medborgarskap,
- civilstånd,

- make, barn, föräldrar, vårdnadshavare och annan person som den registrerade har samband med inom folkbokföringen, samt sådant samband som är grundat på adoption,
- inflyttning från utlandet,
- avregistrering enligt 19–22 §§ folkbokföringslagen,
- anmälan enligt 5 kap. 2 § vallagen (2005:837),
- gravsättning,
- personnummer som personen har tilldelats i ett annat nordiskt land,
- uppehållsrätt för en person som är folkbokförd,
- tidpunkt för när vilandeförklaring kan komma att ske enligt 3 kap. 2 § 1 lagen (2022:1697) om samordningsnummer,
- vilandeförklaring enligt 3 kap. 2 § lagen om samordningsnummer med angivande av om förklaringen skett med stöd av punkt 1 eller 2 i den paragrafen,
- tidpunkt för när en person med samordningsnummer eller en person med personnummer som inte är eller har varit folkbokförd har avlidit, och
- fingeravtryck, ansiktusbilder och biometriska uppgifter som tas fram ur dessa.

Andra myndigheter kan få tillgång till uppgifterna i folkbokföringsdatabasen genom informationstjänsten Navet. Ett utlämnande via Navet kan ske antingen genom direktåtkomst eller på medium för automatiserad behandling. Uppgifter om person- eller samordningsnummer, namn, adress, folkbokföringsfastighet, lägenhetsnummer, distrikt och folkbokföringsort samt avregistrering från folkbokföringen får alla myndigheter ta del av genom direktåtkomst. Övriga uppgifter får en myndighet ta del av genom direktåtkomst om myndigheten behöver uppgifterna för att fullgöra sitt uppdrag och får behandla dem. Direktåtkomst får inte medges om det är olämpligt ur integritetssynpunkt (2 kap. 8 § lag om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet). Inför varje avtal med en informationsmottagare gör Skatteverket en bedömning av vilka uppgifter som kan levereras i det enskilda fallet och på vilket sätt de ska

lämnas ut. Av integritetsskäl finns det bestämmelser som begränsar möjligheterna att använda uppgifter med anknytning till utläningar och invandrare som sökbegrepp vid slagningar i databasen (2 kap. 10 § lag om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet).

Enskilda har, med vissa undantag, inte rätt att ta del av uppgifterna i Navet genom direktåtkomst eller utlämnande på medium för automatiserad behandling förutom när det gäller den enskilde själv (13–17 §§ samma lag). Däremot kan vissa enskilda aktörer och myndigheter använda det statliga personadressregistret, SPAR, som innehåller uppgifter från folkbokföringsdatabasen och beskattningsdatabasen. De uppgifter från folkbokföringsdatabasen som får behandlas i SPAR är mer begränsade än de uppgifter som får behandlas i folkbokföringsdatabasen. Till exempel registreras inte uppgift om uppehållsrätt och medborgarskap som inte är svenskt i SPAR (4 § lagen [1998:527] om det statliga personadressregistret).

Skälen för utredningens förslag

Som tidigare framhållits innebär nuvarande regler i folkbokföringslagen att personer som har haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan fortsätta vara folkbokförda trots att de inte längre har rätt att vistas i landet efter att uppehållstillståndet har upphört att gälla. Sådana situationer kan till exempel uppstå när någon underlåter att ansöka om fortsatt uppehållstillstånd eller får avslag på en sådan ansökan, samt när ett uppehållstillstånd återkallas. De ändringar som har genomförts i utlänningslagen med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel har sannolikt medfört att sådana situationer har blivit vanligare.

Vid bedömningen av om en person ska avregistreras från folkbokföringen ska det särskilt beaktas om han eller hon saknar uppehållstillstånd, när det rör sig om utläningar som behöver ha det för att vistas här (20 § tredje stycket folkbokföringslagen). När bestämmelsen infördes övervägdes om det i stället skulle införas en bestämmelse med innebörden att avsaknaden av uppehållstillstånd i sig skulle utgöra grund för avregistrering. En sådan ordning skulle enligt förarbetena tydliggöra att folkbokföringen, och möjligheten att omfattas av svenska förmåner, är knutna till personer som har rätt att vistas i landet. Regeringen bedömde dock att en viktig utgångspunkt

för folkbokföringen måste vara att personer inte ska riskera att avregistreras enbart av det skälet att handläggningen av ett ärende om uppehållstillstånd drar ut på tiden eller att det uppstår någon form av missförstånd i ett sådant ärende. Det ansågs också svårt att knyta avregistreringen till ett specifikt beslut enligt utlänningslagen. Med hänsyn till att det också kan finnas andra omständigheter som medför att en person kan anses vara bosatt i landet trots avsaknaden av uppehållstillstånd bedömde regeringen att det inte skulle ske någon automatisk avregistrering från folkbokföringen för personer som saknar uppehållstillstånd. (Prop. 2012/13:120 s. 55 f.).

Skatteverket gör bedömningen att bestämmelserna i folkbokföringslagen innebär att personer som faktiskt bor och befinner sig i Sverige inte ska avregistreras från folkbokföringen för att de saknar uppehållstillstånd. Det gäller även om de har meddelats ett utvisningsbeslut. Detta får till följd att de personer som fortsätter att vara folkbokförda efter att uppehållstillståndet har upphört att gälla i många fall kan fortsätta ta del av välfärdstjänster och förmåner trots att de inte längre har tillstånd att vistas i landet. Utredningen har i tidigare kapitel framhållit att bestämmelserna om avregistrering i folkbokföringslagen bör ses över.

Ett alternativ till att ändra bestämmelserna i folkbokföringslagen skulle dock kunna vara att registrera uppgiften om en person har uppehållstillstånd i folkbokföringsdatabasen. På så sätt kommer uppgiften att bli tillgänglig för myndigheter som gör bedömningar om bosättning och uppehållstillstånd i sin verksamhet. Omständigheten att en person saknar uppehållstillstånd skulle då kunna få genomslag i beslut om välfärdstjänster och förmåner, även om personen fortsätter att vara folkbokförd. När det gäller utredningens förslag skulle det till exempel innebära att det kan säkerställas att personer som omfattas av mottagandelagen på nytt efter att uppehållstillståndet har upphört att gälla inte får del av vård och utbildning i större omfattning än andra som omfattas av mottagandelagen.

I folkbokföringsdatabasen registreras, som nämnts, i dag uppgift om en folkbokförd person har uppehållsrätt. Syftet är att den enskilde ska kunna visa att uppehållsrätt har bedömts föreligga genom ett personbevis och att uppgiften även ska kunna aviseras till användare i samhället (prop. 2012/13:120 s. 48 f.).

När det gäller uppehållstillstånd kan visserligen tillståndet styrkas med hjälp av de uppehållstillståndskort som utfärdas. Det är dock

önskvärt att förekomsten av uppehållstillstånd kan kontrolleras av myndigheter även i situationer då en person inte frivilligt uppvisar ett uppehållstillståndskort. Detta gäller särskilt när någon har haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som inte längre gäller. Sådana kontroller bör också kunna göras utan att informationen behöver inhämtas från Migrationsverkets register. Om uppgiften om uppehållstillstånd registreras i folkbokföringsdatabasen behöver de personer som har uppehållstillstånd dessutom inte ha med sig och visa upp sitt uppehållstillståndskort i kontakter med myndigheter.

Personer som ansöker om fortsatt uppehållstillstånd i tid bör inte, som tidigare framhållits, drabbas negativt av att ansökan inte hinner avgöras innan det tidigare tillståndet löper ut. Uppgiften om att en person har uppehållstillstånd i folkbokföringsregistret bör därför vara kvar så länge en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd är under prövning, under förutsättning att ansökan har gjorts innan det tidigare uppehållstillståndet upphörde att gälla. Detsamma bör gälla om personen har ansökt om statusförklaring eller ställning som varaktigt bosatt.

Skatteverket ska få behandla uppgift om en folkbokförd person har uppehållstillstånd i folkbokföringsdatabasen

Utredningen föreslår alltså att en uppgift om uppehållstillstånd ska registreras i folkbokföringsdatabasen. Uppgiften om uppehållstillstånd ska därför läggas till i den förteckning över vilka personuppgifter som Skatteverket får behandla i folkbokföringsdatabasen som finns i 2 kap. 3 § lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsdatabas. Uppgiften bör, på samma sätt som när det gäller uppehållsrätt, endast få behandlas när det gäller folkbokförda personer. När ett uppehållstillstånd inte längre gäller ska uppgiften ändras. Detta följer av 2 § förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Uppgiften om uppehållstillstånd ska inte få användas som sökbegrepp vid slagningar i folkbokföringsdatabasen (2 kap. 10 § lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsdatabas).

Uppgiften ska inte heller få behandlas i det statliga personadressregistret.

Personlig integritet och personuppgiftsbehandling

Att uppgiften om uppehållstillstånd registreras i folkbokföringsdatabasen innebär att myndigheter kan få tillgång till den genom direktåtkomst i Navet, om de behöver den för att fullgöra sitt uppdrag och det inte är olämpligt ur integritetssynpunkt. I dag förmedlas uppgifter om uppehållstillstånd från Migrationsverket till ett stort antal andra myndigheter, och det finns skäl att utgå från att de myndigheter som behöver uppgiften för att fullgöra sitt uppdrag redan har tillgång till den. Utredningens förslag om att uppgiften ska registreras i folkbokföringsdatabasen kan därför främst antas innebära att det blir enklare för myndigheterna att ta del av den.

Utredningen bedömer att uppgiften om uppehållstillstånd i de flesta fall inte är mer känslig i integritetshänseende än flera av de andra uppgifter som registreras i folkbokföringsdatabasen. Som nämnts innehåller databasen redan i dag flera uppgifter som är specifikt knutna till utlänningar, såsom medborgarskap, födelseort och datum för inresa till Sverige. Den information som tillförs genom uppgiften om uppehållstillstånd är huvudsakligen att personen har rätt att vistas i Sverige. Det kan inte anses utgöra något betydande integritetsintrång att den informationen görs tillgänglig för de myndigheter som behöver den i sin verksamhet.

Uppgiften om att en person har beviljats uppehållstillstånd skyddas inte av sekretess enligt 37 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen. I många fall anses uppgiften vara offentlig hos Migrationsverket. Vid behov kan uppgiften dock skyddas med stöd av 21 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen. Bestämmelsen gäller både hos Migrationsverket och hos Skatteverket. I Skatteverkets folkbokföringsverksamhet gäller också folkbokföringssekretess enligt 22 kap. 1 § samma lag. Folkbokföringssekretessen gäller för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. En sådan särskild anledning kan enligt förarbetena vara att uppgifter ur folkbokföringen begärs om utlänningar med viss nationalitet. Även i andra fall då en enstaka uppgift av harmlöst slag begärs utlämnad kan det finnas särskild anledning att vägra utlämnande, såsom till exempel då en adress har blivit spärrad på grund av befarad personförföljelse (prop. 1979/80:2 Del A, s. 211). I ärenden om skyddad folkbokföring och ärenden om fingerade personuppgifter gäller sekretessen i stället

om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men (22 kap. 2 § OSL). Skatteverket kan besluta att sekretessmarkera en persons uppgifter i folkbokföringsdatabasen om det finns hinder att lämna ut uppgifter i ett enskilt fall (5 kap. 5 § OSL). Vid skyddad folkbokföring och fingerande personuppgifter gäller sekretessen även hos myndigheter som får del av en sekretesskyddad uppgift (22 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen). Bestämmelsen avser överföring av uppgifter från ett ärende om skyddad folkbokföring. För uppgifter i registret aktualiseras 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att uppgiften om att en person har uppehållstillstånd normalt inte är mer känslig än andra uppgifter som registreras i folkbokföringsdatabasen. Att uppgiften registreras i folkbokföringsdatabasen hindrar inte heller att den skyddas av sekretess i de fall det finns skäl för det. Enligt utredningens bedömning kommer sekretessbelagda uppgifter inte att delas med fler aktörer genom förslaget. Den bestämmelse om utlänningssekretess som kan gälla för uppgiften hos Migrationsverket gäller även hos Skatteverket och hos de myndigheter som behandlar uppgiften i sin verksamhet. Vidare är det angeläget att myndigheter på ett enkelt sätt kan kontrollera om en folkbokförd person fortfarande har uppehållstillstånd, för att en ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd ska vara ändamålsenlig. Att en folkbokförd utlännings saknar uppehållstillstånd eller uppehållsrätt behöver inte innebära att han eller hon saknar rätt att vistas i landet, men utgör en tydlig indikation på att frågan behöver utredas vidare.

Emellertid är det viktigt att uppgifterna om uppehållstillstånd och ansökan om fortsatt uppehållstillstånd alltid är uppdaterade och aktuella. Ändringar i folkbokföringsdatabasen får i dag direkt genomslag i Navet.

Det ska inte framgå på vilken grund uppehållstillståndet har beviljats

Utredningen har även övervägt om grunden för uppehållstillståndet ska anges i folkbokföringsdatabasen. Det skulle i så fall kunna framgå om uppehållstillståndet har beviljats exempelvis på grund av asylskäl, anknytning eller arbete. Vissa myndigheter har behov av sådan information för att kunna fullgöra sitt uppdrag. Till exempel har kom-

munerna ett ansvar för att erbjuda samhällsorientering till nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd på vissa särskilt angivna grunder och motivera dem att delta (lag [2013:156] om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare).

En uppgift om på vilken grund ett uppehållstillstånd har beviljats förmedlar mycket mer information än förekomsten av uppehållstillstånd i sig. I vissa fall kan den informationen vara känslig. Till exempel kan uppgiften att en person har beviljats uppehållstillstånd på grund av asylskäl innebära att han eller hon har utsatts för politisk förföljelse i sitt hemland, vilket i vissa fall kan leda till allvarliga konsekvenser om uppgiften röjs. Utredningen bedömer därför att det inte skulle vara lämpligt att göra uppgiften mer tillgänglig genom att registrera den i folkbokföringsdatabasen. Detta gäller även om uppgiften endast skulle framgå indirekt genom de klassningskoder som Migrationsverket använder för att kategorisera grunder för uppehållstillstånd. De myndigheter som har behov av uppgiften kommer i stället att kunna efterfråga den hos Migrationsverket, på samma sätt som i dag. I sammanhanget kan också nämnas att utredningen Förbättrad arbetsmarknadsetablering för utrikes födda kvinnor har föreslagit en bestämmelse om uppgiftsskyldighet som innebär att Migrationsverket på begäran av en kommun ska lämna uppgift om en person har beviljats uppehållstillstånd på någon av de grunder som ger rätt till samhällsorientering (SOU 2023:24, *Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration*, s. 262 f.).

Det som ska registreras i folkbokföringsdatabasen är således att en person har uppehållstillstånd. Samma registrering ska göras oavsett på vilken grund uppehållstillståndet har beviljats.

Migrationsverket ska informera Skatteverket när uppehållstillstånd löper ut

Skatteverket kan redan i dag ta del av uppgifter om uppehållstillstånd från Migrationsverket om det behövs för handläggning av ärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsverksamheten (7 kap. 15 b § utlänningsförordningen). När uppgiften om uppehållstillstånd registreras i folkbokföringsdatabasen är det dock extra viktigt att den är uppdaterad och aktuell. Skatteverket behöver därför få information direkt från Migrationsverket när ett uppehållstillstånd löper ut.

Migrationsverket har i dag en skyldighet att underrätta Skatteverket om en utlänning som har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd inte har ansökt om förlängning av tillståndet inom tre månader (7 kap. 7 a § utlänningsförordningen). Utredningen föreslår att Migrationsverket i stället ska underrätta Skatteverket direkt när uppehållstillståndet löper ut, om personen inte har ansökt om fortsatt tillstånd, statusförklaring eller ställning som varaktigt bosatt. Skatteverket bör då ta bort uppgiften om att personen har uppehållstillstånd från folkbokföringsdatabasen.

Migrationsverket har också en skyldighet att underrätta Skatteverket när ett beslut om avvisning eller utvisning får laga kraft, vilket innebär att Skatteverket kommer att få information om en ansökan om fortsatt tillstånd avslås. Detsamma gäller om ett uppehållstillstånd återkallas.

11.3.5 En mer ändamålsenlig sekretessreglering för mottagandet bör övervägas

Den nuvarande regleringen i offentlighets- och sekretesslagen innebär att uppgifter i ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utlänningar kan skyddas av socialtjänstsekretessen i 26 kap. 1 §, medan uppgifter i verksamhet för kontroll av utlänningar samt ärenden om statlig ersättning och bosättning skyddas av sekretess enligt 37 kap. offentlighets- och sekretesslagen. Det är inte helt klart i alla avseenden var gränsen går mellan ett ärende om bistånd och ett sådant ärende som avses i 37 kapitlet. Tillämpningen av sekretessbestämmelserna försvåras också av att samtliga uppgifter som rör utlänningar finns i samma databas hos Migrationsverket och att samma uppgift i många fall kan förekomma både i ett ärende om bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och i ett ärende om till exempel uppehållstillstånd.

Sekretessbestämmelserna i 26 kap. 1 § och 37 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen uppställer båda ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär att uppgifterna har samma skydd oavsett vilken bestämmelse som tillämpas. Den så kallade generalklausulen i 10 kap. 27 § gäller dock inte uppgifter som skyddas av sekretess enligt 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen, vilket innebär att det blir svårare att åstadkomma en informationsöverföring utan uttryckligt lagstöd när det gäller uppgifter i ärenden om bistånd. Det kan ifrågasättas om detta är motiverat. Utredningens förslag till mottagandelag innebär också

att regelverket om mottagande av asylsökande i lägre grad kommer att präglas av bistandsfrågor, och i högre utsträckning omfatta åtgärder för ett ordnat mottagande och effektivt återvändande. Detta kan anses bidra till att uppdelningen mellan socialtjänstsekretess och sekretess enligt 37 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen i Migrationsverkets verksamhet blir mer diffus. Dessutom har socialnämnderna inget ansvar för bistånd enligt mottagandelagen, och utredningen kan inte se några vägande skäl för att socialtjänstsekretessen ska gälla i sådana ärenden.

Mot denna bakgrund anser utredningen att det bör övervägas att ta bort bestämmelsen i 26 kap. 1 § fjärde stycket 1 offentlighets- och sekretesslagen om att ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utlänningar ska jämföras med socialtjänst. I stället bör sekretessbestämmelser i 37 kap. offentlighets- och sekretesslagen kunna gälla för samtliga ärenden enligt mottagandelagen. I samband med detta skulle det också vara lämpligt att ta bort bestämmelsen om kommunala invandrarbyråer i 26 kap. 1 § tredje stycket 2, och se till att ett adekvat sekretesskydd gäller hos de kommunala myndigheter som hanterar ärenden om asylsökande, personer som har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd och nyanlända invandrare. En sådan översyn låter sig dock inte göras inom ramen för utredningens uppdrag.

12 Ändring och återkrav av bistånd enligt lagen

Detta kapitel handlar om Migrationsverkets möjligheter att ändra beslut om beviljad dagersättning och kräva återbetalning av bistånd som har betalats felaktigt eller med för högt belopp.

12.1 Ändring av beslut om dagersättning

Utredningen har föreslagit att dagersättning enligt mottagandelagen i vissa fall bara ska betalas till personer som uppfyller vissa villkor (se kapitel 8). Rätten till dagersättning gäller så länge villkoren uppfylls. Om omständigheterna ändras, till exempel om en person flyttar från sitt asylboende eller får en inkomst, ska dagersättningen upphöra.

Ett beslut om dagersättning är ett beslut som är gynnande för den enskilde. Detta innebär att det finns begränsningar för när beslutet får ändras. I det följande redogörs för vad som gäller beträffande ändring av beslut om dagersättning i dag och utredningens förslag på reglering i mottagandelagen.

12.1.1 Ändring av beslut om dagersättning enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

I lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) anges att utlänningar som omfattas av lagen och som saknar egna medel har rätt till dagersättning (17 § LMA). Dagersättningen utgör bistånd för den dagliga livsföringen. I ansökan om dagersättning intygas på heder och samvete att lämnade uppgifter är riktiga. Av förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl. framgår också att personer som ansöker om dagersättning är skyldiga att anmäla sådana

ändringar i fråga om inkomst och andra förhållanden som kan antas påverka rätten till eller storleken av biståndet (8 a § FMA).

Ett beslut om dagersättning kan gälla för en bestämd tidsperiod eller tills vidare. Dagersättningen betalas ut i förskott, normalt för en månad i taget. I lagen om mottagande av asylsökande m.fl. anges att dagersättningen under vissa förutsättningar kan sättas ned, till exempel om en person försvårar utredningen i ärendet (10 § LMA). Det anges också när rätten till bistånd enligt lagen upphör och när någon inte har rätt till bistånd (10 a, 11 och 12 §§, se även kapitel 4).

I förvaltningslagen (2017:900) finns generella bestämmelser om när en myndighet får ändra sina beslut. I 37 § andra stycket anges att ett beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild part bara får ändras till den enskildes nackdel under vissa förutsättningar. Dessa är om det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas (första punkten), om tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet ändras omedelbart (andra punkten) eller om felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter (tredje punkten). Om ingen av förutsättningarna är uppfyllda får ett gynnande beslut inte ändras, utan ska fortsätta tillämpas så länge det gäller. Det är dock inte helt klart i vilken utsträckning detta även gäller för beslut om bistånd som fortlöper utan tidsbegränsning, om förhållandena som ligger till grund för beslutet ändras.

Högsta förvaltningsdomstolen har prövat ett beslut av Migrationsverket om att dagersättning skulle upphöra på grund av ändrade förhållanden (Högsta Förvaltningsdomstolens dom den 13 januari 2023 i mål nr 6933-20). I det fallet hade Migrationsverket beslutat att en asylsökande inte längre skulle få dagersättning från och med beslutsdatumet, eftersom det hade framkommit att han hade egna ekonomiska medel. Mannen hade då tagit emot dagersättning under drygt ett halvår, med stöd av ett beslut som gällde tills vidare. Han överklagade Migrationsverkets beslut till förvaltningsrätten, som biföll överklagandet. Förvaltningsrätten konstaterade att ingen av förutsättningarna för att ändra gynnande biståndsbeslut i 37 § förvaltningslagen var uppfyllda och att det inte heller var fråga om någon situation som enligt lagstiftningen om mottagande av asylsökande kunde leda till nedsättning av dagersättning. Domen överklagades till Kamrarrätten i Jönköping, som gjorde samma bedömning som förvaltningsrätten.

Högsta förvaltningsdomstolen bedömde däremot att Migrationsverket hade haft rätt att ändra beslutet om dagersättning. Domstolen framhöll att det är en grundläggande förutsättning för rätten till dagersättning att den asylsökande saknar egna medel, och att rätten till dagersättning bara är avsedd att gälla till dess förutsättningarna för bistånd eventuellt förändras. Vidare hänvisade domstolen till bestämmelsen i förordningen om mottagande av asylsökande m.fl. om skyldigheten att anmäla ändringar i fråga om inkomst och andra förhållanden som kan påverka rätten till biståndet. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg mot den bakgrunden att det fick anses framgå av föreskrifterna som beslutet att bevilja dagersättning hade grundats på, att beslutet får återkallas om det framkommer att den asylsökande har egna ekonomiska medel. Migrationsverket hade därför haft rätt att ändra sitt beslut med stöd av 37 § andra stycket 1 förvaltningslagen.

Närmare om återkallelseförbehåll

Av 37 § andra stycket 1 förvaltningslagen följer alltså att en myndighet får ändra ett gynnande beslut till nackdel för den enskilde om det framgår av beslutet eller av de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas. Möjligheten att införa sådana återkallelseförbehåll har motiverats med att det i sådana situationer har stått klart för den enskilde från början att myndigheten kan komma att ändra sitt beslut. Förbehållen kan tas in i den författning som reglerar biståndet eller i själva beslutet. Om förbehållet framgår av författning bör det enligt förarbetena även finnas en upplysning i beslutet. Återkallelseförbehållet behöver också vara någorlunda preciserat. Det är normalt inte tillräckligt att det allmänt eller indirekt anges att till exempel gynnande beslut om fortlöpande förmåner bör kunna ändras (prop. 2016/17:180 s. 232 f.). Även om återkallelseförbehållet tas in i själva beslutet behöver myndigheten ha stöd i föreskrifter för sitt agerande. För att ett sådant förbehåll ska uppfylla kravet på legalitet måste det enligt förarbetena också vara utformat och avgränsat på ett sätt som uppfyller rimliga krav på förutsebarhet. Vidare behöver ett beslut om återkallelse av en beviljad förmån stämma överens med principerna om objektivitet och proportionalitet. (Prop. 2016/17:180 s. 232 f. och s. 329.)

I sammanhanget bör även nämnas att uppenbara felaktigheter i beslut som uppstått till följd av skrivfel, räknefel eller något annat liknande förbiseende får rättas utan att förutsättningarna i 37 § behöver vara uppfyllda, såvida det inte innebär någon saklig ändring av beslutet (36 § förvaltningslagen).

12.1.2 Migrationsverket ska kunna ändra beslut om dagersättning enligt mottagandelagen

Utredningens förslag: Migrationsverket ska ha en lagreglerad rätt att ompröva ett beslut om beviljad dagersättning när något förhållande som påverkar rätten till dagersättning eller dagersättningens storlek har ändrats. Detta ska anges i mottagandelagen.

Av Högsta förvaltningsdomstolens dom (den 13 januari 2023 i mål nr 6933-20) följer att Migrationsverket kan ändra ett beslut om dagersättning om förutsättningarna för biståndet ändras. I målet hade det framkommit att personen i fråga hade egna medel. För att det inte ska råda några tveksamheter om att samma sak gäller även beträffande andra villkor för dagersättning enligt mottagandelagen, föreslår utredningen att Migrationsverket ska ha en lagreglerad rätt att ompröva beslut om dagersättning.

Utredningen föreslår att det ska anges i mottagandelagen att Migrationsverket under vissa förutsättningar ska ompröva ett beslut om att bevilja dagersättning. En sådan omprövning ska göras när något förhållande som påverkar rätten till dagersättning eller dagersättningens storlek har ändrats. Det kan till exempel bli aktuellt när det visar sig att en person har en inkomst, har flyttat från sitt asylboende eller inte längre medverkar till åtgärder för att ett beslut om avvisning eller utvisning ska kunna verkställas (se kapitel 8). I sådana situationer ska Migrationsverket göra en ny bedömning av om personen ska beviljas dagersättning, och i så fall med vilket belopp. Bedömningen kan resultera i ett beslut om att dagersättningen ska upphöra eller sänkas. Ett sådant beslut gäller från den dag det fattas och avser alltså endast kommande utbetalningar.

Bestämmelsen i mottagandelagen om att Migrationsverket får ompröva beslut om dagersättning bör kombineras med information i de enskilda besluten om att dagersättning beviljas. I dag finns återkallelse-

förbehåll i sådana beslut. Av dessa framgår att de gäller under förutsättning att personen inte har egna medel och att övriga villkor enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. är uppfyllda. Det anges också att Migrationsverket kan ändra besluten om kraven inte längre uppfylls och vad det kan innebära. Utredningen bedömer att återkallelseförbehållen bör finnas kvar, och utformas utifrån de nya villkor som föreslås i mottagandelagen.

Med dessa åtgärder bör det inte råda några tvivel om att Migrationsverket har rätt att ändra beslut om dagersättning när förutsättningarna för biståndet har förändrats. Det blir också tydligt för den enskilde att rätten till dagersättning bara gäller så länge villkoren är uppfyllda.

I sammanhanget bör nämnas att Migrationsverket även har rätt att ändra beslut om beviljad dagersättning om förhållandena visserligen inte har ändrats, men det framkommer att personen som har tagit emot ersättningen har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter och beslutet således var felaktigt från början. Detta följer direkt av 37 § andra stycket 3 förvaltningslagen.

12.2 Återkrav av felaktiga utbetalningar

I föregående avsnitt har utredningen föreslagit att Migrationsverket ska ha en lagreglerad rätt att ändra beslut om beviljad dagersättning när en person inte längre uppfyller villkoren för dagersättning. Det innebär att kommande utbetalningar av dagersättning upphör och att personen inte kan få dagersättning igen förrän han eller hon uppfyller villkoren på nytt. Däremot innebär ett sådant beslut inte att personen blir skyldig att betala tillbaka dagersättning som har betalats ut.

Flera myndigheter som beslutar om bistånd har i dag möjlighet att återkräva betalningar som har gjorts felaktigt eller med för högt belopp. Någon sådan möjlighet har inte Migrationsverket. Om dagersättning eller särskilt bidrag har betalats ut felaktigt är Migrationsverket därför hänvisat till att kräva skadestånd för att det ska betalas tillbaka. Eftersom en skadeståndstalan sällan är ett realistiskt alternativ i praktiken, innebär det att de som tagit emot den felaktiga ersättningen i de flesta fall får behålla den. Detta kan inte anses vara en lämplig ordning.

Utredningen anser att även Migrationsverket ska ha möjlighet att kräva tillbaka bistånd som har betalats ut felaktigt eller med för högt belopp. I det följande redovisas hur reglerna om återkrav har utformats i vissa andra författningar som reglerar bistånd av ekonomiskt slag, följt av utredningens förslag.

12.2.1 Allmänt om återkrav av felaktiga utbetalningar

Flera författningar innehåller bestämmelser som ger myndigheterna möjlighet att kräva tillbaka bistånd som har betalats ut felaktigt, genom att fatta ett beslut om återkrav eller återbetalning. Sådana bestämmelser finns bland annat i socialförsäkringsbalken och i socialtjänstlagen (2001:453). Regelverken skiljer sig åt bland annat när det gäller förutsättningarna för eftergift och verkställighet av beslut om återkrav. Bestämmelserna i socialförsäkringsbalken har stora likheter med de bestämmelser om återkrav som finns i studiestödslagen (1999:395), lagen om arbetslöshetsförsäkring (1197:238) och förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser, som bland annat reglerar etableringsersättning.

Återkrav enligt socialförsäkringsbalken

Enligt socialförsäkringsbalken (SFB) ska Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten som huvudregel besluta om återbetalning av ersättning som den har beslutat enligt balken, om den försäkrade eller den som annars har fått ersättningen har orsakat att denna har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp genom att lämna oriktiga uppgifter eller underlåta att fullgöra en uppgifts- eller anmälnings-skyldighet (108 kap. 2 § SFB). Detsamma gäller om ersättning i annat fall har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp och den som fått ersättningen har insett eller skäligen borde ha insett detta (108 kap. 2 § andra stycket SFB).

Om det finns särskilda skäl får kravet på återbetalning helt eller delvis efterges (108 kap. 11 § SFB). Bestämmelsen ska tillämpas återhållsamt. Enligt förarbetena kan särskilda skäl för eftergift till exempel föreligga om den som stödet har betalats ut till skäligen inte borde ha förstått att utbetalningen var felaktig och det dessutom med hänsyn till betalningsmottagarens ekonomiska och personliga

förhållanden finns skäl att inte återkräva ersättningen eller del av den. Det kan också vara så att eftergiften kan fungera som ett led i social rehabilitering (se prop. 1995/96:208 s. 91). Eftergift kan således bli aktuellt för att mildra konsekvenserna av återbetalningsskyldigheten och för att anpassa beloppets storlek till den återbetalningsskyldiges ekonomiska och sociala situation. En individuell och sammanvägd bedömning av omständigheterna ska göras, med hänsyn bland annat till orsaken till den felaktiga utbetalningen, hur lång tid som gått sedan utbetalningen, beloppets storlek och den återbetalningsskyldiges ekonomiska förhållanden, hälsa och försörjningsmöjligheter (se bland annat RÅ 2008 ref. 2).

Återkrav enligt socialtjänstlagen

I socialtjänstlagen, SoL, anges att socialnämnden som huvudregel får återkräva vad som har betalats ut för mycket, om någon genom oriktiga uppgifter eller genom underlåtenhet att lämna uppgifter eller på annat sätt förorsakat att ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § betalats ut obehörigen eller med för högt belopp (9 kap. 1 § första stycket SoL). Socialnämnden får också återkräva vad som har betalats ut för mycket om någon i annat fall har tagit emot sådant ekonomiskt bistånd obehörigen eller med för högt belopp, om han eller hon skäligen borde ha insett det (9 kap. 1 § andra stycket SoL). Återkravet får helt eller delvis efterges (9 kap. 4 § SoL). Det uppställs inga särskilda villkor för eftergift, utan nämnden har fri prövningsrätt. Ett beslut om återkrav enligt socialtjänstlagen kan inte överklagas (jämför 16 kap. 3 § SoL).

Beslut om återkrav enligt socialtjänstlagen är inte verkställbara. Om den berörde inte betalar frivilligt kan socialnämnden väcka talan om ersättning i förvaltningsrätt (9 kap. 3 § första stycket SoL). En sådan talan får inte bifallas, om den ersättningsskyldige genom att återbetala kostnaden eller en del av denna kan antas bli ur stånd att klara sin försörjning eller sin dagliga livsföring i övrigt, eller annars synnerliga skäl talar mot bifall till ersättningsanspråket (9 kap. 3 § andra stycket SoL). Om förvaltningsrätten bifaller talan blir domen verkställbar.

Tidigare förslag om att Migrationsverket ska få rätt att återkräva felaktiga utbetalningar

Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden har i betänkandet *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37) föreslagit att Migrationsverket ska få rätt att återkräva felaktigt utbetalt bistånd. Förslaget har utformats med förebild i socialtjänstlagens bestämmelser. I betänkandet framhöll utredningen att bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl., liksom bistånd enligt socialtjänstlagen, utgör det yttersta skyddsnätet för behövande och ska garantera att den enskilde får en rimlig levnadsnivå. Det bedömdes därför vara mer ändamålsenligt att utforma bestämmelserna med förebild i socialtjänstlagens bestämmelser än i de bestämmelser om återkrav som finns i socialförsäkringsbalken (SOU 2017:37 s. 379 f.).

Utredningen föreslog att det skulle införas en bestämmelse i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. som anger att Migrationsverket får återkräva vad som har betalats ut för mycket, om någon genom oriktiga uppgifter eller genom underlåtenhet att lämna uppgifter eller på annat sätt förorsakat att ekonomiskt bistånd enligt lagen betalats ut obehörigen eller med för högt belopp. Detsamma skulle gälla om någon i annat fall tagit emot sådant ekonomiskt bistånd obehörigen eller med för högt belopp och skäligen borde ha insett detta. Talan om ersättning skulle enligt förslaget kunna väckas vid förvaltningsrätt inom tre år från det Migrationsverkets kostnader uppkom. En sådan talan skulle inte få bifallas om den ersättningsskyldige genom att återbetala kostnaden eller en del av denna kan antas bli ur stånd att klara sin försörjning eller sin dagliga livsföring i övrigt eller annars synnerliga skäl talar mot bifall till ersättningsanspråket. Migrationsverket skulle också helt eller delvis få efterge ersättningskyldigheten, utan att några särskilda förutsättningar behövde vara uppfyllda. Förslaget har inte genomförts.

Nya regler om verkställighet av förvaltningsmyndigheters beslut

I sammanhanget bör även nämnas att nya regler om verkställighet av förvaltningsmyndigheters beslut trädde i kraft under hösten 2022. Numera gäller att ett beslut av en förvaltningsmyndighet får verkställas, om det innefattar betalningsskyldighet och får överklagas i

annan ordning än genom laglighetsprövning (3 kap. 1 § utsökningsbalken, se även prop. 2021/22:206, *Snabbare och enklare verkställighet av myndighetsbeslut*). Tidigare fick förvaltningsmyndigheters beslut endast verkställas om det framgick av en särskild föreskrift. Om besluten överklagades blev inte heller förvaltningsdomstolarnas domar verkställbara (se NJA 2013 s. 413). I avsaknad av särskilda föreskrifter var myndigheterna därför hänvisade till att ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten eller väcka talan i tingsrätt, om betalning inte skedde frivilligt.

De nya reglerna innebär att ett beslut om återbetalning som går att överklaga kan verkställas när det har fått laga kraft. Detta gäller till exempel för beslut om återkrav enligt socialförsäkringsbalken. Beslut om återkrav enligt socialtjänstlagen kan däremot inte överklagas, vilket innebär att talan även fortsättningsvis behöver väckas vid förvaltningsrätten om betalning inte sker frivilligt.

12.2.2 Migrationsverket ska kunna återkräva felaktiga utbetalningar

Utredningens förslag: Migrationsverket ska ha möjlighet att besluta om återbetalning av ersättning som har beslutats enligt mottagandelagen. Ett sådant beslut ska kunna fattas om personen som har fått ersättningen har orsakat att denna har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp genom att lämna oriktiga uppgifter eller underlåta att fullgöra sin uppgifts- eller anmälningskyldighet. Detsamma ska gälla om ersättning i annat fall har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp och den som har fått ersättningen har insett eller skäligen borde ha insett detta. Ett beslut om återbetalning ska kunna överklagas och verkställas.

När återkrav har beslutats ska Migrationsverket ha möjlighet att bevilja anstånd med betalningen eller träffa avtal med den återbetalningsskyldige om en avbetalningsplan. I sådana fall får myndigheten ta ut ränta på det obetalda beloppet. Om ett belopp inte betalas i rätt tid ska Migrationsverket även få ta ut dröjsmålsränta enligt räntelagen.

Migrationsverket ska få efterge kravet på återbetalning eller ränta helt eller delvis, utan att några särskilda förutsättningar behöver vara uppfyllda.

I den utsträckning det är skäligt ska Migrationsverket även kunna göra avdrag på ersättning enligt mottagandelagen om den ersättningsberättigade är återbetalningsskyldig. Avdrag ska även få göras för upplupen ränta.

Bestämmelser om återbetalning ska tas in i mottagandelagen.

Skälen för förslaget

Migrationsverket har i dag inte någon reglerad möjlighet att återkräva bistånd som har betalats ut felaktigt. Det får till följd att möjligheterna att kräva tillbaka bistånd i praktiken är mycket begränsade. Det gäller även i situationer då den enskilde medvetet till exempel har lämnat felaktiga uppgifter eller underlåtit att anmäla ändrade förhållanden. Det finns ingen anledning till att Migrationsverket inte ska ha möjlighet att kräva tillbaka bistånd på motsvarande sätt som andra utbetalande myndigheter. Utredningen föreslår därför att bestämmelser om återkrav ska införas i mottagandelagen.

Förutsättningarna för beslut om återbetalning

Utredningen föreslår att Migrationsverket ska kunna besluta om återbetalning när den som har fått ersättning har orsakat att denna lämnats felaktigt eller med för högt belopp genom att lämna oriktiga uppgifter eller underlåta att fullgöra en uppgifts- eller anmälnings-skyldighet. När det inte är den som fått ersättningen som har orsakat den felaktiga utbetalningen ska återbetalning också kunna beslutas, om den som har fått ersättningen har insett eller skäligen borde ha insett att ersättningen var felaktig eller för hög. Förutsättningarna motsvarar de förutsättningar för återbetalning som anges i socialförsäkringsbalken.

I socialtjänstlagen anges även att ersättning kan återkrävas om den som tagit emot ersättningen har orsakat den felaktiga utbetalningen på annat sätt. Motsvarande formulering fanns tidigare även i de lagar som förgick socialförsäkringsbalken, men togs bort då den inte längre ansågs fylla någon självständig funktion (prop. 2008/09:200 s. 545). Mot den bakgrunden bör formuleringen inte heller tas med i mottagandelagen.

Migrationsverket ska ha fri prövningsrätt

Utredningen föreslår vidare att bestämmelsen om återkrav i mottagandelagen ska vara fakultativ. Det innebär att Migrationsverket har möjlighet, men inte skyldighet, att fatta beslut om återbetalning när förutsättningarna för det är uppfyllda. Detta skiljer sig från bestämmelsen i socialförsäkringsbalken, men motsvarar däremot vad som gäller enligt socialtjänstlagen.

Dagersättningen och det särskilda bidraget enligt mottagandelagen är avsedda för den dagliga livsföringen och nödvändiga kostnader för särskilda behov. Dessutom utgör dagsättningen, och eventuella särskilda bidrag, den enskildes enda inkomst. Det kan därför uppstå situationer då det inte framstår som rimligt att kräva att belopp som har betalats ut ska betalas tillbaka, även om förutsättningarna för återbetalning är uppfyllda. I många fall kan det dessutom antas kosta för mycket att kräva tillbaka utbetalningarna, med hänsyn till att det rör sig om små belopp. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att Migrationsverket fritt ska kunna avgöra om återbetalning ska beslutas eller inte.

När Migrationsverket fritt kan avgöra om återbetalning ska beslutas är det också naturligt att Migrationsverket fritt får efterge kravet på återbetalning, utan att några särskilda förutsättningar behöver vara uppfyllda. Till exempel bör kravet kunna efterges om det framkommer omständigheter som innebär att något beslut om återbetalning inte skulle ha fattats, om omständigheterna hade varit kända tidigare. Utredningen föreslår därför att Migrationsverket ska kunna besluta om eftergift med fri prövningsrätt. Även detta motsvarar vad som gäller enligt socialtjänstlagen.

Beslut om återbetalning ska kunna överklagas och verkställas

Migrationsverkets beslut om dagsättning eller särskilt bidrag bör kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Detta innebär att besluten kommer att få verkställas (3 kap. 1 § första stycket 6 a UB). När ett beslut om återbetalning har vunnit laga kraft kommer Migrationsverket alltså att kunna ansöka om verkställighet hos Kronofogdemyndigheten direkt.

Förslaget skiljer sig från vad som gäller för återkrav enligt socialtjänstlagen. Som framgått kan sådana beslut inte överklagas, och för

att de ska bli verkställbara behöver socialnämnden väcka talan vid förvaltningsrätt. Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden har föreslagit att samma ordning ska gälla för Migrationsverkets beslut om återkrav enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Som nämnts finns det likheter mellan ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen och ekonomiskt bistånd enligt mottagandelagen. I bägge fallen är biståndet avsett att täcka den enskildes försörjning och utgör i regel den enda inkomsten. Mot denna bakgrund föreslår utredningen även i detta betänkande att Migrationsverket fritt ska kunna underlåta att besluta om återbetalning eller efterge kravet. Om Migrationsverket fattar beslut om återbetalning kommer beslutet enligt förslaget att kunna överklagas till förvaltningsrätt. Även förvaltningsrätten kommer då att ta ställning till om förutsättningarna för återbetalningsskyldighet är uppfyllda och om det finns skäl för eftergift. Ur den enskildes perspektiv kommer det således att finnas samma möjligheter till eftergift och domstolsprövning vid beslut om återbetalning enligt mottagandelagen som det finns vid beslut om återbetalning enligt socialtjänstlagen. Skillnaden är att domstolsprövningen enligt mottagandelagen kommer att behöva initieras av den enskilde, medan domstolsprövningen enligt socialtjänstlagen initieras av socialnämnden. Detta kan inte anses innebära någon nackdel för den enskilde i rättssäkerhetshänseende. Tvärtom, kan det framstå som mer rimligt att den enskilde själv kan överklaga beslutet och få det överprövat än att han eller hon ska behöva bestrida betalningsskyldighet och invänta att myndigheten väcker talan vid domstol.

Utredningen bedömer således att förslaget väl tillgodoser berättigade krav på rättssäkerhet och hänsyn till den enskildes situation. Att besluten om återkrav blir verkställbara innebär också att hanteringen blir enklare och mer kostnadseffektiv för Migrationsverket, Kronofogdemyndigheten och domstolarna.

Migrationsverket ska ha rätt att ta ut ränta i vissa fall

Socialförsäkringsbalken, studiestödslagen, lagen om arbetslöshetsförsäkring och förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser innehåller även bestämmelser som ger myndigheterna rätt att i vissa fall ta ut ränta när återkrav beslutas. Ränta

kan tas ut på återbetalningsbeloppet när den betalningsskyldige medges anstånd eller ingår en avbetalningsplan. Det kan också tas ut dröjsmålsränta om återkravet, eller det belopp som ska betalas enligt en avbetalningsplan eller ett anstånd, inte betalas i tid. Utredningen kan inte se några avgörande skäl för att Migrationsverket inte skulle ha samma möjligheter att ta ut ränta som dessa andra myndigheter. Räntan får anses utgöra ett viktigt påtryckningsmedel för att betalning sker frivilligt, och således i förlängningen kunna bidra till att såväl Migrationsverket som den återbetalningsskyldige undviker kostnader som uppstår i samband med verkställighet. Dessutom finns det ett värde i att reglerna om återbetalning utformas på liknande sätt i de olika författningarna. Även kravet på ränta bör dock kunna efterges utan att några särskilda förutsättningar behöver vara uppfyllda.

Återkrav och upplupen ränta ska kunna kvittas mot annan ersättning

Utredningen bedömer även att Migrationsverket under vissa förutsättningar ska ha rätt att kvitta ett krav på återbetalning eller upplupen ränta mot annan ersättning som ska betalas till den återbetalningsskyldige enligt mottagandelagen. En sådan möjlighet finns även i socialförsäkringsbalken, lagen om arbetslöshetsförsäkring och förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. I många fall bör det finnas bättre förutsättningar att få tillbaka det återkrävda beloppet genom kvittning än genom att inleda ett verkställighetsförfarande. Det innebär också att den enskilde slipper genomgå den process som följer med indrivning och riskera att stå för kostnader för verkställigheten.

Kvittning bör dock bara få ske i den utsträckning det är skäligt. En bedömning ska således göras i varje enskilt fall av om det kan anses vara skäligt att kvitta och i så fall med vilket belopp. Vid bedömningen bör hänsyn bland annat tas till vad som föranledde beslutet om återbetalning och den enskildes försörjningsmöjligheter.

Prövning av återbetalningsskyldighet

Förutsättningarna för återbetalning

Migrationsverket ska alltså kunna fatta beslut om återbetalning om personen som har fått ersättningen har orsakat att denna har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp genom att lämna oriktiga uppgifter eller underlåta att fullgöra sin uppgifts- eller anmälnings-skyldighet. Detsamma ska gälla om ersättning i annat fall har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp och den som har fått ersättningen har insett eller skäligen borde ha insett detta. Detta ska framgå av en särskild bestämmelse om återbetalning i mottagandelagen.

Förslaget innebär att personer som har tagit emot ersättning enligt mottagandelagen får ett strikt ansvar för återbetalning när det är de själva som har orsakat att utbetalningen har blivit felaktig eller för hög. I sådana situationer blir alltså personen återbetalningsskyldig även om han eller hon inte har insett, eller ens haft en misstanke om, att utbetalningen varit felaktig. Om det däremot är myndigheten eller någon annan som har orsakat den felaktiga utbetalningen krävs att personen som har tagit emot den har insett eller skäligen borde ha insett att den var felaktig eller för hög.

Möjligheten att besluta om återbetalning enligt mottagandelagen ska avse både dagersättning, särskilt bidrag och övergångsersättning. Utbetalningen av förmånerna kan ha blivit felaktig på grund av att villkoren för ersättning inte varit uppfyllda, till exempel för att en person har flyttat från ett boende som han eller hon har varit skyldig att bo på utan att anmäla det till Migrationsverket, eller har haft en inkomst. Dagersättning kan också ha utgått med för högt belopp om det till exempel visar sig att personen har varit sammanboende.

För att återkrav ska aktualiseras på grund av att den enskilde har brustit i sin skyldighet att lämna uppgifter eller anmäla ändrade förhållanden måste det klart framgå vilka förhållanden den enskilde är skyldig att lämna uppgifter om för att fullgöra sin skyldighet (se till exempel HFD 2013 ref. 9). I dag framgår av förordningen om mottagande av asylsökande m.fl. (FMA) att den som ansöker om eller får ersättning enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ska anmäla sådana ändringar i fråga om inkomst och andra förhållanden som kan antas påverka rätten till eller storleken av biståndet (8 a § FMA). Denna bestämmelse ska föras in i mottagandeförordningen. I samband med en ansökan om dagersättning och särskilt bidrag bör den

sökande också informeras om villkoren, att rätten till dagersättning bara gäller så länge villkoren uppfylls och att han eller hon är skyldig att anmäla till Migrationsverket om angivna förhållanden ändras.

Eftergift av återbetalningskravet

Förslaget innebär att Migrationsverket ska få besluta om återbetalning när förutsättningarna för det är uppfyllda. Myndigheten har således ingen skyldighet att fatta ett sådant beslut. Migrationsverket ska också få efterge kravet på återbetalning helt eller delvis utan att några särskilda förutsättningar behöver vara uppfyllda.

Detta innebär att Migrationsverket, när det framkommer att en utbetalning av ersättning enligt mottagandelagen har varit felaktig eller har gjorts med för högt belopp, bör pröva om det finns skäl att låta bli att kräva återbetalning. En bedömning om kravet ska efterges bör även göras senare under handläggningen när det finns skäl för det. Vid bedömningen kan hänsyn till exempel tas till hur stort belopp den felaktiga utbetalningen avser, hur lång tid som har gått sedan utbetalningen, om mottagaren medvetet har orsakat den felaktiga utbetalningen och om den utbetalade ersättningen har utgjort mottagarens enda inkomst. När barn berörs ska även principen om barnets bästa beaktas. Om den felaktiga utbetalningen beror på att mottagaren har haft annan inkomst eller andra medel bör utgångspunkten vara att ersättningen ska krävas tillbaka. Detsamma bör gälla om mottagaren har flyttat från ett boende som han eller hon har varit skyldig att bo på utan att anmäla att förhållandena har ändrats. Närmare riktlinjer för prövningen kan lämpligen utformas av Migrationsverket, till exempel i föreskrifter eller allmänna råd.

Möjligheten att efterge kravet gäller även upplupen ränta och eventuella avgifter.

Beslut om återbetalning

Innan beslut fattas om återbetalning ska de uppgifter som ligger till grund för beslutet normalt kommuniceras med den som beslutet rör, enligt 25 § förvaltningslagen. I lagrådsremissen *En ny ordning för asylsökandes boende* konstateras att Migrationsverket i vissa situationer bara ska behöva kommunicera information om den asylsökande har

lämnat kontaktuppgifter till myndigheten och kan nås med hjälp av kontaktuppgifterna. Detta undantag från kommuniseringsskyldigheten i förvaltningslagen bör även gälla inför beslut om återbetalning. Den bestämmelse som föreslås på förordningsnivå med anledning av detta får anses även täcka beslut om återbetalning (jämför 19 § FMA).

Ett beslut om återbetalning kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Beslutet kan verkställas när det har vunnit laga kraft (3 kap. 1 § första stycket 6 a och 20 § första stycket utsökningsbalken). Det kan därför finnas skäl att delge beslutet. Frågor om delgivning berörs kortfattat i kapitel 13.

När det gäller verkställighet finns allmänna bestämmelser bland annat i utsökningsbalken. Om det behövs för verkställighetsärendet kan Migrationsverket under vissa förutsättningar rekvirera samordningsnummer för den återbetalningsskyldige (se lagen [2022:1697] och förordningen [2023:363] om samordningsnummer).

Ränta

När återbetalning har beslutats ska Migrationsverket kunna medge anstånd med betalningen eller upprätta en avbetalningsplan. I sådana fall kan ränta tas ut på det obetalda beloppet. Ränta kan tas ut från den dag då anståndet beviljades eller avtal träffades om avbetalningsplan, dock inte för tid innan det återkrävda beloppet hade förfallit till betalning. Ränta tas då ut med en räntesats som överstiger statens utlåningsränta med två procentenheter.

Om ett belopp som har krävts åter inte betalas i tid kan Migrationsverket ta ut dröjsmålsränta på beloppet. Det gäller även belopp som inte betalas i enlighet med en avbetalningsplan eller ett beviljat anstånd. I sådana situationer ska dröjsmålsränta tas ut i enlighet med bestämmelserna i räntelagen (1975:635).

Kvittning

Migrationsverket ska även ha möjlighet att kvitta ett återkrav mot annan ersättning som betalas ut till samma person enligt mottagandelagen. Det belopp som ska återbetalas, eller delar av det, kan alltså avräknas från ersättning som ska betalas ut. Det kan röra sig om dag-

ersättning eller övergångsersättning. Avräkning kan också göras för upplupen ränta.

Kvittning ska bara beslutas om och i den utsträckning det kan anses skäligt. Vid bedömningen måste skälig hänsyn tas till ersättningens betydelse för den enskildes försörjning. Det kan i regel inte anses skäligt att kvitta ett återkrav mot ersättning om det får till följd att den enskilde står helt utan inkomst. Det kan normalt sett inte heller anses skäligt att kvitta mot särskilt bidrag, som beviljas för att täcka kostnaden för särskilda, angelägna behov.

För att kvittning ska kunna beslutas krävs att det först har fattats ett beslut om återbetalning. Lämpligen bör den berörde också ha fått del av beslutet och överklagandetiden ha löpt ut. Om återbetalningsbeslutet har överklagats bör Migrationsverket avvakta utgången i domstol innan kvittning beslutas. Själva beslutet om kvittning kan också överklagas (jämför prop. 2008/09:3 s. 24).

För tydlighetens skull bör det framhållas att möjligheterna till kvittning endast avser ersättning som inte har betalats ut. Migrationsverket kan således inte kvitta återkravet mot belopp som finns på den berördes bankkort, även om medlen rent tekniskt är tillgängliga för myndigheten (jämför JO 2019/20 s. 634). Däremot kan sådana medel bli föremål för utmätning i enlighet med utsökningsbalkens regler.

13 Övriga överväganden och förslag

I detta kapitel redogör utredningen för övriga bestämmelser som förs över från lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., LMA, till mottagandelagen och som inte behandlas i något annat kapitel i detta betänkande eller i det delbetänkande som utredningen tidigare lämnat. I kapitlet behandlas också kort vissa övriga följdändringar som förslaget medför i annan lagstiftning samt vissa övriga frågor som inte behandlas i något annat avsnitt i utredningen.

13.1 Övriga bestämmelser som förs över från lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Utredningens förslag: Följande bestämmelser i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ska föras in i mottagandelagen:

- 1 c § om överföring enligt Dublinförordningen,
- 4–6 §§ om organiserad sysselsättning,
- 10 § om nedsättning av dagersättning (med undantag av första stycket 2 och tredje stycket 2),
- 15 § om skyldighet att betala för logi och kost,
- 20 § om rätt att föra talan,
- 21 § om delgivning,
- 22 § om överklagande,
- 23 a § om bemyndigande för regeringen, och
- 24 § om tystnadsplikt.

Nedan följer en redogörelse för bestämmelser som utredningen föreslår ska föras över från lagen om mottagande av asylsökande m.fl. till mottagandelagen.

Överföring enligt Dublinförordningen

Av 1 c § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. framgår att 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) (Dublinförordningen) ska anses som ett beslut om avvisning eller utvisning vid tillämpningen av denna lag. Utredningen föreslår att bestämmelsen finns kvar och förs in i 5 kap. 2 § mottagandelagen.

Organiserad sysselsättning

I 4 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. regleras Migrationsverkets ansvar för att anordna sysselsättning för vissa utlänningar. Utredningen föreslår att den ändringen som föreslås i lagrådsremissen *En ny ordning för asylsökande boende* förs in i 2 kap. 6 § mottagandelagen.

Så som framgår av lagrådsremissen ska även de bestämmelser i övrigt som rör organiserad sysselsättning, 5–6 §§ lagen om mottagande av asylsökande m.fl., finnas kvar och även de paragraferna ska därför överföras till mottagandelagen. Utredningen föreslår att bestämmelserna förs in i 2 kap. 7–8 §§ mottagandelagen.

Nedsättning av dagersättning

I avsnitt 8.2.2 föreslår utredningen att rätten till dagersättning för asylsökande ska villkoras av att de medverkar till att klarlägga sin identitet. Detta gäller redan enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. i dag, som anger att dagersättningen får sättas ned för en utlänning som fyllt 18 år om han eller hon försvårar utredningen i

ärendet om uppehållstillstånd genom att inte medverka till att klargöra sin identitet (10 § första stycket 2 och tredje stycket 2 LMA). Eftersom det rör sig om något som den asylsökande ska göra löpande under tiden som prövningen av asylansökan pågår har utredningen i avsnitt 8.2.2 bedömt att kravet bör formuleras som ett villkor för dagersättning i stället för som en grund för nedsättning. På så sätt blir det också tydligare för de asylsökande att de är skyldiga att arbeta aktivt för att identiteten ska kunna klargöras. Innebörden av kravet ska dock vara densamma som i dag. Villkoret föreslås föras in i 3 kap. 4 § tredje stycket mottagandelagen. Utredningen föreslår att bestämmelsen om nedsättning av dagersättning i 10 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. i övrigt överförs till mottagandelagen och förs in i 9 kap. 4 §.

Skyldighet att betala för logi och kost

Av 15 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. framgår att den som har inkomst av förvärvsarbete eller som har annan inkomst eller egna tillgångar och som har logi på en förläggning ska betala ett skäligt belopp som ersättning till Migrationsverket. När kost ingår i inkvarteringen på en förläggning ska skälig ersättning betalas även för detta. Utredningens föreslår att bestämmelsen om skyldighet att betala för logi och kost på asylboende ska föras in i 8 kap. 6 § mottagandelagen. Paragrafen bör dock ändras språkligt bland annat genom att ordet förläggning ersätts med asylboende. Vidare föreslår utredningen att enbart begreppet inkomst användas i stället för inkomst av förvärvsarbete eller annan inkomst. Någon ändring i sak är dock inte avsedd.

Rätt att föra talan

Av 20 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. framgår att den som har fyllt 16 år har rätt att själv föra sin talan i mål eller ärenden enligt lagen. Utredningen föreslår att motsvarande bestämmelse förs in i 10 kap. 1 § i mottagandelagen.

Delgivning

Av 21 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. följer att i mål eller ärende enligt lagen 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 utlänningen har lämnat landet. Utredningen föreslår att bestämmelsen förs in i 10 kap. 2 § mottagandelagen.

Överklagande

I 22 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. regleras möjligheten att överklaga beslut enligt lagen. I lagrådsremissen föreslås ändringar av rätten att överklaga beslut enligt första stycket. Utredningen föreslår att den föreslagna ändringen av första stycket samt andra och fjärde stycket i 22 § förs in i 10 kap. 4 § mottagandelagen.

I lagrådsremissen föreslås vidare att tredje stycket i paragrafen ändras så att det framgår att även ett beslut om att genomföra en kontroll av boendetrymme och slutna förvaringsställen enligt 19 c § LMA gäller omedelbart. Utredningen anser att den nuvarande bestämmelsen i 22 § LMA bör delas upp i två paragrafer av redaktionella skäl. Utredningen föreslår därför att den ändringen av tredje stycket i paragrafen som regeringen föreslagit förs in i en separat paragraf i 10 kap. 5 § mottagandelagen.

Rätt att meddela föreskrifter

I 23 a § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. framgår att regeringen i fråga om personer med tillfälligt skydd får meddela vissa föreskrifter om anvisning av boende. Bestämmelsen föreslås föras in i 10 kap. 11 § mottagandelagen.

Frågor om nya bemyndigande för regeringen eller Migrationsverket berörs i övrigt löpande i samband med att utredningen föreslår nya föreskrifter på lägre författningsnivå än lag.

Tystnadsplikt

Av 24 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. följer att den som är eller har varit verksam inom förläggningsverksamhet som drivs av enskild på uppdrag av Migrationsverket enligt 2 § lagen, får inte obehörigen röja vad han eller hon därvid har erfarit om enskildas personliga förhållanden. Motsvarande bestämmelsen föreslås föras in i 10 kap. 12 § mottagandelagen.

13.2 Övriga följdändringar

Utredningens förslag: Hänvisningar i övriga författningar till lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och förordningen om asylsökande m.fl. ska ändras så att de avser mottagandelagen respektive mottagandeförordningen.

Hänvisningar till lagen om mottagande av asylsökande m.fl. finns i tjugotal författningar. I kapitlet 10 redovisar utredningen överväganden och förslag när det gäller behovet av ändringar i andra regelverk, utifrån det föreslagna tillämpningsområdet för mottagandelagen och till följd av de ändringar som har genomförts i utlänningslagen under de senaste åren.

Utredningens förslag om en ny mottagandelag och en ny mottagandeförordning innebär dock att det även i övrigt finns anledning att se över hänvisningarna i andra författningar. Hänvisningar ska ändras så att de avser aktuella bestämmelser i mottagandelagen. Detta gäller följande författningar:

- arbetsmiljölagen (1977:1160),
- inkomstskattelagen (1999:1229),
- socialtjänstlagen (2001:453),
- lag (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet,
- lag (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten,

- lag (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap,
- förordning (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet,
- plan- och byggförordningen (2011:388),
- förordning (2011:1108) om vuxenutbildning,
- förordning (2012:993) om statsbidrag för utbildning i svenska för invandrare,
- förordning (2015:521) om statsbidrag för särskilda folkbildningsinsatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare,
- förordning (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning,
- förordning (2016:1363) om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare,
- förordning (2016:1364) om statsbidrag till verksamheter för asylsökande m.fl.,
- förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare,
- förordning (2022:298) om undantag från plan- och byggregler för enkla förläggningar för vissa utlänningar,
- förordning (2022:1008) om anvisning av en kommun som ska ordna boende för vissa utlänningar, och
- förordning (2023:363) om samordningsnummer.

14 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

14.1 Ikraftträdande

Utredningens förslag: De föreslagna författningsändringarna ska träda i kraft den 1 oktober 2026. Lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. ska då upphöra att gälla.

De föreslagna bestämmelserna bör träda i kraft så snart det är praktiskt möjligt och lämpligt. Utredningen har i delbetänkandet och i detta betänkande föreslagit en rad åtgärder som innebär att en betydligt större andel av de utlänningar som söker asyl i Sverige kommer att bo på asylboenden. Migrationsverket kommer således att behöva utöka sitt boendebestånd. Migrationsverket har redan fått i uppdrag att arbeta med detta. Förslaget innebär också att fler nyanlända kommer att omfattas av systemet för anvisning till kommun. Utredningens förslag innebär delvis att ansvarsområden för de olika myndigheter som är inblandade i mottagandet av asylsökande förändras. Detta innebär att de aktuella myndigheterna behöver göra vissa anpassningar av sin verksamhet. En viss tid bör därför lämnas för att så mycket av förberedelserna som möjligt ska vara gjorda när bestämmelserna träder i kraft.

Det har sedan 2016 pågått ett omfattande arbete inom EU med en reform av rättsakterna på migrationsområdet. Det slutliga antagandet av den nya migrations- och asylpakten skedde i maj 2024. Denna omfattar bland annat ett nytt omarbetat mottagandedirektiv¹ och en

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1346 av den 14 maj 2024 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd.

ny asylprocedurförordning², som ska ersätta asylprocedurdirektivet³. De nya rättsakterna trädde i kraft i juni 2024. Det nya omarbetade mottagandedirektivet ska införlivas i svensk rätt senast den 11 juni 2026. Den nya asylprocedurförordningen ska tillämpas från och med den 11 juni 2026. Utredningens förslag bygger delvis på de nya rättsakterna och innebär att vissa av dessa bestämmelser genomförs i svensk rätt.

Ett flertal statliga utredningar inom migrationsområdet pågår också samtidigt som denna utredning. Resultaten av dessa ska samordnas och justitiedepartementet bedömer att proposition rörande utredningens förslag kan lämnas tidigast våren 2026.

Detta bör beaktas vid överväganden om när de nya reglerna ska träda i kraft. Samtidigt är det angeläget att dessa träder i kraft så snart som möjligt, eftersom möjligheten att ordna boende på egen hand riskerar att leda till negativa konsekvenser både för individer och för samhället i stort.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att de föreslagna författningsändringarna ska träda i kraft den 1 oktober 2026.

14.2 Övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: I fråga om beslut som har meddelats före den 1 oktober 2026 ska den upphävda lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. gälla. Detta ska inte gälla beslut om dagersättning eller särskilt bidrag. För sådana beslut ska mottagandelagen tillämpas från ikraftträdandet.

När de föreslagna författningsändringarna träder i kraft kommer de nya bestämmelserna även att omfatta asylsökande som har ansökt om uppehållstillstånd före ikraftträdandet. Detsamma gäller de personer som nu har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Redan i delbetänkandet presenterades förslag som innebär att en betydligt större andel av de utlänningar som söker asyl i Sverige kommer att bo på asylboenden. Migrationsverket kommer således att behöva ut-

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning).

öka sitt boendebestånd. Lagrådsremissen *En ny ordning för asylsökandes boende* har beslutats av regeringen och Migrationsverket har redan fått i uppdrag att arbeta med att utöka sitt boendebestånd.

Utredningen bedömer att de anpassningar som ska göras vad avser boenden för asylsökande kommer att kunna vara på plats när lagen föreslås träda i kraft. De asylsökande som befinner sig i mottagningssystemet vid ikraftträdandet har också under tiden fram till när lagen träder i kraft haft rimlig tid och möjlighet att anpassa sig till de nya reglerna och förbereda en flytt till ett asylboende. Om det skulle uppkomma situationer då det inte framstår som rimligt att kräva att asylsökande som har bott i boende som ordnats på egen hand ska flytta till asylboende när lagen träder i kraft bör det kunna hanteras genom möjligheten att göra undantag från villkoren i enskilda fall för personer som har synnerliga skäl för att inte bo på asylboende. I lagrådsremissen föreslås att för utlännningar som är registrerade vid en förläggning vid ikraftträdandet av de föreslagna bestämmelserna ska äldre föreskrifter om villkor för dagersättning och särskilt bidrag vid boende i eget boende tillämpas till och med den 31 augusti 2025 och de nya föreskrifterna om boende på asylboende som villkor för dagersättning och särskilt bidrag från och med den 1 september 2025. I lagrådsremissen föreslås också att bestämmelsen om boende på asylboende som villkor för dagersättning och särskilt bidrag samt skyldigheten att hålla Migrationsverket underrättat om sin bostadsadress och möjligheten att betrakta asylansökan som implicit återkallad, ska börja gälla från och med ikraftträdandet, det vill säga den 1 mars 2025. Några övergångsbestämmelser behövs därför inte i övrigt i denna del.

När det gäller den praktiska övergången mellan en placering på de särskilda vårdboenden som Migrationsverket upphandlat och kommunernas insatser enligt socialtjänstlagen kan detta lösas genom att Migrationsverket tilldelar den aktuella personen plats på ett ordinarie asylboende och därmed knyter personen till en kommun. Några övergångsbestämmelser behövs därför inte i denna del.

I och med att mottagandelagen träder i kraft kommer dagersättningen att beräknas på ett annat sätt än tidigare. Nya beslut bör därför fattas och avseende dessa beslut ska mottagandelagen således tillämpas från ikraftträdandet. Beslut om särskilt bidrag som är avsedda att gälla löpande är inte vanligt förekommande och kan också

fattas på nytt. Några övergångsbestämmelser behövs därför inte heller i denna del.

Vad gäller andra beslut som meddelats innan lagen om mottagande av asylsökande m.fl. slutar gälla kan sådana beslut vara föremål för överklagande. Det är därför lämpligt att den lagen fortsatt ska gälla för beslut som tagits innan de nya bestämmelserna träder i kraft.

När det gäller utredningens övriga förslag behövs inga särskilda övergångsbestämmelser.

15 Konsekvensbeskrivning

15.1 Inledning

Av utredningens direktiv framgår att utredningen i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ska redovisa kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar. Utredningen ska beräkna de offentligfinansiella effekterna av utredningens förslag. Om förslagen innebär ökade offentliga kostnader, ska förslag till finansiering lämnas. Utredningen ska vidare redogöra för samhällsekonomiska, verksamhetsmässiga och andra konsekvenser som förslagen kan medföra för berörda myndigheter, företag, kommuner och för enskilda individer. Om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas. Utredningen ska också säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med grundläggande fri- och rättigheter och Sveriges internationella förpliktelser. Vidare ska utredningen ha ett jämställdhetsperspektiv och ett integrationsperspektiv i den analys som görs. Detta innefattar bland annat en analys av hur förslagen påverkar de jämställdhetspolitiska målen. En särskild redogörelse för konsekvenserna för barn ska redovisas, bland annat med utgångspunkt i barnkonventionen.

Förslagen som presenterats kommer att få ekonomiska konsekvenser för staten som ansvarar för mottagandet av asylsökande, vilket berörs inledningsvis. Därefter redogörs för de ekonomiska konsekvenserna för kommuner, regioner, företag och enskilda, samt för övriga konsekvenser i enlighet med direktiven.

15.2 Utgångspunkter och förutsättningar för konsekvensanalysen

15.2.1 Allmänt om konsekvensanalysen

Utredningen har i kapitel 4–13 beskrivit sina förslag och de problem som dessa förslag syftar till att lösa. I dessa kapitel har utredningen också beskrivit vissa konsekvenser om en ändring av reglerna inte genomförs och redovisat vissa alternativa lösningar. Analysen i detta kapitel är en samlad bedömning av konsekvenserna av utredningens samtliga förslag. För att förtydliga förslagets konsekvenser utgår konsekvensanalysen från en bedömning av ett nollalternativ. Nollalternativet innebär att regelverket för mottagande av asylsökande kvarstår som det är i dag. Att beskriva nollalternativet belyser de problem som är grunden till varför ett förslag till ny reglering utformas. Jämförelser med nollalternativet ska tydliggöra förslagets inriktning, syfte och konsekvenser.

15.2.2 Osäkerheten kring antal asylsökande till Sverige

De som söker skydd i Sverige är i fokus i detta betänkande. Hur utredningens förslag påverkar staten och samhället beror till stor del på hur många asylsökande som kommer till Sverige. Det är samtidigt en faktor som omgärdas av stor osäkerhet och som Sverige bara till viss del kan påverka.

Omkring en miljon asylsökande sökte sig till EU under 2023, vilket motsvarar de höga nivåer som kom till EU åren 2015 och 2016.¹ I jämförelse med exempelvis 2015, har Sveriges andel av asylmottagandet minskat drastiskt. År 2015 kom omkring 160 000 asylsökande till Sverige, vilket motsvarade omkring 13 procent av alla asylsökande till EU samma år. Under 2023 kom nästan 13 000 asylsökande till Sverige, vilket motsvarade drygt 1 procent av antalet asylsökande som sökte sig till EU samma år.²

Migrationsverkets prognoser indikerar att Sverige även fortsättningsvis kommer vara ett land som relativt få asylsökande kommer att söka sig till, men det finns flera faktorer som gör prognoserna osäkra. En viktig faktor som skapar en stor osäkerhet i prognoserna

¹ Migrationsverket (2024), Årsredovisning 2023, s. 49.

² Eurostat och Migrationsverkets statistik över asylmottagna (förstagångsmottagna), 2024-03-05.

är de ukrainska medborgare som kom till EU och Sverige efter Rysslands invasion av Ukraina. I samband med invasionen i februari 2022 aktiverade Europeiska unionens råd (rådet) för första gången massflyktsdirektivet³ som ger personer från krigsdrabbade Ukraina tillfälligt skydd i EU. De som kom till EU från att ha varit bosatta i Ukraina erbjöds tidsbegränsade uppehållstillstånd. I Sverige omfattas de av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. och har samma rätt till bistånd som asylsökande. Det tillfälliga skyddet kan enligt sin lydelse succesivt förlängas och vara giltigt i upp till tre år (artikel 4 massflyktsdirektivet). Den 28 september 2023 beslutade rådet att förlänga skyddet till och med den 4 mars 2025.

Massflyktsdirektivet var tänkt att ge en snabb tillfällig lösning på en akut kris. Efter flera år av invasionskrig i Ukraina bedöms kriget dra ut på tiden, vilket skapat frågor om vad som skulle hända med de skyddssökandes villkor när den bortre gränsen om tre år uppnåtts. Besked kom dock från kommissionens och rådets rättstjänster att aktiveringen av massflyktsdirektivet kunde förlängas även efter mars 2025 om samma skäl och orsaker som förelåg vid aktiveringen av direktivet föreligger. Migrationsverkets utgångspunkt var tidigare att så länge det inte finns något konkret besked om en eventuell förlängning efter den 4 mars 2025 skulle myndighetens prognos utgå från gällande regelverk enligt massflyktsdirektivet.⁴ Migrationsverket uppskattade att omkring 43 000 ukrainska medborgare kommer att finnas i Sverige i mars 2025 när det tillfälliga skyddet enligt direktivet skulle löpa ut. 55 procent av de ukrainska medborgarna uppskattades komma att söka asyl, 20 procent uppskattades komma att söka uppehållstillstånd på annan grund och resterande väntades självmant lämna Sverige.⁵ Antagandena om vad som skulle hända om det tillfälliga skyddet upphörde var dock behäftade med stor osäkerhet. Antalet asylsökande kunde bland annat komma att påverkas av hur den nationella lagstiftningen om uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd skulle komma att tillämpas och om det skulle bli aktuellt med en EU-gemensam ansats till exempel avseende hur ett återvändandeprogram skulle utformas.

³ Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta.

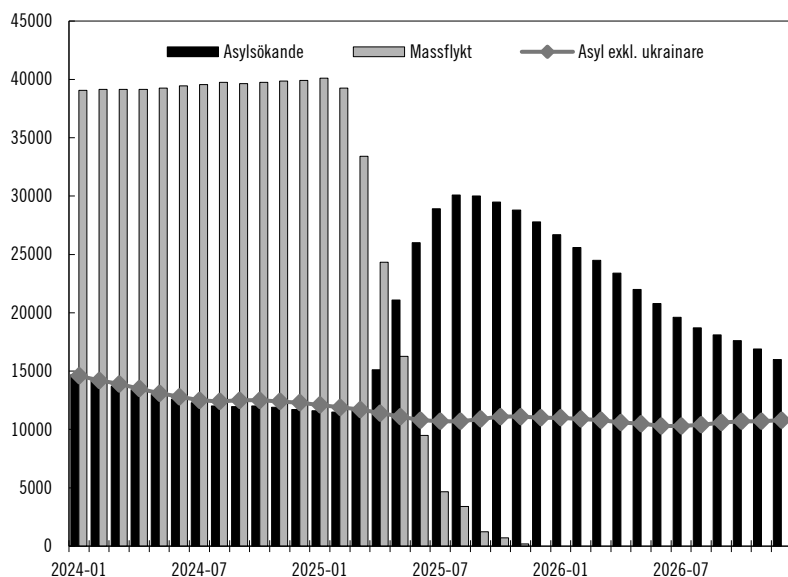
⁴ Migrationsverket (2024), Verksamhets- och utgiftsprognos 2024-02-05, s. 9.

⁵ Migrationsverket, Verksamhets- och utgiftsprognos 2023-10-23, s. 9.

Den 25 juni 2024 beslutade rådet att förlänga skyddet till och med den 4 mars 2026. Eftersom vistelsetiden nu blev längre än tre år har nu personer som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd i ett inledande skede börjat bli folkbokförda i Sverige. Personer som beviljas uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd skulle också kunna antas vistas här i mer än tre år och således bli folkbokförda. Regeringen har i propositionen *Förbättrade levnadsvillkor för utlänningar med tillfälligt skydd* (prop. 2023/24:151) föreslagit att det ska bli möjligt för personer med tillfälligt skydd som befinner sig i Sverige på flykt från Rysslands anfallskrig att folkbokföra sig tidigare än vad nuvarande reglering medger. Även om konflikten i Ukraina fortsätter och massflyktsdirektivet förlängts är antagandena om vad som ska hända med denna grupp framöver, och i vilken utsträckning personer tillhörande gruppen kommer att söka asyl, fortsatt behäftade med stor osäkerhet. Utredningen har därför valt att räkna på ett alternativt scenario där asylsökande som tidigare har haft tillfälligt skydd inte ingår.

Den officiella prognosen i februari 2024 över förväntat antal asylsökande till Sverige baseras på gällande lagstiftning och geopolitiska villkor. Prognosen gjordes innan det tillfälliga skyddet enligt massflyktsdirektivet förlängdes. En illustration över prognosutvecklingen finns i figur 15.1. Inflödet av de nästan 24 000 ukrainska asylsökande som väntades tillkomma i början av 2025 illustreras med svarta staplar, med en kulmen kring augusti och september samma år med drygt 30 000 asylsökande i genomsnitt i mottagningssystemet per månad. Prognosen sjunker sedan drastiskt, för att redan vid utgången av 2027 vara nere på drygt 16 000 asylsökande per månad. På motsvarande sätt som antalet asylsökande väntades öka drastiskt under 2025, sjunker antalet skyddssökande enligt massflyktsdirektivet, för att vid utgången av 2025 inte omfatta någon. Eftersom det handlade om en kortvarig puckel skulle det få en oproportionerlig påverkan på de beräknade kostnaderna för förslaget om dessa asylsökande inkluderades, bland annat mot bakgrund av den osäkerhet som råder om vad som händer när det tillfälliga skyddet löper ut. Även om ökningen av asylsökande på grund av att det tillfälliga skyddet upphör nu är skjutet på framtiden finns av samma skäl fortsatt inte anledning att inkludera dessa.

Figur 15.1 Prognos över antal asylsökande, personer med tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet samt asylsökande exklusive ukrainska asylsökande för åren 2024–2026



realiserats till lag. Konsekvensen av detta är att utredningen riskerar att överskatta antalet asylsökande i konsekvensberäkningarna.

För utredningens vidkommande är dock villkoren i Migrationsverkets utgifts- och verksamhetsprognos från den 5 februari 2024 basen för utredningens beräkningar, med undantag för antalet asylsökande som utgår från ett alternativt scenario som redovisas i tabell 15.1.

Tabell 15.1 Migrationsverkets prognos över antalet asylsökande

Prognosperiod	2024	2025	2026	2027
Inskrivna personer i Migrationsverkets mottagning i genomsnitt, Asylprocess (a)	13 100	11 200	10 600	11 000

Anm. En för utredningen framtagen alternativ prognos och beräkningsantaganden över asylsökande, exkluderat potentiella asylsökande bland ukrainare som finns i Sverige med tillfälligt skydd. Värdena är exklusive ensamkommande barn, förvarstagna och avvikna. Värdena för år 2026 och 2027 ska betraktas som räkneexempel.

Källa: Migrationsverket.

15.3 Ekonomiska konsekvenser för staten

I arbetet med att bedöma förslagens offentligfinansiella konsekvenser har utredningen använt underlag från främst Migrationsverket. Andra myndigheter som direkt berörs är Polismyndigheten, Kriminalvården, länsstyrelserna, Skatteverket, Statens servicecenter och domstolsväsendet. Utredningen har i sina kontakter med Migrationsverket fått en tydlig bild av att en exakt beräkning av de förväntade kostnaderna är svår att göra främst på grund av att de underliggande prognoserna avseende asylsökande till Sverige är osäkra, sett över flera år. Vidare har utredningen inte i uppdrag att föreslå exakt hur mottagandet ska utformas eller var asylboenden ska lokaliseras, vilket bidrar till att endast indikativa kostnader kan uppskattas. Utredningens kostnadsberäkningar ska i ljuset av de osäkerhetsfaktorer som föreligger ses som uppskattningar utifrån de gällande villkor utredningen har i sitt uppdrag.

15.3.1 Migrationsverket

Migrationsverket har av naturliga skäl en central roll som ansvarig myndighet för asylmottagandet i Sverige. Den nyordning som utredningen föreslår kommer att ha effekter som påverkar de asylsökandes

villkor i Sverige. Den föreslagna centraliseringen av mottagandet kommer även ge långtgående effekter på Migrationsverkets verksamhet.

Utredningen bedömer att de samlade åtgärder som föreslagits kommer få till följd att i princip samtliga personer som har sökt asyl bor på asylboende. Det kommer dock även fortsättningsvis att finnas asylsökande som ordnar boende på egen hand, till exempel i de särskilda fall då en asylsökande omfattas av ett undantag från villkoret att bo på asylboende för att ha rätt till dagersättning och särskilt bidrag. Det kan också förekomma att asylsökande väljer att bo i eget boende, trots förlorad rätt till dagersättning och särskilt bidrag.

Mot bakgrund av vad som anges i utredningens tilläggsdirektiv (dir. 2023:93), utgår utredningen också från att boendena för personer som har sökt asyl huvudsakligen kommer att bestå av större anläggningar som etableras på ett fåtal orter. Förslagen gäller inte ensamkommande barn, som även fortsättningsvis ska anvisas till en kommun. Utredningen har inte i uppgift att lämna förslag om vare sig utformningen av eller lokaliseringen av asylboenden, samtidigt är det ofrånkomligt att inte i viss mån beakta detta. Ett mer centraliserat asylmottagande och ett utökat ansvar för boende under asylprocessen betyder att det uppdrag som myndigheten har utvidgas. Även om asylboenden redan i dag erbjuds asylsökande kommer en nyordning där samtliga asylsökande väntas bo på asylboende kräva en större anpassning utifrån olika gruppers behov. Att asylboenden organiseras som mottagande- och återvändandecenter kräver troligtvis också mer personal. Tanken är samtidigt att omläggningen i längden ska effektivisera asylprocessen och leda till kortare handläggningstider.

Befintliga och prognostiserade platser i asylboenden och dess kostnader

Med utredningens förslag ska staten genom Migrationsverket fortsatt ha ansvaret för asylmottagandet i Sverige och fortsättningsvis även ha det huvudsakliga ansvaret för att ordna asylboenden. De asylsökande ska inte erbjudas möjlighet att bo i eget boende, utan ska ha en skyldighet att bo på asylboende för att kunna ta del av grundläggande mottagningsvillkor.⁷ Detta innebär att staten kommer att ha ett helhetsansvar för asylsökandes boenden, vilket kommer öka kra-

⁷ Utredningen argumenterar kring för- och nackdelar rörande rådande boendevillkor för asylsökande i delbetänkandet (SOU 2022:64).

ven på boendenas utformning för att kunna erbjuda alla asylsökande en trygg och säker plats att bo på.

Lägenhetsboende utgör för närvarande den vanligaste boendeformen som Migrationsverket erbjuder asylsökande. Drygt två tredjedelar av myndighetens 15 000 basbostäder är enskilda lägenheter. Migrationsverket har i arbetet med att förbereda för ett reformerat mottagningssystem utifrån utredningens tidigare förslag⁸ och att genomföra regeringens uppdrag om att införa återvändandecenter aviserat att myndigheten ämnar ändra sammansättningen av bostadsbeståndet. Enligt myndigheten ska andelen kollektiva boendelösningar utökas och andelen lägenheter minska.⁹

Kollektiva boendelösningar är enklare att koncentrera till några få geografiska platser, vilket boende i enskilda lägenheter inte tillåter på samma sätt. Vid utgången av 2027 väntas därför sammansättningen av myndighetens boendebestånd vara det omvända mot nuläget, då omkring två tredjedelar av Migrationsverkets basbostäder väntas vara kollektiva boendelösningar och resterande lägenheter.¹⁰ I tabell 15.2 går det att följa hur Migrationsverket avser att ändra sammansättningen av sitt boendebestånd under prognosperioden, där genomsnittligt antal boendeplatser per boendeform redovisas. Vid ingången av 2024 är drygt två tredjedelar lägenhetsboenden, men andelen sjunker för att redan vid prognosperiodens utgång 2027 vara nere på en tredjedel.

Tabell 15.2 Migrationsverkets prognostiserade behov av platser i asylboenden för åren 2024–2027

	2024	2025	2026	2027
Anläggningsboende (ABO)	15 100	16 600	15 400	15 000
– varav bostadslägenheter (ABE)	8 700	7 600	5 800	5 000
– varav kollektiva anläggningar (ABK)	2 500	3 300	4 000	4 000
– varav ankomster och utresor (ABI/ABU)	800	1 400	1 500	1 500
– varav upphandlade tillfälliga bostäder (ABT)	600	2 000	2 100	2 500
– varav återvändandecenter (ÅVC)	1 600	2 000	2 000	2 000
– varav bostäder massflyktingar egen regi (UA)	900	300	0	0

Källa: Migrationsverkets verksamhets- och utgiftsprognos (2024-02-05).

⁸ Se Regeringen (2024c), *Uppdrag att förbereda för ett reformerat mottagningssystem* (2024-03-07), dnr Ju2024/00608.

⁹ Migrationsverket (2024a), *Utgifts- och verksamhetsprognos* (2024-02-05), s. 24.

¹⁰ Migrationsverket Verksamhets- och utgiftsprognos (2023-10-26), s. 23.

Kostnaden för en boendeplats på asylboende beror på vilken sorts asylboende det rör sig om och ersätts i schabloner. I tabell 15.3 redovisas de vanligaste schablonkostnaderna för olika boendeformer, vilket också utgör en bas för Migrationsverkets Verksamhets- och utgiftsprognoser. Kostnaden som avses här är i princip att likna med hyreskostnader, där administrativa kostnader som bland annat inkluderar Migrationsverkets personal i regel är exkluderade.¹¹

Tabell 15.3 Schablonkostnader per plats vid Migrationsverkets olika former av asylboenden

Boendeform (anslagspost 1.2:3)	Enhetskostnad/dygn/person
Bostadslägenheter (ABE)	70 kr
Kollektiva anläggningar (ABK)	240 kr
Kollektiva anläggningar ankomster och utresor (ABI/ABU)	220 kr
Upphandlade tillfälliga bostäder (ABT)	600 kr
Återvändandecenter (ÅVC)	400 kr
Bostäder massflyktingar egen regi (UA)	300 kr

Anm. Underlagsmaterial till Verksamhets- och utgiftsprognos 2024-02-05.

Källa: Migrationsverket (2024a).

Vid ingången av år 2024 var två tredjedelar av de asylboenden som Migrationsverket har lägenheter, vilka ersätts med upp till 70 kronor per dygn.¹² Kollektiva boenden, som används både som ankomst- och utreseboenden samt mer varaktiga boenden under asylutredningen ersätts med 220–240 kronor per dygn. För att parera att behovet av asylboenden kan vara oförutsägbart under åren, upphandlar Migrationsverket tillfälliga boenden som har en schablonkostnad på 600 kronor. Dessa boenden är boenden som Migrationsverket har option att kunna använda vid tillfälliga behovstoppar, men som inte ska vara en del av basutbudet av boenden. Under 2023 fick Migrationsverket i uppdrag att inrätta återvändandecenter som ska erbjudas alla personer med verkställbara av- eller utvisningsbeslut samt beslut om överföring enligt Dublinförordningen. Återvändandecenter ska bidra till ett mer intensivt arbete i återvändandeprocessen genom att samla de

¹¹ Kostnaden för de upphandlade tillfälliga bostäderna och även för de återvändandecenter som är under uppbyggnad har en viss administrativ del i sin schablonkostnad.

¹² Lägenheternas hyra styrs av bruksvärderregeln som finns i 12 kap. 55 § jordabalken, detta innebär att hyresvärdar inte är fria att sätta sin hyra helt fritt. En reglerad hyressättning har inneburit att lägenhetsalternativen för asylboenden blivit så mycket billigare i jämförelse med kollektiva boenden. Detta diskuterar utredningen även i SOU 2022:64, s. 279.

som ska återvända och bedriva aktivt motivations- och informationsarbete för att förmå fler att följa gällande beslut.¹³

Kostnaden för återvändandecenter beräknas utifrån en schablon på 400 kronor per dygn som antogs av Migrationsverket efter att utredningen i sitt delbetänkande (SOU 2022:64 s. 279) arbetade med denna schablon.¹⁴ I utredningens schablonskonstruktion inkluderas 120 kronor i administration, vilket till stor del antogs skulle utgöras av personalkostnader. I Migrationsverkets prognosredovisningar är kostnaden för återvändandecenter fortsättningsvis 400 kronor. Efter samtal med företrädare för Migrationsverket ska denna kostnad numera dock endast omfatta kostnaden för asylboenden och administrativa kostnader är en tillkommande kostnad.

Totalt väntas asylboendena kosta Migrationsverket drygt 5 miljarder kronor för perioden 2024–2027, exklusive tillkommande personalkostnader, se tabell 15.4. Även om myndigheten tar höjd för att de förslag utredningen lämnat i delbetänkandet (SOU 2022:64) kommer medföra en större efterfrågan på asylboende är aktuella prognoser över asylboenden och dess kostnader i underkant. Detta är myndigheten medveten om och verket har i sin prognos, utöver kostnaden för befintliga boenden, även budgeterat för kommande kostnader för boenden som i dagsläget inte finns eller för ombyggnationer av befintliga boenden. Detta har utredningen valt att kalla prospekterade kostnader för kommande boenden i tabellen. Myndigheten beräknar att kostnaderna kommer öka med drygt 1,3 miljarder under prognosperioden för nya boenden och förändringar av befintliga boenden för att möta kommande behov.

¹³ Se Migrationsverket (2023b), Redovisning av uppdrag att påbörja inrättandet av återvändandecenter, dnr 1.1.2-2023-10489.

¹⁴ Migrationsverket (2023c), Redovisning av uppdrag om införande av Återvändandecenter (Ju2022/02319), s. 12.

Tabell 15.4 Prognostiserade kostnader för Migrationsverkets olika former av asylboenden

Prognosperiod	2024	2025	2026	2027	Summa
Inskrivna personer i Migrationsverkets mottagning i genomsnitt, Asylprocess (a)	13 100	11 200	10 600	11 000	
Antal boendeplatser i asylboende enligt prognos	15 100	16 600	15 500	15 000	
Kostnader för asylboenden enligt Migrationsverket (i mnkr)	954	1 347	1 368	1 438	5 107
Prospekterade kostnader för kommande boenden (b) (i mnkr)	180	350	390	390	1 310
Totala kostnader för asylboenden (i mnkr)	1 134	1 697	1 758	1 828	6 417

Anm. a) Migrationsverkets alternativa prognos över asylsökande som är exkluderat skyddsökande med tillfälligt skydd, b) summan av posterna: Statliga boenden för asylsökanden m.m., Avvecklings-/återställningskostnader och Investeringskostnader tillfälliga bostäder.
Källa: Migrationsverket (2024), underlagsmaterial till Verksamhets- och utgiftsprognos 2024-02-05.

Växlingen i boendebeståndet genom att gå från lägenhetsboenden till att centrera boenden i kollektiva center har flera konsekvenser som utredningen återkommer till. Den direkta och kanske mest noterbara är att det kommer innebära en mångdubbling av kostnaden för asylboenden – redan innan utredningens förslag beaktas eller realiseras.

Behov av asylboenden och kostnader för boenden med utredningens förslag

Utredningens förslag innebär att behovet av platser på asylboenden ökar främst genom att alla asylsökande ska bo på asylboende och genom den förändrade rätten till bistånd. Den förändrade biståndsrätten innebär att vuxna personer utan barn med ett avlägsnande-beslut ska erbjudas plats på asylboende, vilket inte är fallet i dag. Så som redogjorts för i avsnitt 15.2.2 utgår utredningen från en alternativ prognos över asylsökande, där asylsökande som tidigare har haft tillfälligt skydd inte ingår, för att beräkna hur många platser som behövs för att kunna erbjuda alla asylsökande boende på asylboende. Utredningen har inte i uppdrag att lämna förslag om hur asylboendena ska utformas eller var de ska placeras. Att alla asylsökande ska bo på asylboende påverkar samtidigt behovet av olika typer av asylboenden beroende på hur många asylsökande som väntas finnas i de olika faserna under asylprocessen.

Förenklat kan asylprocessen delas upp i tre faser: inskrivning, utredning och uppehållstillstånd alternativt återvändande. Migrationsverket erbjuder olika typer av asylboenden under dessa faser. Exem-

pelvis erbjuds ankomstboenden i samband med att en asylsökande skrivs in. Under utredningsfasen erbjuds boende i en lägenhet eller i ett kollektivt boende. Om den asylsökande får ett avvisnings- eller utvisningsbeslut erbjuds plats på ett återvändandecenter. En ny form av boende blir enligt utredningens förslag också de boenden som kommunerna ska ordna för personer som har flyttat dit efter anvisning enligt bostättningslagen och som fortsätter att omfattas av mottagandelagen.

Utredningen föreslår att mottagandelagen ska gälla från och med den 1 oktober 2026. Det är alltså först från denna tidpunkt som utredningens förslag får ett genomslag på mottagandet. Enligt Migrationsverkets prognoser förväntas under 2026 och 2027 omkring 900 asylsökande årligen finnas i inskrivningsfas¹⁵, vilket redovisas i tabell 15.5. Omkring 4 700 respektive 5 100 personer väntas under 2026 och 2027 finnas i utredningsfas. Omkring 5 000 personer årligen väntas under samma år finnas i återvändandefas.

Behovet av boendeplatser kan beräknas genom att ta hänsyn till hur många asylsökande som finns i respektive fas samt belägningsgraden för de olika boendeformerna. Migrationsverket tillämpar en belägningsgrad på 57 procent för ankomstboenden (ABI/ABU). Detta innebär att myndigheten uppskattar att det behövs drygt 1 500 boenden för de omkring 900 asylsökande som man förväntar sig att ta emot 2026. Den förhållandevis låga belägningsgraden motiveras med att det ger myndigheten en beredskap att möta snabba behovsförändringar. För andra typer av asylboenden som lägenhetsboenden (ABE) eller kollektiva boenden (ABK) samt tillfälliga upphandlade boenden används en högre belägningsgrad på 87 procent. Dessa boendeformer erbjuds främst under utredningsfasen. För asylsökande i en återvändandefas erbjuds boende i ett återvändandecenter (ÅVC), vilket har en belägningsgrad om 70 procent.

Utredningen uppskattar att det kommer behövas drygt 7 100 platser på återvändandecenter för att möta behov från de omkring 5 000 personer som väntas finnas i återvändandefas när mottagandelagen träder i kraft 2026. Detta är 5 100 platser fler än vad Migrationsverket prognostiserat för. Utredningen bedömer att det inte är rimligt att anta att Migrationsverket ska kunna bygga ut antalet platser i återvändandecenter i den omfattning som krävs före mottagande-

¹⁵ Migrationsverket prognostiserar ett behov av 1 500 ankomstbostäder under 2026 respektive 2027, vilket med en belägningsgrad om 57 procent motsvarar 855 personer.

lagens ikraftträdande 2026. I tabell 15.5 beräknas kostnaden för utredningens förslag för platser i återvändandecenter dels utifrån en ökning av antalet sådana boendeplatser under 2026 och 2027 jämfört med Migrationsverkets prognos, dels utifrån att tillfälligt upphandlade bostäder nyttjas.¹⁶

I tabell 15.5 redovisas behov av platser i asylboenden samt dess indikativa kostnader baserat på utredningens förslag om alla asylsökande väntas bo på asylboenden och att fler ska omfattas av biståndsrätten. Eftersom asylsökande primärt ska bo på mottagningscenter som i huvudsak ska vara kollektiva boenden, utgår utredningen i beräkningen från att antalet platser i lägenhetsboenden minskar till omkring 15 procent av boendekapaciteten för 2026 och 2027. Detta kan jämföras med de 30 procent lägenhetsboenden som Migrationsverket prognostiserar för vid utgången av 2027. Även antalet platser på återvändandecenter ökas för att på sikt kunna erbjuda alla personer med ett avlägsnandebeslut en plats på ett återvändandecenter.

Utredningen uppskattar kostnaden för utredningens förslag om att alla asylsökande ska bo på asylboende till cirka 1,6 miljarder kronor under 2026 respektive 2027. Det är 235 respektive 172 miljoner kronor mer än vad Migrationsverket uppskattat för samma period. Som redovisas i tabell 15.4 har Migrationsverket dock cirka 390 miljoner kronor i prospekterade kostnader för kommande boenden för åren 2026 respektive 2027, vilket gör att det finns täckning för utredningens förslag i Migrationsverkets ekonomiska planering. På sikt väntas kostnaden för asylboendena minska till omkring 1,5 miljarder kronor årligen, vilket framför allt beror på att återvändandecenter kommer vara utbyggda men också på att användningen av tillfälliga boenden väntas fasas ut.

¹⁶ Antalet platser i återvändandecenter och tillfälligt upphandlade bostäder baseras på att det är 5 000 personer som ska erbjudas plats. Observera att de två olika boendeformerna beräknas utifrån två olika beläggningsgrader, varför antalet platser i återvändandecenter ökar på sikt.

Tabell 15.5 Uppskattad kostnad för boenden med utredningens förslag

Prognosperiod	2026	2027	Lång sikt	Andel
Inskrivna i Migrationsverkets mottagning i genomsnitt, Asylprocess*	10 600	11 000		
– varav i inskrivningsfas (a)	900	900		
– varav utredningsfas (b)	4 700	5 100		
– varav återvändandefas (c)	5 000	5 000		
Behov av boendeplatser	14 200	14 700	15 000	
Behov av boendekapacitet enligt utredningens förslag				
– varav bostadslägenheter (ABE) (a)	2 300	2 300	2 300	15 %
– varav kollektiva anläggningar (ABK) (a)	4 000	4 000	4 000	27 %
– varav ankomster och utresor (ABI/ABU) (b)	1 500	1 500	1500	10 %
– varav upphandlade tillfälliga bostäder (ABT)(a)	1 900	1 000	0	
– varav återvändandecenter (ÅVC) (c)	2 000	2 000	7 200	48 %
– varav extra platser i återvändandecenter enligt utredningens förslag	2 500	3 900		
Totalt antal boenden:	14 200	14 700	15 000	
Boendekostnad (i mnkr)				
– varav bostadslägenheter (ABE) (a)	59	59	59	
– varav kollektiva anläggningar (ABK) (a)	350	350	350	
– varav ankomster och utresor (ABI/ABU) (b)	120	120	120	
– varav upphandlade tillfälliga bostäder (ABT)(a)	416	219		
– varav återvändandecenter (ÅVC) (c)	292	292	1 051	
– varav extra platser i återvändandecenter enligt utredningens förslag	365	569		
Totalt i mnkr.	1 603	1 610	1 581	
Utredningens tillkommande kostnader i mnkr**	235	172		

Anm.* Migrationsverkets alternativa prognos exkluderat skyddssökande med tillfälligt skydd.
** Utredningens kostnader i jämförelse med Migrationsverkets prognostiserade kostnader som redovisas i tabell 15.4. (a) beläggningsgrad om 87 procent. (b) beläggningsgrad om 57 procent. (c) beläggningsgrad om 70 procent.
Källa: Migrationsverket, underlagsmaterial till Verksamhets- och utgiftsprognos 2024-02-05 samt utredningens förslag och egna beräkningar. Anm. a) Migrationsverkets alternativa prognos exkluderat skyddssökande med tillfälligt skydd.

Beräkningarna ska ses som indikation på vad utredningens förslag kan komma att kosta i drift i form av hyra. Till detta tillkommer uppstartskostnader som rör anskaffning, ombyggnation och anpassningar som varierar beroende på anläggningarnas skick, storlek och läge. Migrationsverket uppskattar kostnaden för ombyggnationer av anläggningar till ovan nämnda återvändandecenter till omkring 15 000 kronor per kvadratmeter eller omkring 100 000 kronor per boendeplats.¹⁷ Utredningen gör inga andra bedömningar i detta avseende, utan uppskattar att kostnadsbilden går att applicera på utredningens förslag. Om Migrationsverkets 15 000 boenden ska anpassas

¹⁷ Migrationsverket (2023), Redovisning av uppdrag om införande av Återvändandecenter (Ju2022/02319), s. 12.

till nya villkor motsvarar det en uppstartskostnad på upp till 1,5 miljarder kronor. Som nämnts ovan har Migrationsverket i sin ekonomiska prognos redan tagit höjd för utredningens förslag genom att budgetera för prospekterade boenden, se tabell 15.4.

Att ställa om hela mottagandeverksamheten är en stor förändring för Migrationsverket bland annat genom ökat krav på kvalitet och geografisk centrering kring ett par orter i Sverige. Det är inte rimligt att omställningen kommer vara helt genomförd när mottagandelagen träder i kraft 2026. I sina återrappporter till regeringen av sitt uppdrag att etablera återvändandecenter uppger Migrationsverket att *”det är fleråriga planerings- och projekteringstider som gäller för anskaffning och anpassning eller nybyggnation av denna typ av bostäder.”*¹⁸ Utredningen bedömer dock att Migrationsverket på sikt kommer kunna erbjuda asylsökande plats på reguljära asylboenden när de tillfälliga upphandlade asylboendeplatserna har fasats ut. I tabell 15.5 redovisas den långsiktiga boendekapaciteten och de uppskattade kostnaderna på lång sikt.

Utöver Migrationsverkets asylboenden är en ny form av boende enligt utredningens förslag de boenden som kommunerna ska ordna för personer som har flyttat dit efter anvisning enligt bosättningslagen och som fortsätter att omfattas av mottagandelagen (se avsnitt 8.5.2). Det boende som kommunen ordnar ska, liksom övriga asylboenden, vara möblerat och kostnadsfritt för personer som saknar egna medel. Kommunerna ska i sin tur ha rätt till ersättning för kostnaden från Migrationsverket (se avsnitt 8.5.3 och 10.2.9). Det finns skäl att utgå från att handläggningstiderna för folkbokföringsärenden för målgruppen kommer att gå snabbare framöver till följd av ett förbättrat informationsutbyte mellan Migrationsverket och Skatteverket. I många fall bör de som anvisas enligt bosättningslagen kunna bli folkbokförda innan de flyttar till kommunen, och annars bör det i vart fall röra sig om en mycket begränsad period mellan flytt och folkbokföring. Utredningen bedömer att förslaget innebär en tillkommande kostnad som är osäker.

¹⁸ Migrationsverket (2023), Redovisning av uppdrag om införande av Återvändandecenter (Ju2022/02319), s. 11.

Jämförelse mellan utredningens båda förslag

I utredningens båda betänkanden (delbetänkandet SOU 2022:64 och det nu aktuella betänkandet) föreslås åtgärder som väntas leda till att fler asylsökande ska bo på asylboenden. Den gemensamma konsekvensen av utredningens olika förslag är att det kommer påverka Migrationsverkets asylboenden både till antal och form.

I delbetänkandet från 2022 föreslog utredningen att antalet asylboenden kraftigt skulle byggas ut och att boendeformerna skulle kvarstå, där lägenhetsboenden föreslogs dominera framför kollektiva boendelösningar. De av Migrationsverkets prognostiserade 15 000 asylboendena föreslogs utökas med drygt 8 500 boendeplatser för att kunna erbjuda cirka 85 procent av de prognostiserade asylsökande en boendeplats på ett asylboende för prognosåren 2023–2025. Delbetänkandet utgick från rådande prognosvillkor som antog att en betydande andel av de ukrainska medborgare som tagit sin tillflykt till Sverige och getts tillfälligt skydd med stöd av massflyktsdirektivet skulle söka asyl när det tillfälliga skyddet förväntades löpa ut 2025. Detta antagande bidrog till att prognoserna över asylsökande förväntades öka kraftigt under prognosperioden, vilket i sin tur föranledde att utredningen föreslog en kraftig utbyggnad av antalet asylboenden. Kostnaden för asylboenden under prognosperioden prognostiserades till cirka 2,6 miljarder för åren 2023–2025. Utredningens utökade asylboenden uppskattades enligt förslaget i delbetänkandet till en genomsnittlig årlig kostnad om cirka 450 miljoner för prognosperioden, se tabell 15.6.

Tabell 15.6 Uppskattade kostnader av utökat behov av asylboenden enligt SOU 2022:64

Migrationsverkets prognos (2022:3)	2023	2024	2025	Genomsnitt	Summa
Migrationsverket					
Asylboenden enligt prognos	15 000	15 000	14 500	15 000	44 500
Prognostiserade kostnader (i mnkr)	1 060	840	730	880	2 630
Utredningens uppskattade behov av tillkommande					
– asylboendeplatser*	4 000	9 600	11 800	8 500	25 400
– kostnader (i mnkr)**	210	510	630	450	1 350
Total kostnad	1 270	1 350	1 360	1 330	3 980

Anm. * Delbetänkandet antar att asylboendenas form till 66 % är lägenhetsboenden och resterande 33 % är kollektiva boendelösningar. ** Lägenhetsboenden beräknas med en schablon på 200 kronor per dygn och kollektiva boendelösningar till 400 kronor per dygn. I beräkningen reduceras schablonen med 120 kronor per dygn för båda boendeformer för att exkludera förvaltningskostnader.

Källa: Migrationsverket (2022) samt utredningens förslag och beräkningar.

I schablonen som utredningen tillämpade i delbetänkandet 2022 uppskattades tillkommande förvaltningskostnader till 120 kronor per dag, vilka är exkluderade i tabell 15.6 men redovisas i tabell 15.7.

Tabell 15.7 Tillkommande förvaltningskostnader i miljoner kronor enligt SOU 2022:64

Tillkommande förvaltningskostnader	2023	2024	2025	Genomsnitt	Summa
Tillkommande boenden	4 000	9 600	11 800	8 500	25 400
Förvaltningskostnader 120 kr/dag	180	420	520	370	1 120

Källa: Utredningens beräkningar och antaganden.

Den totala kostnaden för att bygga ut asylboenden enligt förslaget i delbetänkandet uppskattades till drygt 2,5 miljarder (1 350 miljoner kronor för tillkommande asylboenden och 1 120 miljoner kronor för utökat förvaltningsanslag) för prognosperioden eller till strax över 800 miljoner per år.

I detta betänkande har utredningens uppdrag delvis förändrats från att ge förslag som ska få fler asylsökande att *välja* att bo på asylboenden under sin asylprocess, till att asylsökande *ska* bo på asylboenden. Till skillnad från tidigare prognoser väntas antalet asylsökande nu även förbli kring 11 000 asylsökande under åren 2024–2027. Det främsta skälet till den förändrade prognosen är att skyddssökande från Ukraina med tillfälligt skydd inte längre räknas med som potentiella asylsökande när villkoren för tillfälligt skydd väntas löpa ut. De asylboenden som redan finns i Migrationsverkets bestånd uppskattas räcka i antal för utredningens förslag – men sammansättningen av boendeformerna föreslås ändras till förmån för mer kollektiva boenden. Regeringen har aviserat att mottagningen ska ske vid mottagandecenter och att asylsökande som får ett av- eller utvisningsbeslut ska erbjudas plats på ett återvändandecenter, center som i huvudsak kommer bestå av kollektiva boenden. Migrationsverket har redan börjat förändra sammansättningen av boenden i sitt boendebestånd. Andelen platser i lägenhetsboenden kommer minska från dagens cirka 70 procent till 30 procent vid utgången av 2027. Förändringen sker till förmån för kollektiva boenden som ökar med motsvarande procentsatser, från cirka 30 procent till 70 procent vid utgången av 2027.

I tabell 15.5 redogör utredningen för skillnaden mellan de kostnader för asylboenden som följer av utredningens förslag och de kostnader för boenden som följer av Migrationsverkets prognos i feb-

ruari 2024 genom posten ”utredningens uppskattade behov av tillkommande kostnader”. Det är främst minskningen av lägenhetsbestånden samt kraftigt ökade platser i återvändandecenter som skiljer utredningens förslag från Migrationsverkets prognos.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att förslagen bidrar till direkta ökade boendekostnader på cirka 200 miljoner kronor per år för 2026 och 2027. Skillnaden kan komma att bli mindre, vilket är avhängigt hur många asylsökande som faktiskt kommer till Sverige, vilket i sin tur påverkar hur många av de tillfälligt upphandlade boenden Migrationsverket kommer behöva nyttja. Kommer det färre asylsökande än vad som prognostiserats kommer kostnaden att öka mindre på grund av att färre tillfälliga boenden kommer användas, då dessa bara kostar om de används.

En jämförelse mellan utredningens förslag i delbetänkandet och i detta slutbetänkande är inte helt enkel att göra, då villkoren för de båda beräkningarna är skilda. Både utifrån antalet asylsökande som väntas komma och eftersom förslagen i delbetänkandet respektive slutbetänkandet utgår från olika villkor rörande vilka boendeformer som Migrationsverket bör ha som asylboenden – vilket i sin tur påverkar kostnadsbilden för boendena. Vidare har utredningens delbetänkande och uppdrag påverkat Migrationsverkets senare prognoser, vilket gör det än svårare – då det inte finns ett rent noll-alternativ att utgå ifrån.

Uppskattade administrativa kostnader av utredningens förslag

Migrationsverkets förvaltning kostade under 2023 drygt 4,7 miljarder kronor, vilket är drygt en tredjedel av de förbrukade anslagen som Migrationsverket förfogade över under samma år. Andra stora utgiftsposter är ersättningar och bostadskostnader samt ersättningar till kommuner vid asylmottagande. Av de förvaltningsanslag som gick till Migrationsverket som myndighet utgjordes cirka 77 procent av personalkostnader och merparten av resterande del av olika driftkostnader.¹⁹

Om alla asylsökande väntas bo på asylboenden kommer större krav ställas på boendena att svara upp för att tillgodose de olika behov asylsökande har, även i termer av att kunna garantera säkerhet

¹⁹ Migrationsverket (2024), Årsredovisning 2023, s. 24 ff.

och service. I arbetet med att utveckla och etablera återvändandecenter anger Migrationsverket att myndigheten behöver ha personal på plats under kontorstid, dels boendepersonal som sköter flyttar, transporter och har sökandekontakt i vardagsfrågor, dels handläggare som genomför återvändandesamtal och ombesörjer återvändandeadministration. Myndigheten anser att det är för tidigt att bedöma hur återvändandecenter påverkar framtida behov av personalresurser, men menar att kostnaderna för personal kommer att öka i takt med ökad belägningsgrad och ökad verksamhet i centren. Om eget boende upphör som boendeform och ersätts med kollektiva boenden anser Migrationsverket vidare att det troligtvis kommer krävas än mer personal än vad som finns i dag.²⁰

Utredningen gör ingen annan bedömning när det gäller hur förslaget om att alla asylsökande ska bo på asylboenden kommer påverka behovet av personal. Mot bakgrund av att det inte ligger i utredningens uppdrag att föreslå hur boenden ska utformas, är det inte möjligt att uppskatta vilken sorts personal eller tidsåtgång som kommer att krävas. Utredningen bedömer dock att fler kollektiva boenden och fler asylsökande i asylboende kommer öka behovet av servicepersonal och säkerhetspersonal.

En annan viktig aspekt i reformeringen av mottagningsvillkoren är att en mer koncentrerad mottagning också kan möjliggöra samlokalisering av personal. I dag har exempelvis förvaren hög personalomsättning. Om återvändandecenter, förvar och mottagningsverksamhet kan samlokaliseras kan de på sikt underlätta för Migrationsverket att behålla befintlig personalstyrka på berörda orter genom bland annat kompetensutvecklingsinsatser.²¹

Om rätten till bistånd ändras

Utredningens utvärdering av 2016 års lagändring av lagen om mottagande av asylsökande m.fl., där rätten till bistånd för asylsökande utan barn med ett av- eller utvisningsbeslut begränsades presenteras i kapitel 6. Enligt 2016 års lagändring skulle rätten till bistånd upphöra när utlänningens tidsfrist för frivillig avresa löper ut, eller när beslutet om avvisning eller utvisning får laga kraft, om beslutet inte

²⁰ Migrationsverket (2023), Redovisning av uppdrag att inrätta återvändandecenter (Ju2023/01593), Dnr 1.1.2-2023-10489 s. 44.

²¹ Migrationsverket (2024), Årsredovisning 2023, s. 39.

innehåller någon tidsfrist för frivillig avresa. Syftet med lagändringen var att frigöra resurser i form av boendeplatser på Migrationsverkets asylboenden. Därtill angavs att lagändringarna skulle bidra till att öka incitamentet för frivilligt återvändande. Utredningen drar slutsatsen att det inte går att belägga om lagändringen bidragit till att frigöra resurser i termer av boendeplatser i asylboenden. Statistiska tester på registerdata över återvändandeärenden vittnar om att sannolikheten att ett återvändandeärende avslutades med att den asylsökande lämnar landet självmant minskade efter lagändringen, vilket var tvärt emot lagändringens intention. Samma statistiska tester som gjordes för självmant återvändande gjordes för att skatta sannolikheten att avvika. Resultaten tyder på att kritikernas farhågor till viss mån beannades, eftersom sannolikheten att avvika ökade efter lagändringen, om än begränsat.

Eftersom lagändringen 2016 inte bedöms ha uppnått sitt syfte, föreslår utredningen att även vuxna utan barn som har verkställbart beslut om avvisning eller utvisning ska omfattas av mottagandelagen och ha rätt till bistånd under vissa villkor, till dess att de lämnar landet. I det följande redogörs för förslagets konsekvenser givet att alla ska bo på asylboenden. I kapitel 6 redogör utredningen för förslagets konsekvenser om dagens boendevillkor kvarstår.

Hur många kommer omfattas av biståndsrätten

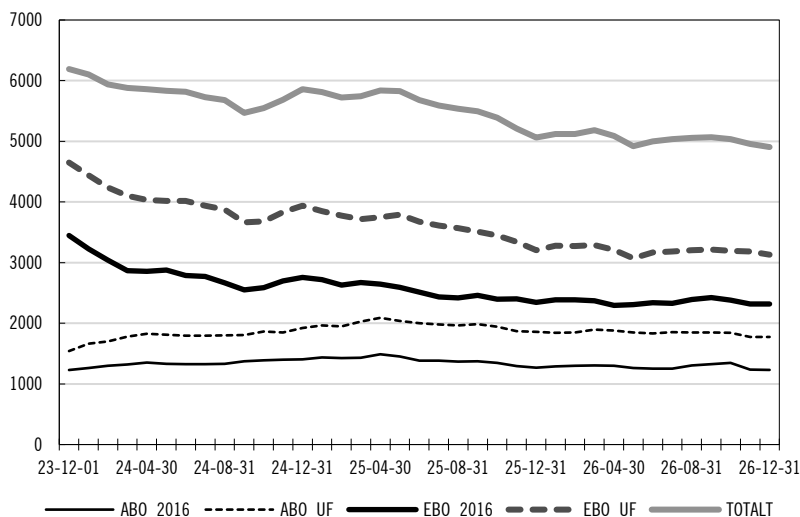
Basen för de uppskattade offentligfinansiella effekterna av utredningens förslag, bygger på Migrationsverkets prognos över återvändandeärenden, vilket presenteras mer ingående i kapitel 6. Kort kan dock nämnas att när en asylsökande får ett verkställbart avvisning- eller utvisningsbeslut öppnar Migrationsverket ett återvändandeärende. I figur 15.2 illustreras prognosen över hur många återvändandeärenden som väntas finnas i Migrationsverkets mottagningssystem under åren 2024–2026. De fyra nedre kurvorna är betingade utifrån om den asylsökande bodde på ett asylboende (ABO) eller om den asylsökande bodde i eget ordnat boende (EBO) vid tidpunkten när beslutet om avvisning eller utvisning blev verkställbart. Kurvorna *ABO_2016* och *EBO_2016* illustrerar hur många personer med ett återvändandeärende som har rätt till bistånd utifrån dagens lagstiftning.

Med utredningens förslag ska samtliga vuxna i återvändandeärenden erbjudas bistånd under vissa villkor till dess att de lämnar landet. I figuren illustreras utredningen förslag bland annat med kurvan *ABO_UF*, som visar hur många som uppskattas få rätt till bistånd av dem som vid tidpunkten för verkställighet av beslutet bodde på ett asylboende. Motsvarande gäller för dem med eget boende, där kurvan *EBO_UF* illustrerar utredningens förslag. Utredningens förslag medför att omkring 500 personer fler per år kommer att omfattas av biståndsrätten, eftersom gruppen som bor på asylboenden väntas öka från drygt 1 500 personer till cirka 2 000 personer per år. För dem som bor i eget boende är motsvarande ökning drygt 1 000 personer i snitt, med en ökning för 2024 från knappt 3 000 till nästan 4 000 personer.

Summan av kurvorna *ABO_UF* och *EBO_UF* är den heldragna grå kurvan *TOTALT*, som illustrerar alla som kommer omfattas av utredningens förslag. I figuren går att utläsa att antalet återvändandeärenden totalt väntas minska från omkring 6 000 i genomsnitt i början 2024 till omkring 5 000 i slutet av 2026. En av anledningarna till att Migrationsverket beräknar att antalet återvändandeärenden kan komma att minska är att färre söker sig till Sverige. En annan anledning är att återvändandeärenden enligt nuvarande ordning preskriberas efter fyra år, vilket även kan bidra till minskningen.

I detta sammanhang kan noteras att Utredningen om stärkt återvändandeverksamhet i januari 2024 föreslagit förändrade regler om preskription av avlägsnandebeslut (SOU 2024:10). Förslaget innebär att preskriptionstiden för avlägsnandebeslut ska börja löpa först vid tidpunkten då utlänningen lämnar landet i enlighet med beslutet och att preskriptionstiden som huvudregel ska vara fem år. Det innebär att om utlänningen aldrig lämnar Sverige i enlighet med beslutet så preskriberas inte avlägsnandebeslutet. Det innebär också att det inte längre kommer vara möjligt att göra en ny grundansökan om uppehållstillstånd under vistelsen i landet. Utredningen om stärkt återvändandeverksamhet anger att man inte kan uppskatta i hur stor utsträckning som en förändrad preskriptionsreglering i sig kan påverka det totala antalet verkställda avlägsnandebeslut. Samtidigt innebär förslaget att det inte blir mer förmånligt att stanna kvar i Sverige för att invänta att ett avlägsnandebeslut preskriberas och att det snarare skapas ett incitament att följa avlägsnandebeslutet eftersom preskriptionstiden då börjar löpa (SOU 2024:10 s. 130 f.).

Figur 15.2 Prognos över antal asylsökande i återvändandefas för åren 2024–2026, uppdelat på hur personen bor och om personen har rätt till bistånd med gällande lagstiftning respektive om rätten ändras i enlighet med utredningens förslag



Anm. För utredningen framtagna alternativa prognoser över asylsökande i återvändandefas, dessa exkluderar potentiella asylsökande bland skyddsökande med tillfälligt skydd.

Källa: Migrationsverket (2023-12-19).

Hur många förväntas ha rätt att bo på ett återvändandecenter?

Bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. består av en rätt till logi samt ekonomiskt stöd i form av dagersättning och särskilt bidrag. I det följande gör utredningen samma uppdelning som i kapitel 6, där kostnaden för att fler ska omfattas av en rätt att bo på asylboende uppskattas för sig och kostnad för ekonomiskt bistånden för sig.

Både utredningens förslag med åtgärder som väntas leda till att fler asylsökande ska bo på asylboenden och att alla vuxna som har meddelats ett avlägsnandebeslut ska omfattas av mottagandelagen och ha rätt till bistånd under vissa villkor, till dess att de lämnar landet – bidrar till att boendekostnaderna kommer att öka.

I tabell 15.8 redovisas den boendekostnad som Migrationsverket prognostiserat för nystartade återvändandecenter för perioden 2024–2027. Totalt antas dessa boenden kosta drygt 270 miljoner per år 2026 och 2027. Detta utifrån antagandet att asylsökande som under

asylutredningen bor på ett asylboende kommer att fortsätta göra det även efter ett avlägsnandebeslut, men då i Migrationsverkets återvändandecenter. Motsvarande resonemang för myndigheten kring de asylsökande som under asylutredningen valt att bo i eget boende, det vill säga att de kommer att fortsätta bo i eget boende även efter ett avlägsnandebeslut.

Tabell 15.8 Boendekostnad under rådande lagstiftning

År	Asylsökande*	Boendedygn i milj.	70-procentig beläggningsgrad i milj. dygn	Boende platser	Kostnad (400 kr/dygn) i mdkr
2024	1 350	0,489	0,699	1 900	0,28
2025	1 400	0,508	0,726	2 000	0,29
2026	1 300	0,469	0,670	1 900	0,27
2027	1 300	0,469	0,670	1 900	0,27

Anm.*Med asylsökande avses genomsnittligt antal i mottagningssystemet per månad som har ett återvändandeärende. Åren 2026 och 2027 ska ses som räkneexempel.

Källa: Migrationsverket (2023), underlagsmaterial till Redovisning av uppdrag att inrätta återvändandecenter (Ju2023/01593) dnr 1.1.2-2023-10489.

Med utredningens förslag antas alla asylsökande med ett avvisnings- eller utvisningsbeslut bo på ett återvändandecenter. Detta innebär att antalet platser på dessa center måste öka kraftigt, då antalet som ska få plats stiger från drygt 1 300 till omkring 5 000 personer per år, se tabell 15.9. Boendekostnaden väntas under 2026 därmed stiga från 270 miljoner kronor per år till 1 miljarder kronor per år. Om alla personer med ett avlägsnandebeslut ska erbjudas plats på ett återvändandeboende kommer den prognostiserade kostnaden för 2026, när mottagandelagen föreslås träda i kraft, stiga från 270 miljoner kronor till 1 miljard kronor.

Tabell 15.9 Boendekostnad med utredningens förslag

År	Asylsökande*	Boendedygn i milj.	70-procentig beläggingsgrad i milj. dygn	Boende platser	Kostnad (400 kr/dygn) i mdkr
2024	5 800	2, 12	3, 03	8 300	1,21
2025	5 600	2, 05	2, 92	8 000	1,17
2026	5 000	1, 84	2, 63	7 150	1,05
2027	5 000	1, 84	2, 63	7 150	1,05

Anm.*Med asylsökande avses genomsnittligt antal i mottagningssystemet per månad som har ett återvändandebeslut. Åren 2026 och 2027 ska ses som räkneexempel.

Källa: Migrationsverket (2023-12-19), underlagsmaterial till Redovisning av uppdrag att inrätta återvändandecenter (Ju2023/01593) dnr 1.1.2-2023-10489.

Beräkningarna ovan baseras på prognoser som utredningen fått av Migrationsverket i december 2023. Beräkningarna utgår ifrån att antalet personer som väntas bo på ett återvändandecenter motsvarar antalet personer som vid tidpunkten för ett verkställbart avvisnings- eller utvisningsbeslut bodde på ett asylboende. De personer som vid tiden för avlägsnandebeslutet ordnade sitt eget boende antogs av Migrationsverket även fortsatt bo i eget boende. Efter detta har regeringen i regleringsbrevet för 2024 breddat Migrationsverkets uppdrag så att samtliga som fått avslag på överklagande från migrationsdomstolen ska erbjudas plats i ett återvändandecenter. Det betyder att Migrationsverket ska kunna erbjuda alla plats vid återvändandecenter oavsett tidigare boendeform och drygt en månad tidigare än vad som är fallet i dag. Enligt gällande biståndsregler har vuxna utan barn samtidigt ingen rätt till boende efter att avlägsnandebeslutet vunnit laga kraft eller tidsfristen för frivillig avresa löpt ut har. Att personer med avlägsnandebeslut blir aktuella för återvändandecenter cirka en månad tidigare än vad som är fallet i dag betyder att behovet av platser på dessa center ökar med cirka 214 000 boendedygn till en uppskattad extra kostnad av 34 miljoner kronor under 2026 i jämförelse med vad utredningen redovisat i tabell 15.9.²²

²² Under 2026 beräknas drygt 5 000 personer vara i en återvändandefas. Om dessa ska erbjudas att bo på ett återvändandecenter drygt en månad tidigare än vad som är fallet nu, uppskattar utredningen behovet av platser i ett återvändandecenter ökar med $(5000 \times 30/0,7) = 214\,000$ boendedygn om även beläggingsgrad om 70 procent beaktas. Denna tidigarelagda flytt bidrar till en kostnadsökning för boendet från 240 kronor per dygn till 400 kronor per dygn, vilket summerat blir cirka 34 miljoner kronor i merkostnad i jämförelse med vad utredningen redovisar i tabell 15.9.

Det ekonomiska stödet kan komma att omfatta fler

Ekonomiskt bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. består av dagersättning och särskilt bidrag. Dagersättningen baseras på individens ålder och familjesituation, där ensamstående utan barn som mest kan få 71 kronor per dag – en nivå som minskar om personen är en del av ett hushåll och om personen är ett barn. Det särskilda bidraget är behovsstyrt, varför det inte finns samma fasta belopp som för dagersättningen.

I tabell 15.10 presenteras de genomsnittliga antal asylsökande som väntas finnas i ett återvändandeärende med rätt till bistånd för åren 2026–2027. I tabellen framgår hur många som uppskattas ha rätt till bistånd med gällande ordning och hur många som väntas ha rätt till bistånd med utredningens förslag. Biståndskostnaden utifrån dagersättning med 71 kronor per dag, väntas öka med cirka 40 miljoner per år under prognosperioden.

Tabell 15.10 Biståndskostnad med utredningens förslag

År	Rådande lagstiftning Asylsökande (ABO+EB0)	Dagersättning (71 kr/dag *365) i mnkr	Utredningens förslag Asylsökande (ABO+EB0)	Dagersättning (71 kr/dag *365) i mnkr	Merkostnad av utredningen förslag (i mnkr)
2026	3 600	90	5 000	130	40
2027	3 600	90	5 000	130	40
Totalt	7 200	180	10 000	260	40

Anm. a*) Migrationsverkets alternativa prognos över asylsökande exkluderar här skyddssökande med tillfälligt skydd att söka asyl. Åren 2026 och 27 ska ses som räkneexempel.
Källa: Migrationsverket (2023-12-19), underlagsmaterial till Redovisning av uppdrag att inrätta återvändandecenter (Ju2023/01593) dnr 1.1.2-2023-10489.

Uppskattningen som presenteras i tabell 15.10 är en överskattning, då beräkningen baseras på den maximala ersättningsnivån för dagersättning om 71 kronor per dag. Det är inte rimligt att anta att alla som är berättigade till dagersättning får denna ersättning, eftersom beloppet ska minskas med hänsyn till faktorer som hushållets storlek och om personen är ett barn. I underlag till Migrationsverkets årsredovisning för 2023 framkommer att den genomsnittliga kostnaden för ersättningar till asylsökande som bodde på asylboenden var 33 kronor per dag och 28 kronor per dag för dem som bodde i eget boende. De genomsnittligt utbetalda nivåerna för dagersättningen till asylsökande varierar kraftigt mellan åren, vilket är anledningen till att utredningen har valt att inte utgå från denna siffra i beräkningen. Den

genomsnittliga kostnaden per dag har exempelvis ändrats med cirka 10–15 kronor under de senaste tre åren. Om kostnaden för den förändrade biståndsrätten i stället beräknas utifrån de genomsnittligt utbetalda nivåerna av dagersättningen för 2023, innebär det att kostnaden ökar från 43 miljoner kronor före lagändringen till 60 miljoner kronor efter lagändringen 2026. Utredningens förslag om att dagersättningen även är beroende av om utlänningen aktivt samarbetar med Migrationsverket och är delaktig i återvändandet, kan också bidra till att ersättningen minskar.

En indexerad dagersättning

Utredningen föreslår att den dagersättning som ska utgå enligt mottagandelagen ska reformeras. Förslaget innebär att dagersättningen ska beräknas utifrån den riksnorm för försörjningsstöd som regeringen beslutar om årligen och som avser personliga kostnader. Riksnormen för försörjningsstödet är indexerat att följa konsumentprisindex (KPI), men nivåerna bestäms i ett regeringsbeslut varje år. Genom att dagersättningen beräknas utifrån riksnormen får ersättningen en koppling till den nationella standard som gäller för socialt stöd till svenska medborgare. Förslaget innebär också att en indexering till KPI sker, något som saknas i dag. I tabell 15.11 redogör utredningen för vad en indexering av dagersättningen kan få för effekter på ersättningsnivån samt hur en prognosutveckling av den kan se ut. En jämförelse görs med den ersättningsnivå som gäller personliga kostnader för en vuxen ensamstående utan barn enligt riksnormen för år 2024, vilket är 127 kronor per dag. Motsvarande dagersättning för en ensamstående asylsökande utan barn är 71 kronor per dag.

Dagersättningen utgör i dag 56 procent av riksnormen för försörjningsstödet som avser personliga kostnader. I tabell 15.11 framgår en prognos över prisutvecklingen i Sverige för åren 2024–2027, som möjliggör en uppskattning av hur dagersättningen väntas förändras över tid i takt med försörjningsstödet ändras. Utredningen har valt att utgå från en prognos över prisutvecklingen, men ett alternativ skulle kunna ha varit att utgå från Riksbankens inflationsmål om 2 procent – som i räkneexemplet i tabell 15.11 ger nästan identiska resultat.

Tabell 15.11 Kostnad för indexering av dagersättningen

Prognosperiod	2024	2025	2026	2027
Prisutveckling enligt prognos (a)		1,20 %	1,81 %	2,06 %
Riksnormen för försörjningsstöd (X/30) i kr	127	129	131	134
Andel av riksnormen	56 %	56 %	56 %	56 %
Dagersättning i kr	71	72	73	75
Kostnad för staten (mnkr)				
Kostnad enligt prognos (b)	339	290	275	285
Kostnad med indexering	339	294	282	301
Merkostnad i mnkr med indexering		4	8	16

Anm. (a) Prisutvecklingsprognosen är antagen från Konjunkturinstitutets långtidsprognos. (b) kostnad för dagersättning om den beräknas utifrån prognostiserat antal asylsökande.
Källa: Konjunkturinstitutet (uttag 2024-03-28) samt utredningens förslag och beräkningar.

Kostnaden för att indexera dagersättningen uppskattas av utredningen till ungefär 4 miljoner kronor per krona prisutvecklingen ökar. Detta redovisas i tabell 15.11 som merkostnader med indexering.

Det ska understrykas att utredningens beräkningar är en överskattning, då beräkningarna gjorts utifrån den högsta dagersättningsnivån om 71 kronor. Migrationsverket betalade under 2023 i genomsnitt ekonomiska ersättningar om 33 kronor per dag för boende på asylboenden och 28 kronor per dag för de som bor i eget boende. Motsvarande genomsnittliga utbetalningar 2021 var 50 kronor respektive 31 kronor.²³ Att de genomsnittliga nivåerna är så långt under dagersättnings högsta nivå om 71 kronor per dag för ensamstående vuxna utan barn, beror delvis på att ersättningen är lägre per person om de är sammanboende och/eller är barn. Det finns också fler anledningar som tas upp i utredningens delbetänkande (SOU 2022:64). Eftersom det genomsnittliga utbetalda beloppet varierar kraftigt mellan åren anser utredningen att det inte är lämpligt att basera uppskattningen av statens kostnad på detta belopp.

Dagersättningen föreslås täcka vinterkläder

Utredningen har i avsnitt 8.3.3 föreslagit att dagersättningen ska täcka en större del av de grundläggande behoven och att ersättningen som utgångspunkt även ska täcka behov av vinterkläder för vuxna

²³ Underlag till Migrationsverkets verksamhets- och utgiftsprognos 2024:1.

och barn. Möjligheten att ansöka om särskilt bidrag för vinterkläder ska samtidigt finnas kvar och göra det möjligt att betala ut ytterligare ersättning efter sedvanlig behovsprövning. Syftet med förslaget är inte att utvidga rätten till ekonomiskt bidrag för vinterkläder utan att renodla utformningen och förenkla tillämpningen av de ekonomiska bidragen och undvika överprövningar i domstol. Vinterkläder kan ses som nödvändigt för en dräglig livsföring. Utredningen föreslår att detta sker genom ett schabloniserat engångsbelopp inom ramen för dagersättningen som fastställs och betalas ut av Migrationsverket vid några tillfällen per år, lämpligtvis i anslutning till vinterperioden.

Belastningen på statens finanser för utredningens förslag kan illustreras med ett räkneexempel, där det antas att drygt 11 000 asylsökande väntas komma till Sverige varav drygt 20 procent antas vara barn. Migrationsverket uppskattar att de i genomsnitt har haft utgifter för motsvarande 1 200 kronor för vuxna och 900 kronor till barn per år för vinterkläder. Detta summeras till en årlig utgift för staten till omkring 12,5 miljoner kronor.

Samtidigt ska motsvarande ersättning inte utgå som särskilt bidrag för vinterkläder. Förslaget ligger i linje med strävan att uppnå ett effektivt och snabbt asylmottagande, minskad administration för Migrationsverket samt minskad belastning av domstolarnas resurser.

En tydligare ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna och rätt till statlig ersättning för fler kommunala biståndsinsatser

I kapitel 9 lämnar utredningen förslag som rör mottagandelagens förhållande till socialtjänstlagen (2001:453). Enligt förslaget ska personer som omfattas av mottagandelagen ges rätt till en prövning av andra biståndsinsatser, utöver boende och ekonomiskt bistånd som utgår enligt lagen, från kommunerna enligt socialtjänstlagen.

Utredningen föreslår samtidigt förtydliganden i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun för att klargöra vilken aktör som har ansvar för att bistå med olika typer av insatser för stöd, vård och omsorg. Utgångspunkten för övervägandena är att ta tillvara den kompetens som finns hos olika aktörer i dag. Genom förslaget förtydligas att det i Migrationsverkets grundläggande ansvar för asylsökandes boende ingår att göra nödvändiga fysiska anpassningar av boendemiljön för att en person ska kunna bo på asylboendet. Det ska dock

inte ingå i Migrationsverkets ansvar för logi enligt lagen att tilldela personer med särskilt stora omsorgsbehov plats på särskilda vårdboenden. Enligt den gränsdragning som utredningen föreslår ska i stället socialnämnden i vistelsekommunen efter en ansökan från en person som omfattas av lagen ta ställning till rätten till insatser enligt socialtjänstlagen, däribland särskilda boendeformer.

Vidare förtydligar förslaget att kommunernas socialnämnder ska bistå med personlig omvårdnad till personer med omsorgsbehov som bor på asylboenden i kommunen, till exempel insatser som rör hemtjänst samt personlig hjälp med aktiviteter i det dagliga livet och särskilda insatser till personer med funktionsnedsättning. Kommunerna ska även ansvara för biståndsbedömning och insatser enligt socialtjänstlagen som rör skyddat boende och annat lämpligt tillfälligt boende till följd av hot, våld eller andra övergrepp i de fall det inte är tillräckligt att personen tilldelas plats på ett annat asylboende.

Utredningen föreslår även att staten som har det ekonomiska ansvaret för mottagandet ska ersätta kommunerna för fler insatser som ges till personer som omfattas av mottagandelagen enligt socialtjänstlagen. Otydligheten i den nuvarande gränsdragningen mellan socialtjänstlagen och lagen om mottagande av asylsökande m.fl. om vem som bär det praktiska och ekonomiska ansvaret för olika omvårdnadsinsatser till asylsökande leder inte sällan till tvister och överklaganden som prövas i förvaltningsdomstolarna. En större tydlighet bör därför gagna Migrationsverket såväl som kommunerna och samarbetet mellan aktörerna.

Av de drygt 11 000 asylsökande som väntas komma till Sverige årligen är det en mindre grupp som utredningens förslag i detta avseende berör. Företrädare för Migrationsverket uppskattar exempelvis att drygt 70 personer under 2023 haft ett behov av hemtjänst för att kunna tillgodose sina grundläggande behov. Utöver dessa fanns under 2023 drygt 700 personer på särskilda vårdboenden, i genomsnitt ungefär 60 personer per månad. En del av dessa personer bedömer företrädare skulle ha klarat av att bo på ett asylboende om det hade funnits omsorgsstöd att tillgå där. I vissa kommuner beviljas hemtjänst i dag, men det finns fall där kommuner nekat detta och då har Migrationsverket varit hänvisat till att upphandla betydligt dyrare boendeplatser på boenden för stöd och omvårdnad. Enligt uppgifter från Migrationsverket finns även ett visst behov av omsorgsinsatser i myndighetens förvarsverksamhet. Migrationsverket har drygt 600 för-

varsplatser. Utredningen uppskattar att behovet av biståndsinsatser för att personer som hålls i förvar ska kunna tillgodose sina grundläggande behov rör i storleksordningen omkring 30 personer per månad.

De boendeplaceringarna som Migrationsverket upphandlar i dag ligger enligt uppgift från företrädare för myndigheten för närvarande på en kostnad mellan cirka 3 000–12 000 kronor per dygn. De har påtalat att de boendeplaceringar som myndigheten upphandlar är betydligt dyrare än motsvarande kommunala placeringar i särskilda boendeformer enligt socialtjänstlagen. Enligt utredningens bedömning skulle förslagen även kunna medföra att en större andel av asylsökande med vissa omsorgs- och omvårdnadsbehov än i dag kan bo på reguljära asylboenden framöver, om de kan ta emot olika typer av kommunala insatser i asylboendet exempelvis hemtjänst. Utredningen uppfattar att kostnaden för statlig ersättning till kommunerna för exempelvis utförd hemtjänst inte behöver kosta staten mer genom det förtydligade samarbete med kommunerna kring personer med särskilda omsorgsbehov som nu föreslås, eftersom det samtidigt minskar Migrationsverkets behov av och kostnader för särskilda boenden för stöd och omvårdnad för personer med mindre omsorgsbehov. Den föreslagna lösningen kan också avlasta personal vid förvaren i de fall det går.

En annan återkommande fråga mellan Migrationsverket och landets kommuner rör begravningskostnader för asylsökande eller personer med tillfälligt skydd som avlider. Enligt uppgifter från Migrationsverket rör det sig om uppskattningsvis 50 dödsfall per år.

Kommunernas socialnämnder bör i de fall dödsboet inte har egna medel till begravning kunna ge ekonomiskt stöd till begravningskostnader på liknande sätt som kommunen kan göra för att möjliggöra en värdig begravning för övriga invånare.

Utredningens förslag innebär att staten genom Migrationsverket ska ersätta en kommun som beviljat ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen till begravning av en utlänning som vid dödsfallet omfattades av mottagandelagen, genom att kommunen ansöker om ersättning inom ramen för de befintliga förordningarna om statlig ersättning. För att minska administrationen inom kommun och stat föreslås kostnaden täckas genom en schabloniserad ersättning för ekonomiskt bistånd till begravningskostnader om 65 000 kronor. Nivån på schablonen är beräknad för att innefatta Svenska kyrkans

begravningsavgift²⁴ för gravsättning m.m. (36 950 kr enligt Kammarkollegiets fastställda taxa) och bistånd till en värdig begravning²⁵ vilket i regel inte ska vara högre än ett halvt basbelopp (28 650 kr). Summerat blir det en extra kostnad för staten på drygt 3,2 miljoner kronor per år.

Övergångsersättning

Utredningen föreslår att personer som beviljas uppehållstillstånd och upphör att omfattas av mottagandelagen ska ha rätt till en särskild ersättning, som ska kallas för övergångsersättning. Detta utvecklas i kapitel 8. Syftet är att ersättningen ska kunna användas under det ”glapp” som uppstår till följd av att dag ersättningen betalas ut i förskott medan andra ersättningar betalas ut i efterskott, men också för att staten ska ta ansvar för att de som har beviljats uppehållstillstånd och ska påbörja sin etablering i Sverige inte omedelbart hänvisas till kommunernas socialnämnder för att tillgodose sitt behov av försörjning.

Under 2023 fick totalt 4 194 personer bifall på sin asylansökan och beviljades uppehållstillstånd i Sverige. Det var några hundra per-

²⁴ Personer som är folkbokförda omfattas av begravningsavgiften enligt begravningslagen (1990:1144) (9 kap. 1 § begravningslagen) varpå begravningsplats och lokal för begravningsceremoni m.m. tillhandahålls utan särskilda kostnader. Asylsökande och personer med tillfälligt skydd som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. omfattas dock inte av begravningsavgiften eftersom de inte är folkbokförda. Om inte dödsboet efter den avlidne har tillgångar, vilket är mycket ovanligt, är det i princip kommunen som får ta kostnaden för begravningsavgiften. Svenska kyrkan tillämpar Kammarkollegiets fastställda taxa för gravsättning (se Kammarkollegiets föreskrifter om ersättningsbelopp beslutade den 30 november 2021, KAMFS 2021:7), vilket är 36 950 kronor för gravsättning på en bestämd plats. Det är den kostnad som Svenska kyrkan begär av kommunen för att kunna verkställa en gravsättning av en avliden som inte är folkbokförd. Det finns en betydligt lägre taxa för gravsättning utan bestämd gravplats med 1 478 kr vilket kan bli aktuellt om det sker direktkremering och stoftet strös i minneslund. Detta är dock mycket ovanligt eftersom kremering vanligen inte är förenligt med den asylsökandes religion och därför inte kan ske. Enligt Kammarkollegiets föreskrifter ska ersättningsbeloppen gälla för dödsfall som inträffar under åren 2022–2026.

²⁵ Enligt Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd för begravning bör socialnämnden ge ekonomiskt bistånd till sådana begravningskostnader som möjliggör en värdig begravning. Hänsyn bör tas till allmänt vedertagna begravningstraditioner och i förekommande fall olika religiösa och etniska gruppers speciella önskemål om hur en begravning ska ordnas. Ekonomiskt bistånd till begravningskostnader bör i regel inte vara högre än ett halvt basbelopp. (Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd, SOSFS 2013:1, Livsföring i övrigt). Kostnader som inte täcks av den statliga begravningsavgiften som det kan bli aktuellt att bevilja bistånd till kan till exempel vara kostnader för kista eller urna, transporter till begravningsplats, kostnader i samband med hantering av stoft samt gravsten med inskription. Vanligt förekommande är också viss blomsterdekoration vid kista/urna samt enklare förtäring vid minnesstund i kretsen av de närmaste (Socialstyrelsen, Ekonomiskt bistånd – handbok för socialtjänsten, maj 2021, s. 133–135).

soner fler än vad som beviljats uppehållstillstånd åren innan, se tabell 15.12. Andelen bifall av alla beslut om uppehållstillstånd har också ökat från 26 procent 2021 till 32 procent 2023. Genom att utgå från frekvensen av beviljade uppehållstillstånd bland asylsökande under de tre senaste åren uppskattar utredningen vad en övergångsersättning skulle kunna kosta staten framöver.

Beräkningen av övergångsersättningen utgår från den lägre ersättningen en nyanländ kan erhålla inom etableringsersättningen, vilket bedöms som en rimlig nivå bland annat eftersom den ersättningen även ska täcka kostnad för hyra. Nyanlända kan få denna ersättning när de skriver in sig hos Arbetsförmedlingen och påbörjar etableringsprogrammet, vilket som mest kan vara 231 kronor per dag, högst fem dagar i veckan. För barn utgår inte etableringsersättning.²⁶

Storleken i antal dagar för glappet som övergångsersättningen avser att täcka beror på när i månaden en asylsökande beviljats uppehållstillstånd. Migrationsverket betalar enligt uppgift från Migrationsverket ut dagersättningen i förskott den 11:e i månaden (eller nästföljande vardag). Arbetsförmedlingen, genom Försäkringskassan, betalar ut etableringsersättning den 26:e varje månad om personen blivit inskriven senast den 7:e samma månad. Utredningen bedömer att glappet som kan uppkomma blir inom intervallet 15–44 dagar, baserat på om den sökande skriver in sig hos Arbetsförmedlingen före eller efter den 7:e i månaden. Utredningen utgår från ett genomsnitt på 30 dagar för uppskattning av kostnaden för en övergångsersättning som presenteras i tabell 15.12. Tabell 15.12 visar att kostnaden för staten för att täcka upp för glappet mellan de två olika ersättningssystemen baserat på en genomsnittlig tid. Detta är indikativa kostnader, eftersom vi inte vet antalet asylsökande eller hur stor andel av dessa som kommer att beviljas uppehållstillstånd.

²⁶ Se Försäkringskassan (2024-04-09) för mer information om etableringsersättning mm, <https://www.forsakringskassan.se/privatperson/arbetssookande/ersattning-for-dig-som-deltar-i-etableringsprogrammet-hos-arbetsformedlingen>.

Tabell 15.12 Indikativ kostnad för övergångsersättning

År	Bifall på ansökan	Övergångsersättning (i kr)	Glapp (dagar)	Kostnad (i mnkr)
2021	3 773	231	30	26
2022	3 590	231	30	25
2023	4 194	231	30	29
Genomsnitt	3 852	231	30	27

Anm. Bifall på asylansökan efter beslut av Migrationsverket och domstol (inkl. beslut på grund av verkställighetshinder).

Källa: Migrationsverket, specialbeställt underlag till utredningen (2024-04-09).

Kostnaden för övergångsersättningen ska inte ses som en tillkommande kostnad för staten, utan som en statlig överbryggning mellan två statliga ersättningsystem – där staten redan i dag betalar denna överbryggning genom kommunernas försörjningsstöd. Syftet med övergångsersättningen är således att undvika att nyanlända direkt hänvisas till kommunernas socialnämnder för att klara sin försörjning. Kommunerna blir enligt nuvarande ordning ersatta av staten för sina utlägg med en schablon, men detta skulle undvikas med den föreslagna övergångsersättningen. Kommuner bör enligt utredningens bedömning inte få statlig ersättning för initiala kostnader för ekonomiskt bistånd åt de utlänningar som kan få övergångsersättning (detta utvecklas i avsnitt 8.1.3 och 10.2.9). Finansieringen av ersättning till de nyanlända blir därmed statlig, utan att involvera kommunernas socialnämnder.

Summering

Migrationsverket har av naturliga skäl en central roll i utredningens alla förslag, då myndigheten har ansvaret för asylmottagningen i Sverige. Att reformera mottagandeverksamheten kommer betyda stora förändringar för myndigheten som kommer behöva förändra större delen av sina asylboenden samt arbeta mer intensivt med asylsökande vid de kommande mottagandecenter, där asylsökande väntas bo under sin utredning. Utredningen har inte i uppgift att komma med förslag på hur asylboendena ska utformas eller var dessa ska placeras, men det är ofrånkomligt att inte komma med medskick om vad som måste beaktas vid utformningen av asylboenden om exempelvis barn ska bo där.

Utredningen bedömer att en reform av asylmottagandet, där samtliga asylsökande väntas bo på asylboenden kommer bidra till att boendekostnaderna ökar från Migrationsverkets prognostiserade 1,3 miljarder kronor för 2026 till 1,6 miljarder kronor för 2026. Kostnadsökningen drivs främst av fler kollektiva boendelösningar. Migrationsverket har i sin prognos projekterat för förändringar i boendebeståndet, varför utredningen bedömer att utredningens förslag täcks av dessa.

Utredningen har haft i uppgift att göra en utvärdering av 2016 års lagändring som innebar att rätten till bistånd för asylsökande utan barn med ett avvisnings- eller utvisningsbeslut begränsades. Några av slutsatserna som presenterats är att utredningen inte kunnat belägga om lagändringen bidragit till att frigöra resurser i termer av boendeplatser i asylboenden, statistiska tester vittnar dock om att sannolikheten att ett återvändandeärende avslutades med att den asylsökande lämnar landet självmant minskade efter lagändringen, vilket var tvärt emot lagändringens intention. Utredningen föreslår att även vuxna utan barn som har meddelats ett beslut om avvisning eller utvisning ska omfattas av mottagandelagen och ha rätt till bistånd under vissa villkor, till dess att de lämnar landet. En lagändring som väntas bidra till att fler kommer bo på återvändandecenter och fler vuxna kommer vara berättigade till ekonomiskt stöd fram till att de lämnar landet. Utredningen uppskattar att förslaget innebär att boendekostnaderna för åren 2026 och 2027 kommer att öka från omkring 270 miljoner kronor till 1 miljard per år. Det ska tilläggas att återvändandecenter är en del av alla asylboenden och även ingår i det beräkningar som avser alla asylboenden. Om fler personer blir berättigade till dag ersättning, uppskattar utredningen att det kommer öka kostnaderna för dag ersättning med som mest 40 miljoner kronor per år för asylsökande i en återvändandefas.

15.3.2 Polismyndigheten

För Polismyndighetens vidkommande uppfattar inte utredningen att de förslag som presenteras i detta betänkande kommer innebära ett utökat uppdrag, snarare antas arbetet komma att koncentreras till ett fåtal orter i Sverige. En geografisk koncentration borde ge bättre förutsättningar för att både bistå Migrationsverket med handräckningar samt att ge stöd i återvändandeverksamheten. Ett mer koncentrerat

mottagande av asylsökande kommer dock kräva att Migrationsverket beaktar om det finns tillräckliga polisiära resurser i de områden myndigheten väljer att etablera mottagningscenter och återvändandecenter.

Några av de åtgärder som utredningen föreslår för att stärka kontrollen av var asylsökande befinner sig är att asylsökande ska bo på asylboenden och med geografiskt begränsad rörelsefrihet till ett län. Även 2016 års förändring av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. där rätten till bistånd för asylsökande utan barn med ett av- eller utvisningsbeslut begränsades, föreslås att i viss mån återgå till villkoren som rådde innan 2016. Samtliga dessa förslag bör gagna Polismyndighetens arbete, då de ger bättre överblick på var asylsökande ska befinna sig och att samtliga asylsökande har en för myndigheterna känd adress. Det betyder inte nödvändigtvis att asylsökande inte kommer att kunna avvika, men i de fall det sker ökar Migrationsverkets och Polismyndighetens möjligheter att upptäcka det i ett tidigt skede.

Att koncentrera asylmottagningen till ett fåtal asylboenden, kan förutom potentiella effektivitetsvinster, även innebära ökade risker. Asylsökande står under stor psykisk stress och studier från bland annat BRÅ (2020:16) pekar på att det kan bli stökigt och oroligt på boendena, vilket kan föranleda att polis kan behöva tillkallas i högre utsträckning om fler kommer bo på asylboenden. En ökad koncentration av asylboenden kommer kräva att det finns tillräckliga polisiära resurser i området som en del av flera trygghetsskapande åtgärder i och kring asylboendena.

15.3.3 Kriminalvården

Kriminalvården bistår främst Migrationsverket och Polismyndigheten med transporter. Migrationsverket får besluta att bland annat en utlänning som är utvisad på grund av brott och som hålls i förvar ska placeras i kriminalvårdsanstalt eller häkte.²⁷ En utvisningsdömd person som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. kan då bli kvar inom Kriminalvården under lång tid även efter avtjänat fängelsestraff. Utredningen uppfattar inte att Kriminalvården kommer få ett utökat uppdrag i och med utredningens förslag. På liknande sätt som Polismyndighetens verksamhet, kan Kriminalvårdens upp-

²⁷ 10 kap. 20 § första stycket 1 utlänningslagen.

drag komma att koncentreras till en handfull orter i Sverige, vilket borde kunna främja förutsägbarhet och verksamhetsplanering. En ökad koncentration kommer samtidigt också att kräva att Kriminalvården på orten har eller kan skapa de resurser som Migrationsverket kan behöva. Något som måste beaktas vid etableringen av mottagande- och återvändandecenter.

15.3.4 Domstolarna och Åklagarmyndigheten

Så som utredningen framhöll i delbetänkandet (SOU 2022:64, s. 292) kan utredningens förslag antas leda till en viss ökning av antalet mål hos de allmänna förvaltningsdomstolarna till följd av att Migrationsverket kan komma att fatta fler beslut om avslag på ansökningar om dagersättning och särskilt bidrag samt beslut om nedsättning av dagersättning. Utredningens förslag innebär också att överklagbara beslut om boende på ett särskilt anvisat boende och beslut om anmälningsskyldighet kommer att kunna fattas i vissa situationer. En person som inte följer denna anmälningsskyldighet kommer också när den nya asylprocedurförordningen träder i kraft att kunna meddelas ett överklagbart beslut på grund av att personens ansökan anses implicit återkallad. Förslaget anses dock samtidigt även kunna leda till att fler asylärenden skrivs av till följd av att ansökan betraktas som återkallad. Dessa konsekvenser för domstolarna är fortsatt aktuella.

Utredningen lämnar i detta betänkande förslag som får till följd att fler kommer att ha rätt till bistånd enligt mottagandelagen än vad som gäller enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. i dag, men också att rätten till dagersättning förenas med fler villkor. Mottagandelagen ger även Migrationsverket en uttrycklig rätt att ändra gynnande beslut om ekonomiskt bistånd och kräva tillbaka bistånd som har betalats ut felaktigt eller med för högt belopp. Utredningen lämnar även förslag om att asylsökande kan medges undantag från kravet på arbetstillstånd först efter viss tid i Sverige och att det ska vara möjligt att överklaga ett sådant beslut. Dessa förslag leder sannolikt till fler domstolsprövningar.

Samtidigt syftar förslagen till att avhjälpa otydligheter och brister som finns i dagens regelverk och olika gränsdragningsproblem kopplade till nuvarande ordning. Utredningens förslag förtydligar bland annat hur de personkategorier som omfattas av mottagandelagen ska

avgränsas och definieras och hur länge dessa personer ska omfattas av lagen. Förslagen rör även vilken aktör som ska ansvara för insatser i olika situationer. Dessa gränsdragningsfrågor har även betydelse för regleringen av statlig ersättning. Ett mer modernt och ändamålsenligt regelverk kan möjligen leda till en ökad tydlighet om vad som gäller i olika situationer och färre domstolsprocesser om olika gränsdragningsproblem. Likaså är den förändrade utformningen av det ekonomiska bidragen enligt mottagandelagen genom att dagersättningen föreslås täcka en större del av de grundläggande behoven någon som möjligen talar för ett minskat antal ärenden som överklagas till domstol.

Hur många fler överklaganden som förslagen kan medföra bedömer utredningen som osäkert. Ökningen bedöms emellertid bli av mindre omfattning och bör därför kunna hanteras av domstolarna inom befintliga anslagsramar.

Utöver de resurser som krävs hos de allmänna förvaltningsdomstolarna för att hantera överklaganden kopplat till bistånd och förmåner enligt mottagandelagen påverkas vistelsetiden i mottagnings-systemet till största del av prövningen i migrationsdomstolarna. Enligt Migrationsverket får i dag cirka tre fjärdedelar av förstagångs-ärenden som prövas i sak avslag och i princip samtliga av dessa ärenden överklagas till migrationsdomstol. Även om migrationsdomstolarnas genomsnittliga ärendehandläggning har förbättrats under 2023 jämfört med 2022 (från 983 till 782 dagar för de asylsökande som får avslag på sin ansökan) så handlade det i genomsnitt om en handläggning i migrationsdomstolarna på 968 dagar år 2023 (1 022 dagar 2022) för den grupp av 500 asylsökande som i slutändan beviljades uppehållstillstånd efter överprövning.²⁸ Det bör understrykas att de långa handläggningstiderna i migrationsdomstolarna leder till ökade kostnader för mottagningssystemet i stort. De ekonomiska förutsättningarna för dessa domstolar bör därför vara en prioriterad fråga. De nuvarande handläggningstiderna i migrationsdomstolarna innebär också att de förslag som utredningen nu lämnar om bland annat begränsad rörelsefrihet och en starkt begränsad möjlighet att undantas från kravet på arbetstillstånd under asylprocessen blir mer ingripande för enskilda asylsökande.

²⁸ Migrationsverket (2024), Årsredovisning 2023, s. 48–49.

15.3.5 Skatteverket

Utredningens förslag innebär att personer som omfattas av mottagandelagen och som har uppehållstillstånd som regel ska upphöra att omfattas av lagen den dag då Skatteverket fattar beslut om att personen ska folkbokföras. Att mottagandelagens tillämpningsområde knyts till folkbokföringen innebär att Skatteverkets handläggningstider i folkbokföringsärenden får stor betydelse för hur länge en person omfattas av lagen efter att uppehållstillstånd meddelats. Företrädare för Folkbokföringsverksamheten har vid kontakter med utredningen inte framfört några invändningar eller praktiska problem för verksamheten genom att mottagandelagens tillämpningsområde knyts till folkbokföringen.

Utredningen föreslår även att information om uppehållstillstånd för en folkbokförd person ska registreras i folkbokföringsdatabasen. På så sätt kan uppgiften om uppehållstillstånd bli tillgänglig för andra myndigheter som gör bedömningar om bosättning och uppehållstillstånd i sin verksamhet på ett enklare sätt. Det ska framgå av folkbokföringsregistret att en folkbokförd person har uppehållstillstånd så länge uppehållstillståndet gäller, eller om en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd, statusförklaring eller ställning som varaktigt bosatt som har gjorts i tid är under prövning. Förslaget kan exempelvis leda till att polis och sjukvård snabbare kan få reda på om personer med tillfälliga uppehållstillstånd har rätt att vistas i landet och har rätt till olika välfärdstjänster. Skatteverket kan redan i dag ta del av uppgifter om uppehållstillstånd från Migrationsverket om det behövs för handläggning av ärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsverksamheten. När uppgiften om uppehållstillstånd registreras i folkbokföringsdatabasen är det dock extra viktigt att den är uppdaterad och aktuell. Utredningen föreslår därför att Migrationsverket ska underrätta Skatteverket direkt när uppehållstillståndet löper ut, om personen inte ansökt om fortsatt tillstånd, statusförklaring eller ställning som varaktigt bosatt, när ett avlägsnandebeslut fått laga kraft och när uppehållstillstånd återkallas. Skatteverket bör då ta bort uppgiften om att personen har uppehållstillstånd från folkbokföringen.

Utredningen bedömer att uppdraget att registrera och hålla uppgiften om uppehållstillstånd i folkbokföringsdatabasen uppdaterad sannolikt inte medför någon större förändring av myndighetens be-

fintliga verksamhet och att uppgiften är av sådan art att det bör kunna ske inom myndighetens ekonomiska ram för registervård.

15.3.6 Länsstyrelserna

Utredningens förslag utgår från att asylmottagandet främst ska skötas statligt genom Migrationsverket. Ett effektivt och gott asylmottagande är samtidigt beroende av god samverkan mellan flera samhällsaktörer där framför allt länsstyrelserna har en samordnande och sektorövergripande roll. Länsstyrelserna deltar bland annat vid genomförandet av Migrationsverkets uppdrag om anvisning av ensamkommande barn och nyanlända till kommuner. Myndigheten för i dag dialog med kommunerna och möjliggör omfördelning av anvisningsandelar för ensamkommande barn innan dessa fastställs av Migrationsverket. Vidare verkar länsstyrelserna även för regional samordning mellan bland annat Migrationsverket, kommuner och regioner och kan bistå med regional kunskap om exempelvis utsatta grupper, barn och säkerhetsfrågor. Länsstyrelserna har även bland annat i uppdrag att sprida kunskap till kommuner och regioner om exempelvis tillämpningen av barnets rättigheter i verksamheter som rör barn, såsom socialtjänst, skola, hälso- och sjukvård, inklusive psykiatri samt familjerätt- och föräldraskapsstöd, samt möjliggöra erfarenhetsutbyten mellan olika aktörer.

Utredningen bedömer inte att föreslagen i detta betänkande kommer att medföra ett utökat uppdrag till länsstyrelserna. Däremot kommer en ökad koncentration av asylsökande till mottagande- och återvändandecenter bidra till att ge en bättre överblick över vilka som finns i regionen och vilka behov som finns av samhällets resurser. Utredningens förslag kan bidra till att den övergripande resursallokeringen mellan landets länsstyrelser kan komma att behöva ses över, beroende på var i landet Migrationsverket väljer att etablera sina asylboenden.

15.3.7 Statens servicecenter

Statens servicecenter är en sammanlänkande myndighet mellan myndigheter som Migrationsverket, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Skatteverket. På servicekontoren kan enskilda få hjälp med

ärenden hos dessa myndigheter och få allmän vägledning bland annat om folkbokföring och information om pågående ärenden. Redan i dag har Statens servicecenter i uppdrag att stödja och utveckla samarbetet med Migrationsverket med avseende på service och stöd till asylsökandes frivilliga återvändande.²⁹ Det är möjligt att Statens servicecenter i viss mån kommer att få ett utökat uppdrag till följd av utredningens samtliga förslag, men utredningen har svårt att precisera dess omfattning.

15.3.8 Sammanfattning av de offentligfinansiella konsekvenserna av utredningens förslag

De offentligfinansiella konsekvenserna av utredningens förslag summeras i tabell 15.13. Utfallen ska ses som indikativa, eftersom dessa baseras på flera antaganden som infattar stora osäkerhetsfaktorer.

Utredningen konstaterar att summan av kostnadsberäkningarna för boendekostnaderna (se anslagspost 1:2.3) för år 2026 och 2027 inryms i de prospekterade boendekostnader som Migrationsverket redan har i sin ekonomiska prognos i februari 2024. Utredningen bedömer att även summan av kostnadsberäkningarna för förändrade ekonomiska bidrag och en indexerad dagersättning för 2026 och 2027 (se anslagspost 1:2.2) ryms inom Migrationsverkets planerade anslag.

Tabell 15.13 Uppskattade merkostnader av utredningens förslag

Kostnader i miljoner kronor

Förslag	Anslagspost	2026	2027
Asylboenden	1:2.3	235	172
Tillkommande kostnad för indexerad dagersättning	1:2.2	8	16
Förändrad biståndsrätt	1:2.2	40	40
Dagersättning (vinterkläder)	1:2.2	12,5	12,5
Begravningskostnader	1:2.2	3	3
Summa		299	244

Källa: Utredningens beräkningar.

²⁹ Se Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Statens servicecenter.

15.4 Övriga konsekvenser

Utöver de offentligfinansiella konsekvenserna av utredningens förslag redogörs i det följande för hur förslagen väntas påverka bland annat individen, jämlikheten i samhället, barn i familj och ensamkommande barn.

15.4.1 Konsekvenser för den enskilda individen

Utredningen har föreslagit att lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ska ersättas av en ny lag som kallas för mottagandelagen. Mottagandelagen ska omfatta personer som har sökt asyl och personer som har sökt eller beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd. De som har uppehållstillstånd ska upphöra att omfattas av lagen när de folkbokförs, eller, om det sker senare, när de flyttar till en kommun efter anvisning enligt lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända för bosättning, bosättningslagen. De som inte har uppehållstillstånd ska omfattas av lagen tills de lämnar landet. De som har upphört att omfattas av lagen ska omfattas av den på nytt om de meddelas ett beslut om avvisning eller utvisning som ska verkställas. Mottagandelagen kommer alltså att omfatta personer som har sökt asyl och personer som har sökt eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd i fler situationer än vad lagen om mottagande av asylsökande m.fl. gör i dag.

Mottagandelagen kommer sammantaget att ha stor påverkan på den enskilde individen. I stora drag kan konsekvenserna delas upp i tre kategorier där de olika förslagen rör villkor för bistånd, boende och tillträde till arbetsmarknaden.

Förändrade villkor för bistånd

De som omfattas av mottagandelagen ska under vissa förutsättningar ha rätt till ekonomiskt bistånd i form av dagersättning, särskilt bidrag och en ny sorts ersättning som kallas för övergångsersättning. Rätten till respektive förmån förenas med särskilda villkor som varierar för olika grupper och i de olika situationer som uppstår. Utredningens förslag får till följd att fler personer kommer att ha rätt till ekonomiskt bistånd enligt mottagandelagen än vad som gäller enligt

lagen om mottagande av asylsökande m.fl. i dag, men också att rätten till dagersättning förenas med fler villkor.

Så som redogjorts för i kapitel 6 föreslår utredningen att vuxna utan barn under vissa förutsättningar ska få rätt till bistånd enligt lagen efter att ett avlägsnandebeslut har fått laga kraft och en eventuell tidsfrist för frivillig avresa har löpt ut. Det innebär att staten tar ett ekonomiskt ansvar för dessa personer fram till att de lämnar landet. Utöver att förslaget ger dessa individer möjlighet att få grundläggande behov tillgodosedda bedöms det främja ett ökat återvändande bland de som fått avslag på asylansökan och öka statens kontroll över var personerna befinner sig.

För att personer som har sökt asyl ska ha rätt till dagersättning ska det krävas att de bor på det asylboende där de har tilldelats plats. Dagersättningen kommer att kunna upphöra om en person inte bor på asylboendet eller inte medverkar till åtgärder för att ett beslut om av- eller utvisning ska kunna verkställas. Dagersättningen kan även sättas ned om asylsökande vistas utanför anvisat geografiskt område eller åsidosätter den anmälningsskyldighet som gäller i vissa situationer. Överväganden avseende dessa villkor och åtgärder utvecklas i kapitel 5, 7 och 8. Att dagersättningen sätts ned eller upphör ska dock inte leda till att personen förlorar sina möjligheter att tillgodose grundläggande behov som tak över huvudet, mat och kläder. Bestämmelserna utformas på ett sätt som innebär att det alltid kommer att finnas möjlighet att uppfylla villkoren, om personen gör vad som förväntas av honom eller henne och rättar sig efter de skyldigheter som gäller.

De kostnader som täcks av den nuvarande regleringen om dagersättning och särskilt bidrag tillgodoser individens grundläggande mottagningsbehov och en liknande reglering föreslås finnas i mottagandelagen, något som utvecklas i avsnitt 8.3. Utredningen har vidare föreslagit att dagersättningen ska täcka en större del av de grundläggande behoven och att ersättningen som utgångspunkt även ska täcka behov av vinterkläder för vuxna och barn. Möjligheten för den enskilde att ansöka om särskilt bidrag för vinterkläder ska samtidigt finnas kvar och göra det möjligt att betala ut ytterligare ersättning efter sedvanlig behovsprövning. Syftet med förslaget är inte att utvidga rätten till ekonomiskt bidrag för vinterkläder för individen. En mer renodlad utformning och förenklad tillämpning av de ekonomiska bidragen kan förhoppningsvis ändå leda till att barn och vuxna

får de vinterkläder som krävs för en dräglig livsföring under asylprocessen.

Dagersättningen för asylsökande och personer som beviljats tillfälligt skydd har varit föremål för kritik, där en del av kritiken handlat om att nivån har varit oförändrad sedan dagsättningens belopp fastställdes i förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl. 1994. Kritiken har även handlat om att biståndet inte är bundet till något index. Försörjningsstödet som kan utgå till svenska medborgare är till exempel bundet till konsumentprisindex (KPI). Utredningen föreslår att dagsättningen fastställs som en andel av riksnormen för försörjningsstöd som ska täcka personliga kostnader och beräknas enligt procentsatser som fastställs av regeringen i förordning. Detta betyder inte nödvändigtvis att dagsättningen kommer att bli högre, men förslaget innebär att det finns en tydlig koppling till försörjningsstödet som i sin tur är kopplat till KPI. Hur detta påverkar individens dagsättning är avhängigt vilka procentsatser regeringen bestämmer att biståndet ska utgöra av riksnormen.

För asylsökande som beviljas uppehållstillstånd uppkommer i dag ofta ett ekonomiskt glapp i samband med att de blir utskrivna ur Migrationsverkets mottagningssystem och exempelvis skrivs in i Arbetsförmedlingens etableringsprogram. Glappet uppstår eftersom de statliga ekonomiska stöden som de olika systemen erbjuder betalas ut olika i tid, där exempelvis dagsättning betalas ut i förskott och etableringsersättning i efterskott. För att underlätta individens övergång mellan de olika statliga systemen föreslår utredningen att en ny sorts ersättning ska införas i mottagandelagen. Ersättningen föreslås kallas övergångsersättning. Ersättningen ska betalas ut till personer som beviljas uppehållstillstånd och upphör att omfattas av mottagandelagen och syftar till att lösa detta glapp. Utifrån de nyanländas perspektiv är det positivt att deras försörjning garanteras under denna övergångsperiod som uppstår och att de inte hänvisas till kommunernas socialnämnder för att ansöka om försörjningsstöd.

Utredningen anser inte att det finns utrymme för en striktare tillämpning av skyldigheten för asylsökande att bekosta materiella mottagningsvillkor, så som boende, mat och dagsättning, och föreslår att den nuvarande ordningen enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. överförs till mottagandelagen. Det bedöms exempelvis inte heller vara förenligt med EU-rätten att kräva att asylsökande skulle behöva ta lån för att betala för kostnader för mottagandet.

Även den nuvarande ordningen för vårdavgifter för asylsökande bör bestå eftersom en sådan ordning främjar ett enhetligt och ändamålsenligt regelverk. Ett förslag om att höja vårdavgifterna för asylsökande som bedöms ha egna medel bedöms vara en ineffektiv rättslig konstruktion och riskerar i praktiken att dessa personer inte får tillgång till sådan nödvändig vård som de har rätt till enligt EU-rätten och svensk lag. Färre asylsökande kommer framdeles att ha möjlighet att täcka eller bidra till kostnaderna för materiella mottagningsvillkor och hälso- och sjukvård bland annat på grund av förslaget som begränsar deras rätt att arbeta.

I kapitel 12 lämnar utredningen förslag som innebär att Migrationsverket ges en uttrycklig rätt att ändra gynnande beslut om dag ersättning och kräva tillbaka ekonomiskt bistånd som har betalats ut felaktigt eller med för högt belopp. Ur individens perspektiv kommer Migrationsverkets möjlighet till återkrav betyda att det kommer bli extra viktigt att förstå på vilka grunder bistånd betalas ut då det egna ansvaret därmed ökar. Förslagen kommer även att påverka individer som undanhållit att de har egna medel eller tillgångar som kan täcka grundläggande mottagningsbehov.

De som omfattas av mottagandelagen ska ha rätt till andra biståndsinsatser, utöver boende och ekonomiskt bistånd som utgår enligt lagen, från kommunerna enligt socialtjänstlagen. Detta utvecklas i kapitel 9. Utredningen föreslår där förtydliganden i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun för att klargöra vilken aktör som har ansvar för att bistå med olika typer av insatser för stöd, vård och omsorg. Genom förslaget förtydligas att i Migrationsverkets grundläggande ansvar för asylsökandes logi ingår att göra nödvändiga fysiska anpassningar av boendemiljön för att en person ska kunna bo på asylboendet. Det ska dock inte ingå i Migrationsverkets ansvar för logi enligt lagen att tilldela personer med särskilt stora omsorgsbehov plats på särskilda vårdboenden. Enligt den gränsdragning som utredningen föreslår ska i stället socialnämnden i vistelsekommunen efter en ansökan från en person som omfattas av lagen ta ställning till rätten till insatser enligt socialtjänstlagen, däribland särskilda boendeformer. Vidare förtydligas att kommunernas socialnämnder ska bistå med personlig omvårdnad till personer med omsorgsbehov som bor på asylboenden i kommunen, till exempel insatser som rör hemtjänst samt personlig hjälp med aktiviteter i det dagliga livet och särskilda insatser till personer med funktionsnedsättning. Kommunerna

ska enligt förslaget även ansvara för biståndsbedömning och insatser enligt socialtjänstlagen som rör skyddat boende och annat lämpligt tillfälligt boende till följd av hot, våld eller andra övergrepp i de fall det inte är tillräckligt att personen tilldelas plats på ett annat asylboende. En tydligare ansvarsfördelning kan bidra till mer enhetliga villkor för asylsökande och personer med tillfälligt skydd som har särskilda behov oavsett var i landet de befinner sig.

Boende på asylboenden och begränsad rörelsefrihet

Bestämmelserna i mottagandelagen föreslås utformas så att det är Migrationsverket som avgör på vilket boende en person ska tilldelas plats. Personer som är skyldiga att bo på asylboende ska bo på det boende där de har tilldelats plats, oavsett vilken sorts boende det rör sig om. Myndigheten ska ta hänsyn till vissa omständigheter i det enskilda fallet och särskild hänsyn bör tas till om personen tillhör en familj. Familjer med barn ska kunna bo tillsammans även om någon familjemedlem exempelvis har en pågående prövning av asylansökan och andra har meddelats ett beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft. Vid bedömningen av vilket boende familjen ska tilldelas plats på ska hänsyn tas till principen om barnets bästa. Konsekvenser för barn och barnfamiljer tas upp under avsnittet som rör barn i detta kapitel.

När det gäller familjer som inte omfattar minderåriga barn, bör däremot skyldigheten att hålla samman familjen bara gälla under tiden som en asylansökan prövas, till dess att den avgjorts genom ett beslut som har fått laga kraft. Det kan innebära att familjemedlemmar kan komma att tilldelas plats på olika asylboenden, till exempel om någon i familjen har särskilda behov eller familjemedlemmarna befinner sig i olika processer. Målsättningen i sådana situationer bör dock vara att personerna ska kunna bo så nära varandra som möjligt. När en person har familjemedlemmar eller andra närstående i Sverige som inte omfattas av mottagandelagen, bör han eller hon i den mån det är möjligt och det finns önskemål om det, också tilldelas eller erbjudas plats på det boende som ligger närmast de närstående. Migrationsverket bör också sträva efter att försöka tillgodose andra individuella önskemål i boendeplaceringen.

När det gäller personer som har sökt asyl har utredningen föreslagit flera åtgärder för ett ordnat mottagande och effektivt återvändande, vilket utvecklas i kapitel 5 och 7. Förslagen innebär att de under den tiden prövningen pågår ska bo på asylboende och vistas inom det län där asylboendet är beläget, samt i vissa situationer bo på särskilt anvisade boenden och där ha en anmälningsskyldighet. När ett beslut om avvisning eller utvisning har meddelats ska de fortsatt bo på anvisat boende och vistas inom det län där boendet är beläget samt ha en allmän anmälningsskyldighet. Om skyldigheterna inte uppfylls kan dagersättningen sättas ned eller upphöra. Huruvida personen följer sin anmälningsplikt kan ha betydelse för bedömningen av om personen ska tas i förvar.

Begränsad möjlighet att arbeta

Utredningen föreslår att asylsökande ska kunna medges undantag från kravet på arbetstillstånd först efter viss tid i Sverige. Tillträdet till arbetsmarknaden ska inträda först sex månader efter det att asylansökan lämnades in, under förutsättning att övriga villkor är uppfyllda, om Migrationsverket inte har fattat ett beslut i asylärendet och förseningen inte kan tillskrivas den asylsökande. Detta utvecklas mer i avsnitt 8.3.5.

Utgångspunkten för utredningens förslag är att fokus för asylprocessen ska ligga på att asylsökningarna ska utredas så skyndsamt och rättssäkert om möjligt och att de som uppfyller kraven för uppehållstillstånd så fort som möjligt ska få det stöd och de rättigheter som tillkommer nyanlända. Att begränsa asylsökandes möjligheter till egen försörjning under de första sex månaderna i Sverige bedöms vara en möjlig och godtagbar inskränkning i den asylsökandes grundläggande rätt att arbeta och försörja sig och sin familj. För närvarande uppfyller endast var fjärde asylsökande kraven för att beviljas uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl och en möjlig konsekvens av utredningens förslag är att färre som inte har asylskäl kommer att söka sig till Sverige.³⁰

³⁰ Se Migrationsverkets offentliga statistik över *avgjorda ärenden*, vilka visar att mellan 2019–2023 har omkring 23–26 procent av de asylsökande som fått sitt ärende prövat i första instans fått uppehållstillstånd på grund av asylskäl. Det tillkommer en mindre andel som får uppehållstillstånd i högre instans.

Det är också tänkbart att en mer restriktiv möjlighet att få tillträde till svensk arbetsmarknad efter en asylansökan kan bidra till att minska arbetlivskriminaliteten. Det är inte uteslutet att personer som söker sig till Sverige av andra skäl än skyddsskäl kommer att göra det oberoende av utredningens förslag, men det blir svårare att använda asylrätten som en alternativ väg till arbetskraftsinvandring och det kan bli lättare att identifiera personer som inte har rätt att arbeta här. En beförd negativ konsekvens av utredningens förslag är att begränsningen av möjligheterna att på ett lagligt sätt kunna tillträda svensk arbetsmarknad som asylsökande kan driva asylsökande att arbeta utan tillstånd. Det sätter de enskilda i en utsatt position arbetsrättsligt. En annan negativ konsekvens av försämrade möjligheter för asylsökande att tillträda svensk arbetsmarknad är att det kan fördröja etableringen på arbetsmarknaden för dem som sedermera får uppehållstillstånd.

Forskningen pekar på att tidiga insatser för framför allt nyanlända är viktigt för en bra arbetsmarknadsetablering, varför en lång asylprocess kan ge långtgående negativa konsekvenser för den nyanländas chanser till arbetsmarknadsetablering.³¹ De allra flesta asylsökande som beviljas uppehållstillstånd får det i första instans hos Migrationsverket, vilket under 2023 var drygt 3 600 personer eller 27 procent av alla asylsökande som erhöll ett beslut av sin asylansökan. För dessa nyanlända var tiden i mottagningssystemet drygt ett år från att de först sökt asyl till att de skrivs ut från Migrationsverket och folkbokförs i en kommun.³² För denna grupp uppfattar inte utredningen att begränsningen i möjligheten att förvärvsarbeta under asyltiden kommer påverka framtida arbetsmarknadsetableringar stort.

Drygt 4 procent, eller omkring 500 personer, som under 2023 fick ett slutligt besked om beviljat uppehållstillstånd efter beslut i domstol eller av verkställighetshinder – hade i genomsnitt vistats i mottagningssystemet i tre till fem år. För denna grupp riskerar utredningens förslag ge långtgående negativa effekter om dessa personer inte erbjuds alternativa sysselsättningar under prövotiden. Risken är att dessa personer kommer drivas till att arbeta utan att ha tillstånd till detta. Ett möjligt sätt att delvis motverka detta är att under asyl-

³¹ Se exempelvis Delmi (2023), *Etablering av nyanlända flyktingar -Effekter av en tidig och intensiv arbetsmarknadspolitisk insats* och Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, IFAU(2023), *(Kommunala) insatser för att underlätta arbetsmarknadsinträdet för flyktingar och deras anhöriga*.

³² Migrationsverket (2024a) Årsbok 2023, samt underlagsmaterial som utredningen erhållit.

processen ge möjligheter till olika former av fortbildning. Det kan exempelvis röra sig om kurser i data eller engelska som den asylsökande kan ha nytta av oavsett om de får stanna eller ej.

Handläggningstid för ett beslut i första instans är generellt under sex månader, varför ytterst få kommer att kunna få tillträde till arbetsmarknaden under asylprocessen. Därför kommer det att bli än mer centralt att Migrationsverket och övriga samhället finner aktiviteter till de asylsökande. Att aktivera asylsökande är också viktigt för att hjälpa dem till god hälsa och för att skapa trygghet och gemenskap på asylboendena. Värdefulla aktörer här är kommunerna och civilsamhället.

15.4.2 Konsekvenser för jämställdheten

Målet för jämställdhetsarbetet i Sverige är att kvinnor och män ska ha samma makt och möjligheter att forma både samhället och sina egna liv. Jämställdhetsarbete handlar bland annat om inflytande, ekonomi, hälsa, utbildning, arbete och mäns våld mot kvinnor. Utredningen bedömer att förslagen över lag bör ha positiva effekter för jämställdheten, då asylboenden kommer vara kontrollerade i den bemärkelsen att boendemiljö och trygghet är centrala element i utvecklingen av asylboendena. Utredningen har i sitt delbetänkande diskuterat konsekvenserna av att bo på asylboenden, varför detta bara översiktligt kommer att beröras här (se SOU 2022:64).

I delbetänkandet lämnade utredningen förslag om att samhällsintroduktionen skulle vara obligatorisk. Samhällsintroduktionen innehåller information som är grundläggande för ett jämställt samhälle. Det är till exempel viktigt att alla som befinner sig i Sverige får information om vilka handlingar som är straffbara, att våld och förtryck inte accepteras och att detta gäller även inom familjen. Genom samhällsintroduktionen kan även utsatta kvinnor få konkret information om vilket stöd som finns att få och hur de ska gå till väga för att få det.

Under 2023 kallades 7 800 personer till samhällsintroduktionen, men endast 61 procent deltog, varav 63 procent av de kallade kvinnorna och 60 procent av de kallade männen.³³ Med kravet att bo på

³³ För utredningen specialbeställt underlag från Migrationsverket (2024-02-27).

asylboende och om det även blir ett krav att delta i utbildningen borde andelen öka – vilket ur ett jämställdhetsperspektiv borde vara positivt.

Som nämnts tidigare har utredningen inte i uppdrag att vare sig utforma eller lokalisera asylboenden, men påminner om krav som bör iaktas. Barn har exempelvis rätt till skydd på ett annat sätt och har fler rättigheter som ska beaktas än vad vuxna har, och andra sårbara grupper, som exempelvis kvinnor, hbtqi-personer och personer med funktionsvariationer, vilket behöver beaktas i utformningen och placeringen av boenden. Detta är också något som Migrationsverket beaktar vid uppbyggnaden av återvändandecenter.

Utmaningarna som kommer med krav på olika boenden för olika grupper är att det kan uppstå konflikter mellan behovet av olika boenden och kraven på att effektivt använda kapaciteten i boendena. Asylsökande kommer inte i jämna strömmar till Sverige, utan antalet personer kan variera över tid. En risk som utredningen bedömer finns är att det kan uppstå situationer vid överbeläggningar där det kan bli svårt att tillgodose de olika gruppernas behov, vilket kan orsaka problem för de boende.

Utredningens förslag om att införa närvarokontroll och anmälningsskyldighet på asylboendena kan, förutom att fungera som en kontrollåtgärd för att få vetskap om var de asylsökande befinner sig, även utgöra en trygghet för sårbara grupper genom att det finns personal på boenden att tillgå.

15.4.3 Konsekvenser för barn i familj³⁴

Barn på flykt är i en särskild utsatt position och till skillnad från vuxnas asylsökandes rätt och villkor, präglas asylsökande barn av ett starkare och vidare skydd genom FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen, som gäller som svensk lag. Barnkonventionen baseras på fyra huvudprinciper: att alla barn har samma rättigheter och lika värde, att barnets bästa ska beaktas vid alla beslut som rör barn, att alla barn har rätt till liv och utveckling samt att alla barn har rätt att uttrycka sin mening och få den respekterad. Genom kon-

³⁴ Genomgående i detta avsnitt avses barn som kommer med vårdnadshavare, vilket ofta är förälder, vuxet syskon eller annan nära släkting. Hushållet där barnet är en del av definieras som en barnfamilj. När det gäller barn som kommer utan vårdnadshavare, ofta refererade till som ensamkommande barn, har utredningen inte föreslagit några förändringar i regelverket och de behandlas därför inte i det följande. Likaså är barn med tillfälligt skydd enligt EU:s massflyktsdirektiv exkluderade här.

ventionen tillförsäkras alla barn inom konventionsstaternas jurisdiktion en rad rättigheter, bland annat rätt till skälig levnadsstandard, sjukvård, utbildning, lek, vila och fritid, privatliv och tillgång till information. Konventionsstaterna ska arbeta för att barn ska kunna återförenas med sin familj. Barn får inte heller skiljas från sina föräldrar såvida det inte är för barnets bästa.

Hur många är de asylsökande barnen och hur bor de?

Utredningen föreslår i detta betänkande stora förändringar i mottagandet av asylsökande, vilket kommer att ge stora konsekvenser, inte minst för asylsökande barn. När konsekvenser av förslagen ska beaktas, är det därför mycket viktigt att bilda sig en uppfattning om hur många barn utredningens förslag kan tänkas röra och hur exempelvis boendemönster bland asylsökande barn sett ut historiskt. Det senare ger en indikation på hur stor påverkan utredningens förslag kan tänkas ge på asylsökandes boendemönster.

Sedan 2015 års stora antal asylsökande i Sverige, har antalet asylsökande minskat drastiskt. Även färre asylsökande barn har sökt sig hit. Figur 15.3 visar antalet asylsökande barn i Migrationsverkets mottagningssystem för åren 2012–2023, där det går att se att antalet sjunkit drastiskt från dryga 38 000 barn år 2015 till knappt 3 400 barn under 2023.³⁵ Andelen barn av alla asylsökande har under perioden sjunkit från var tredje asylsökande till att i dag knappt omfatta var femte asylsökande, vilket illustreras med den heldragna kurvan i figur 15.3. I samma figur visar även hur stor andel av de asylsökande barnen som under samma tidsperiod huvudsakligen bodde på asylboenden. År 2012 bodde nästan 80 procent av de asylsökande barnen på asylboenden, något som sedan dess stadigt minskat till att år 2023 utgöra drygt 40 procent.³⁶

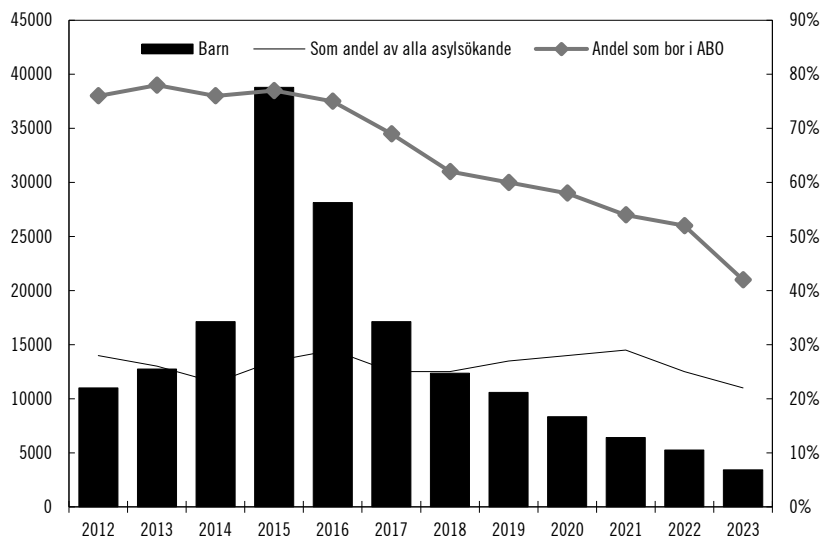
Av de dryga 3 400 barn som fanns i Migrationsverkets mottagningssystem år 2023 var 33 procent under 7 år, vilket betyder att två av tre barn var i skolålder när de kom hit.³⁷

³⁵ Uttag (08.01.2024) från Migrationsverkets databas över inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem. Ensamkommande barn samt ukrainska barn med tillfälligt skydd är helt exkluderade. Utredningen beaktar i detta avsnitt bara asylsökande som antingen bor i Migrationsverkets asylboenden eller ordnar sina boenden själva.

³⁶ Fram till 2017 bodde en större andel på asylboenden bland de asylsökande vuxna än som ordnade eget boende, något som i dag är det omvända.

³⁷ Migrationsverkets statistik över inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem.

Figur 15.3 Barn – antal och andel i Migrationsverkets asylmottagning åren 2012–2023, antal till vänster och procent till höger



Källa: Migrationsverket, för utredningen framtagen statistik som exkluderar ensamkommande barn och barn med tillfälligt skydd (uttag 2024-01-08).

Alla ska bo på asylboenden

Till skillnad från vuxnas villkor har barnen som nämndes tidigare både vidare och starkare skydd utifrån barnkonventionen, vilket gäller alla barn i Sverige oavsett om de har uppehållstillstånd eller inte. Även mottagandedirektivet innehåller särskilda bestämmelser som rör mottagande av asylsökande barn. I termer av asylboenden betyder det att boenden som erbjuds barnfamiljer ska skilja sig från det som kan och kommer att erbjudas vuxna utan barn. Även om utredningen inte har i uppdrag att ge förslag på asylboendens utformning eller lokalisering, är det ofrånkomligt att inte ta upp viktiga aspekter med utgångspunkt i just barns behov.

I den beskrivande statistiken som presenterades ovan framkommer att majoriteten av alla barnfamiljer historiskt bott på asylboenden. Det ska dock tilläggas att merparten av de asylboenden som erbjudits barnfamiljer under åren i huvudsak bestått av enskilda lägenheter. Om asylsökande ska bo i särskilda center, kommer de i huvudsak bestå av kollektiva boendelösningar. Generellt sett finns det bättre förutsättningar att åstadkomma en mer normal tillvaro för barn när

familjer som utgångspunkt får bo i lägenheter som inte delas med andra, något som utredningen redogjorde för i sitt delbetänkande (SOU 2022:64). Kollektiva boenden ökar risken att boendena drabbas av konsekvenser som misskötsamhet, frustration och psykisk ohälsa när flera personer som befinner sig i svåra situationer bor på samma boende. Vad gäller barn anses dessa vara i en extra utsatt position. Mot denna bakgrund är det särskilt viktigt att centren utformas på ett barnanpassat sätt, så att familjer får ett eget utrymme, där barnen både kan leka, få ro till skolarbete och återhämtning. Det är även viktigt att låta civilsamhället verka på asylboendena och att civilsamhället får goda förutsättningar att bedriva verksamhet. Till exempel Rädda Barnen har omfattande verksamhet som riktar sig till asylsökande barn. På det sättet kan kollektiva boenden innebära fördelar, genom att det blir lättare att nå ut och främja deltagandet.

Den geografiska placeringen av boendena är också av betydelse. Sett utifrån de asylsökande barnens perspektiv bör placeringen av mottagandecenter underlätta barnens rätt till skola och vård, på samma sätt som andra barn i Sverige. Boendena bör därför ligga inom rimligt avstånd till skola och i närheten av en tätort, så att familjerna kan besöka till exempel lekplatser, parker och bibliotek.³⁸ Boendena och dess omgivningar ska kunna tillgodose deras grundläggande behov av lek, vila, fritid och säkerhet.

En annan aspekt är vikten av kontinuitet i barns uppväxt, där en osäker och utsatt migrationsstatus kan inverka negativt på barns välmående.³⁹ Asylsökande väntas exempelvis byta boenden beroende på i vilket skeende i asylprocessen de är. Redan i dag har Migrationsverket exempelvis ankomstbostäder, som är logi som erbjuds asylsökande vid ankomsten till Sverige eller vid ansökningstillfället. Efter inskrivning och inledande samtal med Migrationsverket erbjuds de sökande ofta ett boende i ett kollektivt boende eller i en lägenhet, där barnfamiljer främst erbjuds lägenhetsboende. För asylsökande med ett av- eller utvisningsbeslut har Migrationsverket särskilda återvändandecenter. Bara dessa tre faser under tiden ansökan behandlas kan därför innebära minst tre olika boenden för de asylsökande barnen och deras familjer.

³⁸ Se exempelvis artikel 27–31 i FN:s kommitté för barnets rättigheter 2017.

³⁹ Se UNHCR Regional Representation for Northern Europe 2020 s. 5, FN:s kommitté för barnets rättigheter 2017, punkt C 15 respektive C 18, Barnombudsmannen (2023), FN:s konvention om barnets rättigheter, Tilläggsrapport – Sverige, s. 31–32.

Det ska dock påpekas att dagens form av boendelösningar, där asylsökande utöver asylboenden erbjuds möjligheten att ordna sitt boende själv inte nödvändigtvis betytt ökad kontinuitet och trygghet i boendet. Utredningen har i sitt delbetänkande (SOU 2022:64, s. 308 f.) bedömt att dagens svåra boendesituation i Sverige, gör att asylsökande utan eller med mycket begränsade egna medel tillhör en särskild utsatt grupp och då asylsökande barn i synnerhet. Det finns skäl att tro att det på sikt inte är förenligt med barns bästa att bo inneboende hos olika värdfamiljer, med bland annat trångboddhet och ökad utsatthet som följd.

Rätten att bo med sina föräldrar är ytterligare en rätt som måste värnas vid utformningen av barnvänliga asylboenden. Enligt barnkonventionen får barn inte skiljas från sina föräldrar utom när det är till barnets bästa. Utredningen bedömer att skyldigheten att hålla samman familjemedlemmar bör omfatta alla som är skyldiga att bo på asylboende enligt mottagandelagen, och inte bara personer som omfattas av mottagandedirektivet. Familjer med barn ska kunna bo tillsammans även om någon exempelvis har en pågående prövning av asylansökan och andra har meddelats ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning. Vid bedömningen av vilket boende familjen ska tilldelas plats på ska hänsyn tas till principen om barnets bästa.

När det gäller familjer som inte omfattar minderåriga barn, bör däremot skyldigheten att hålla samman familjen bara gälla under tiden som en asylansökan prövas, till dess att den avgjorts genom ett beslut som har fått laga kraft. Det kan vara motiverat att tilldela eller erbjuda sådana familjemedlemmar plats på olika asylboenden, till exempel om någon i familjen har särskilda behov eller familjemedlemmarna befinner sig i olika processer. Målsättningen i sådana situationer bör dock vara att personerna ska kunna bo så nära varandra som möjligt.

När en person har familjemedlemmar eller andra närstående i Sverige som inte omfattas av mottagandelagen, bör han eller hon i den mån det är möjligt och det finns önskemål om det, också tilldelas eller erbjudas plats på det boende som ligger närmast de närstående. Migrationsverket bör också sträva efter att försöka tillgodose andra individuella önskemål i boendeplaceringen.

Begränsning i geografisk rörlighet

Utredningen föreslår en begränsning av asylsökandes rätt att vistas i landet till ett större geografiskt område, förslagsvis ett län. De asylsökande ska kunna röra sig fritt inom ett förhållandevis stort område, etablera kontakter, nyttja samhällsservice och ta del av förmåner som de asylsökande har rätt till. Området kommer inte att vara inhägnat eller övervakat.

Mot bakgrund av att det geografiska området är förhållandevis stort, är det inte självklart att det kommer påverka de asylsökande barnens grundläggande rättigheter och behov av lek, vila, fritid och säkerhet. Äldre barn kan möjligen påverkas psykologiskt av insikten att deras frihet är begränsad. För att tillgodose barnens möjlighet att ha en viss möjlighet till miljöombyte och att träffa andra än de asylsökande som bor på boendet, föreslår utredningen att mottagandelagen utformas så att den möjliggör att vara borta från asylboendet kortare perioder. Detta för att asylsökande exempelvis ska kunna besöka familjemedlemmar eller släktingar. Det finns också möjlighet att personer beviljas tillstånd att lämna det aktuella länet för att kunna genomföra sådana besök.

Att ha asylsökande samlade på ett fåtal geografiska platser har till syfte att effektivisera hela asylprocessen. Det ökar möjligheten att de asylsökande är på plats för sin utredning och myndigheten ha bättre kontroll och möjlighet att nå de asylsökande. Försenade eller utdragna beslutsprocesser kan få ogynnsamma följder för barn som utvecklas och kan påverka deras möjligheter att exempelvis ta till sig utbildning.⁴⁰

Som nämndes tidigare i detta kapitel har Migrationsverket påbörjat arbetet med att inrätta återvändandecenter i syfte att effektivisera återvändandeverksamheten. Tidiga iakttagelser som Migrationsverket gjort tyder på att tiden att verkställa en av- eller utvisning minskat. Om detta kommer gälla hela asylprocessen är något som kontinuerligt bör utvärderas och då särskilt med avseende på asylsökande barns villkor.

⁴⁰ FN:s kommitté för barnets rättigheter 2013 punkt 93 och SOU 2020:54 s. 436.

Närvarokontroll och anmälningsskyldighet

För att staten ska kunna upprätthålla kontrollen över var asylsökande befinner sig, bedömer utredningen att det bör införas en närvarokontroll på asylboenden och i vissa situationer även en möjlighet att besluta att en asylsökande ska bo på en bestämd plats och där ha en anmälningsskyldighet. Utredningen bedömer inte att närvarokontrollen eller anmälningsskyldigheten ska gälla barn under 16 år, mot bakgrund av att det är angeläget att skapa förutsättningar för att asylsökande barn ska kunna ha en så normal tillvaro som möjligt på asylboendet och fokusera på skolarbete och fritid. En närvarokontroll eller anmälningsskyldighet kan motverka det och riskera att påverka barn särskilt negativt, speciellt om barnet självt skulle behöva inställa sig vid kontrolltillfällena. Vidare bör det kunna förutsättas att barn under 16 år bor på asylboendet så länge övriga asylsökande familjemedlemmar gör det.

När det gäller barn som är 16 år eller äldre kan däremot andra krav ställas. Från 16 års ålder har barn i dag rätt att själva föra sin talan i mål och ärenden enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och kan själva ta emot sin dagersättning. Det är därför rimligt att de också omfattas av de skyldigheter som följer av regelverket och som i vissa fall har en direkt koppling till dagersättningen. I den åldern kan många också antas leva mer självständigt i förhållande till sina vårdnadshavare, och det kan inte på samma sätt förutsättas att ungdomen bor på asylboendet bara för att övriga familjemedlemmar gör det. Det får därför även anses vara mer angeläget att närvaron på asylboendet kan kontrolleras genom närvarokontrollen eller anmälningsskyldigheten. Som tidigare framhållits ska kontrolltillfällena förläggas på ett sätt som inte hindrar att barn går i skolan, och det ska därför vara möjligt att anmäla sig på tider då ungdomen inte är på gymnasiet.

I likhet med FN:s barnkonvention understryker utredningen att principen om barnets bästa måste beaktas i alla de bedömningar som görs.

Samlad bedömning

Om asylmottagningen vore en process som i snitt tog ett par veckor, skulle det mesta som utredningen föreslår inte vara så ingripande för asylsökande barn. Det kan dock konstateras att asylprocessen ofta

tar tid, från en handfull månader till år. Ur ett barnperspektiv kommer därför utredningens förslag ha stora konsekvenser. De kollektiva boenden som kommer erbjudas barnfamiljer kommer behöva utformas på ett barnanpassat sätt, så att familjer får ett eget utrymme och möjligheter att vara i fred. Placeringen av sådana center bör göras utifrån barnrättsperspektiv, så att det kan underlätta barnens rätt till skola och vård, på samma sätt som andra barn i Sverige. Boendena bör därför ligga inom rimligt avstånd till skola och i närheten av en tätort, så att familjerna kan besöka till exempel lekplatser, parker och bibliotek.

Att geografiskt begränsa asylsökandes rörlighet till exempelvis ett län och boendet till ett center kan ge bättre förutsättningar till ökad kontroll av asylsökande. Kontroll i detta avseende betyder inte bara att ha en bättre överblick över vilka utlänningar som finns i landet, utan även i syfte att bättre bemöta asylsökandes olika behov. Att ha barn koncentrerade till ett fåtal orter kan ge bättre förutsättningar att ge stöd och hjälp. Vidare finns det förhoppningar att genom att koncentrera asylmottagningen till ett fåtal orter, möjliggöra en mer effektiv asylprocess. Om tiden som asylsökande kan kortas ner är det en stor vinst – inte bara ur ett statligt perspektiv, utan främst utifrån den asylsökandes. Barn är speciellt utsatta och om tiden som asylsökande kortas ner, är det en positiv faktor som måste beaktas gentemot de negativa faktorer som kollektivt boende, områdesbegränsning och närvarokontroll kan utgöra.

För att bibehålla fokus på barnens bästa i asylprocessen, är det önskvärt att den nya form av asylmottagning som utredningen här föreslår, noga följs upp och då i synnerhet med fokus på barn i asylprocessen.

15.4.4 Konsekvenser för ensamkommande barn

Med ensamkommande barn avses barn under 18 år 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. Under 2023 kom knappt 300 ensamkommande asylsökande barn och cirka 175 ensamkommande barn som omfattas av massflyktsdirektivet. Av de mottagna ensamkommande asylsökande barnen var två tredjedelar

över 15 år, mellan 20–30 procent var flickor och ungefär hälften av alla barn hade medborgarskap i Afghanistan, Somalia och Syrien.⁴¹

När en person fyller 18 år är han eller hon inte längre ett ensamkommande barn. Då gäller i stället de vanliga bestämmelserna i mottagandelagen. Om det sker under tiden som prövningen av en asylansökan pågår innebära det att den ensamkommande unge ska flytta till Migrationsverkets boende och åläggs att delta i närvarokontroll och en skyldighet att vistas inom det län där boendet är beläget samt att dagersättningen kan upphöra om skyldigheten att bo på asylboendet inte uppfylls. Det kan komma att röra sig om ensamkommande unga som har bott en tid i den anvisade kommunen och går på gymnasieskola där. Detta utvecklas i avsnitt 8.2.6. Som framgår av delbetänkandet kan en sådan utlänning undantas från skyldigheten att bo på ett asylboende om det finns synnerliga skäl, bland annat med hänsyn till skolgång (SOU 2022:64 s. 159 f.).

I och med flytten till ett asylboende kommer den unge alltså omfattas av samma villkor som övriga vuxna asylsökande. Baserat på hur många ensamkommande barn som Migrationsverket hade i sitt mottagningssystem för åren 2021–2023, uppskattar utredningen att det kan röra sig om cirka 100 personer varje år som kommer hamna i gränzonen mellan villkoren för ensamkommande barn och dem för vuxna asylsökande.⁴²

Unga vuxna som får ett av- eller utvisningsbeslut som vunnit laga kraft har i dag ingen rätt till bistånd, det vill säga att ensamkommande barn som fyller 18 år med ett laga vunnet av- eller utvisningsbeslut har inte rätt att bo kvar i den logi som kommunen ordnat (ofta ett familjehem, stödboende eller ett HVB-hem, hem för vård och boende) eller erbjudas en plats på ett asylboende till dess han eller hon lämnat landet. Med nuvarande lagstiftning är risken uppenbar att den unge vuxna avviker, vilket kan sätta unga vuxna i en sårbar situation. Risken att personen väljer att avvika kommer till viss del att kvarstå även med utredningens mottagandevillkor, men föreslaget innebär att staten inte kan neka unga vuxna bistånd om de samarbetar med myndigheterna och bor på asylboende. Det betyder att den unge vuxne alltid garanteras ett boende på asylboende under ordnade former och stöd fram till dess asylärendet är avslutat. Beviljas den unge vuxne uppehållstillstånd kommer han eller hon betraktas

⁴¹ Migrationsverket, för utredningen framtagna information (2024-02-02).

⁴² Migrationsverkets verksamhetsstatistik (uttag 2024-04-10).

som nyanländ och erbjudas stöd enligt gällande regler. Skulle asyl-ärendet avslutas med att ett av- eller utvisningsbeslut ska verkställas, får personen bo på ett asylboende och erhåller då ekonomiskt stöd fram till sin avresa.

15.4.5 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Utredningens förslag om att asylsökande ska bo på asylboenden och begränsas i sin rörelsefrihet att endast få vistas inom ett specifikt län, innebär inga förändringar av den författningsstyrda kommunala självstyrelsen. Hur utredningens förslag påverkar kommuner och regioners verksamhet beskrivs i nästa avsnitt.

15.4.6 Konsekvenser för kommuner och regioner

För landets kommuner och regioner kommer utredningens förslag påverka de kommunala och regionala verksamheterna där asylboendena lokaliseras. Utredningen bedömer att de samlade åtgärder som föreslagits kommer få till följd att i princip samtliga personer som har sökt asyl bor på asylboende. Mot bakgrund av vad som anges i utredningens tilläggsdirektiv (dir. 2023:93), utgår utredningen också från att boendena för personer som har sökt asyl huvudsakligen kommer att bestå av större anläggningar som etableras på ett fåtal orter. Regeringen har vidare 2023 gett Migrationsverket i uppdrag att påbörja inrättandet av återvändandecenter (dnr Ju2023/01593) och i mars 2024 gett myndigheten i uppdrag att vidta åtgärder för att förbereda för ett reformerat mottagningssystem.⁴³ Regeringen understryker att boendereformen avser att möjliggöra en effektivare asylprocess och ett effektivare återvändandearbete. Mottagningscenter ska som utgångspunkt vara så pass stora att det är lämpligt att inrätta lokaler för asylprövning i anslutning till centren. Mottagnings- och återvändandecenter ska som utgångspunkt inte heller placeras i eller nära områden som bedömts vara utsatta områden av Polismyndigheten.

Utgångsläget för denna reformerade mottagning är att det redan i dag finns omkring 15 000 platser på asylboenden spridda över hela Sverige och minst lika många asylsökande i samhället. Det är därför

⁴³ Justitiedepartementet pressmeddelande (07-03-2024), Uppdrag till Migrationsverket att förbereda för ett reformerat mottagningssystem.

inte något nytt för vare sig kommuner eller regioner att ha asylsökande invånare. I och med att fler asylsökande bedöms bo i asylboenden till följd av utredningens förslag ökar belastningen på samhällsservice som förskolor, skolor, gymnasieskolor, bibliotek, och parker i de kommuner där boenden lokaliseras. Det medför även en ökad belastning på regionen där boendet lokaliseras, bland annat eftersom regionen är skyldig att erbjuda asylsökande en inledande hälsoundersökning enligt lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. Allmänt gäller avseende asylmottagandet att staten har ett ekonomiskt ansvar för detta och ersätter kommuner och regioner för kostnader som är relaterade till mottagande av asylsökande. Det är vidare av vikt att utformningen av asylboendena och lokaliseringen av dessa boenden beaktar de lokala förutsättningarna att möta de asylsökandes behov. En fördel, till skillnad från villkoren i dag, är att kommunen och regionen får en bättre överblick på vem (i termer av antal barn och vuxna) som finns på orten, vilket ger bättre planeringsunderlag.

Sveriges kommuner och regioner⁴⁴ (SKR) har uttryckt oro över att asylboendenas storlek kan komma vålla problem om dessa läggs på mindre orter som inte har den service som krävs för att möta behoven och att det kan påverka ortens förmåga och ekonomi. Utredningen bedömer att det kommer bli en omställning och anpassning för alla orter som kommer få mottagnings- eller återvändandecenter placerade på orten. Men i likhet med nyetableringar av andra statliga verksamheter som exempelvis regementen eller universitet, är det verksamheter som kommer behöva byggas upp i samarbete med i detta fall Migrationsverket.

I mottagandelagen föreslås en rad förtydliganden med avseende på vem som bär ansvar i situationer där mottagandelagen tangerar socialtjänstlagen, detta utvecklas i kapitel 9. Förslaget innebär att utlänningar som omfattas av mottagandelagen inte har rätt till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Förslaget innefattar även att kommunernas möjlighet att ge så kallat frivilligt bistånd enligt 4 kap. 2 § socialtjänstlagen ska inskränkas när en person omfattas av mottagandelagen. Förslaget får anses utgöra en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. En sådan inskränkning bör enligt 14 kap. 3 § regeringsformen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de

⁴⁴ SKR (2024) Skrivelse – komplement till Migrationsverkets redovisning av uppdrag att påbörja inrättandet av återvändandecenter. (16-02-2024).

ändamål som har föranlett den. Utredningen bedömer att systemet utformats utifrån principen att den kommunala självstyrelsen inte ska inskränkas mer än vad som är nödvändigt och att ändamålet med förslaget – att ekonomiskt bistånd för personer som omfattas av mottagandelagen ska tillgodoses av Migrationsverket enligt den lagen – inte kan tillgodoses på ett mindre ingripande sätt.

Utredningens förslag förtydligar att kommunernas socialnämnder ska bistå med personlig omvårdnad till personer med omsorgsbehov som bor på asylboenden i kommunen, till exempel insatser som rör hemtjänst, hemsjukvård samt personlig hjälp med aktiviteter i det dagliga livet och särskilda insatser till personer med funktionsnedsättning. Kommunerna ska enligt förslaget även ansvara för biståndsbedömning och insatser som rör skyddat boende och annat lämpligt tillfälligt boende till följd av hot, våld eller andra övergrepp i de fall det inte är tillräckligt att personen tilldelas plats på ett annat asylboende. Intentionen är att dessa biståndsinsatser inte ska belasta de berörda kommunernas ekonomi och kommunerna föreslås ges rätt till statlig ersättning för fler sociala insatser till personer som omfattas av mottagandelagen.

En mindre vanlig situation rör oklarheter som uppkommer i samband med att en asylsökande eller person med tillfälligt skydd avlider. Utredningen föreslår att staten, som har ansvaret för kostnader för en person som omfattas av lagen när denne är i livet, ersätter en kommun som beviljat ekonomiskt bistånd till begravning av en utlänning som vid dödsfallet omfattades av mottagandelagen genom en schablonersättning (se avsnitt 9.2.6 och 15.3.1).

15.4.7 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service

Mottagandelagen innebär bland annat förslag på åtgärder som har till syfte att effektivisera asylprocessen och återvändandeverksamheten. Fokus för asylprocessen ska som nämnts tidigare ligga på att få asylansökan utredd så skyndsamt och rättssäkert som möjligt och ge dem som uppfyller kraven för uppehållstillstånd stöd och rättigheter som tillkommer dem som nyanländ – inte på att få den asylsökande i arbete. Hur begränsningen i möjligheten att tillträda svensk arbetsmarknad väntas påverka individen redogör utredningen under konsekvenser för den enskilda.

Däremot kan asylboenden komma att påverka sysselsättningen på orten, där tjänster inom samhällsservice som skola, vård och omsorg väntas komma stiga. Boendena kommer kräva personal som driver dem, men även bevakar dem. Erfarenheter som Migrationsverket har av förvarsverksamheten är dock att det kan vara svårt att få personal att stanna, då verket rapporterar om hög personalomsättning på förvaren.⁴⁵ Ett medel för att behålla personalen uppges vara fortbildning.

Utredningen bedömer att det kommer bli en omställning och anpassning för alla orter som kommer få mottagande- eller återvändandecenter placerade på orten. Men som nämnt tidigare i detta kapitel så går etableringar av asylboenden att likna vid andra nyetableringar av andra statliga verksamheter som exempelvis regementen eller universitet, där offentliga verksamheter som skola, vård och omsorg är verksamheter som kan behöva byggas upp i samarbete med i detta fall Migrationsverket. En ökad kontroll över vem som finns i landet och specifikt på orten bidrar också till bättre planeringsunderlag. Exempelvis bör risken för överbelastning på skolor och sjukvård minska med utredningens förslag, som annars på kort tid ibland fått ta emot stora mängder asylsökande eller nyanlända.

15.4.8 Brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Kravet att bo på asylboende

Utredningen föreslår att samtliga asylsökanden ska bo på asylboenden. Utredningen har dock inte i uppdrag att utreda hur dessa asylboende ska vara utformade eller var de ska vara lokaliserade. Trots detta är det ofrånkomligt att inte understryka vissa faktorer som utredningen anser bör beaktas. Rörande villkoren för barn, familjer och sårbara grupper, utvecklas detta under andra rubriker i detta kapitel, men rörande brottslighet och det brottsförebyggande arbetet är det av vikt att både betona utformning och lokalisering.

I utredningens delbetänkande (SOU 2022:64 s. 311 f.) betonas att en fördel med att fler asylsökande bor på asylboenden är att det kan bidra till en minskad inflyttning till områden med socioekonomiska utmaningar och att detta i viss mån kan ge positiva effekter

⁴⁵ Migrationsverket (2024b), Årsredovisning 2023, s. 15.

för arbetet med att motverka brottslighet på lång sikt, eftersom segregation riskerar att utgöra en grogrund för kriminalitet.

Om alla asylsökande bor på asylboende kommer det leda till att nyanlända i högre utsträckning också omfattas av systemet med anvisning till en kommun för bosättning, vilket bedöms ge positiva effekter för de nyanländas möjligheter till etablering i samhället och i arbetslivet.

Men den av utredningen föreslagna reformeringen av asylsökandes mottagande kommer även med andra utmaningar som bland annat Sveriges kommuner och regioner, SKR (2024) lyfter när organisationen betonar risker som kan komma med stora asylboenden.⁴⁶ SKR understryker vikten av lokaliseringen för att inte försämra tryggheten i närområdet och en risk för en framväxt av ett skuggsamhälle. SKR efterlyser samråd kring var i landet, samt var i kommunen som lokalisering bör ske – men även rörande storlek på och utformning av boenden.

Att människor bor på asylboenden hindrar inte att asylsökande kan exploateras för människohandel, men genom att veta var barn och vuxna bor har samhället bättre chans att upptäcka om de far illa. Den geografiska begränsningen till att asylsökande endast får vistas inom ett visst län, närvarokontroll på asylboendet och att de i vissa situationer har skyldighet att anmäla sig på sitt boende med vissa intervall, kan bidra både till ökad kontroll av var asylsökande befinner sig – men kan också bidra till en ökad trygghet för den asylsökande genom att myndighetens personal finns nära.

När asylsökande bor på asylboenden bör det bli lättare för myndigheter och civilsamhället att nå ut med information och insatser. Detta bör kunna bidra till bättre förutsättningar för att på ett tidigt stadium identifiera och upptäcka förekomst av olika typer av problem relaterade till patriarkala strukturer och hederskultur.

En trygg boendemiljö

Migrationsverket har det yttersta ansvaret för att se till att boendemiljön är trygg för samtliga asylsökande som bor i Migrationsverkets boenden, vilket med utredningens förslag om att alla asylsökande

⁴⁶ SKR (2024), *Skrivelse - komplement till Migrationsverkets redovisning av uppdrag att påbörja inrättandet av återvändandecenter*.

ska bo på asylboenden blir extra viktigt. En trygg boendemiljö kan bidra till att minska risker för konsekvenser i form av utsatthet för barn och andra sårbara grupper som ensamkommande kvinnor, HBTQI-individer, människor med funktionsvariation och så vidare. Delar av boendena som erbjuds kommer behöva anpassas för personer i sårbara grupper eller med särskilda behov, för att kunna erbjuda dem skilda boenden från ensamkommande män och kvinnor. Samtidigt kommer det även behövas boenden som kan separera ensamkommande män respektive kvinnor samt skilda boendeytor och separata hygienutrymmen.

Asylsökande är under stor fysisk och psykisk stress, vilket behöver beaktas både i utformningen av boendena och vad gäller kompetensutbildning för boendenas personal. Psykisk ohälsa kan leda till olika former av incidenter på boendena, varför arbetet med säkerhet och trygghet måste prioriteras. Tillgången till aktiviteter i form av idrott, tillgång till bibliotek och andra möjligheter för de asylsökande att kunna distraheras från en pressade situation är viktiga inslag för att minska ohälsa.

Förändrade villkor för att arbeta

Ungefär var fjärde asylsökande uppfyller kraven för uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl, varför en möjlig förklaring är att motivet till att söka asyl inte alltid behöver vara just ett behov av skydd.⁴⁷ Med utredningens förslag till mer restriktiva villkor för asylsökandes tillträde till den svenska arbetsmarknaden, antar utredningen att detta kommer att göra asylrätten mindre attraktiv för den som inte egentligen anser sig ha asylskäl. Villkoret som föreslås innebär att det för att bli undantagen från kravet på arbetstillstånd, utöver övriga villkor, krävs att Migrationsverket inte har fattat ett beslut i asylärendet inom sex månader från ansökan och att förseningen inte kan tillskrivas den asylsökande. Förslaget kommer rimligen inte att hindra människor att söka sig till Sverige, men det blir svårare att åberopa asylrätten som ett alternativt sätt till arbetskraftsinvandring och det

⁴⁷ Se Migrationsverkets offentliga statistik över *avgjorda ärenden*, vilken visar att mellan 2019–2023 har omkring 23–26 procent av de asylsökande som fått sitt ärende prövat i första instans fått uppehållstillstånd på grund av asylskäl. Det tillkommer en mindre andel som får uppehållstillstånd i högre instans.

kan då bli lättare att identifiera individer som inte har rätt att vara i Sverige.

En påtaglig risk med utredningens förslag är att det kan locka fler asylsökande att arbeta utan tillstånd, vilket sätter dem i en mycket sårbar och utsatt situation. Att på ett tidigt stadium i asylprocessen via samhällsintroduktionen informera asylsökande om rättigheter och skyldigheter kan ha en stävande effekt på detta. Asylsökande bör i vart fall informeras om de regler som gäller för att arbeta i Sverige, de risker de utsätter sig för om dessa inte följs och den avsaknad av samhällsskydd som de har om de arbetar utan tillstånd och utnyttjas på arbetsmarknaden.

Förutsättningar för ett effektivt återvändandearbete

I linje med vad utredningen föreslagit i sitt delbetänkande (2022:64 s. 315 f.) fick Migrationsverket 2023 i uppdrag av regeringen att påbörja inrättandet av återvändandecenter (dnr Ju2023/01593). Enligt uppdraget ska myndigheten erbjuda alla personer med verkställbara av- eller utvisningsbeslut samt beslut om överföring enligt Dublin-förordningen plats i ett sådant center. Uppdraget syftade till att bidra till en välfungerande återvändandeprocess vilket i sin tur ska leda till ett ökat återvändande genom att samla de som ska återvända och bedriva aktivt motivations- och informationsarbete för att förmå fler att följa gällande beslut.

Även om verksamheten med återvändandecenter är under uppbyggnad, är det som Migrationsverket skriver i sin återrapportering till regeringen inte tillräckligt att skapa dessa center för att få fler asylsökande med av- eller utvisningsbeslut att både välja att bo där och att lämna landet.⁴⁸ Så länge valet av att bo på ett återvändarcenter dels är frivilligt, dels inte kan erbjudas alla med verkställbara beslut på grund av att biståndsreglerna inte tillåter det, är metoderna och sätten begränsade. Båda dessa begränsningar upphör i och med förslagen i detta betänkande genom att alla asylsökande ska bo på asylboenden och möjligheten att ordna eget boende tas bort. Boendekravet kompletteras med att utredningen föreslår att 2016 års förändring av biståndsrätten i rådande reglering delvis ändras tillbaka till vill-

⁴⁸ Migrationsverket (2023c), *Redovisning av uppdrag att påbörja inrättandet av återvändandecenter*.

koren innan 2016. Det betyder att asylsökande vuxna utan barn med av- eller utvisningsbeslutet som vunnit laga kraft eller när en tidsfrist för frivillig avresa har löpt ut med utredningens förslag erbjuds bistånd tills han eller hon lämnar landet.

Förutsättningarna för frivilliga återvändanden kommer med utredningens förslag avseende ändrade boende- och biståndsvillkor förhoppningsvis förbättras och om den sökande får bättre stöd i att förstå information som kan bidra till rimliga förväntningar på utgången i sitt asylärende borde det kunna öka förståelsen för Migrationsverkets beslut.

15.4.9 Konsekvenser för företag

Utredningens förslag syftar inte till att ändra villkor eller förutsättningar för små eller stora företag. Arbetsgivare som vill och kan anställa asylsökande, måste som i dag förvissa sig om att den asylsökande har rätt att arbeta genom att han eller hon är undantagen från kravet på arbetstillstånd. Utredningens förslag om att det av personens tillfälliga kort eller uppehållstillståndskort ska framgå om hon eller han omfattas av mottagandelagen bör underlätta för apotek att bedöma om personer har rätt till exempelvis subventionerad vård eller medicin.

15.4.10 Förslagens förenlighet med internationell rätt

Utredningens bedömningar av förslagens förenlighet med grundlag och internationell rätt framgår av respektive förslagsavsnitt i kapitel 4–13. Samtliga förslag bedöms vara förenliga med grundlag och internationell rätt, samt stämma överens med skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU.

15.4.11 Konsekvenser för klimat- och miljö

Utredningen har inte i uppdrag att vare sig utforma eller lokalisera var asylboenden ska placeras. Det gör det inte möjligt att ta ställning till vilka konsekvenser utredningens förslag kan tänkas ha på klimatet eller miljön.

15.4.12 Konsekvenser för integrationen

Regeringen satte i vårändringsbudgeten (prop. 2023/24:99) upp ett nytt mål för integrationspolitiken. Målet är följande. Utrikes födda kvinnor och män ska ha samma skyldigheter, rättigheter och möjligheter som den övriga befolkningen att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv inom samhällsgemenskapen. Detta förutsätter att den som långvarigt befinner sig i Sverige anstränger sig för att bli en del av det svenska samhället och att samhället både ställer krav och ger möjligheter till integration. Integrationspolitiken ska bidra till social och kulturell, ekonomisk, språklig och demokratisk integration samt att genom utbildning förbättra förutsättningarna för flickor och pojkar med utländsk bakgrund.

Med målets nya föreslagna formulering förtydligas enligt regeringen det egna ansvaret att bli en del av det svenska samhället. För att skapa bättre förutsättningar att följa upp måluppfyllelsen på integrationsområdet behöver målet tydligare inkludera olika konkreta aspekter av integration. Fokus i utredningens förslag är på det initiala mottagandet av asylsökande, som ska främja en effektiv asylprocess och ett välfungerande återvändande. En ökad kontinuerlig kontroll av vem som kommer till Sverige ska säkerställa vem som har skäl respektive inte har skäl till att få uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov. Ur ett integrationspolitiskt perspektiv förväntas utredningens förslag både kunna ge positiva och negativa konsekvenser.

Utredningens förslag som syftar till att alla ska bo på asylboenden bedöms kunna bidra positivt till arbetet med de integrationspolitiska målen. Som tidigare redovisats i utredningens delbetänkande (SOU 2022:64) har möjligheten att välja eget boende under asyltiden bidragit till att en stor andel asylsökande historiskt sett bosatt sig i ett begränsat antal av landets kommuner och ofta i områden med socioekonomiska utmaningar. Eftersom en övervägande andel av de asylsökande som efter att de fått uppehållstillstånd valt att stanna i de områden där de först bosatt sig, riskerar valet av eget boende under asyltiden att få långsiktiga negativa effekter på utlänningarnas förutsättningar att integreras i det svenska samhället. Genom att samtliga asylsökande med utredningens förslag väntas bo på asylboenden, kommer alla asylsökande som får bifall på sin ansökan kunna erbjudas en anvisning med stöd av lagen (2016:38) om mottagande av vissa

nyanlända invandrare för bosättning, bosättningslagen.⁴⁹ En anvisning enligt bosättningsregelverket bidrar till att staten får en större möjlighet att påverka var de nyanlända bor även efter asylprövningen. Bättre planeringsunderlag för kommunerna borde i sig ge mer gynnsamma förutsättningar till att stötta nyanlända till etablering på arbetsmarknaden och skapa förutsättningar för bättre integration.

Bosättningslagen kom till bland annat för att fördela nyanlända bland Sveriges kommuner och motverka större koncentrationer av nyanlända till ett fåtal orter och på så sätt förbättra etableringen av nyanlända på arbetsmarknaden och i samhällslivet. Om fler nyanlända omfattas av bosättningslagen kommer det att krävas att kommunerna har resurser och bostäder för att ta emot de som anvisas. Det kan annars finnas en risk att de positiva effekterna av bosättningslagen mattas av när antalet som anvisas ökar. Det finns också en risk att fler tackar nej till en anvisning och ordnar sitt eget boende efter uppehållstillstånd.

Utredningen bedömer att fördelarna med förslaget ändå bör vara betydande. Detta gäller särskilt med hänsyn till att staten får ett verktyg för att kunna styra hur och var bosättningen av nyanlända sker, något som i sin tur bör ge bättre förutsättningar för integration med det svenska samhället.

En mer ordnad asylprocess förväntas kunna göra tiden i mottagningssystemet kortare. Tidiga och ytterst preliminära resultat från Migrationsverkets nystartade återvändandecenter vittnar om att vissa tidsvinster tycks finnas genom att ha asylsökande och personal samlade.⁵⁰ En effektiv asylprocess gör att asylsökande snabbare kan få sin asylansökan prövad. För de asylsökande som beviljas uppehållstillstånd innebär detta att integrationsfrämjande insatser som nyanländ ute i samhället kan påbörjas snabbare. För de som i stället får avslag på sin ansökan och därmed ska lämna landet, kan åtgärder för att förbereda återvändandet påbörjas tidigare.

Utredningens förslag om att asylsökande ska kunna erbjudas möjlighet att omfattas av undantag från kravet på att ha arbetstillstånd först efter sex månader, kan ge både positiva och negativa effekter för integrationen och utlännings chanser på arbetsmarknaden. Utgångspunkten för utredningens förslag är att mottagandelagen främst ska

⁴⁹ Det pågår en utredning att förändra bosättningslagen (dir. 2024:22), men enligt direktiven förväntas någon form av central fördelning av nyanlända till Sveriges kommuner finnas kvar.

⁵⁰ Migrationsverket (2023c), Redovisning av uppdrag att inrätta återvändandecenter (Ju2023/01593), s. 12.

fokusera på det initiala mottagandet, där Migrationsverket så tidigt som möjligt ska säkerställa vem som har, respektive inte har, asylskäl. Får en asylsökande sitt ärende prövat inom sex månader i första instans kommer han eller hon inte bli undantagen från kravet på att ha arbetstillstånd. Erhåller den asylsökande uppehållstillstånd så har han eller hon genom sitt uppehållstillstånd rätt att förvärvsarbeta och dessutom få stöd till arbete genom etableringsinsatser till nyanlända. Hinner Migrationsverket däremot inte att ta ett första beslut i asylärendet inom sex månader, ska den asylsökande med utredningens förslag, om övriga villkor är uppfyllda, erbjudas möjlighet att förvärvsarbeta med stöd av undantaget från kravet på arbetstillstånd. Ett tillstånd som följer den asylsökande tills slutligt beslut fattas i hans eller hennes ärende.

Får den asylsökande avslag i första instans inom sex månader, kommer han eller hon inte erbjudas möjlighet att arbeta med stöd av undantagen från kravet på att ha arbetstillstånd. I de fallen ansökan inte beviljats i första instans, men bifallits efter överklagan till domstol var den genomsnittliga tiden i mottagningssystemet under år 2023 975 dagar. För asylärenden som bifallits på grund av verkställighetshinder var den genomsnittliga tiden i mottagningssystemet samma år 1 884 dagar (drygt fem år). För dessa två grupper av asylsökande kan utredningens förslag komma att ha långtgående negativa effekter på integration och etablering på arbetsmarknaden, då tidiga insatser ofta är avgörande för hur väl personer integreras i samhället eller etablerar sig på arbetsmarknaden. Samtidigt är det möjligt att utredningens förslag kommer leda till att färre personer söker asyl i Sverige, vilket i sin tur skulle kunna leda till att antalet ärenden som kommer att bifallas efter överklaganden eller som kommer bifallas på grund av verkställighetshinder kommer minska.

För asylsökande som i alla instanser nekats uppehållstillstånd var den genomsnittliga tiden i mottagningssystemet 682 dagar under 2023, det vill säga knappt två år. Utgångspunkten med utredningens förslag är att återvändandearbetet ska intensifieras och i likhet med andra föreslagna insatser bidra till att tiden i mottagningssystemet ska minska även för dem som saknar asylskäl.

En viktig beståndsdel i arbetet med integration kan vidare antas vara tillgången till information för asylsökande. Informationen som ges vid samhällsintroduktionen har betydelse inte bara för tillvaron under asyltiden utan även för den fortsatta integrationen och etabler-

ingen i samhället för de som får uppehållstillstånd. Samhällsintroduktionen innehåller grundläggande information om det svenska samhället, samhällsservice och svenska myndigheter, samt om enskildas rättigheter och skyldigheter. Eftersom samhällsintroduktionen ges tidigt efter att de asylsökande kommit till Sverige, är den betydelsefull för de asylsökandes fortsatta vistelse i Sverige och för att de som får uppehållstillstånd ska kunna integreras i det svenska samhället. Under 2023 hade drygt 61 procent av de asylsökande som erbjudit samhällsorientering gått denna kurs. Med utredningens förslag om att samtliga asylsökande ska bo på asylboenden förväntas denna andel öka.⁵¹

När asylsökande bor på asylboende skapas också bättre förutsättningar för att ta del av insatser som anordnas av andra aktörer, bland annat civilsamhället. Sådana insatser kan bland annat bidra med kunskap om det svenska samhället och språket samt förmedla värdefulla kontakter.

Utredningens förslag innebär bland annat att personer som har uppehållstillstånd men inte är folkbokförda när de ansöker om uppehållstillstånd på grund av asylskäl eller med tillfälligt skydd omfattas av mottagandelagen efter att det befintliga tillståndet har löpt ut (se avsnitt 4.3.1). Det är mycket viktigt att en person som har uppehållstillstånd ansöker om nytt uppehållstillstånd i tid, innan tillståndet löper ut. Att inte ansöka om nytt uppehållstillstånd i tid kan få stora konsekvenser. En sökande som inte ansöker om uppehållstillstånd på nytt innan det tidigare uppehållstillståndet löper ut, kommer att behöva flytta till ett asylboende, avbryta ett eventuellt etableringsprogram och, eftersom personen inte längre har rätt att arbeta, säga upp sig från ett eventuellt arbete. Barnen i en sådan familj kommer sannolikt också behöva byta skola. Detta kan också hända personer som vistats många år i Sverige. Förslaget kan således få stora negativa konsekvenser för de individer som drabbas.

15.5 Förslag till finansiering

Utredningens förslag om en ny lag för asylmottagande med förslag som bland annat innefattar att samtliga asylsökande ska bo på asylboenden är en stor förändring av svensk asylpolitik och en kostsam förändring. Utredningen har noterat att Migrationsverket redan har

⁵¹ Migrationsverket (2024a), Årsredovisning 2023, s. 15.

fått i uppdrag av regeringen att påbörja delar av den reform som utredningen föreslår. Utredningen bedömer att kostnaden för den nu föreslagna reformen av asylmottagandet kommer att täckas av befintliga budgetposter.

16 Författningskommentar

16.1 Förslaget till mottagandelag (2026:00)

1 kap. Lagens innehåll och tillämpningsområde

Lagens innehåll

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om mottagandet av vissa utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd i Sverige. I lagen finns

- bestämmelser om lagens innehåll och lagens tillämpningsområde (1 kap.)
- allmänna bestämmelser om mottagandet (2 kap.)
- bestämmelser som gäller när asylansökan prövas (3 kap.)
- bestämmelser som gäller när uppehållstillstånd har beviljats (4 kap.)
- bestämmelser som gäller när beslut om avvisning eller utvisning har meddelats (5 kap.)
- särskilda bestämmelser för personer med tillfälligt skydd (6 kap.)
- särskilda bestämmelser för ensamkommande barn (7 kap.)
- gemensamma bestämmelser om logi (8 kap.)
- gemensamma bestämmelser om annat bistånd (9 kap.)
- övriga bestämmelser (10 kap.)

Paragrafen, som saknar motsvarighet i lagen om mottagande av asylsökande m.fl., består av en förteckning över lagens innehåll. Det kan uppstå fall då en person omfattas av flera olika bestämmelser samtidigt, till exempel när en asylansökan prövas samtidigt som det finns ett lagakraftvunnet utvisningsbeslut. Den föreslagna lagtexten är utformad så att bestämmelserna ska tillämpas i ordning, på så sätt att de bestämmelser som redovisas först ska tillämpas i första hand. Detta innebär att de bestämmelser som gäller när asylansökan prövas ska tillämpas i första hand, när uppehållstillstånd har beviljats i andra hand och när beslut om avvisning eller utvisning har meddelats i sista hand, det vill säga om övriga bestämmelser inte är tillämpliga. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1.

Utlänningar som omfattas av lagen

2 § Lagen omfattar utlänningar som

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716), eller

2. har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen.

Paragrafen behandlar vilka kategorier som omfattas av mottagandelagen. Personkretsen är i huvudsak densamma som i 1 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Dock har personkategorin tillståndsökande i 1 § första stycket 3 lagen om mottagande av asylsökande m.fl. inte överförts till mottagandelagen. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.1.

3 § Utlänningar upphör att omfattas av lagen

1. när de samtidigt har uppehållstillstånd och är folkbokförda här i landet, eller,

2. när de samtidigt har uppehållsrätt och är folkbokförda här i landet, eller,

3. om de inte har uppehållstillstånd, när de lämnar landet.

Utlänningar som avses i första stycket 1 och 2 anses vara folkbokförda från dagen för Skatteverkets beslut.

De som får omfattas av anvisning till en kommun enligt lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning upphör dock inte att omfattas av mottagandelagen innan de har tagits emot för bosättning i en anvisad kommun eller tackat nej till en anvisning.

I paragrafen anges när en utlänning upphör att omfattas av mottagandelagen. Paragrafen har ingen direkt motsvarighet i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. men överensstämmer kategorimässigt till viss del med personkretsen som inte har rätt till bistånd enligt 11 § första stycket lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.2.

För att en utlänning ska upphöra att omfattas av mottagandelagen enligt *första stycket* måste han eller hon endera både ha uppehållstillstånd eller uppehållsrätt och vara folkbokförd eller lämna landet utan att ha uppehållstillstånd. Bedömningen av om en person har lämnat landet ska göras utifrån utlänningslagens definition av utresa, som innebär att han eller hon ska ha passerat gränsen för svenskt territorium (1 kap. 6 § utlänningslagen).

Folkbokföring anses ha skett på dagen för Skatteverkets beslut. Detta framgår av *andra stycket*. Detta gäller även om personen i Skatteverkets beslut om folkbokföring folkbokförs från ett tidigare datum.

Enligt *tredje stycket* upphör dock den som får omfattas av en anvisning till en kommun enligt lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning inte att omfattas av mottagandelagen innan utlänningen har tagits emot för bosättning i en anvisad kommun eller tackat nej till en anvisning. Jämför 8 § andra stycket lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Av 4 kap. 4 § framgår att en person med uppehållstillstånd har rätt till dagersättning och särskilt bidrag, bland annat under förutsättning att han eller hon befinner sig i landet.

4 § Utlänningar som har upphört att omfattas av lagen i enlighet med 3 § första stycket 1 och 2 omfattas av den på nytt om de befinner sig här i landet och har meddelats ett beslut om avvisning eller utvisning som får verkställas.

Utlänningar som har upphört att omfattas av lagen i enlighet med 3 § första stycket 3 omfattas av den på nytt om de anträffas här i landet och

1. deras ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller som alternativt skyddsbehövande inte har avgjorts genom ett beslut som har fått laga kraft, eller

2. de har meddelats ett beslut om avvisning eller utvisning som har fått laga kraft och inte har upphört att gälla.

Paragrafen, som saknar motsvarighet i lagen om mottagande av asylsökande m.fl., behandlar förutsättningarna för att en utlänning som upphört att omfattas av mottagandelagen i enlighet med bestämmelserna i 3 § första stycket på nytt kommer att omfattas av lagen. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.3.

Utlänningar som ansöker om asyl eller uppehållstillstånd med tillfälligt skydd omfattas alltid av mottagandelagen, såvida det inte finns av ett uttryckligt undantag i lagen. Här regleras fallen där en utlänning kommer att omfattas av lagen trots att han eller hon inte ansöker om något sådant tillstånd. En grundläggande förutsättning är att utlänningen tidigare har omfattats av lagen.

Enligt *första stycket* ska en utlänning som har sökt asyl eller uppehållstillstånd med tillfälligt skydd samt beviljats uppehållstillstånd eller haft uppehållsrätt och folkbokförts omfattas av lagen på nytt om utlänningen meddelas ett utvisningsbeslut som får verkställas. Det kan röra sig om utlänningar vars uppehållstillstånd återkallas eller löper

ut utan att en ansökan om fortsatt tillstånd har gjorts, eller om utlänningar som får avslag på en ansökan om fortsatt tillstånd. Utlänningarna omfattas då av mottagandelagen från den tidpunkt då utvisningsbeslutet får verkställas enligt utlänningslagen, det vill säga i normalfallet när beslutet har fått laga kraft och en eventuell tidsfrist för frivillig avresa har löpt ut.

Utlänningar som med stöd av 3 § första stycket 3 upphör att omfattas av mottagandelagen därför att de lämnar landet omfattas enligt *andra stycket* av lagen på nytt om de anträffas i landet och endera asylansökan fortfarande prövas eller därför att de har meddelats ett beslut om avvisning eller utvisning som har fått laga kraft och inte har upphört att gälla. Detta gäller både under en tidsfrist för frivillig avresa och därefter.

Undantag

5 § Lagen omfattar inte

1. utlänningar som samtidigt har uppehållstillstånd eller uppehållsrätt och är folkbokförda här i landet när ansökan om uppehållstillstånd görs,
2. barn under 18 år som saknar uppehållstillstånd och som inte bor på ett asylboende, om de bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd eller av andra skäl inte omfattas av lagen,
3. medborgare i någon av Europeiska unionens medlemsstater, såvida det inte finns synnerliga skäl för det,
4. utlänningar som vistas här med stöd av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 eller 15 b § utlänningslagen eller för vilka en ansökan om ett sådant tillstånd är under prövning, eller
5. utlänningar vars ansökan om uppehållstillstånd handläggs enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar.

Paragrafen innehåller en uppräkningslista av de grupper av utlänningar som är undantagna från mottagandelagens tillämpningsområde. Den överensstämmer i vissa delar med 1 a § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Övervägandena finns i avsnitt 4.4.1–4.4.5.

I *första punkten* undantas utlänningar som både har uppehållstillstånd eller uppehållsrätt och är folkbokförda när ansökan om uppehållstillstånd görs, från mottagandelagens tillämpningsområde. Om en utlänning som har uppehållstillstånd ansöker om uppehållstillstånd på grund av asylskäl betraktas det normalt som en ansökan om statusförklaring, som flyktning eller alternativt skyddsbehövande, se avsnitt 4.3.1. Utlänningar som både är folkbokförda och har uppehållstillstånd eller

uppehållsrätt när en sådan ansökan görs ska alltså inte omfattas av mottagandelagen, varken när ansökan görs eller efter att uppehållstillståndet har löpt ut. De kommer i stället att kunna fortsätta få andra förmåner av ekonomiskt slag som till exempel etableringsersättning, bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken eller studiestöd. Undantaget i första punkten gäller bara för personer som både är folkbokförda och har uppehållstillstånd eller uppehållsrätt. Utlänningar som antingen är folkbokförda eller har uppehållstillstånd eller uppehållsrätt när de ansöker om asyl eller uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd omfattas av mottagandelagen.

I *andra punkten* undantas barn under 18 år som saknar uppehållstillstånd och som inte bor på ett asylboende, om de bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd eller av andra skäl inte omfattas av lagen. Bestämmelsen motsvarar 1 a § första stycket lagen om mottagande av asylsökande m.fl. med de språkliga ändringar som föreslås i lagrådsremissen *En ny ordning för asylsökandes boende*. Med hänsyn till att vissa utlänningar kommer att omfattas av mottagandelagen även när de har uppehållstillstånd har undantaget formulerats så att det omfattar de barn som bor tillsammans med föräldrar som inte omfattas av lagen. Detta innebär att barn som bor tillsammans med vårdnadshavare som omfattas av mottagandelagen, trots att vårdnadshavaren har uppehållstillstånd, också kommer att omfattas av den. För att undantaget ska vara tillämpligt krävs att ingen av barnets vårdnadshavare omfattas av mottagandelagen. Om en av föräldrarna omfattas av lagen bör även barnet göra det.

Tredje punkten undantar EU-medborgare från mottagandelagens tillämpningsområde såvida det inte finns synnerliga skäl. Bestämmelsen motsvarar 1 a § andra stycket lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Begreppet synnerliga skäl avses ha samma innebörd som hittills (se prop. 2016/17:172 s. 34–36). Där anförs bland annat att eftersom protokoll (nr 29) om asyl för medborgare i Europeiska unionens medlemsstater (1997) (asylprotokollet) som reglerar hur en asylansökan från medborgare i andra medlemsstater ska behandlas medger att en asylansökan från en EU-medborgare prövas i vissa exceptionella undantagssituationer bör det finnas en möjlighet för EU-medborgare att erhålla bistånd i sådana undantagssituationer. Dessa situationer täcks av rekvisitet synnerliga skäl.

I *fjärde punkten* undantas så kallade bevispersoner, det vill säga utlänningar som beviljats uppehållstillstånd för betänketid eller med-

verkan i förundersökning eller huvudförhandling i brottmål, från mottagandelagens tillämpningsområde. Bestämmelsen motsvarar 1 a § fjärde stycket lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Sådana personer omfattas således inte av mottagandelagen, även om de söker uppehållstillstånd på grund av asylskäl. Undantaget gäller bara så länge ansökan om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 eller 15 b § utlänningslagen prövas och ett sådant uppehållstillstånd gäller. Om en asylansökan görs därefter eller prövningen av en asylansökan fortfarande pågår när uppehållstillståndet löper ut kan personen således omfattas av mottagandelagen.

Femte punkten undantar utlänningar vars ansökan om uppehållstillstånd handläggs enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar. Bestämmelsen saknar motsvarighet i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Övervägandena finns i avsnitt 4.4.5.

2 kap. Allmänna bestämmelser om mottagandet

Ansvar för mottagandet

1 § Migrationsverket ska ha huvudansvaret för mottagandet av utlänningar som omfattas av lagen samt för åtgärder och mottagande i enlighet med lagen.

Migrationsverket ska för detta ändamål driva asylboenden för utlänningar som omfattas av lagen.

Migrationsverket får uppdra åt andra att driva asylboenden.

Paragrafen reglerar vilket ansvar Migrationsverket har för mottagandet av utlänningar som omfattas av mottagandelagen. Den motsvarar i allt väsentligt 2 § första stycket lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.

I paragrafen anges att Migrationsverket ska ha det huvudsakliga ansvaret för logi till personer som omfattas av mottagandelagen. Detta innebär att Migrationsverket bland annat har det huvudsakliga ansvaret för att driva asylboenden och för att de som har rätt till logi enligt lagen får en plats på ett boende. Lagen reglerar inte hur asylboenden ska utformas eller vilket sorts boende som ska användas för olika personkategorier. Gemensamma bestämmelser om logi finns i kapitel 8. Precis som enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. får Migrationsverket uppdra åt andra att driva asylboenden.

Registrering

2 § Utlänningar som omfattas av lagen ska vara registrerade hos Migrationsverket.

Paragrafen anger att de utlänningar som omfattas av mottagandelagen ska vara registrerade hos Migrationsverket. Den har inte någon direkt motsvarighet i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. men enligt förslaget i 3 a § första stycket den lagen i lagrådsremissen *En ny ordning för asylsökandes boende* ska bland annat asylsökande registreras vid ett asylboende. Övervägandena finns i avsnitt 11.3.1.

Rätt till bistånd

3 § Bistånd enligt denna lag lämnas i form av logi, dagersättning, särskilt bidrag och övergångsersättning.

Paragrafen anger i vilka former bistånd enligt mottagandelagen lämnas. Den motsvarar delvis 13 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. med den ändring som föreslås i lagrådsremissen *En ny ordning för asylsökandes boende*, dock att formen övergångsersättning tillkommit. Bestämmelserna om dagersättning, särskilt bidrag och övergångsersättning finns i 10 kap. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.

4 § Utlänningar som omfattas av lagen har rätt till bistånd enligt de villkor som anges i kap. 3–10 §.

I paragrafen slås fast att utlänningar som omfattas av lagen har rätt till bistånd enligt vissa villkor. Den saknar motsvarighet i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Övervägandena finns i avsnitt 8.2. Om en person inte faller in under bestämmelserna i kapitel 3–7 har han eller hon ingen rätt till bistånd. Detta utvecklas i avsnitt 4.2.1.

Samhällsintroduktion

5 § En utlänning som avses i 1 kap. 2 § och som har fyllt 16 år ska delta i samhällsintroduktion. Det gäller dock inte om utlänningen med hänsyn till sina personliga förhållanden har synnerliga skäl att inte delta.

Samhällsintroduktionen ska anordnas av Migrationsverket.

Paragrafen innehåller bestämmelser som motsvarar förslaget i 3 c § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. i lagrådsremissen *En ny ordning för asylsökandes boende*.

Sysselsättning

6 § Migrationsverket får ge utlänningar som avses i 1 kap. 2 § sysselsättning genom att de får tillfälle att delta i svenskundervisning, i skötseln av asylboenden och i annan verksamhet som bidrar till att göra vistelsen meningsfull.

Paragrafen reglerar Migrationsverkets ansvar för att anordna sysselsättning för vissa utlänningar. Den motsvarar i stort 4 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. med de ändringar som föreslås i lagrådsremissen *En ny ordning för asylsökandes boende*.

7 § Utlänningar som deltar i verksamhet som avses i 6 § 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.

Paragrafen reglerar hur den av Migrationsverket anordnade sysselsättningen förhåller sig arbetsrättsligt. Den motsvarar 5 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

8 § Om utlänningar ska delta i verksamhet som avses i 6 § och som drivs av någon annan än Migrationsverket ska skriftligt avtal om villkoren för verksamheten träffas mellan verket och den som driver verksamheten. Migrationsverket får uppdra åt andra att träffa sådana avtal.

Paragrafen behandlar situationen då sysselsättningen ska bedrivas av någon annan än Migrationsverket och kravet på att ett skriftligt avtal då upprättas mellan verket och den som bedriver verksamheten. Migrationsverket ges enligt paragrafen även möjlighet att uppdra åt andra att träffa sådana avtal. Paragrafen motsvarar 6 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Förhållandet till andra författningar

9 § Utlänningar som omfattas av denna lag har inte rätt till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453).

Paragrafen behandlar förhållandet mellan mottagandelagen och socialtjänstlagen avseende ekonomiskt bistånd. Övervägandena finns i avsnitt 9.2.3.

Enligt bestämmelsen har utlänningar som omfattas av mottagandelagen inte rätt till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Detta innebär att personer som omfattas av lagen inte har rätt till ekonomiskt bistånd i form av försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Bistånd kan inte heller lämnas i form av nödbistånd enligt 4 kap. 3 § socialtjänstlagen. Vidare inskränks kommunernas möjligheter att ge så kallat frivilligt bistånd enligt 4 kap. 2 § socialtjänstlagen. Paragrafen förtydligar också att det handlar om ekonomiskt bistånd. Bestämmelsen begränsar inte tillämpningen av socialtjänstlagen i övrigt avseende utlänningar som omfattas av mottagandelagen och de kan få en prövning av rätten till andra typer av insatser som kan ges enligt den lagen. Socialnämnden i vistelsekommunen ska ta ställning till insatser enligt socialtjänstlagen exempelvis hemtjänst, särskilda boendeformer och skyddat boende.

10 § Av socialförsäkringsbalken och studiestödslagen (1999:1395) framgår att bosättningsbaserade förmåner och studiestöd inte kan utgå under tiden som en utlänning omfattas av denna lag.

Paragrafen, som saknar motsvarighet i lagen om mottagande av asylsökande m.fl., är en upplysningsbestämmelse. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.5.

11 § Bestämmelser om hälso- och sjukvård och utbildning för utlänningar som omfattas av denna lag finns i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. och skollagen (2010:800).

Paragrafen, som saknar motsvarighet i lagen om mottagande av asylsökande m.fl., är en upplysningsbestämmelse.

3 kap. Bestämmelser som gäller när asylansökan prövas

1 § Bestämmelserna i detta kapitel gäller när en utlänning har ansökt om uppehållstillstånd som flykting eller som alternativt skyddsbehövande, till dess att ansökan har avgjorts genom ett beslut som har fått laga kraft (asylsökande).

Paragrafen, som saknar motsvarighet i lagen om mottagande av asylsökande m.fl., upplyser om att bestämmelserna i kapitel 3 gäller under tiden som en asylansökan prövas. Detta gäller även när det inte är första gången utlänningen ansöker om asyl. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.1.

Bistånd

2 § Migrationsverket ansvarar för att bistånd lämnas enligt denna lag.

Paragrafen anger att Migrationsverket ansvarar för att bistånd ges under tiden som en asylansökan prövas. Bestämmelsen motsvarar delvis 3 a § första stycket sista meningen lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

3 § Migrationsverket ska tilldela asylsökande plats på ett asylboende.

Migrationsverket får anvisa en kommun som ska ordna boende för asylsökande om tillströmningen av asylsökande har varit eller kan väntas bli särskilt omfattande och det bedöms vara nödvändigt för att behovet av platser på asylboenden ska kunna tillgodoses.

De boenden som kommunen ordnar enligt andra stycket ska jämföras med Migrationsverkets asylboenden.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att Migrationsverket ska tilldela asylsökande boende och ger verket möjlighet att under vissa förutsättningar anvisa en kommun som ska ordna boende för asylsökande om antalet asylsökande har varit eller kan väntas bli särskilt omfattande. Den saknar direkt motsvarighet i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.1.

Första stycket innebär att utlänningar som avses 1 kap. 2 § 1, det vill säga asylsökande, ska tilldelas plats på ett asylboende av Migrationsverket.

Av *andra stycket* framgår att Migrationsverket får anvisa en kommun som ska ordna boende för asylsökande om antalet asylsökande

har varit eller kan förväntas bli särskilt omfattande och det är nödvändigt för att tillgodose behovet av boendeplatser. En bestämmelse som ger anvisade kommuner befogenhet att ordna boende för asylsökande finns i 8 kap. 3 §.

Av *tredje stycket* framgår att de boenden som kommunerna ordnar för asylsökanden i extraordinära situationer ska enligt mottagandelagen jämföras med Migrationsverkets asylboenden. Det innebär att om det inte har meddelats några undantagsföreskrifter som tillåter eget boende kommer asylsökande således att vara skyldiga att bo på det boende som har ordnats av den anvisade kommunen. De kommer också att vara skyldiga att delta i närvarokontroll på boendet och att vistas inom det län där boendet är beläget. Migrationsverket behåller ansvaret för att kontrollera att skyldigheterna efterlevs och för att åtgärder vidtas om de åsidosätts. Övervägandena finns i avsnitt 8.5.1.

4 § En asylsökande har rätt till dagersättning och särskilt bidrag endast under förutsättning att personen bor enbart på det asylboende där han eller hon har tilldelats plats.

Detta gäller inte för en asylsökande som

1. bor tillsammans med en medlem i den närmaste familjen som är bosatt i Sverige, eller

2. med hänsyn till sina personliga förhållanden har synnerliga skäl att inte bo på asylboende.

För en asylsökande som fyllt 16 år krävs för rätt till dagersättning dessutom att personen medverkar till att klarlägga sin identitet.

Paragrafen innehåller bestämmelser i *första och andra styckena* som motsvarar förslaget i 8 a § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. i lagrådsremissen *En ny ordning för asylsökandes boende*. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.2.

Rätten till dagersättning för asylsökande är enligt *tredje stycket* alltså villkorad av att de medverkar till att klarlägga sin identitet. Så är fallet även enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. även om den lagtekniska lösningen är en annan. I den lagen anges att dagersättningen får sättas ned för en utlännings som fyllt 18 år om han eller hon försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att inte medverka till att klarlägga sin identitet. Eftersom det rör sig om något som den asylsökande ska göra löpande under tiden som prövningen av asylansökan pågår har kravet formulerats som ett villkor för dagersättning i stället för som en grund för nedsättning.

Åldersgränsen har vidare ändrats till 16 år. Barn över 16 år kan själva ta emot sin dagersättning och föra sin talan enligt såväl tidigare regelverk som enligt mottagandelagen. Det får därför anses utgöra en lämplig åldersgräns för när barn bör åläggas en sådan skyldighet att medverka. När det gäller barn under 16 år ska alltså dagersättning och särskilt bidrag betalas ut så länge barnet bor på asylboendet.

5 § Av 9 kap. 4–5 §§ framgår när dagersättningen får sättas ned.

Paragrafen, som saknar motsvarighet i lagen om mottagande av asylsökande m.fl., innehåller information om var i mottagandelagen bestämmelserna om nedsättning av dagersättning finns.

6 § Om tillströmningen av asylsökande har varit eller kan väntas bli särskilt omfattande och Migrationsverket bedömer att det finns skäl för det ska en kommun lämna bistånd enligt denna lag till en utlänning om han eller hon vistas i kommunen och om biståndet behövs till dess att Migrationsverket tar över ansvaret för att bistånd lämnas.

Paragrafen innehåller bestämmelser som innebär att kommuner ska lämna bistånd enligt mottagandelagen till en utlänning om antalet asylsökande har varit eller kan väntas bli särskilt omfattande och Migrationsverket bedömer att det finns skäl för det förutsatt att biståndet behövs till dess att Migrationsverket tar över ansvaret för att bistånd lämnas. Bestämmelser speglar till viss del vad som gäller för personer som söker tillfälligt skydd enligt 6 kap. 5 §. Bestämmelsen är ny.

Närvarokontroll på asylboendet

7 § En asylsökande som har fyllt 16 år ska delta i närvarokontroll på det asylboende där han eller hon har tilldelats plats.

Migrationsverket ska ge den asylsökande tillstånd att utebli från en eller flera närvarokontroller när det finns särskilda skäl.

Paragrafen innehåller bestämmelser om närvarokontroll på asylboenden och om Migrationsverkets skyldighet att ge den asylsökande tillstånd att utebli från närvarokontroll när det finns särskilda skäl. Den saknar motsvarighet i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Av *första stycket* framgår att en asylsökande som har fyllt 16 år ska delta i närvarokontroll på det asylboende där han eller hon har tilldelats plats.

Ett bemyndigande för regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter om hur närvarokontrollen ska genomföras finns i 10 kap. 11 §.

Enligt *andra stycket* ska Migrationsverket ge den asylsökande tillstånd att utebli från en eller flera närvarokontroller när det finns särskilda skäl. Det handlar då om motiverade brådskande och allvarliga familjeskäl eller nödvändig medicinsk behandling. Exempel på fall som kan utgöra särskilda skäl är när den asylsökande tillfälligt behöver läggas in på sjukhus eller ska delta i en familjesammankomst, såsom en begravning eller ett bröllop. Särskilda skäl kan också föreligga om en anhörig är svårt sjuk och den asylsökande behöver vara borta vid kontrolltillfällen för att kunna besöka denne. Det kan också uppkomma andra situationer då det framstår som rimligt att ge den asylsökande tillstånd att utebli från kontrolltillfällen. En bedömning får göras av omständigheterna i det enskilda fallet. Det är viktigt att ordningen för boende för asylsökande tar hänsyn till att barn får en fungerande tillvaro. Som framgår av första stycket ska närvarokontrollen inte gälla barn under 16 år. När en tillståndsfråga rör en barnfamilj ska i första hand beaktas vad som kan anses vara barnets bästa. Generellt sett kan barns särskilda behov leda till att det finns anledning att bevilja tillstånd till frånvaro i fler fall, till exempel för att familjen ska kunna besöka släktingar när föräldrarna behöver avlastning. Enligt det nya omarbetade mottagandedirektivet ska medlemsstaterna bevilja underåriga barn till sökande och underåriga sökande samma tillträde till utbildning som de egna medborgarna och på liknande villkor. Utbildningen av underåriga ska som regel vara integrerad med utbildningen för medlemsstaternas egna medborgare och vara av samma kvalitet (artikel 16). Tillstånd för frånvaro ska mot denna bakgrund även som regel ges när det krävs för att barn över 16 år fullt ut ska kunna delta i skolarbetet och skolans aktiviteter i övrigt, till exempel för skolutflykter. Det är även rimligt att föräldrar som ska resa med eller på annat sätt delta i sådana aktiviteter får ett sådant tillstånd. Motsvarande bör gälla deltagande för föräldrar och barn i vissa fritidsaktiviteter som bedöms vara viktiga för barnet. När det gäller besök hos närstående i andra situationer bör dock utgångs-

punkten vara att de får äga rum på dagar då det inte är några kontrolltillfällen.

Vid bedömningen av om det finns särskilda skäl för att tillstånd ska beviljas bör Migrationsverket också ta hänsyn till förutsättningarna för att kontakten med den asylsökande ska kunna upprätthållas. Om det rör sig om en asylsökande som tidigare har åsidosatt sin skyldighet att bo på asylboende och uppfylla kraven inom ramen för närvarokontrollen där eller att vistas inom anvisat område bör utgångspunkten vara att det inte finns särskilda skäl att bevilja tillstånd, såvida det inte rör sig om nödvändig sjukhusvård eller motsvarande. En förutsättning för att tillstånd ska beviljas bör också vara att den asylsökande anger var han eller hon kommer att vistas och lämnar kontaktuppgifter som Migrationsverket kan använda under tiden som tillståndet gäller. På så sätt bör det kunna säkerställas att Migrationsverket känner till var den asylsökande befinner sig och kan upprätthålla kontakten. Om en asylsökande inte kan kontaktas under tillståndstiden bör det, om han eller hon inte bedöms bo kvar på boendet, kunna få konsekvenser för dagersättningen, som kan sättas ned. Så länge den asylsökande går att nå innebär tillståndet däremot att han eller hon kan låta bli att inställa sig vid kontrolltillfällena utan att det leder till några sanktioner.

En ansökan om tillstånd att tillfälligt utebli från kontrolltillfällen bör kunna göras såväl muntligt som skriftligt. När tillstånd beviljas behöver Migrationsverket inte fatta något särskilt beslut, så länge ansökan och tillståndet noteras på lämpligt sätt. Inte heller när tillfälligt tillstånd inte beviljas behöver Migrationsverket fatta ett särskilt beslut och ange skälen för beslutet, så länge beslutet noteras på lämpligt sätt. Ett sådant beslut kan inte överklagas vilket är förenligt med det nya omarbetade mottagandedirektivet (artikel 29). Ett beviljat tillstånd ska begränsas till ett visst antal kontrolltillfällen som motsvarar den asylsökandes behov av frånvaro. Det finns inget hinder mot att bevilja ett tillfälligt tillstånd som gäller under lång tid när det är nödvändigt, till exempel på grund av långvarig sjukhusvistelse. I sådana fall kommer det inte leda till några konsekvenser att den asylsökande vistas någon annanstans än på asylboendet. Vid behov ska beviljade tillstånd också kunna förlängas.

Det ska inte krävas tillstånd för att inställa sig hos myndigheter och domstolar när närvaron är nödvändig.

Skyldighet att vistas inom ett län

8 § En asylsökande ska vistas inom det län där asylboendet som han eller hon har tilldelats plats på ligger.

Migrationsverket ska ge den asylsökande tillstånd att tillfälligt vistas utanför länet när det finns särskilda skäl.

Paragrafen innehåller bestämmelser om asylsökandes skyldighet att vistas inom ett län och om Migrationsverkets skyldighet att ge den asylsökande tillstånd att vistas utanför länet när det finns särskilda skäl. Den saknar motsvarighet i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Överväganden finns i avsnitt 5.3. Paragrafen genomför artikel 8.1 i det nya omarbetade mottagandedirektivet.

Bestämmelsen i *första stycket* innebär att asylsökande har en skyldighet att vistas inom ett begränsat geografiskt område som omfattar det län där asylboendet är beläget. Skyldigheten gäller under hela den tid som prövningen av asylansökan pågår.

Det kan uppstå situationer då en asylsökande har behov av, och rätt till, insatser som inte kan tillgodoses inom det län där han eller hon har skyldighet att vistas. Enligt *andra stycket* ska Migrationsverket ge den asylsökande tillstånd att tillfälligt vistas utanför länet när det finns särskilda skäl för det. Det kan till exempel röra sig om specialistsjukvård som bara finns på vissa sjukhus. Sådana situationer får då hanteras genom möjligheten att bevilja tillfälliga tillstånd att lämna området. Detsamma gäller om en asylsökande har familjemedlemmar som bor i ett annat län. I den mån det är möjligt bör Migrationsverket dock ta hänsyn till sådana faktorer när asylsökande tilldelas plats på asylboende. Särskilda skäl att lämna det anvisade området kan vidare finnas när den asylsökande tillfälligt behöver sjukvård som inte kan erbjudas inom området eller då en anhörig som bor utanför området är sjuk eller den asylsökande ska delta i en familjesammankomst. Däremot kan det inte anses utgöra särskilda skäl att arbeta utanför området. På samma sätt som när det gäller tillstånd att utebli från närvarokontrolltillfällen får en bedömning göras av omständigheterna i det enskilda fallet, med hänsyn till om den asylsökande tidigare har åsidosatt sina skyldigheter. Även barnets bästa ska beaktas när det är aktuellt. Tillstånd för att vistas utanför anvisat område bör därmed som regel ges när det krävs för att barn fullt ut ska kunna delta i skolarbete och skolans aktiviteter i övrigt, till exempel för skolutflykter. Det är även rimligt att föräldrar som ska resa med eller

på annat sätt delta i sådana aktiviteter får ett sådant tillstånd. Motsvarande bör gälla deltagande i vissa fritidsaktiviteter som bedöms vara viktiga för barnet.

För att få tillstånd måste den asylsökande ange var han eller hon ska vistas och lämna kontaktuppgifter. Ett tillstånd att vistas utanför det anvisade området ska motsvara den tid som den asylsökande planerar att vara borta och kan gälla under lång tid när det är nödvändigt, samt förlängas vid behov. I vissa fall kan omständigheterna innebära att den asylsökande både behöver lämna det anvisade området och utebli från ett eller flera närvarokontrolltillfällen. I sådana situationer ska tillstånden kunna lämnas samtidigt. Ett tillstånd att lämna området kan noteras på lämpligt sätt, och behöver inte framgå av det kort som visar att han eller hon omfattas av mottagandelagen som den asylsökande ska förses med. Om tillstånd inte beviljas ska ett särskilt beslut fattas med skälen för beslutet. Beslutet ska kunna överklagas. På samma sätt som när det gäller närvarokontrollen ska det inte krävas tillstånd för att inställa sig hos myndigheter och domstolar när närvaron är nödvändig. Asylsökande ska på förhand underrätta Migrationsverket om sådana avtalade möten.

En asylsökandes skyldighet att vistas inom ett visst län går inte att överklaga. Däremot går ett beslut om nedsättning av dagersättning som grundas på överträdelser av områdesbegränsningen att överklaga liksom ett beslut om att neka tillfälligt tillstånd att lämna länet.

Beslut om boende på en bestämd plats

9 § Migrationsverket får besluta att en asylsökande som har fyllt 16 år får bo enbart på en bestämd plats av hänsyn till allmän ordning eller om det behövs för att hindra den asylsökande från att avvika när det finns risk för avvikande.

Paragrafen innehåller bestämmelser om beslut om boendeskyldighet av hänsyn till allmän ordning eller för att hindra asylsökande från att avvika. Den saknar motsvarighet i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Överväganden finns i avsnitt 5.4. Paragrafen genomför artikel 9.1 i det nya omarbetade mottagandedirektivet.

Enligt artikel 9.1. i det nya omarbetade mottagandedirektivet får medlemsstaterna vid behov besluta att en sökande får bo endast på en bestämd plats, av hänsyn till allmän ordning eller för att hindra

sökanden från att avvika. Det sistnämnda särskilt när det gäller sökande som omfattas av Dublinförordningen. Bestämmelser om sådan boendeskyldighet införs i svensk rätt genom *första stycket*. Direktivet kräver att myndigheterna fattar individuella och överklagbara beslut rörande boendeskyldighet. Sådana individuella beslut om att en asylsökande endast får bo på en viss bestämd plats ska vid behov fattas av Migrationsverket om en asylsökande bedöms utgöra ett hot mot allmän ordning eller där det finns en avvikanderisk. Begreppen allmän ordning och säkerhet förekommer i flera EU-rättsakter och har tolkats av EU-domstolen i flera avgöranden. Av domstolens praxis framgår att begreppen ska ges den innebörd som följer av unionsrätten. Begreppet allmän ordning har olika betydelse i olika direktiv och ska tolkas direktivkonformt. I ett avgörande från Migrationsöverdomstolen, MIG 2024:9, rörande bland annat återvändandedirektivet har en utlänning som hade uppehållstillstånd i en annan EU-stat bedömts utgöra ett hot mot allmän ordning eftersom han misstänktes för att ha arbetat i Sverige utan arbetstillstånd. Någon direkt ledning till hur begreppet ska tolkas i mottagandedirektivets sammanhang finns ännu inte i praxis. Den specifika hänvisningen till Dublinhanteringen i artikel 9.1 i det nya omarbetade mottagandedirektivet kan möjligen tolkas som att det när det gäller den aktuella bestämmelsen inte krävs lika allvarliga störningar av allmän ordning som i vissa andra fall. Att man i direktivet inte heller nämner begreppet "inre säkerhet" innebär möjligen att situationer som omfattar detta begrepp inte avses här.

Även andra än personer som begått brott kan omfattas av begreppet hot mot allmän ordning. Det kan till exempel handla om personer som utesluts från, eller vägrats, statusförklaring eller som tillhör eller stödjer en terroristorganisation. Det kan också till exempel röra sig om personer som haft en uppsatt roll i en repressiv regim eller varit aktiva i militären i ett land där folkrättsbrott begås. Bedömningen av om det finnas skäl för ett beslut om boendeskyldighet med hänsyn till allmän ordning eller på grund av avvikanderisk får göras av Migrationsverket i det enskilda fallet utifrån den vägledning som finns i praxis från EU-domstolen och Migrationsöverdomstolen.

10 § Vid bedömning av om det finns risk för att en utlänning avviker ska endast kriterierna i 1 kap. 15 § utlänningslagen beaktas.

Paragrafen anger de kriterier som får beaktas vid bedömningen av om det finns en avvikanderisk. Den saknar motsvarighet i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Överväganden finns i avsnitt 5.4. 2.

Sverige har i nationell rätt fastställt de hänsyn som får tas vid bedömandet av avvikanderisk vid tillämpningen av utlänningslagen i 1 kap. 15 § utlänningslagen. Vid bedömningen av om det finns risk för att en utlännings avviker i nu aktuellt fall ska samma kriterier gälla.

Beslut om anmälningsskyldighet

11 § Migrationsverket får besluta att en asylsökande som har fyllt 16 år ska anmäla sig till Migrationsverket vid en viss angiven tidpunkt eller med skäligen tidsmellanrum för att säkerställa att beslut enligt 9 § iakttas eller om det behövs för att förhindra att han eller hon avviker.

Migrationsverket ska ge den asylsökande tillstånd att utebli från ett eller flera anmälningstillfällen när det finns särskilda skäl.

Paragrafen innehåller bestämmelser om anmälningsskyldighet och bestämmelser om Migrationsverkets skyldighet att ge den asylsökande tillstånd att utebli från ett eller flera anmälningstillfällen när det finns särskilda skäl. Den saknar motsvarighet i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Överväganden finns i avsnitt 5.4.2. Paragrafen genomför artikel 9.1 i det nya omarbetade mottagandedirektivet.

Migrationsverket ska enligt 3 kap. 9 § i vissa situationer vid behov kunna fatta ett individuellt beslut om boendeskyldighet för en asylsökande av hänsyn till allmän ordning eller för att hindra den asylsökande från att avvika. I dessa situationer ska Migrationsverket även kunna fatta individuella beslut om en asylsökandes skyldighet att anmäla sig till Migrationsverket vid vissa angivna tidpunkter, för att säkerställa att beslutet om boendeskyldighet följs eller för att förhindra att asylsökanden avviker. Bestämmelser om dessa beslut finns i *första stycket*. Migrationsverket får besluta att en asylsökande som har fyllt 16 år ska anmäla sig till Migrationsverket vid en viss angiven tidpunkt eller med skäligen tidsmellanrum för att säkerställa att beslut enligt 8 § iakttas eller om det behövs för att förhindra att han eller hon avviker.

Enligt artikel 9.1. i det nya omarbetade mottagandedirektivet får som nämnts medlemsstaterna vid behov, besluta att en sökande får bo endast på en bestämd plats, av hänsyn till allmän ordning eller för att hindra sökanden från att avvika. Medlemsstaterna får också vid

behov kräva att sökande anmäler sig till behöriga myndigheter vid en viss angiven tidpunkt eller med rimliga intervall. Bestämmelser om anmälningsskyldighet införs genom denna paragraf. Direktivet kräver att myndigheterna fattar individuella och överklagbara beslut rörande anmälningsskyldigheten. Sådana individuella beslut ska vid behov fattas av Migrationsverket om en asylsökande bedöms utgöra ett hot mot allmän ordning eller där det finns en avvikanderisk. Begreppen allmän ordning och säkerhet förekommer i flera EU-rättsakter och har tolkats av EU-domstolen i flera avgöranden. Av domstolens praxis framgår att begreppen ska ges den innebörd som följer av unionsrätten. Begreppet allmän ordning har olika betydelse i olika direktiv och ska tolkas direktivkonformt. I ett avgörande från Migrationsöverdomstolen, MIG 2024:9, rörande bland annat återvändandedirektivet har en utlänning som hade uppehållstillstånd i en annan EU-stat bedömts utgöra ett hot mot allmän ordning eftersom han misstänktes för att ha arbetat i Sverige utan arbetstillstånd. Någon direkt ledning till hur begreppet ska tolkas i mottagandedirektivets sammanhang finns ännu inte i praxis. Den specifika hänvisningen till Dublinhanteringen i artikel 9.1 i det nya omarbetade mottagandedirektivet kan möjligen tolkas som att det när det gäller den aktuella bestämmelsen inte krävs lika allvarliga störningar av allmän ordning som i vissa andra fall. Ett individuellt beslut om boendeskyldighet och anmälningsskyldighet innebär att den asylsökande inte ska delta i närvarokontroll.

Vilket kontrollsystem som kan anses vara mest lämpligt på ett asylboende är beroende av flera faktorer, såsom boendets fysiska utformning, hur många som bor där och i vilken utsträckning boendet kan bemannas med Migrationsverkets personal. Förutsättningarna på olika boenden kan också komma att ändras över tid. Mot denna bakgrund bör frågan hur anmälningsskyldigheten ska genomföras inte regleras i mottagandelagen. I stället bör den närmare utformningen och omfattningen av anmälningsskyldigheten bestämmas av regeringen eller Migrationsverket, så att systemet kan utformas med hänsyn till rådande boendebestand och behov. Närmare bestämmelser om anmälningsskyldigheten ska således regleras i förordning eller i myndighetsföreskrifter. En allmän utgångspunkt bör vara att anmälningsskyldigheten ska fullgöras under ett visst tidsspänn, som inte ska hindra skolgång, möten med myndigheter, deltagande i aktiviteter som anordnas för asylsökande eller arbete under ordinarie arbets-

tider. Detta innebär att anmälningstillfällena normalt bör vara ett antal timmar på morgonen eller på kvällen.

Enligt *andra stycket* ska Migrationsverket ge den asylsökande tillstånd att utebli från ett eller flera anmälningstillfällen när det finns särskilda skäl. I kommentaren till 3 kap. 7 § utvecklas hur möjligheten att få tillstånd för frånvaro från närvarokontroll ska se ut. Liknande överväganden är aktuella vad gäller anmälningsskyldigheten. Mot bakgrund av att det här gäller personer som till exempel bedömts ha en avvikanaderisk bör dock möjligheten att få tillstånd till frånvaro begränsas i förhållande till vad som gäller vid den generella närvarokontrollen. Möjligheten att beviljas tillstånd för frånvaro bör begränsas till situationer där den asylsökande behöver nödvändig medicinsk behandling eller motsvarande tungt vägande skäl.

12 § Om beslut om anmälningsskyldighet enligt 11 § meddelas ska den asylsökande inte delta i närvarokontrollen enligt 7 §.

Paragrafen innehåller en bestämmelse som innebär att en asylsökande, av praktiska skäl, inte ska ha skyldighet att delta i närvarokontroll och anmälningsskyldighet samtidigt. Den saknar motsvarighet i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.3.

Undantag från kravet på arbetstillstånd

13 § En asylsökande får undantas från kravet på arbetstillstånd endast om ett ärende om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen inte har avgjorts inom sex månader från det att ansökan lämnades in och förutsatt att förseningen inte kan tillskrivas sökanden.

Beslut i frågan om förutsättningarna är uppfyllda meddelas av Migrationsverket. Övriga förutsättningar för att undantag från kravet på arbetstillstånd ska gälla framgår av föreskrifter meddelade med stöd av 2 kap. 9 § utlänningslagen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om undantag från kravet på att ha arbetstillstånd. Den saknar motsvarighet i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Övervägandena finns i avsnitt. 8.3.4.

För att en utlänning ska få arbeta i Sverige krävs normalt att utlänningen har ett arbetstillstånd. Asylsökande är dock, om vissa villkor är uppfyllda, undantagna från kravet på arbetstillstånd (s.k. AT-UND) och har därmed möjlighet att arbeta under asyltiden, se 5 kap. 4 §

utlänningsförordningen (2006:97). Detta gäller under hela asyltiden, utan några tidsmässiga begränsningar. Enligt det nya omarbetade mottagandedirektivet som trädde i kraft den 11 juni 2024 är det möjligt för medlemsstaterna att ge asylsökande tillträde till arbetsmarknaden först sex månader efter ansökan om asyl och då endast om det ännu inte fattats ett beslut i ärendet. En anpassning av reglerna till miniminivån enligt EU-rätten innebär att sexmånadersgränsen ska införas i den svenska ordningen. Denna reglering finns i *första stycket*. I direktivet preciseras inte vilka omständigheter som kan leda till att en försenad handläggning kan tillskrivas den sökande. Enligt EU-domstolens uttalande om en motsvarighet till artikeln i det tidigare mottagandedirektivet ska bestämmelsen tolkas så att en försening kan läggas sökande till last när personen inte samarbetar med de behöriga myndigheterna.

Möjligheten att utfärda AT-UND begränsas således till de fall där Migrationsverket inte har fattat beslut i asylärende inom sex månader från det att asylansökan registrerades och där förseningen inte kan tillskrivas den asylsökande. Detta innebär uttryckt med andra ord att möjligheten till undantag från kravet på arbetstillstånd begränsas till fall där väntetiden för beslut i första instans är längre än sex månader. I praktiken innebär det en karenstid på sex månader från det att en asylansökan registreras till att Migrationsverket kan utfärda AT-UND. De asylsökande som medges undantag från kravet på arbetstillstånd kommer därefter att kunna arbeta under hela asylprocessen, även under handläggningstiden i migrationsdomstolarna, om ett avslagsbeslut överklagas.

Beslut i frågan om förutsättningarna är uppfyllda meddelas av Migrationsverket enligt *andra stycket*. Övriga förutsättningar för att undantag från kravet på arbetstillstånd ska gälla framgår av föreskrifter meddelade med stöd av 2 kap. 9 § utlänningslagen. Sådana föreskrifter finns i 5 kap. 4 § utlänningsförordningen.

Enligt de författningsstyrda handläggningstiderna för Migrationsverket ska en asylansökan i normalfallet prövas inom sex månader, se 8 kap 10 § utlänningsförordningen. Om sexmånadsvillkoret är uppfyllt måste en ytterligare prövning av om förutsättningarna i utlänningsförordningen för undantag från kravet på arbetstillstånd göras. Sammantaget kan mot denna bakgrund antas att endast ett begränsat antal asylsökande kommer att ges tillträde till arbetsmarknaden.

De flesta beslut som fattas av myndigheter enligt mottagandelagen överklagas till förvaltningsrätt. Migrationsverkets beslut om att förutsättningarna för undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd inte är uppfyllda enligt denna paragraf överklagas dock till en migrationsdomstol. Migrationsdomstolens beslut överklagas till Migrationsöverdomstolen. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till Migrationsöverdomstolen. Detta framgår av 10 kap. 3 §.

4 kap. Bestämmelser som gäller när uppehållstillstånd har beviljats

1 § Bestämmelserna i detta kapitel gäller när en asylsökande som omfattas av lagen har uppehållstillstånd, till dess att utlänningsen upphör att omfattas av lagen eller uppehållstillståndet annars upphör att gälla, samt när en utlänning som omfattas av lagen har ansökt om fortsatt uppehållstillstånd, till dess att ansökan har avgjorts genom ett beslut som har fått laga kraft (asylsökande med uppehållstillstånd).

Bestämmelserna gäller inte utlänningsar som avses i 1 kap. 2 § 2.

Paragrafen, som saknar motsvarighet i lagen om mottagande av asylsökande m.fl., upplyser om att bestämmelserna i kapitel 4 gäller för tid när uppehållstillstånd har beviljats. Detta blir aktuellt för personer som inte har blivit folkbokförda och därför fortsätter att omfattas av lagen under tiden som uppehållstillståndet löper. Om ansökan om fortsatt tillstånd avser uppehållstillstånd på grund av asylskäl eller tillfälligt skydd gäller de bestämmelserna i stället.

2 § Asylsökande med uppehållstillstånd har rätt till plats på ett asylboende under förutsättning att de

1. får omfattas av anvisning till en kommun enligt lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning, eller
2. saknar inkomst och egna tillgångar.

Paragrafen anger förutsättningarna för att utlänningsar med uppehållstillstånd ska ha rätt till plats på ett asylboende. Den motsvaras till viss del av 8 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.3.

Villkoret i *första punkten* att utlänningsen får omfattas av en anvisning för att ha rätt till logi utvecklas i avsnitt 8.2.3. Syftet med regleringen är att de som blir folkbokförda innan de har fått sin anvisning eller flyttat till kommunen ändå ska kunna bo kvar på Migra-

tionsverkets boende och ha rätt till bistånd enligt mottagandelagen. Detta gäller även enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. När det gäller utlänningar som får omfattas av anvisning enligt bösättningslagen villkoras rätten till logi inte av att de har egna medel, eftersom sådana personer bör kunna bo kvar på sitt asylboende tills de kan flytta till kommunen. Om någon tackar nej till en anvisning ska han eller hon inte längre anses omfattad av anvisning enligt bösättningslagen. De som tackar nej till en anvisning innan de blir folkbokförda har därmed endast rätt till logi om de saknar egna medel.

I *andra punkten* anges att rätten till logi förutsätter att utlänningen saknar inkomst och egna tillgångar. Det är den enskilde som ska visa att han eller hon saknar inkomst eller tillgångar.

3 § Av 5 § lagen om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bösättning framgår att en kommun är skyldig att efter anvisning ta emot en nyanländ för bösättning i kommunen.

Paragrafen är en upplysningsbestämmelse om att bestämmelserna om att en kommun är skyldig att efter anvisning ta emot en nyanländ för bösättning i kommunen finns i bösättningslagen. Övervägandena finns i avsnitt 8.5.2.

4 § En asylsökande med uppehållstillstånd har rätt till dagersättning och särskilt bidrag under förutsättning att

1. han eller hon befinner sig i landet, och
2. den som inte bor på asylboende håller Migrationsverket underrättat om sin adress.

Paragrafen anger förutsättningarna för att utlänningar med uppehållstillstånd ska ha rätt dagersättning och särskilt bidrag. Den motsvaras till viss del av 8 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Övervägandena finns i 8.2.3.

Endast utlänningar som saknar egna medel har rätt till förmåner som dagersättning och särskilt bidrag, se 9 kap. 1 §. En annan förutsättning är att de bidragsberättigade befinner sig i Sverige. Detta framgår av *första punkten*. Bestämmelsen behövs därför att utlänningar som har uppehållstillstånd kan åka utomlands utan att det innebär att de upphör att omfattas av mottagandelagen. Under tiden de befinner sig utomlands kan dagersättning och särskilt bidrag inte utgå. Bedömningen av om en person har lämnat landet ska göras utifrån utlänningslagens definition av utresa, som innebär att han eller

hon ska ha passerat gränsen för svenskt territorium (1 kap. 6 § utlänningslagen). Rätten till dagersättning upphör även vid kortare utlandsvistelser. När utlänningen kommer tillbaka till Sverige kan han eller hon ansöka om dagersättning på nytt.

Efter att uppehållstillstånd beviljats finns det inte längre någon skyldighet att bo på asylboende, och dagersättning och särskilt bidrag kan därmed utgå även till utlänningar som ordnar sitt boende själva. En förutsättning för att de ska vara berättigade till förmånerna är att de informerar Migrationsverket om sin adress vilket anges i *andra punkten*.

5 § Rätten till logi, dagersättning och särskilt bidrag enligt 2 och 4 §§ gäller under förutsättning att en utlänning som ska folkbokföras fullgör sin skyldighet enligt folkbokföringslagen (1991:481) att anmäla inflyttningen till Skatteverket.

Paragrafen anger att rätten till bistånd enligt 2 och 4 §§ förutsätter att den som ska folkbokföras fullgör sin skyldighet att anmäla inflyttningen till Skatteverket. Den saknar motsvarighet i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Övervägandena finns i 8.2.3.

Enligt 26 § folkbokföringslagen (1991:481) ska den som har flyttat in från utlandet och ska folkbokföras anmäla inflyttningen till Skatteverket inom en vecka efter det att han eller hon har vistats i landet i tre månader. När det gäller utlänningar som behöver ha uppehållstillstånd innebär detta att anmälan ska göras senast inom tre månader och en vecka från att uppehållstillståndet beviljades. När någon beviljas uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring bör Migrationsverket informera om skyldigheten att anmäla inflyttningen till Sverige till Skatteverket och uppmana honom eller henne att göra det så snart som möjligt. Förslag till en ny bestämmelse om anmälan finns i propositionen *Förbättrade levnadsvillkor för utlänningar med tillfälligt skydd* (prop. 2023/24:151).

6 § Asylsökande med uppehållstillstånd har rätt till övergångsersättning om de folkbokförs här i landet.

Paragrafen innehåller bestämmelser som innebär att utlänningar med uppehållstillstånd har rätt till övergångsersättning om de folkbokförs här i landet. Den saknar motsvarighet i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.3.

Övergångsersättning utgör enligt 9 kap. 7 § bistånd för kostnader som uppstår i samband med att utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd upphör att omfattas av mottagandelagen. Syftet är att ersättningen ska kunna användas under det glapp som uppstår till följd av att dagersättningen betalas ut i förskott medan andra ersättningar betalas ut i efterskott. Det gäller till exempel etableringsersättning och bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken.

Enligt 10 kap. 9 § får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter om grunder för beräkning av övergångsersättningen samt kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om i vilka fall övergångsersättning får beviljas.

5 kap. Bestämmelser som gäller när beslut om avvisning eller utvisning har meddelats

1 § Bestämmelserna i detta kapitel gäller när utlänningar som omfattas av lagen har meddelats beslut om avvisning eller utvisning och beslutet har fått laga kraft (personer med avlägsnandebeslut).

Paragrafen, som saknar motsvarighet i lagen om mottagande av asylsökande m.fl., upplyser om att bestämmelserna i kapitel 5 gäller för tid när beslut om avvisning eller utvisning har meddelats och beslutet har fått laga kraft. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.4.

2 § 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) (Dublinförordningen) ska anses som ett beslut om avvisning eller utvisning vid tillämpningen av denna lag.

Paragrafen innehåller bestämmelser som innebär att överföringsbeslut enligt Dublinförordningen ska anses som ett beslut om avvisning eller utvisning vid tillämpningen av mottagandelagen. Den motsvarar 1 c § i lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Bistånd

3 § Migrationsverket ska tilldela personer med avlägsnandebeslut plats på ett asylboende.

Paragrafen anger att Migrationsverket ska tilldela utlänningar med avlägsnandebeslut plats på ett asylboende. Den saknar direkt motsvarighet i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Övervägandena finns i avsnitt 7.1.3 och 8.2.4.

Enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. är det som utgångspunkt bara barn och barnfamiljer som har rätt till bistånd efter att en tidsfrist för frivillig avresa har löpt ut. Detta ändras nu så att även vuxna utan barn ska ha rätt till logi. Samtliga ska vara skyldiga att bo på det asylboende där de har tilldelats plats.

4 § En person med avlägsnandebeslut har rätt till dagersättning och särskilt bidrag endast under förutsättning att personen bor enbart på det asylboende där han eller hon har tilldelats plats.

Detta gäller inte för en person som

1. bor tillsammans med en medlem i den närmaste familjen som är bosatt i Sverige, eller

2. med hänsyn till sina personliga förhållanden har synnerliga skäl att inte bo på asylboende.

För en person med avlägsnandebeslut som fyllt 16 år krävs för rätt till dagersättning dessutom att personen medverkar till åtgärder för att beslutet om avvísning eller utvisning ska kunna verkställas.

Paragrafen reglerar villkoren för att utlänningar med avlägsnandebeslut ska ha rätt till dagersättning och särskilt bidrag och redovisar vilka kategorier som är undantagna från villkoren. Den saknar direkt motsvarighet i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.4.

När personer med avlägsnandebeslut blir skyldiga att bo på asylboende får staten ett ansvar för att de som bor på boendet kan tillgodose grundläggande behov. Detta kan komma till stånd genom att dagersättning betalas eller på annat sätt, se 8 kap. 1 §.

För att utlänningar med avlägsnandebeslut ska ha rätt till dagersättning och särskilt bidrag ska de enligt *första stycket* som en första förutsättning bo på det asylboende där de har tilldelats plats. Rätten till sådant bistånd förutsätter dessutom liksom lagen om mottagande av asylsökande m.fl. att den enskilde inte motverkar återvändandearbetet. Detta framgår av *tredje stycket*. Kravet att medverka till åtgär-

der för att beslutet om avvisning eller utvisning ska kunna verkställas gäller för personer som har fyllt 16 år. När det gäller barn under 16 år ska således dagersättning och särskilt bidrag betalas ut så länge barnet bor på asylboendet.

Boendekravet gäller inte för utlänningar som bor tillsammans med en medlem i den närmaste familjen som är bosatt i Sverige, eller som med hänsyn till sina personliga förhållanden har synnerliga skäl att inte bo på asylboende. Detta framgår av *andra stycket*.

5 § Av 9 kap. 4–5 §§ framgår när dagersättningen får sättas ned.

Paragrafen innehåller en upplysning om att bestämmelserna om dagersättning får sättas ned finns i 9 kap. 4 och 5 §§. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.4.

Skyldighet att vistas inom ett län

6 § En person med avlägsnandebeslut ska vistas inom det län där asylboendet som han eller hon har tilldelats plats på ligger.

Migrationsverket ska ge en person med avlägsnandebeslut tillstånd att tillfälligt vistas utanför länet när det finns särskilda skäl.

Paragrafen innehåller bestämmelser om skyldighet för av- och utvisade utlänningar att vistas inom visst län och om Migrationsverkets skyldighet att ge tillstånd för dessa att tillfälligt vistas utanför länet när det finns särskilda skäl. Den saknar motsvarighet i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

Bestämmelsen i *första stycket* innebär att utlänningar med avlägsnandebeslut har en skyldighet att vistas inom ett begränsat geografiskt område som omfattar det län där asylboendet är beläget. Området avgränsas således på samma sätt som när det gäller asylsökande. Skyldigheten att vistas inom länet gäller både under en eventuell tidsfrist för frivillig avresa och därefter.

Enligt *andra stycket* ska Migrationsverket ge den asylsökande tillstånd att tillfälligt vistas utanför länet när det finns särskilda skäl för det. Det kan till exempel röra sig om specialistsjukvård som bara finns på vissa sjukhus. Sådana situationer får då hanteras genom möjligheten att bevilja tillfälliga tillstånd att lämna området. För utvecklande av vad som kan utgöra särskilda skäl hänvisas till kommentaren till 3 kap. 8 §.

Anmälningsskyldighet

7 § En person med avlägsnandebeslut som har fyllt 16 år ska anmäla sig till Migrationsverket tre dagar per vecka på det asylboende där han eller hon har tilldelats plats.

Migrationsverket ska ge en person med avlägsnandebeslut tillstånd att utebli från ett eller flera anmälningstillfällen när det finns särskilda skäl.

Paragrafen innehåller bestämmelser om anmälningsskyldighet och om tillstånd att utebli från anmälningstillfälle för utlänningar med avlägsnandebeslut. Den saknar motsvarighet i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.5 och 7.3.

Av *första stycket* framgår att alla utlänningar med avlägsnandebeslut som fyllt 16 år ska anmäla sig tre dagar i veckan till Migrationsverket på sitt asylboende. Närmare bestämmelser om tillvägagångssätt, veckodagar och tider avses regleras i förordning eller i föreskrifter.

Enligt *andra stycket* ska Migrationsverket ge en utlänning med avlägsnandebeslut tillstånd att utebli från ett eller flera anmälningstillfällen när det finns särskilda skäl. Regleringen är identisk med vad som gäller för asylsökande enligt 3 kap. 11 § andra stycket. I de nu aktuella fallen kan det finnas större anledning för verket att göra en mer ingående bedömning av möjligheterna att upprätthålla kontakten och risken för att en person avviker. Om en person tidigare har åsidosatt sin anmälningsskyldighet eller skyldighet att vistas inom anvisat område, eller gett uttryck för att han eller hon inte avser att bo kvar på asylboendet, bör utgångspunkten vara att det inte finns särskilda skäl att bevilja tillstånd såvida det inte rör sig om nödvändig sjukhusvård eller motsvarande.

6 kap. Särskilda bestämmelser för personer med tillfälligt skydd

1 § Bestämmelserna i detta kapitel gäller när en utlänning har ansökt om uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller efter tillfälligt skydd, till dess att ansökan har avgjorts genom ett beslut som har fått laga kraft, samt när uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller efter tillfälligt skydd har beviljats, till dess att personen upphör att omfattas av lagen eller uppehållstillståndet upphör att gälla (personer med tillfälligt skydd).

Bestämmelserna gäller även om en person med tillfälligt skydd ansöker om uppehållstillstånd som flykting eller som alternativt skyddsbehövande.

Paragrafen, som saknar motsvarighet i lagen om mottagande av asylsökande m.fl., upplyser om att bestämmelserna i kapitel 6 innehåller särskilda bestämmelser för utlänningar med tillfälligt skydd. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.5.

Villkoren i kapitlet gäller från det att en ansökan har gjorts om uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd, till dess att den avgjorts genom beslut som har fått laga kraft, samt när uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd har beviljats, till dess att personen upphör att omfattas av lagen eller tillståndet annars upphör att gälla. Utlänningar som har uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd upphör att omfattas av mottagandelagen under samma förutsättningar som utlänningar som har sökt asyl och beviljats uppehållstillstånd, det vill säga om och när de folkbokförs. Om uppehållstillståndet löper ut utan att utlänningen har blivit folkbokförd upphör han eller hon i stället att omfattas av lagen när han eller hon lämnar landet. Bestämmelsen gäller oavsett om det är en första ansökan eller en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd med eller tillfälligt skydd.

Bistånd

2 § Migrationsverket ska erbjuda personer med tillfälligt skydd plats på ett asylboende eller anvisa en kommun som ska ordna boende.

Paragrafen innehåller bestämmelser om logi för utlänningar med tillfälligt skydd. Den motsvarar 3 § i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.5.

Av paragrafen framgår att Migrationsverket ska erbjuda personer med tillfälligt skydd plats på ett asylboende eller anvisa en kommun som ska ordna boende. I motsats till asylsökande har utlänningar med tillfälligt skydd inte någon skyldighet att bo på asylboende. De har rätt till logi oavsett om de bor på Migrationsverkets boende, boende som ordnas av en kommun eller om de ordnar boende på egen hand. Migrationsverket ska erbjuda en plats på asylboende till de som begär det. På samma sätt som enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ska verket också kunna anvisa en kommun som ska ordna boendet.

3 § En person med tillfälligt skydd har rätt till dagersättning och särskilt bidrag under förutsättning att

1. han eller hon befinner sig i landet, och
2. personen håller Migrationsverket underrättat om sin bostadsadress om han eller hon inte bor på asylboende.

Paragrafen innehåller bestämmelser om rätt till dagersättning och särskilt bidrag för utlänningar med tillfälligt skydd förutsatt att de uppfyller vissa villkor. Den motsvaras delvis av 8 § första stycket i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.5.

Utlänningar med tillfälligt skydd har rätt till dagersättning och särskilt bidrag under förutsättning att de befinner sig i Sverige och, när det gäller de som ordnar boende på egen hand, informerar Migrationsverket om sin adress.

4 § En person med tillfälligt skydd har rätt till övergångsersättning enligt denna lag om han eller hon folkbokförs här i landet.

Paragrafen innehåller bestämmelser som innebär att utlänningar med tillfälligt skydd har rätt till övergångsersättning om de folkbokförs här i landet. Den saknar motsvarighet i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.5. Bestämmelser om övergångsersättning finns i 9 kap. 7 § i denna lag.

5 § En kommun ska lämna bistånd enligt denna lag till en person med tillfälligt skydd om han eller hon vistas i kommunen och om biståndet behövs till dess att Migrationsverket tar över ansvaret för att bistånd lämnas.

Paragrafen innehåller bestämmelser som innebär att kommuner ska lämna bistånd enligt mottagandelagen till en utlänning med tillfälligt skydd om han eller hon bor i kommunen förutsatt att biståndet behövs till dess att Migrationsverket tar över ansvaret för att bistånd lämnas. Den motsvaras av 3 a § tredje stycket lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

7 kap. Särskilda bestämmelser för ensamkommande barn

1 § I detta kapitel finns särskilda bestämmelser om mottagande av barn under 18 år 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.

Paragrafen, som delvis motsvarar 1 b § i lagen om mottagande av asylsökande m.fl., upplyser om att kapitel 7 innehåller särskilda bestämmelser om mottagandet av ensamkommande barn. Med ensamkommande barn avses enligt paragrafen barn under 18 år 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. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.6.

2 § Bestämmelserna i detta kapitel gäller för ensamkommande barn, i stället för bestämmelserna i kapitel 3–6.

Paragrafen redovisar skillnaderna mellan de mottagningsvillkor som gäller för ensamkommande barn och de som gäller för asylsökande och utlänningar med tillfälligt skydd i allmänhet. Den saknar direkt motsvarighet i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.6.

Ensamkommande barn kan vara asylsökande eller utlänningar med tillfälligt skydd. De har rätt till logi, dagersättning och särskilt bidrag utan några särskilda villkor.

Bistånd

3 § Migrationsverket ska anvisa en kommun som ska ordna boende för ensamkommande barn.

Paragrafen innehåller bestämmelser om logi för ensamkommande barn. Den motsvarar 3 § andra stycket i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.6.

Paragrafen innebär att det är kommunerna som ska ta hand om ensamkommande barns boende. När ett barn inte längre är att anse som ett ensamkommande barn gäller de vanliga bestämmelserna i mottagandelagen.

4 § Ensamkommande barn har rätt till dagersättning och särskilt bidrag.

Paragrafen reglerar ensamkommande barns rätt till dagersättning och särskilt bidrag. Den motsvaras i huvudsak av 17 § i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.6.

5 § Ensamkommande barn har rätt till övergångsersättning om de folkbokförs här i landet.

Paragrafen innehåller bestämmelser som innebär att ensamkommande barn har rätt till övergångsersättning om de folkbokförs här i landet. Den saknar motsvarighet i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.6.

När en kommun anvisats att ordna boende

6 § När Migrationsverket har anvisat en kommun som ska ordna boende för ensamkommande barn ska det anses att barnet vistas i den kommunen i den mening som avses i 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen.

Paragrafen innehåller bestämmelser som innebär att ensamkommande barn som anvisats kommunalt boende anses vistas i kommunen i den mening som avses i 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen. Den motsvaras av 3 § andra stycket i lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

7 § En kommun som har anvisats att ta emot ett ensamkommande barn får placera barnet i ett boende i en annan kommun endast om

1. kommunerna har ingått en överenskommelse om placeringen,
2. placeringen sker med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller med stöd av socialtjänstlagen i fråga om barn med motsvarande vårdbehov, eller
3. det med hänsyn till barnets vårdbehov finns synnerliga skäl.

Paragrafen reglerar under vilka förutsättningar en kommun som har anvisats att ta emot ett ensamkommande barn får placera barnet i ett boende i en annan kommun. Den motsvaras av 3 § andra stycket i lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Undantag från kravet på arbetstillstånd

8 § Ensamkommande barn får undantas från kravet på arbetstillstånd endast om ett ärende om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen inte har avgjorts inom sex månader från det att ansökan lämnades in och förutsatt att förseningen inte kan tillskrivas sökanden.

Beslut i frågan om förutsättningarna är uppfyllda meddelas av Migrationsverket. Övriga förutsättningar för att undantag från kravet på arbetstillstånd ska gälla framgår av föreskrifter meddelade med stöd av 2 kap. 9 § utlänningslagen.

Paragrafen reglerar under vilka förutsättningar ett ensamkommande barn får undantas från kravet på arbetstillstånd. Den är utformad på samma sätt som 3 kap. 13 §. För en närmare beskrivning av dess innebörd hänvisas till kommentaren till den paragrafen.

8 kap. Gemensamma bestämmelser om logi

1 § Migrationsverket och kommuner som anordnar boende för personer som omfattas av lagen ska se till att de som bor på boendet kan tillgodose grundläggande behov.

Kapitel 8 innehåller gemensamma bestämmelser om logi. Av paragrafen framgår att Migrationsverket och de kommuner som anordnar boende ska se till att de som bor på boendet kan tillgodose grundläggande behov. Den saknar motsvarighet i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Syftet med bestämmelsen är att i de fall dagersättningen sätts ned eller upphör ska detta inte leda till att personen förlorar sina möjligheter att tillgodose grundläggande behov. De grundläggande behoven kan normalt tillgodoses genom boendet, dagersättningen och möjligheten till särskilt bidrag. I situationer då en person som bor på asylboende eller boende som kommunen ordnat inte har rätt till dagersättning innebär ansvaret en skyldighet för Migrationsverket och kommunen att se till att personen kan tillgodose grundläggande behov på annat sätt, till exempel genom att matvaror, kläder och basala hygienprodukter tillhandahålls in natura. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.2. En redogörelse för de materiella mottagningsvillkoren i mottagandedirektivet finns i avsnitt 8.3.2.

EU-domstolen har vid flera tillfällen uttalat sig om att tolka tillämpningen av bestämmelser i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna vad gäller mottagningsvillkor för asylsökande.

I det mest centrala avgörandet (Haqbin, C-233/18, EU:C2019:956) konstaterar EU-domstolen att när det gäller kravet på att bevara en värdig levnadsstandard måste mottagandedirektivet genomföras i enlighet med principen om mänsklig värdighet i artikel 1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Det är inte förenligt med skyldigheten att säkerställa värdiga levnadsvillkor för en sökande att dra in de materiella mottagningsvillkor som avser inkvartering, mat och kläder, då detta skulle beröva personen möjligheten att tillgodose sina mest grundläggande behov, såsom att ha tak över huvudet, äta, klä sig och tvätta sig.

Bestämmelsen tar inte sikte på situationer där en person som omfattas av lagen inte förmår tillgodose vissa av sina behov på grund av exempelvis ålderdom, sjukdom eller funktionsnedsättning och därför är i behov av insatser så som hemtjänst enligt socialtjänstlagen.

Familjer

2 § När Migrationsverket tilldelar eller erbjuder en utlänning som omfattas av lagen plats på ett asylboende ska verket, om familjemedlemmarna inte motsätter sig det, se till att familjer i största möjliga utsträckning hålls samman.

Paragrafen understryker Migrationsverkets skyldighet att verka för att familjer hålls samman. Den motsvaras i nuvarande ordning av 2 c § förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.1.

När Migrationsverket avgör på vilket boende en utlänning ska tilldelas eller erbjudas plats ska myndigheten ta hänsyn till vissa omständigheter i det enskilda fallet. Särskild hänsyn bör tas till om utlänningen tillhör en familj. Familjer med barn ska kunna bo tillsammans även om någon exempelvis har en pågående prövning av asylansökan och andra har meddelats ett lagakraftvunnet beslut om avvísning eller utvisning. Vid bedömningen av vilket boende familjen ska tilldelas plats på ska hänsyn tas till principen om barnets bästa. När det gäller familjer som inte omfattar minderåriga barn, bör däremot skyldigheten att hålla samman familjen bara gälla under tiden som en asylansökan prövas, till dess att den avgjorts genom ett beslut som har fått laga kraft.

Anvisning av en kommun som ska ordna boende

3 § En kommun får anordna boende för utlänningar som omfattas av lagen i de fall som anges i

– 3 kap. 3 § andra stycket om anvisning av boende vid extraordinära situationer,

– 4 kap. 2 § andra stycket om anvisning av boende för vissa nyanlända invandrare,

– 6 kap. 2 § om anvisning av boende för personer med tillfälligt skydd och

– 7 kap. 3 § om anvisning av boende åt ensamkommande barn.

Det som sägs om asylboenden i 3 kap. 3 §, 4 kap. 2 §, 6 kap. 2 § och 8 kap. 6 § ska gälla även sådana boenden.

Paragrafen ger kommuner som anvisats att ordna boende tillstånd att anordna boenden. Den motsvaras till viss del av 2 § andra och tredje styckena i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Övervägandena finns i 8 kap.

I *andra stycket* anges att det som sägs i mottagandelagen om plats på asylboende för asylsökande, utlänningar med uppehållstillstånd eller tillfälligt skydd (3 kap. 3 §, 4 kap. 2 § och 6 kap. 2 §) samt vissa utlänningars skyldighet att betala för logi och kost (8 kap. 6 §) även gäller då kommuner ordnar boende.

4 § Vid fördelningen av anvisningar enligt 3 kap. 3 § andra stycket eller 6 kap. 2 § mellan kommuner ska hänsyn tas till kommunens arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek, sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn samt omfattningen av asylsökande som bor i kommunen.

Paragrafen understryker att hänsyn som ska tas till kommunens arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek, sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn samt omfattningen av asylsökande som bor i kommunen vid fördelningen av anvisningar av anvisningar mellan kommuner. Den motsvarar delvis 3 b § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. men omfattar förutom anvisningar av utlänningar med tillfälligt skydd även anvisningar av asylsökande.

Underrättelse om bostadsadress

5 § En utlänning som avses i 1 kap. 2 § 1 som ordnar boende på egen hand ska hålla Migrationsverket underrättat om sin bostadsadress.

I 13 kap. 19 § utlänningslagen finns bestämmelser om att en ansökan om uppehållstillstånd får betraktas som återkallad om en asylsökande inte fullgör sin skyldighet enligt första stycket.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att utlänningar som ordnar eget boende ska hålla Migrationsverket underrättat om sin bostadsadress samt upplyser om att bestämmelser om att en ansökan om uppehållstillstånd får betraktas som återkallad om en asylsökande inte fullgör denna skyldighet finns i utlänningslagen. Den motsvarar förslaget i 19 a § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. i lagrådsremissen *En ny ordning för asylsökandes boende*. Paragrafen genomför artikel 13.1 c i det nya omarbetade asylprocedurdirektivet.

Skyldighet att betala för logi och kost

6 § Utlänningar som har inkomst eller egna tillgångar och som bor på ett asylboende ska betala ett skäligt belopp som ersättning till Migrationsverket. När kost ingår i inkvarteringen på boendet ska skälig ersättning betalas även för detta.

Paragrafen innebär att utlänningar som bor på asylboende i vissa fall har en skyldighet att betala för logi och kost. Den motsvarar 15 § i lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Paragrafen överförs således till mottagandelagen från lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Den ändras språkligt bland annat genom att ordet förläggning ersätts med asylboende och ordet skall ersätts med ska. Vidare används begreppet inkomst i stället för inkomst av förvärvsarbete eller annan inkomst. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Tvångsåtgärder

7 § Om Migrationsverket begär det ska Polismyndigheten lämna den hjälp som behövs för att verkställa ett beslut enligt denna lag som innebär att en utlänning ska lämna sin plats vid ett asylboende.

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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om Polismyndighetens skyldighet att hjälpa Migrationsverket med handräckning i vissa situationer. Den motsvarar förslaget i 19 b § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. i lagrådsremissen *En ny ordning för asylsökandes boende*.

8 § Migrationsverket får undersöka det boendetrymme och de slutna förvaringsställen som en utlänning disponerar på ett asylboende, om det kan misstänkas att utlänningen inte enbart bor på asylboendet och undersökningen behövs för att kunna bedöma om utlänningen uppfyller villkoret för dagersättning och särskilt bidrag i 3 kap. 4 § eller 5 kap. 4 §.

Undersökningen ska genomföras i närvaro av ett vittne. All den hänsyn som omständigheterna medger ska iakttas.

Paragrafen innehåller bestämmelser om befogenhet för Migrationsverket att undersöka vissa utrymmen på ett asylboende. Den motsvarar en föreslagen 19 c § i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. i lagrådsremissen *En ny ordning för asylsökandes boende*.

9 kap. Gemensamma bestämmelser om annat bistånd

Allmänna förutsättningar för annat bistånd

1 § Dagersättning, särskilt bidrag och övergångsersättning får endast lämnas till utlänningar som saknar inkomst och egna tillgångar.

Kapitel 9 innehåller de allmänna förutsättningarna för annat bistånd än logi. Av paragrafen framgår att dagersättning, särskilt bidrag och övergångsersättning endast får lämnas till utlänningar som saknar egna medel. Övervägandena finns i avsnitt 8.4.1.

Den som har egna medel har alltså inte rätt till ekonomiskt bistånd och ska själv stå för kostnader för mottagandet vad gäller bland annat boende, mat, kläder och andra kostnader som dagersättning och det särskilda bidraget är avsedda att täcka. En asylsökande som bor i Migrationsverkets eller inom kommunernas boendebestand och har inkomst eller egna medel är också skyldig att betala för bo-

endet och eventuell mat. Enligt EU-rätten är det tidpunkten för när förmånerna ges som är av betydelse för prövningen av en asylsökandes tillgångar (jämför artikel 19.5 i det nya omarbetade direktivet). Det är alltså förhållandena vid denna tidpunkt som är av betydelse för skyldigheten att bekosta mottagandet. Det ska göras en individuell bedömning av den asylsökandes tillgångar och behov av de materiella mottagningsvillkoren vid tidpunkten.

2 § Migrationsverket ska ompröva ett beslut om ekonomiskt bistånd när något förhållande som påverkar rätten till biståndet eller dess storlek har ändrats.

Paragrafen innehåller bestämmelser om Migrationsverkets förutsättningar att ompröva beslut om ekonomiskt bistånd vid ändrade förhållanden. Den saknar direkt motsvarighet i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Övervägandena finns i avsnitt 8.4.1 och avsnitt 12.1.2.

Enligt paragrafen ska Migrationsverket ompröva ett beslut om ekonomiskt bistånd när något förhållande som påverkar rätten till biståndet eller dess storlek har ändrats. Verket utrustas således med en lagreglerad rätt att ompröva och ändra beslut om dagersättning när en person inte längre uppfyller villkoren för dagersättningen eller dagersättningens storlek har ändrats. Det kan till exempel bli aktuellt när det visar sig att en person har en inkomst, har flyttat från sitt asylboende eller inte längre medverkar till åtgärder för att ett beslut om avvisning eller utvisning ska kunna verkställas. I sådana situationer ska Migrationsverket göra en ny bedömning av om utlänningen ska beviljas dagersättning, och i så fall med vilket belopp. Bedömningen kan resultera i beslut om att dagersättningen ska upphöra eller sänkas. Ett sådant beslut gäller från den dag det fattas och avser alltså endast kommande utbetalningar. Migrationsverket har även rätt att ändra beslut om beviljad dagersättning om förhållandena visserligen inte har ändrats, men det framkommer att utlänningen som har tagit emot ersättningen har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter och beslutet således var felaktigt från början. Detta följer direkt av 37 § andra stycket 3 förvaltningslagen.

Bestämmelsen om omprövning av ett beslut om ekonomiskt bistånd innebär att även förhållanden som påverkar rätten till särskilt bidrag kan omprövas.

Dagersättning

3 § Dagersättning utgör bistånd för den dagliga livsföringen.

Dagersättning utgör enligt paragrafen bistånd för den dagliga livsföringen. Bestämmelsen motsvaras delvis av 17 § i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Dagersättningen ska täcka kostnaderna för livsmedel, om mat inte tillhandahålls på Migrationsverkets boende, kläder och skor samt kostnader för fritidsaktiviteter, hygienartiklar och andra förbrukningsvaror.

4 § Dagersättning enligt 1 § och 3 § får sättas ned för en utlänning som fyllt 18 år om han eller hon

1. utan giltigt skäl vägrar att delta i verksamhet som avses i 2 kap. 6 §, eller

2. försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att hålla sig undan.

Nedsättning enligt första stycket får dock inte avse den del av ersättningen som är avsedd att täcka utgifter för utlänningens egen mathållning.

Dagersättningen får sättas ned helt om utlänningen även efter det att nedsättning har gjorts enligt första stycket

1. utan giltigt skäl vägrar att delta i verksamhet som avses i 2 kap. 6 §, eller

2. försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att hålla sig undan.

Nedsättning enligt tredje stycket får endast ske om utlänningen erbjuds plats på ett asylboende och fri kost ingår i den erbjudna inkvarteringen.

Bestämmelserna om nedsättning av dagsättning 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.

Paragrafen är den första av två paragrafer som reglerar förutsättningar för att sätta ned dagsättningen. Den motsvarar i stora delar 10 § i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Grunden för nedsättning av dagsättningen vid försvårande av utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att inte medverka till att klargöra sin identitet utmönstras och föreslås i stället som en förutsättning för att få dagsättning och särskilt bidrag, se 3 kap. 4 §. Övervägandena finns i avsnitt 7.4. och 13.1.

Första och andra styckena innehåller bestämmelser om nedsättning av dagsättning som motsvarar 10 § första stycket 1 och 3 samt andra stycket i lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Tredje och fjärde styckena reglerar förutsättningarna för att sätta ned dagersättningen helt och motsvarar delvis 10 § tredje stycket i lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Femte stycket innebär att bestämmelserna om nedsättning av dagersättning ska 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. Regeln har överförts i sak oförändrad från 10 § fjärde stycket i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Det kan handla om att utlänningen exempelvis inte sökt pass som krävs för återresan eller uttryckt en vägran att frivilligt lämna landet.

5 § Dagersättningen får även sättas ned för en utlänning som

1. gör sig skyldig till allvarlig misskötsamhet på ett asylboende,
2. inte följer sin skyldighet att vistas inom det län där asylboendet som han eller hon har tilldelats plats på ligger enligt 3 kap. 8 § eller 5 kap. 6 §, eller
3. inte följer den anmälningsskyldighet som ålagts utlänningen enligt 3 kap. 11 § eller
4. inte följer den anmälningsskyldighet som ålagts utlänningen enligt 5 kap. 7 §.

Beslutet om nedsättning av dagersättning ska gälla:

1. Två eller fyra veckor om utlänningen missköter sig enligt första stycket 1.

2. En vecka om utlänningen inte följer sin skyldighet att vistas inom ett län enligt första stycket 2. Om skyldigheten att vistas inom ett län inte följs vid flera tillfällen under en månad ska beslutet gälla i ytterligare en vecka för varje tillfälle.

3. Två veckor om anmälningsskyldigheten enligt 3 kap. 11 § inte följs.

4. En vecka om anmälningsskyldigheten enligt 5 kap. 7 § inte följs vid minst två tillfällen. Om anmälningsskyldigheten enligt 5 kap. 7 § vid fler tillfällen under en månad inte följs ska beslutet gälla i ytterligare en vecka för varje tillfälle.

Dagersättningen får inte sättas ned om orsaken till att bestämmelserna inte följts varit omständigheter som utlänningen inte rådde över.

Även denna paragraf reglerar förutsättningar för att sätta ner dagersättningen. Den saknar motsvarighet i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.1 i SOU 2022:64 och i avsnitt 5.5 och kapitel 7.

Första stycket första punkten behandlar nedsättning av dagersättning för en utlänning som gör sig skyldig till allvarlig misskötsamhet på ett asylboende. Bestämmelsen kan tillämpas vid all slags missköts-

samhet på asylboenden och omfattar således allt från brottsliga handlingar till överträdelser av ordningsregler. Däremot omfattas inte handlingar som begås på andra platser än på asylboenden eller som inte har någon påverkan på boendemiljön, till exempel brott som begås på internet och som inte riktar sig mot andra boende. Exempel på ageranden som omfattas av bestämmelsen är hot, våld, sexuella trakasserier eller andra kränkningar mot medboende eller personal, att egendom förstörs, narkotikahantering, störande ljud vid olämpliga tider på dygnet, rökning inomhus, otillåten användning av kokplattor och åtgärder som syftar till att försvaga brandskyddet. Bedömningen av om ett visst beteende ska anses utgöra allvarlig misskötsamhet ska göras utifrån den aktuella misskötsamhetens karaktär och omfattning. Om det rör sig om åsidosättanden av ordningsregler, till exempel rökning inomhus eller otillåten användning av kokplattor, ska beteendet ha fortsatt även efter tillsägelse för att dagersättningen ska sättas ned. Vid mer allvarliga överträdelser eller brottsliga handlingar räcker det däremot med ett enskilt tillfälle. En bedömning får göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, med utgångspunkt i hur agerandet har påverkat boendemiljön. Särskild hänsyn bör tas till om barn på boendet har påverkats.

Första stycket andra punkten rör nedsättning av dagersättning för en utlänning som inte följer sin skyldighet att vistas inom det län där asylboendet som han eller hon har tilldelats plats på ligger.

Dagersättningen ska inte sättas ned om utlänningen har haft tillstånd att tillfälligt vistas utanför länet eller har inställt sig hos en domstol eller myndighet när närvaron har varit nödvändig.

I *första stycket tredje punkten* regleras nedsättning av dagersättning för en utlänning som inte följer den anmälningsskyldighet som ålagts honom eller henne som asylsökande enligt 3 kap. 11 §.

I *första stycket fjärde punkten* regleras nedsättning av dagersättning för en utlänning som inte följer den anmälningsskyldighet som ålagts en person med avlägsnandebeslut enligt 5 kap. 7 §.

I *andra stycket* finns bestämmelser om hur länge ett beslut om nedsättning av dagersättning ska gälla.

Ett beslut om nedsättning för en asylsökande som gör sig skyldig till allvarlig misskötsamhet på ett asylboende ska gälla två eller fyra veckor enligt *andra stycket första punkten*.

Av *andra stycket andra punkten* framgår att ett beslut om nedsättning för en utlänning som inte följer sin skyldighet att vistas inom

ett län ska gälla en vecka. Om skyldigheten att vistas inom ett län inte följs vid flera tillfällen under en månad ska beslutet gälla i ytterligare en vecka för varje tillfälle.

I *andra stycket tredje punkten* regleras att ett beslut om nedsättning avseende en asylsökande som inte följt sin anmälningsskyldighet ska gälla under två veckor, vilket innebär att den asylsökandes ersättning dras in helt under motsvarande tid vid kommande utbetalning.

I *andra stycket fjärde punkten* finns bestämmelser om att ett beslut om nedsättning för en person med avlägsnandebeslut ska gälla under en vecka. Om en person med avlägsnandebeslut vid flera tillfällen under en månad inte följer sin anmälningsplikt ska beslutet gälla i ytterligare en vecka för varje tillfälle. Anmälningstillfällen som utlänningen har haft tillstånd att utebli från ska inte räknas i bedömningen. Detsamma gäller tillfällen då han eller hon har inställt sig hos domstolar eller myndigheter, när närvaron har varit nödvändig.

Dagersättningen får enligt *tredje stycket* inte sättas ned om orsaken till att bestämmelserna inte följts varit omständigheter som utlänningen inte rådde över. Vid bedömningen av om dagsersättningen ska sättas ned ska hänsyn tas till omständigheterna kring överträdelsen i det enskilda fallet. Sådana situationer kan uppstå när det inte har funnits möjlighet att söka tillstånd på förhand, till exempel när någon oförutsett har lagts in på sjukhus eller på annat sätt behövt söka vård.

Särskilt bidrag

6 § Särskilt bidrag utgör bistånd för annat angeläget behov.

Paragrafen reglerar vad särskilt bidrag utgör bistånd för. Den motsvaras av 18 § i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Övervägandena finns i kapitel 8.3.3.

Som redovisas i kommentaren till 9 kap. 3 § är avsikten med utformningen av mottagandelagens reglering om dagsersättning att en större del av de grundläggande behoven ska täckas jämfört med regleringen i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. däribland vinterkläder som krävs för en dräglig livsföring. Möjligheten att ansöka om och beviljas särskilt bidrag för behov av vinterkläder ska dock samtidigt finnas kvar. Syftet med förslaget är inte att utvidga rätten till ekonomiskt bidrag för vinterkläder utan att renodla utformningen

och förenkla tillämpningen av de ekonomiska bidragen. Utgifter som rör skolgång för barn omnämns specifikt av Europeiska unionens asylbyrå som ett behov som bör ersättas av medlemsländerna. I linje med detta bör även föräldrars resor med kollektivtrafik i de fall resorna är nödvändiga för barns skolgång kunna täckas av det särskilda bidraget och ses som nödvändiga för en dräglig livsföring. Det bör vidare vara möjligt för Migrationsverket att ersätta resor till svenska för invandrare (sfi) och andra insatser som en person som omfattas av mottagandelagen har rätt till inom ramen för det särskilda bidraget för att tillförsäkra dem en dräglig livsföring.

Övergångsersättning

7 § Övergångsersättning utgör bistånd för kostnader som uppstår i samband med att utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd upphör att omfattas av denna lag.

Paragrafen reglerar vad övergångsersättningen utgör bistånd för. Den saknar motsvarighet i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Övergångandena finns i kapitel 8.1.3.

Övergångsersättning utgår till utlänningar som beviljas uppehållstillstånd och upphör att omfattas av mottagandelagen. En förutsättning för att en utlänning ska få övergångsersättning är att han eller hon saknar egna medel. Övergångsersättning ska betalas ut som ett engångsbelopp i samband med att en utlänning som har uppehållstillstånd upphör att omfattas av mottagandelagen och skrivs ut från Migrationsverkets mottagningssystem. Nivåerna på ersättningen bestäms i förordning.

8 § Migrationsverket får besluta om återbetalning av ersättning som myndigheten har beslutat enligt denna lag, om den som har fått ersättningen har orsakat att denna har lämnats på felaktig grund eller med ett för högt belopp, genom att lämna oriktiga uppgifter eller underlåta att fullgöra en uppgiftsskyldighet.

Detsamma gäller om ersättning i annat fall har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp och den som fått ersättningen har insett eller skäligen borde ha insett detta.

Paragrafen inleder ett block om fem paragrafer som reglerar Migrationsverkets hantering vid återkrav av ersättning som myndigheten beslutat enligt mottagandelagen. Den saknar motsvarighet i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Övervägandena finns i avsnitt 12.2.2.

Första stycket ger Migrationsverket möjlighet att besluta om återbetalning av ersättning om den som har fått ersättningen har orsakat att denna har lämnats på felaktig grund eller med ett för högt belopp, genom att lämna oriktiga uppgifter eller underlåta att fullgöra en uppgiftsskyldighet. Möjligheten att besluta om återbetalning avser både dagersättning, särskilt bidrag och övergångsersättning. Utlänningar som har tagit emot ersättning enligt mottagandelagen får här ett strikt ansvar för återbetalning när det är de själva som har orsakat att utbetalningen har blivit felaktig eller för hög. Utbetalningen av förmånerna kan ha blivit felaktig på grund av att villkoren för ersättning inte varit uppfyllda, till exempel för att en person har flyttat från ett boende som han eller hon har varit skyldig att bo på utan att anmäla det till Migrationsverket, eller har haft en inkomst. Dagersättning kan också ha utgått med för högt belopp om det till exempel visar sig att personen har varit sammanboende. I sådana situationer blir personen återbetalningsskyldig även om han eller hon inte har insett, eller ens haft en misstanke om, att utbetalningen varit felaktig. För att återkrav ska aktualiseras på grund av att den enskilde har brustit i sin skyldighet att lämna uppgifter eller anmäla ändrade förhållanden måste det dock klart framgå vilka förhållanden den enskilde är skyldig att lämna uppgifter om för att fullgöra sin skyldighet (se till exempel HFD 2013 ref. 9). Detta kan regleras i förordning.

Bestämmelsen är fakultativ. Migrationsverket har således möjlighet, men inte skyldighet, att fatta beslut om återbetalning när förutsättningarna för det är uppfyllda. Dagersättningen och det särskilda bidraget är avsedda för den dagliga livsföringen och nödvändiga kostnader för särskilda behov. Dessutom utgör dagersättningen, och eventuella särskilda bidrag, den enskildes enda inkomst. Det kan därmed uppstå situationer då det inte framstår som rimligt att kräva ett belopp som har betalats ut ska betalas tillbaka, även om förutsättningarna för återbetalning är uppfyllda. I många fall kan det dessutom antas kosta för mycket att kräva tillbaka utbetalningarna, med hänsyn till att det rör sig om små belopp.

Andra stycket reglerar Migrationsverkets möjlighet att besluta om återbetalning av ersättning om ersättning i annat fall än som avses i

första stycket har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp och den som fått ersättningen har insett eller skäligen borde ha insett detta. Förutsättningarna motsvarar de förutsättningar för återbetalning som anges i 108 kap. 2 § socialförsäkringsbalken.

9 § Vid återkrav får Migrationsverket bevilja anstånd med betalningen eller träffa avtal med den återbetalningsskyldige om en avbetalningsplan. Myndigheten får i sådana fall ta ut ränta på det obetalda beloppet.

Ränta får tas ut från den dag då anståndet beviljades eller avtalet om avbetalningsplan träffades, dock inte för tid innan det återkrävda beloppet har förfallit till betalning. Ränta ska tas ut efter en räntesats som vid varje tidpunkt överstiger statens utlåningsränta med två procentenheter.

Paragrafen innehåller bestämmelser om anstånd med betalning, avbetalningsplan och ränta vid återkrav. Den saknar motsvarighet i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Övervägandena finns i avsnitt 12.2.2.

I *första stycket* ges Migrationsverket rätt att vid återkrav bevilja anstånd med betalning och att träffa avtal om en avbetalningsplan. I sådana fall får myndigheten ta ut ränta på det obetalda beloppet. Om ett belopp inte betalas i rätt tid får Migrationsverket även ta ut dröjsmålsränta enligt räntelagen.

Ränta får enligt *andra stycket* tas ut från den dag då anståndet beviljades eller avtalet om avbetalningsplan träffades, dock inte för tid innan det återkrävda beloppet har förfallit till betalning. Ränta ska tas ut efter en räntesats som vid varje tidpunkt överstiger statens utlåningsränta med två procentenheter.

10 § Om ett belopp som har återkrävts inte betalas i rätt tid, får dröjsmålsränta enligt räntelagen (1975:635) tas ut på beloppet. Detsamma gäller när den återbetalningsskyldige beviljats anstånd med betalningen eller träffat ett avtal om en avbetalningsplan och betalning inte sker inom den tid som följer av beslutet om anstånd eller avtalet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om dröjsmålsränta på återkrävt belopp som inte betalas i rätt tid vid återkrav. Den saknar motsvarighet i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Övervägandena finns i avsnitt 12.2.2.

Enligt paragrafen får Migrationsverket ta ut ränta enligt räntelagen (1975:635) om ett återkrävt belopp inte betalas i rätt tid. Sådan

ränta får även tas ut om överenskommen tid som följer av ett beslut om anstånd eller ett avtal om avbetalningsplan inte följs.

11 § Migrationsverket får helt eller delvis efterge krav på återbetalning eller ränta enligt 8–10 §§.

Paragrafen innehåller bestämmelser om eftergift av krav på återbetalning eller ränta. Den saknar motsvarighet i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Övervägandena finns i avsnitt 12.2.2.

På samma sätt som Migrationsverket har rätt att fritt få bestämma om myndigheten ska besluta om återbetalning när förutsättningarna för det är uppfyllda eller inte får Migrationsverket efterge kravet på återbetalning helt eller delvis utan att några särskilda förutsättningar behöver vara uppfyllda. En bedömning om kravet ska efterges bör göras när det finns skäl för det. Vid bedömningen kan hänsyn till exempel tas till hur stort belopp den felaktiga utbetalningen avser, hur lång tid som har gått sedan utbetalningen, om mottagaren medvetet har orsakat den felaktiga utbetalningen och om den utbetalade ersättningen har utgjort mottagarens enda inkomst. När barn berörs ska även principen om barnets bästa beaktas. Om den felaktiga utbetalningen beror på att mottagaren har haft annan inkomst eller andra medel bör utgångspunkten vara att ersättningen ska krävas tillbaka. Detsamma bör gälla om mottagaren har flyttat från ett boende som han eller hon har varit skyldig att bo på utan att anmäla att förhållandena har ändrats.

12 § Migrationsverket får, i den utsträckning det är skäligt, besluta om att göra avdrag på ersättning enligt denna lag om den ersättningsberättigade är återbetalningsskyldig enligt ett beslut som fattats med stöd av 8 §. Avdrag får även göras för upplupen ränta.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kvittning. Den saknar motsvarighet i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Övervägandena finns i avsnitt 12.2.2.

Migrationsverket får enligt paragrafen i den utsträckning det är skäligt, göra avdrag på ersättning enligt mottagandelagen om den ersättningsberättigade är återbetalningsskyldig enligt ett beslut som fattats med stöd av 8 §. Avdrag får även göras för upplupen ränta. För att kvittning ska kunna beslutas krävs att det först har fattats ett beslut om återbetalning. Den berörde bör också ha fått del av beslutet och

överklagandetiden bör ha löpt ut. Om återbetalningsbeslutet överklagas bör Migrationsverket avvakta utgången i domstol innan kvittning beslutas. Beslutet om kvittning kan också överklagas (jämför prop. 2008/09:3 s. 24).

Kvittning ska endast beslutas om och i den utsträckning det kan anses skäligt. Vid den bedömningen måste skälig hänsyn tas till ersättningsens betydelse för den enskildes försörjning. Det kan i regel inte anses skäligt att kvitta ett återkrav mot ersättning om det får till följd att den enskilde står helt utan inkomst. Det kan normalt sett inte heller anses skäligt att kvitta mot särskilt bidrag, som beviljas för att täcka kostnaden för särskilda, angelägna behov.

10 kap. Övriga bestämmelser

Rätt att föra talan

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

Paragrafen innehåller en bestämmelse som innebär att utlänningar som har fyllt 16 år har rätt att själv föra sin talan i mål eller ärenden enligt mottagandelagen. Den motsvarar 20 § i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Övervägandena finns i avsnitt 13.1.

Paragrafen förs över i sak oförändrad från lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Vad som sägs i tidigare förarbeten ska fortfarande gälla. I prop. 1993/94:94 anges bakgrunden till paragrafen vara att god man inte ska behöva förordnas för att den som fyllt 16 år och vistas här utan vårdnadshavare ska kunna överklaga ett beslut om bistånd.

Delgivning

2 § 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 utlänningen har lämnat landet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om delgivning i mål och ärenden enligt mottagandelagen. Den motsvarar 21 § i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Övervägandena finns i avsnitt 13.1.

Paragrafen förs över i sak oförändrad från lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Överklagande av beslut

3 § Migrationsverkets beslut om att förutsättningarna för undantag från kravet på arbetstillstånd inte är uppfyllda enligt 3 kap. 13 § och 7 kap. 8 § denna lag får överklagas till en migrationsdomstol.

Migrationsdomstolens beslut överklagas till Migrationsöverdomstolen.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till Migrationsöverdomstolen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om rätten att överklaga Migrationsverkets beslut om att förutsättningarna för undantag från kravet på arbetstillstånd inte är uppfyllda till en migrationsdomstol. Den saknar motsvarighet i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.4.

Mottagandedirektivet kräver att det finns en möjlighet för den enskilde att i ett överklagande kunna hävda att hans eller hennes rättigheter enligt direktivet inte iakttagits när Migrationsverket nekar att bevilja undantag från kravet på arbetstillstånd. Paragrafen innebär en sådan möjlighet. Överklagandet måste grundas på omständigheterna att Migrationsverket inte avgjort asylärendet inom sex månader, och att förseningen inte kan tillskrivas den asylsökande. Överprövningen i domstol kommer i dessa fall dels bestå av en prövning av om tidsramen är uppfylld det vill säga att Migrationsverket inte fattat beslut i ärendet om uppehållstillstånd inom sex månader från det att asylansökan lämnades in dels en prövning av att förseningen inte beror på den asylsökande. I situationer när förseningen till viss del har uppstått av andra skäl, kan det beroende på omständigheterna, vara tillräckligt att förseningen till viss del beror på den sökande.

Rätten att överklaga Migrationsverkets beslut om att neka AT-UND ska inte gälla de övriga villkor som finns för undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd och som framgår av utlänningsförordningen (2006:97) så som att personen uppvisar identitetsdokument, medverkar till fastställandet av identiteten och att asylansökan är välgrundad och ska behandlas i Sverige.

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

Migrationsverkets beslut om

- anvisning av ensamkommande barn,
- anvisning av en kommun för boende för utlänningar som avses i

1 kap. 2 §,

- tilldelning eller erbjudande om boendeplats, och
- skyldighet att vistas inom ett län får dock inte överklagas.

Migrationsverkets beslut får överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets utlänningen bodde när beslutet fattades.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen reglerar rätten att överklaga beslut enligt mottagandelagen. Den motsvarar till viss del 22 § i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Övervägandena finns i avsnitt 13.1. Paragrafen innehåller även en ändring som föreslås i 22 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. i lagrådsremissen *En ny ordning för asylsökandes boende*. Den i lagrådsremissen föreslagna ändringen av första stycket samt andra och fjärde styckena i 22 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. förs in i den här aktuella paragrafen.

Rätten att överklaga socialnämndens beslut förs inte över till mottagandelagen. Orsaken till detta är att de beslut av nämnden som det finns rätt att överklaga i gällande lagstiftning inte längre är aktuella i och med att den personkategori som enligt lydelsen i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. avser andra utlänningar som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas (så kallade tillståndssökande) inte tas med i mottagandelagen.

Ett beslut om skyldighet att vistas inom ett län får inte överklagas. Övervägandena kring detta finns i avsnitt 5.3.2.

5 § Beslut i fråga om bistånd enligt denna lag gäller omedelbart, förutom när beslutet gäller återkrav enligt 9 kap. 8 §. Även ett beslut om att genomföra en undersökning enligt 8 kap. 8 § gäller omedelbart.

Paragrafen redovisar vilka beslut enligt mottagandelagen som gäller omedelbart. Den motsvarar till viss del 22 § tredje stycket i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Paragrafen innehåller även en ändring som föreslås i 22 § lagen om mottagande av asylsökande i lagrådsremissen *En ny ordning för asylsökandes boende*. Den nuvarande bestämmelsen i 22 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. har här delats upp i två paragrafer av redaktionella skäl.

Enligt bestämmelsen gäller beslut om bistånd enligt lagen omedelbart, förutom beslut om återkrav av bistånd som i stället gäller när beslutet fått laga kraft, se 35 § förvaltningslagen (2017:900). Övervägandena finns i avsnitt 12.2.2. Även beslut om undersökning av asylsökandes boendetrymme och eventuella förvaringsutrymmen enligt 8 kap. 8 § gäller omedelbart.

Statlig ersättning

6 § En kommun som har lämnat bistånd enligt 3 kap. 6 § eller 6 kap. 5 § denna lag har rätt till ersättning från staten för biståndet.

Paragrafen reglerar en kommuns rätt till statlig ersättning för bistånd som lämnats till en utlänning om antalet asylsökande har varit eller kan väntas bli särskilt omfattande och en person med tillfälligt skydd. Den motsvarar delvis 23 § i lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Paragrafen innehåller även ett tillägg om att en kommun ska ha rätt till statlig ersättning för bistånd som lämnats för asylsökande i extraordinära situationer. Paragrafen förs i övrigt över i sak oförändrad från lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Övervägandena finns i avsnitt 8.5.1 och 8.5.3.

Rätt att meddela föreskrifter

7 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om omfattningen av sådan samhällsintroduktion som avses i 2 kap. 5 §.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om samhällsintroduktionens omfattning. Den motsvarar förslaget i 23 b § i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. i lagrådsremissen *En ny ordning för asylsökandes boende*.

8 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om omfattningen och utformningen av närvarokontrollen enligt 3 kap. 7 § och anmälningsskyldigheten enligt 3 kap. 11 §.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om omfattningen och utformningen av närvarokontrollen enligt 3 kap. 7 § och anmälningsskyldigheten enligt 3 kap. 11 §. Den saknar motsvarighet i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.3 och 5.4.3.

9 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om grunder för beräkning av de belopp som avses i 8 kap. 6 §, 9 kap. 3, 6 och 7 §§ samt kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om i vilka fall särskilt bidrag och övergångsersättning får beviljas.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer har rätt att meddela föreskrifter om grunder för beräkning av dagersättning, särskilt bidrag och övergångsersättning. Den motsvarar till viss del 23 c § i lagrådsremissen *En ny ordning för asylsökandes boende* och 19 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Övervägandena finns i avsnitt 5.2 och 5.4 i lagrådsremissen och i avsnitt 8.1.3.

För att fylla sitt syfte bör övergångsersättningen ta höjd för den nyanländes boendekostnad, en kostnad som personen ska stå för själv när han eller hon skrivs ut från mottagningssystemet. Nivån på övergångsersättningen bör motsvara etableringsersättningen under den första kartläggningsperioden. Ersättningen bör beräknas av Migrationsverket utifrån antal vardagar som ersättningen avser att täcka. Liksom etableringsersättningen ska övergångsersättningen inte betalas ut för barn i en familj eftersom föräldrarnas ersättning är tänkt att täcka även barnens behov. Däremot ska ersättningen utgå för ensamkommande barn som beviljats uppehållstillstånd.

10 § Regeringen får i fråga om anvisning av en kommun som ska ordna boende enligt 3 kap. 3 § andra stycket, 6 kap. 2 § och 7 kap. 3 § meddela föreskrifter om

1. det antal utlännningar för vilka det under en viss period finns ett behov av att anvisa en kommun för boende,
2. prioriteringen vid anvisningar,
3. fördelningen av anvisningar mellan kommuner,
4. vilka kriterier, utöver de som anges i 8 kap. 4 §, som får beaktas vid fördelningen av anvisningar, och
5. inom vilken tid en kommun ska ordna boende.

Paragrafen innehåller bemyndigande för regeringen i fråga om anvisning av en kommun som ska ordna boende. Delar av den motsvarar 23 a § i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. I paragrafen görs också ett tillägg för anvisning av asylsökande i extraordinära situationer och anvisning av ensamkommande barn. Övervägandena rörande anvisning av asylsökande i extraordinära situationer finns i avsnitt 8.5.1.

11 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från

- att boende på asylboende ska vara ett villkor för dagersättning och särskilt bidrag enligt 3 kap. 4 § och 5 kap. 4 §,
 - närvarokontroll enligt 3 kap. 7 §,
 - anmälningsskyldighet enligt 3 kap. 11 § och 5 kap. 7 §, och
 - skyldighet att vistas inom ett län enligt 3 kap. 8 § och 5 kap. 6 §
- om antalet utlänningar som avses i 1 kap. 2 § har varit eller kan väntas bli särskilt omfattande och det bedöms vara nödvändigt för att behovet av platser på asylboenden ska kunna tillgodoses.

Paragrafen innehåller bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att föreskriva undantag från bland annat bestämmelserna om boende på asylboende, närvarokontroll och anmälningsskyldighet i fråga om anvisning av en kommun som ska ordna boende. Den saknar motsvarighet i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. men innehåller bland annat en bestämmelse som föreslås i 23 d § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. i lagrådsremissen *En ny ordning för asylsökandes boende*.

För att tillströmningen av asylsökande ska anses vara särskilt omfattande ska den avvika väsentligt från normala nivåer. Vad som utgör normala nivåer varierar över tid. Rekvisitet har samma innebörd som i 16 kap. 13 a § plan- och bygglagen (2010:900). En bedömning ska även göras av Migrationsverkets möjligheter att ordna platser på asylboendena. Föreskrifter om undantag får meddelas om det inte bedöms vara möjligt att ordna plats på asylboende till alla som har ett behov av det eller om Migrationsverket behöver använda sig av boenden som har kunnat tas i anspråk med stöd av föreskrifter meddelade enligt 16 kap. 13 a § plan- och bygglagen.

Tystnadsplikt

12 § Den som är eller har varit verksam inom boendeverksamhet som drivs av enskild på uppdrag av Migrationsverket enligt 2 kap. 1 § tredje stycket, får inte obehörigen röja vad han eller hon har då fått veta om enskildas personliga förhållanden.

Paragrafen innehåller bestämmelser om tystnadsplikt inom boendeverksamhet som drivs av enskild. Den motsvaras av 24 § i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Övervägandena finns i avsnitt 13.1.

Paragrafen förs över i sak oförändrad från lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Uppgiftsskyldighet

13 § En kommun som ordnar boende för utlänningar som omfattas av denna lag ska till Migrationsverket lämna de uppgifter som behövs för att verket ska kunna bedöma en utlännings rätt till bistånd enligt lagen och uppgifter om ändringar av en utlännings boendeförhållanden.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kommuners uppgiftsskyldighet mot Migrationsverket när kommunerna ordnar boende för utlänningar som omfattas mottagandelagen. Den saknar motsvarighet i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.5.

Det är Migrationsverket som har ansvar för bistånd till personer som omfattas av mottagandelagen och som bor på ett boende som ordnats av en kommun. För att reglerna om bistånd och villkor för bistånd enligt mottagandelagen ska kunna tillämpas även i förhållande till dessa personer behöver Migrationsverket få viss information från kommunen. Det kan till exempel röra sig om information om att någon har flyttat från boendet, börjat arbeta eller gjort sig skyldig till misskötsamhet. Eftersom det är Migrationsverket som ansvarar för biståndet är det angeläget att myndigheten får den information som behövs för att utbetalningarna ska kunna genomföras korrekt. Det är också angeläget att regelverket om dagersättning i övrigt kan tillämpas och upprätthållas i förhållande till de som bor på ett boende som ordnats av en kommun, till exempel när det gäller nedsättning av dagersättning på grund av misskötsamhet. Dessutom är uppgifter

om ändring av boendeförhållanden nödvändiga för Migrationsverkets boendeplacerering och planering.

De uppgifter som Migrationsverket behöver från kommunerna kan skyddas av sekretess och det behövs därför en uppgiftsskyldighet gentemot verket för en kommun som ordnar boende enligt mottagandelagen. Det innebär att uppgifterna kan lämnas mellan kommuner och Migrationsverket utan hinder av eventuell sekretess (10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]). Om sekretesskyddade uppgifter lämnas till Migrationsverket kommer de att omfattas av sekretess hos myndigheten. Bestämmelsen innebär däremot inte att kommunerna blir skyldiga att efterforska sådana uppgifter. Paragrafen innebär att en kommun i den situationen ska lämna de uppgifter som behövs för att Migrationsverket ska kunna bedöma utlännings rätt till bistånd enligt lagen.

14 § En kommun som beviljat boende enligt socialtjänstlagen för utlänningslag som omfattas av denna lag ska till Migrationsverket lämna de uppgifter som behövs för att verket ska kunna bedöma en utlännings rätt till bistånd.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kommuners uppgiftsskyldighet mot Migrationsverket när kommunerna ordnar boende för utlänningslag enligt socialtjänstlagen. Den saknar motsvarighet i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.5.

Migrationsverket behöver snabbt få information från en kommun när en asylsökande med stöd av socialtjänstlagen har beviljats skyddat boende eller placerats i ett tillfälligt boende på hemlig ort. Information behövs dels för att verket ska kunna nå utlänningslag, dels för att undvika att myndigheten felaktigt bedömer utlänningslag som avviken och därmed skriver av asylansökan från vidare handläggning. Migrationsverket behöver också få information om sådana omständigheter som påverkar dagersättningen, till exempel om mat serveras i boendet, eftersom det påverkar nivån på dagersättningen.

De uppgifter som Migrationsverket behöver från kommunerna kan skyddas av sekretess och det behövs därför en uppgiftsskyldighet för en kommun som ordnar boende enligt mottagandelagen. Det innebär att uppgifterna kan lämnas mellan kommunerna och Migrationsverket utan hinder av eventuell sekretess (10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]). Om sekretesskyddade uppgifter lämnas till Migrationsverket kommer de att omfattas av sekretess

hos myndigheten. Bestämmelsen innebär däremot inte att kommunerna blir skyldiga att efterforska sådana uppgifter.

Krig och krigsfara

15 § 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.

Paragrafen innehåller bemyndigande för regeringen att meddela särskilda föreskrifter som avviker från mottagandelagen om Sverige är i krig eller krigsfara m.m. Den motsvarar 25 § i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Övervägandena finns i avsnitt 5.8.

Paragrafen förs över i sak oförändrad från lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Vad som sägs i tidigare förarbeten ska fortfarande gälla.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Mottagandelagen träder i kraft den 1 oktober 2026 och då upphör lagen om mottagande av asylsökande m.fl. att gälla. Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. gäller dock alltjämt i fråga om beslut som meddelats före mottagandelagens ikraftträdande. Detta gäller inte beslut om dagersättning eller särskilt bidrag. För sådana beslut ska mottagandelagen tillämpas från ikraftträdandet.

16.2 Förslaget till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160)

1 kap.

4 §

För deltagare i arbetsmarknadspolitiska program är denna lag tillämplig i den utsträckning som framgår av 7 § lagen (2000:625) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. För deltagare i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet som har anvisats av socialnämnd är denna lag tillämplig i den utsträckning som framgår av 4 kap. 6 § socialtjänstlagen (2001:453).

För dem som Migrationsverket ger sysselsättning enligt 2 kap. 6 § *mottagandelagen* (2026:00) är denna lag tillämplig i den utsträckning som framgår av 2 kap. 7 § *mottagandelagen* (2026:00).

Att denna lag i vissa fall, utöver vad som framgår av 2 § första stycket andra meningen, gäller även utomlands framgår av 5 § lagen (2010:449) om Försvarmaktens personal vid internationella militära insatser.

Ändringen i *andra stycket* innebär att hänvisningarna till bestämmelser i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ändras så att hänvisning i stället görs till aktuella bestämmelser i *mottagandelagen*. Övervägandena om Migrationsverkets möjlighet att anordna organiserad sysselsättning, med de befintliga undantagen från viss arbetsrättslig reglering, finns i avsnitt 13.2 och avsnitt 6.3 i lagrådsremissen.

16.3 Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

8 kap.

12 §

Bistånd enligt *mottagandelagen* (2026:00) är skattefria.

Ändringen innebär att hänvisningen till lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ändras så att hänvisning i stället görs till *mottagandelagen*. Övervägandena finns i avsnitt 13.2.

16.4 Förslaget till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)

2 kap.

4 a §

Studiehjälp får lämnas till studerande som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd även efter det att tillståndet har upphört att gälla om den studerande har ansökt om ett fortsatt tillstånd som avses i 4 § *fjärde stycket, statusförklaring eller ställning som varaktigt bosatt* och ansökan har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla. Om ansökan avslås får studiehjälp lämnas till dess att utlänningens tidsfrist för frivillig avresa enligt 8 kap. 21 § första stycket *utlänningslagen* (2005:716)

har löpt ut. Om avslagsbeslutet inte innehåller någon tidsfrist för frivillig avresa får studiehjälp lämnas till dess att beslutet har fått laga kraft.

Paragrafen reglerar rätten till studiehjälp vid ansökningar om fortsatt uppehållstillstånd. Den nya lydelsen innebär att kravet på att ansökan ska avse uppehållstillstånd på samma grund eller vissa särskilt angivna grunder tas bort. Studiehjälp ska i stället utgå efter att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har löpt ut, om en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet upphörde att gälla och ansökan avser uppehållstillstånd på en sådan grund som kan ge rätt till sådant stöd, vilket framgår genom hänvisningen till 4 § fjärde stycket. I bestämmelsen förtydligas också att den rätten även gäller vid ansökningar om ställning som varaktigt bosatt i Sverige eller statusförklaring om personen har ansökt i tid. Ställning som varaktigt bosatt och statusförklaring som flykting eller alternativt skyddsbehövande innebär en rätt till vissa särskilda förmåner, däribland uppehållstillstånd. Såväl en ansökan om ställning som varaktigt bosatt som en ansökan om statusförklaring som flykting eller alternativ skyddsbehövande ska ha kommit in innan det tidigare uppehållstillståndet löpt ut. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.5.

3 kap.

4 a §

Studiemedel får lämnas till studerande som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd även efter det att tillståndet har upphört att gälla om den studerande har ansökt om ett fortsatt tillstånd *som avses i 4 § fjärde stycket, statusförklaring eller ställning som varaktigt bosatt* och ansökan har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla. Om ansökan avslås får studiemedel lämnas till dess att utlännings tidsfrist för frivillig avresa enligt 8 kap. 21 § första stycket utlänningslagen (2005:716) har löpt ut. Om avslagsbeslutet inte innehåller någon tidsfrist för frivillig avresa får studiemedel lämnas till dess att beslutet har fått laga kraft.

Paragrafen reglerar rätten till studiemedel vid ansökningar om fortsatt uppehållstillstånd. Den nya lydelsen innebär att kravet på att ansökan ska avse uppehållstillstånd på samma grund eller vissa särskilt angivna grunder tas bort. Studiemedel ska i stället utgå efter att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har löpt ut, om en ansökan om fortsatt

uppehållstillstånd har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet upphörde att gälla och ansökan avser uppehållstillstånd på en sådan grund som kan ge rätt till sådant stöd, vilket framgår genom hänvisningen till 4 § fjärde stycket. I bestämmelsen förtydligas också att rätten även gäller vid ansökningar om ställning som varaktigt bosatt i Sverige eller statusförklaring om personen har ansökt i tid. Ställning som varaktigt bosatt och statusförklaring som flykting eller alternativt skyddsbehövande innebär en rätt till vissa särskilda förmåner, däribland uppehållstillstånd. Såväl en ansökan om ställning som varaktigt bosatt som en ansökan om statusförklaring som flykting eller alternativ skyddsbehövande ska ha kommit in innan det tidigare uppehållstillståndet löpt ut. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.5.

25 §

Studiemedel får inte lämnas eller tas emot för den tid för vilken det lämnas

1. studiehjälp enligt 2 kap.,
2. aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning för att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program,
3. sjukersättning, aktivitetsersättning eller rehabiliteringsersättning enligt socialförsäkringsbalken,
4. statsbidrag som administreras av Specialpedagogiska skolmyndigheten för
 - kortare studier om funktionsnedsättning,
 - kortare studier på grundskole- eller gymnasienivå som är särskilt anpassade för personer med funktionsnedsättning, och
 - studier inom kommunal vuxenutbildning som anpassad utbildning,
5. statsbidrag som administreras av Sametinget för kortare studier i alfabetisering i samiska,
6. utbildningsbidrag för kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen för personer som har en examen på forskarnivå, eller
7. studiestartsstöd enligt lagen (2017:527) om studiestartsstöd.

Studiemedel får inte lämnas för den tid då den studerande tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller fullgör utbildning till reserv eller yrkesofficer.

Studiemedel får inte lämnas för högskoleutbildning på forskarnivå om den studerande är eller har varit anställd som doktorand.

Studiemedel får inte lämnas för den tid då den studerande beviljats studiestöd eller motsvarande studiefinansiering från ett annat land. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilken utländsk studiefinansiering som ska omfattas av detta stycke.

Studiemedel får inte lämnas för den tid då den studerande omfattas av mottagandelagen (2026:00).

Regeringen får meddela föreskrifter om avvikelser från första stycket.

Paragrafen reglerar vilka andra offentligt beslutade eller finansierade förmåner och ersättningar som ska samordnas med studiemedlet. I *femte stycket*, som är nytt, anges att studiemedel inte ska utgå under tiden som en person omfattas av mottagandelagen. Studiemedel är avsett att täcka samma behov som dagersättning och särskilt bidrag, och så länge någon omfattas av mottagandelagen ska dagersättningen ges företräde. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.5.

Sjätte stycket motsvarar femte stycket i den nuvarande lydelsen.

16.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

2 kap.

8 b §

Migrationsverket får ha direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen, om uppgifterna behövs i ett ärende om dagersättning åt asylsökande enligt *mottagandelagen (2026:00)*.

Direktåtkomsten får endast omfatta

1. uppgifter per betalningsmottagare i en sådan arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244),
2. identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och betalningsmottagaren, och
3. uppgift om den redovisningsperiod som deklarationen avser.

Ändringen i *första stycket* innebär att hänvisningen till lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ändras så att hänvisning i stället görs till mottagandelagen. Övervägandena finns i avsnitt 13.2.

16.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet

2 kap.

3 §

För de ändamål som anges i 1 kap. 4 § får följande uppgifter behandlas i databasen:

1. person- eller samordningsnummer,
2. namn,
3. födelseid,
4. födelsehemort,
5. födelseort,
6. adress,
7. folkbokföringsfastighet, lägenhetsnummer, folkbokföringsort, distrikt och folkbokföring under särskild rubrik,
8. medborgarskap,
9. civilstånd,
10. make, barn, föräldrar, vårdnadshavare och annan person som den registrerade har samband med inom folkbokföringen,
11. samband enligt 10 som är grundat på adoption,
12. inflyttning från utlandet,
13. avregistrering enligt 19–22 §§ folkbokföringslagen (1991:481),
14. anmälan enligt 5 kap. 2 § vallagen (2005:837),
15. gravsättning,
16. personnummer som personen har tilldelats i ett annat nordiskt land,
17. uppehållsrätt för en person som är folkbokförd,
18. tidpunkt för när vilandeförklaring kan komma att ske enligt 3 kap. 2 § 1 lagen (2022:1697) om samordningsnummer,
19. vilandeförklaring enligt 3 kap. 2 § lagen om samordningsnummer med angivande av om förklaringen skett med stöd av punkt 1 eller 2 i den paragrafen,
20. tidpunkt för när en person med samordningsnummer eller en person med personnummer som inte är eller har varit folkbokförd har avlidit,
21. fingeravtryck, ansiktsbilder och biometriska uppgifter som tas fram ur dessa, och
22. *uppehållstillstånd för en person som är folkbokförd.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om uppgifter som får behandlas i folkbokföringsdatabasen. Ändringen i *första stycket* innebär att det införs en ny punkt, 22. *Tjugoandra punkten* innebär att Skatteverket får möjlighet att i folkbokföringsdatabasen behandla uppgifter om uppehållstillstånd för en folkbokförd person. I folkbokföringsdatabasen ska det anges att en person har uppehållstillstånd så länge

uppehållstillståndet gäller och när en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd, statusförklaring eller ställning som varaktigt bosatt är under prövning, under förutsättning att ansökan har gjorts innan det tidigare tillståndet upphörde att gälla. Uppgiften ska inte få användas som sökbegrepp.

Övervägandena finns i avsnitt 11.3.4.

16.7 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

2 kap.

1 §

Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän.

Bestämmelser om ansvarsfördelningen mellan kommuner i fråga om stöd och hjälp enligt denna lag finns i 2 a kap.

I fråga om den som omfattas av *mottagandelagen* (2026:00) finns det särskilda bestämmelser om bistånd och placering av barn i den lagen.

Ändringen i *tredje stycket* innebär att hänvisningen till lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ändras så att hänvisning i stället görs till mottagandelagen. Tredje stycket upplyser om att det finns särskilda bestämmelser om bistånd och placering av barn i den lagen. Övervägandena finns i avsnitt 13.2 och 9.2.5.

16.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

5 §

Arbetsförmedlingen får behandla personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs inom

1. Försäkringskassans, Centrala studiestödsnämndens eller arbetslöshetskassornas verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av förmåner, ersättningar och andra stöd,

2. Skatteverkets verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av skatt,

3. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens verksamhet som avser tillsyn och uppföljning samt utfärdande av intyg enligt 48 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring,

4. Kronofogdemyndighetens verksamhet som underlag för bedömning enligt 4 kap. utsökningsbalken av i vilken utsträckning en gäldenär har utmättningsbar egendom,

5. Socialnämndernas verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen (2001:453),

6. Migrationsverkets verksamhet som underlag för beslut om bistånd enligt *mottagandelagen* (2026:00),

7. leverantörers verksamhet att utföra arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen, och

8. Utbetalningsmyndighetens verksamhet.

Ändringen i *sjätte punkten* innebär att hänvisningen till lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ändras så att hänvisning i stället görs till *mottagandelagen*. Övervägandena finns i avsnitt 13.2.

16.9 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

14 kap.

3 §

Migrationsverkets beslut får överklagas till en migrationsdomstol, om beslutet innebär

- avvisning eller utvisning,
- avslag på en ansökan om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott,
- avslag på en ansökan om uppehållstillstånd, arbetstillstånd eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige, eller
- återkallelse av ett uppehållstillstånd, arbetstillstånd eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige.

I 10 kap. 3 § mottagandelagen (2026:00) finns bestämmelser om överklagande av beslut om att förutsättningarna för undantag från kravet på arbetstillstånd inte är uppfyllda.

Paragrafen innehåller bestämmelser om överklagande av Migrationsverkets beslut till en migrationsdomstol. *Andra stycket*, som är nytt, upplyser om att det i 10 kap 3 § *mottagandelagen* finns bestämmelser om överklagande av beslut om att förutsättningarna för undantag från kravet på arbetstillstånd inte är uppfyllda. En motsvarande upplysningsbestämmelse om rätten att överklaga sådana beslut finns i

8 kap. 11 § utlänningsförordningen (2006:97). Övervägandena finns i avsnitt 8.3.5.

16.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap

2 kap.

4 §

Kommuners och regioners skyldighet att ta hand om dem som omfattas av ett utrymningsbeslut och utlänningslag som söker skydd i Sverige regleras i socialtjänstlagen (2001:453), hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och *mottagandelagen* (2026:00).

Ändringen innebär att hänvisningen till lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ändras så att hänvisning i stället görs till mottagandelagen. Övervägandena finns i avsnitt 13.2.

16.11 Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

4 §

Denna lag omfattar utlänningslag som

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) *och som inte samtidigt har uppehållstillstånd och* är folkbokförda här i landet,

2. har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen och som inte *samtidigt har uppehållstillstånd och* är folkbokförda här i landet,

3. hålls i förvar enligt 10 kap. 1 eller 2 § utlänningslagen och som inte har placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest, eller

4. vistas här med stöd av tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 eller 15 d § utlänningslagen.

Sådana utlänningslag som avses i första stycket 1 eller 2 omfattas av lagen även om de har meddelats ett beslut om avvisning eller utvisning. Det gäller dock inte en utlänningslag som håller sig undan så att beslutet inte kan verkställas.

Utlänningar som avses i första stycket 1 eller 2 ska inte anses vara bosatta inom en region vid tillämpningen av hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

Paragrafen reglerar personkretsen i lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

Första stycket ändras så att personer som har sökt asyl och personer som har ansökt om eller har uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd omfattas av lagen om de inte samtidigt har uppehållstillstånd och är folkbokförda. Personer som omfattas av mottagandelagen och beviljas uppehållstillstånd omfattas således av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. så länge de inte är folkbokförda. Detta innebär även att personer som beviljas uppehållstillstånd kommer att upphöra att omfattas av lagen när de blir folkbokförda, även om de fortsätter att omfattas av mottagandelagen i avvaktan på anvisning till en kommun. De som inte folkbokförs fortsätter däremot att omfattas av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

Tredje stycket, som är nytt, innebär att lagen ska tillämpas även om en person som omfattas av den samtidigt kan anses vara bosatt enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30). Detta innebär att personer som omfattas av lagen inte ska erbjudas subventionerad vård i full omfattning, utan i den omfattning som följer av lagen. Syftet är att personer som fortsätter att vara folkbokförda efter att deras uppehållstillstånd har återkallats eller upphört att gälla inte ska ha rätt till vård i större omfattning än andra som omfattas av mottagandelagen. Det framgår också av en upplysningsbestämmelse i 8 kap. 10 § andra stycket hälso- och sjukvårdslagen.

Övervägandena finns i avsnitt 10.2.6.

Läkemedel och andra varor

6 a §

En region ska erbjuda utlänningar som omfattas av denna lag sådana läkemedel som ingår i läkemedelsförmånerna enligt lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m. En region ska även erbjuda utlänningar som omfattas av denna lag och som inte har fyllt 18 år sådana varor som avses i 18 § lagen om läkemedelsförmåner m.m.

Första stycket gäller endast de läkemedel och andra varor som förskrivs i samband med vård som ges med stöd av denna lag.

Paragrafen, som är ny, innebär att det förtydligas att en region ska erbjuda utlänningar som omfattas av lagen de läkemedel som förskrivs i samband med vård som ges med stöd av lagen. Det gäller dock enbart läkemedel som ingår i läkemedelsförmånerna enligt lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m. Vidare anges att en region ska erbjuda utlänningar som omfattas av lagen och som inte har fyllt 18 år sådana varor som avses i 18 § lagen om läkemedelsförmåner. Paragrafen motsvarar 9 § i lagen (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd. Även rubriken är ny. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.6.

16.12 Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)

8 kap.

10 §

Särskilda bestämmelser om hälso- och sjukvård finns i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. och lagen (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.

Av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. följer att vissa utlänningar som omfattas av den lagen inte ska anses bosatta inom en region vid tillämpningen av denna lag.

Paragrafen upplyser om att det finns särskilda bestämmelser om hälso- och sjukvård i lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. och lagen om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.

Andra stycket, som är nytt, upplyser om att det av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. följer att vissa utlänningar som omfattas av den lagen inte ska anses bosatta inom en region vid tillämpningen av hälso- och sjukvårdslagen. Detta följer av föreslagna 4 § tredje stycket lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. Detta innebär att personer som omfattas av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. inte ska erbjudas subventionerad vård i full omfattning, utan i den omfattning som följer av den lagen. Syftet är att personer som fortsätter att vara folkbokförda efter att deras uppehållstillstånd har återkallats eller upphört att gälla inte ska få rätt till vård i större omfattning än andra som omfattas av mottagandelagen.

Övervägandena finns i avsnitt 10.2.6.

16.13 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

5 kap.

12 §

Till den som enligt utlänningslagen (2005:716) behöver ha uppehållstillstånd i Sverige får bosättningsbaserade förmåner lämnas tidigast från och med den dag då ett sådant tillstånd börjar gälla men inte för längre tid tillbaka än tre månader före det att tillståndet beviljades. Om det finns synnerliga skäl, får förmåner lämnas även om uppehållstillstånd inte har beviljats.

Till den som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får bosättningsbaserade förmåner lämnas utan hinder av att tillståndet har upphört att gälla, om en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd, *statusförklaring eller ställning som varaktigt bosatt* har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla. Om ansökan avslås får förmåner lämnas till dess att utlänningsens tidsfrist för frivillig avresa enligt 8 kap. 21 § första stycket utlänningslagen har löpt ut. Om avslagsbeslutet inte innehåller någon tidsfrist för frivillig avresa får förmåner lämnas till dess att beslutet har fått laga kraft.

Förmåner enligt första stycket lämnas inte för tid då *den försäkrade omfattas av mottagandelagen* (2026:00).

Paragrafen reglerar socialförsäkringsskyddets omfattning i fall när uppehållstillstånd krävs.

I *andra stycket* finns bestämmelsen om rätten till förmåner vid ansökningar om fortsatt uppehållstillstånd. Bestämmelsen ändras så att den som ansöker om fortsatt uppehållstillstånd i tid, det vill säga innan det tidigare tillståndet har löpt ut, kan fortsätta få bosättningsbaserade förmåner oavsett vilken grund ansökan avser. Villkoret om att ansökan om fortsatt tillstånd ska avse samma grund eller vissa särskilt angivna grunder för att rätten till förmåner ska kvarstå tas således bort. Det förtydligas också att rätten till förmåner även kvarstår vid ansökningar om ställning som varaktigt bosatt i Sverige eller statusförklaring. Ställning som varaktigt bosatt och statusförklaring som flykting eller alternativt skyddsbehövande innebär en rätt till vissa särskilda förmåner, däribland uppehållstillstånd. Såväl en ansökan om ställning som varaktigt bosatt som en ansökan om statusförklaring som flykting eller alternativt skyddsbehövande ska ha kommit in innan det tidigare uppehållstillståndet löpt ut.

Tredje stycket ändras så att bosättningsbaserade förmåner inte ska utgå under tiden som en person omfattas av mottagandelagen. Utgångs-

punkten är även fortsättningsvis att en person som omfattas av mottagandelagen inte ska kunna få andra förmåner av ekonomiskt slag. Detta gäller oavsett om personen har rätt till bistånd enligt mottagandelagen eller inte.

Övervägandena finns i avsnitt 10.2.3.

16.14 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

29 kap.

2 §

Med bosatt i landet avses i denna lag den som ska vara folkbokförd här enligt folkbokföringslagen (1991:481).

Som bosatt i landet ska vid tillämpningen av denna lag anses även den som inte är folkbokförd här men som

1. omfattas av *mottagandelagen* (2026:00) eller *undantas från lagens tillämpningsområde enligt 1 kap. 5 § 2*,

2. vistas här med stöd av tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen (2005:716),

3. har rätt till utbildning eller annan verksamhet enligt denna lag till följd av EU-rätten, avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller avtalet mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Schweiz, å andra sidan, om fri rörlighet för personer,

4. är familjemedlem till en person som tillhör en främmande makts beskickning eller lönade konsulat eller dess betjäning eller som avses i 4 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall och som inte omfattas av 3, eller

5. vistas här utan stöd av myndighetsbeslut eller författning.

Har ett beslut om avvisning eller utvisning meddelats mot någon som avses i andra stycket 1 ska denne fortfarande anses vara bosatt i Sverige på den grunden till dess att han eller hon lämnar landet. Om den som avvisats eller utvisats håller sig undan så att beslutet inte kan verkställas ska personen dock anses som bosatt i Sverige på den grund som anges i andra stycket 5.

Begränsningar i rätten till utbildning för dem som avses i andra stycket och 2 a § följer av 3 §.

Paragrafen omfattar en uppräkningslista av vilka personer som i skollagens mening ska anses vara bosatta i Sverige utöver vad som följer av folkbokföringslagens regler. Med anledning av att den nuvarande lagen om mottagande av asylsökande m.fl. upphävs och den föreslagna mottagandelagen träder i kraft ändras hänvisningen i *andra stycket första*

punkten till personkretsen i mottagandelagen. Det innebär att personer som omfattas av mottagandelagen, inklusive de barn som undantas från mottagandelagens tillämpningsområde eftersom de bor tillsammans med vuxna som har uppehållstillstånd eller som av andra skäl inte omfattas av lagen, även fortsättningsvis ska anses som bosatta i landet i skollagens mening. De omfattas därmed av en rätt till utbildning. Sådana personer ska, så som framgår av paragrafens tredje stycke, anses vara bosatta även om de har meddelats ett beslut om avvisning eller utvisning, såvida de inte håller sig undan så att beslutet inte kan verkställas. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.7.

Fjärde stycket ändras så att begränsningar i rätten till utbildning för dem som avses i andra stycket även följer av en ny paragraf, 2 a §.

2 a §

De begränsningar i rätten till utbildning som följer av 3 § gäller utlänningar som avses i 1 kap. 4 § mottagandelagen (2026:00) även om de är folkbokförda. Sådana utlänningar ska vid tillämpningen av denna lag anses bosatta i landet på den grund som anges i 2 § andra stycket 1. Om den som avvisats eller utvisats håller sig undan så att beslutet inte kan verkställas ska personen dock anses som bosatt i Sverige på den grund som anges i 2 § andra stycket 5.

Paragrafen, som är ny, innebär att personer som omfattas av mottagandelagen på nytt efter att deras uppehållstillstånd har upphört att gälla inte har rätt till utbildning i större omfattning än andra som omfattas av mottagandelagen, även om de är folkbokförda. I praktiken innebär det att de inte har rätt till kommunal vuxenutbildning och att rätten till gymnasieutbildning förutsätter att den har påbörjats före 18 års ålder, samt att de inte omfattas av skolplikten. Om sådana personer håller sig undan så att ett utvisningsbeslut inte kan verkställas ska de i stället ha rätt till utbildning i den omfattning som tillkommer personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Det innebär att de inte heller har rätt till utbildning i förskola eller fritidshem. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.7.

16.15 Förslaget till lag om ändring i lagen (2017:527) om studiestartsstöd

25 §

Om en person som har studiestartsstöd därefter beviljas studiemedel enligt 3 kap. studiestödslagen (1999:1395) får studiestartsstöd inte lämnas eller tas emot för den tid som studiemedel lämnas för. Studiestartsstöd får inte heller lämnas eller tas emot för en vecka som det samtidigt lämnas omställningsstudiestöd för enligt lagen (2022:856) om omställningsstudiestöd. Vidare får studiestartsstöd heller inte lämnas eller tas emot för den tid för vilken studiemedel enligt 3 kap. 25 § första stycket 1–6 och andra, fjärde *och femte* styckena studiestödslagen inte får lämnas.

Om tilläggsbidrag lämnas enligt 18 § denna lag och tilläggsbidrag kan lämnas för samma barn och för samma tidsperiod enligt studiestödslagen ska bidragen samordnas så att sammanlagt högst ett tilläggsbidrag lämnas enligt båda lagarna för samma tidsperiod.

Paragrafen reglerar hur studiestartsstödet ska samordnas med andra förmåner. Genom ett tillägg i *första stycket* anges att studiestartsstöd inte heller får lämnas eller tas emot för den tid för vilken studiemedel enligt till 3 kap. 25 § femte stycket studiestödslagen inte får lämnas. Hänvisningen innebär att studiestartsstöd inte ska utgå under tiden som en studerande omfattas av mottagandelagen. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.5.

16.16 Förslaget till lag om ändring i lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

3 §

Lagen gäller även för nyanlända invandrare som har haft ett uppehållstillstånd som avses i 1 eller 2 §, och som inom giltighetstiden för uppehållstillståndet ansökt om ett nytt eller fortsatt tillstånd som avses i 1 eller 2 §, *statusförklaring ställning som varaktigt bosatt i Sverige*. Om ansökan avslås gäller lagen fram tills beslutet har fått laga kraft.

I paragrafen regleras lagens tillämpning vid ansökningar om fortsatt uppehållstillstånd. Av bestämmelsen framgår att de som ansökt om fortsatt uppehållstillstånd innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla fortsätter att omfattas av lagen, om ansökan avser uppehålls-

tillstånd på någon av de grunder som lagen omfattar. Om ansökan avslås gäller lagen fram tills beslutet har fått laga kraft. I bestämmelsen förtydligas att det även gäller vid ansökningar om ställning som varaktigt bosatt i Sverige eller statusförklaring. Ställning som varaktigt bosatt och statusförklaring som flykting eller alternativt skyddsbehövande innebär en rätt till vissa särskilda förmåner, däribland uppehållstillstånd. Såväl en ansökan om ställning som varaktigt bosatt som en ansökan om statusförklaring som flykting eller alternativt skyddsbehövande ska ha kommit in innan det tidigare uppehållstillståndet löpt ut. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.2.

16.17 Förslaget till lag om ändring i lagen (2022:856) om omställningsstudiestöd

29 §

Omställningsstudiestöd får inte lämnas eller tas emot för den tid för vilken det lämnas

1. aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning för att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program,
2. sjukersättning, aktivitetsersättning, rehabiliteringsersättning eller föräldrapenningsförmåner enligt socialförsäkringsbalken,
3. statsbidrag som administreras av Specialpedagogiska skolmyndigheten för
 - a. kortare studier om funktionsnedsättning,
 - b. kortare studier på grundskole- eller gymnasienivå som är särskilt anpassade för personer med funktionsnedsättning, och
 - c. studier inom kommunal vuxenutbildning som anpassad utbildning,
4. statsbidrag som administreras av Sametinget för kortare studier i alfabetisering i samiska, eller
5. utbildningsbidrag för kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen för personer som har en examen på forskarnivå.

Omställningsstudiestöd får inte lämnas eller tas emot för

1. den tid då den studerande tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller fullgör utbildning till reserv- eller yrkesofficer,
2. högskoleutbildning på forskarnivå om den studerande är eller har varit anställd som doktorand,
3. den tid då den studerande beviljats studiestöd eller motsvarande studiefinansiering från ett annat land,
4. studier som den studerande samtidigt uppbär lön för att bedriva, *eller*
5. den tid då den studerande omfattas av mottagandelagen (2026:00).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela

1. föreskrifter om undantag från första stycket, och
2. ytterligare föreskrifter om vilken utländsk studiefinansiering som omfattas av andra stycket 3.

Paragrafen reglerar vilka andra offentligt beslutade eller finansierade förmåner och ersättningar som ska samordnas med omställningsstudiestöd. Av *andra stycket femte punkten*, som är ny, framgår att omställningsstudiestöd inte ska utgå under tiden som en studerande omfattas av mottagandelagen. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.5.

Referenser

Offentligt tryck

Propositioner

- Proposition 1975/76:18 *Regeringens proposition om ändring i utlänningslagen (1954:193) m.m.*
- Proposition 1979/80:2 *med förslag till sekretesslag m.m.*
- Proposition 1981/82:97 *om hälso- och sjukvårdslag, m.m.*
- Proposition 1981/82:142 *om ändring i brottsbalken (ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet).*
- Proposition 1981/82:146 *om ändring i utlänningslagen (1980:376) m.m.*
- Proposition 1987/88:80 *om bistånd åt asylsökande, m. m.*
- Proposition 1990/91:118 *om en ny kommunallag.*
- Proposition 1991/92:138 *om ändringar i utlänningslagen m.m.*
- Proposition 1990/91:153 *om ny folkbokföringslag m. m.*
- Proposition 1993/94:94 *Mottagande av asylsökande m.fl.*
- Proposition 1994/95:23 *Ett effektivare brottmålsförfarande.*
- Proposition 1995/96:208 *Underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar, m.m.*
- Proposition 1996/97:124 *Ändring i socialtjänstlagen.*
- Proposition 1996/97:147 *Ändringar i utlänningslagens förvarsbestämmelser.*
- Proposition 1997/98:9 *Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m.*
- Proposition 2000/01:80 *Ny socialtjänstlag m.m.*

- Proposition 2001/02:185 *Uppehållstillstånd med tillfälligt skydd vid massflykt.*
- Proposition 2003/04:35 *Människosmuggling och tidsbegränsat uppehållstillstånd för målsägande och vittnen m.m.*
- Proposition 2005/06:46 *Mottagande av ensamkommande barn.*
- Proposition 2006/07:53 *Genomförande av EG-direktivet om offer för människohandel.*
- Proposition 2007/08:105 *Lag om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.*
- Proposition 2008/09:3 *Ränta vid återkrav inom arbetslöshetsförsäkringen.*
- Proposition 2008/09:200 *Socialförsäkringsbalk.*
- Proposition 2009/10:31 *Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet.*
- Proposition 2009/10:60 *Nyanlända invandrarers arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd.*
- Proposition 2011/12:60 *Genomförande av återvändandedirektivet.*
- Proposition 2012/13:58 *Utbildning för barn som vistas i landet utan tillstånd.*
- Proposition 2012/13:109 *Hälso- och sjukvård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd.*
- Proposition 2012/13:120 *Folkbokföringen i framtiden.*
- Proposition 2015/16:146 *Extra ändringsbudget för 2016 – Ändring av rätten till bistånd för vissa utlänningar.*
- Proposition 2015/16:174 *Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.*
- Proposition 2016/17:175 *Ett nytt regelverk för nyanlända invandrarers etablering i arbets- och samhällslivet.*
- Proposition 2016/17:172 *Ett sammanhållet mottagande med tidsbegränsade uppehållstillstånd.*
- Proposition 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.*
- Proposition 2017/18:105 *Ny dataskyddslag.*
- Proposition 2017/18:254 *Anpassning av utlänningsdatalagen till EU:s dataskyddsförordning.*

- Proposition 2020/21:191 *Ändrade regler i utlänningslagen.*
- Proposition 2021/22:131 *Nytt regelverk för kvalificerade säkerhetsärenden.*
- Proposition 2021/22:134 *Skärpta och förbättrade regler om arbetskraftsinvandring.*
- Proposition 2021/22:206 *Snabbare och enklare verkställighet av myndighetsbeslut.*
- Proposition 2021/22:250 *Åtgärder för en jämnare fördelning av boende för vissa skyddsbehövande.*
- Proposition 2021/22:276 *Stärkt system för samordningsnummer.*
- Proposition 2023/24:31 *Stärkta rättigheter för barn och vuxna i skyddat boende.*
- Proposition 2023/24:99 *Vårändringsbudget för 2024.*
- Proposition 2023/24:151 *Förbättrade levnadsvillkor för utlännningar med tillfälligt skydd.*

Offentliga utredningar

- SOU 2003:89 *EG-rätten och mottagande av asylsökande.*
- SOU 2013:38 *Vad bör straffas?*
- SOU 2017:37 *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra.*
- SOU 2017:84 *Uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighets hinder och preskription.*
- SOU 2017:93 *Klarlagd identitet.*
- SOU 2017:122 *Ett fönster av möjligheter – ett stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende.*
- SOU 2020:47 *Hållbar socialtjänst – en ny socialtjänstlag.*
- SOU 2020:54 *En långsiktigt hållbar migrationspolitik.*
- SOU 2021:57 *Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer.*
- SOU 2022:64 *En ny ordning för asylsökandes boende.*
- SOU 2023:24 *Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration.*

- SOU 2024:1 *Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m.*
SOU 2024:5 *Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar.*
SOU 2024:10 *Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud.*

Departementspromemorior

- Ds 2022:13 *Utökat informationsutbyte.*

Övrigt

- Bet. 1981/82 *Om ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet* JuU53.

- Dir 1992:25 *Översyn av mottagande av asylsökande och flyktingar.*
Dir. 2022:124 *Öka drivkrafter och möjligheter till arbete i försörjningsstödet och bryta långvarigt biståndsmottagande.*
Dir. 2023:119 *Moderna och ändamålsenliga regler för förvar.*
Dir. 2023:146 *Förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter.*
Dir. 2023:149 *En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare.*
Dir. 2024:22 *Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända.*
Dir. 2023:126 *Tilläggsdirektiv till Utredningen om stärkt återvändandeverksamhet.*

- Regeringsbeslut, *Lagrådsremiss, En ny ordning för asylsökandes boende.*

- Regeringsbeslut, *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Statens servicecenter*, dnr. Fi2023/03284.

- Regeringsbeslut, *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Migrationsverket*, dnr. Ju 2023/02738 (delvis), Ju 2023/0039 och Ju 2023/0245 (delvis) m.fl.

- Regeringsbeslut, *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende länsstyrelserna*, dnr Fi 2023/00435 m.fl.

Regeringsuppdrag, *Uppdrag att inrätta återvändandecenter*, dnr Ju2023/01593.

Regeringsuppdrag *Uppdrag att förbereda för ett reformerat mottagningssystem*, dnr Ju2024/00608.

Riksdagsskrivelse, rskr. 1981/82:328.

Flyktinggruppernas riksråd (FARR) (2023), *Remissyttrande på SOU2022:64*, dnr Ju2022/03315.

Migrationsverket, *Remissyttrande på SOU 2022:64*, dnr Ju2022/03315.

Migrationsverket, *Hemställan om förenkling i regelverket om ersättning till apoteksbolagen gällande kostnader för asylsökande, skyddsbehövande enligt massflyktsdirektivet och förvarstagna*, dnr Ju2023/02320-1.

Sveriges kommuner och landsting, *Hemställan om författningsändringar i 2 § (2008:347) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.*, dnr Ju 2021/02339-2.

Sveriges kommuner och landsting, *Hemställan om brister och oklarheter i lagstiftningen gällande hälso- och sjukvården för asylsökande*, dnr Ju 2021/02339-3.

Sveriges kommuner och landsting, *Hemställan om författningsändringar för att socialnämnden ska få uppgifter från Migrationsverkets verksamhetsregister*, dnr Ju2017/09795.

Sveriges kommuner och regioner, *Skrivelse om behov av ändringar av förordningar om ersättning och kostnader för asylsökande och vissa utlännningar*, dnr Ju2023/02594-1.

Internationellt offentligt tryck

Europeiska stödkontoret för asylfrågor, *EASO:s riktlinjer om mottagningsvillkor: operativa standarder och indikatorer*, september 2016.

EU-kommissionens meddelande, COM (2016) 465 final av den 13 juli 2016, *Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning)*.

FN:s kommitté för barnets rättigheter (2013), *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 13 (2011) Barnets rätt till frihet från alla former av våld, CRC/C/GC/13*.

FN:s kommitté för barnets rättigheter (2017), *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 23 (2017) Gemensam allmän kommentar nr 4 (2107) av kommittén för skydd av migrantarbetares och deras familjers rättigheter och nr 23 (2017) av FN:s kommitté för barnets mänskliga rättigheter inom ramen för internationell migration i ursprungs-, transit-, destinations- och återvändande-länder, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23*.

Övrig litteratur

Barnombudsmannen (2023), *FN:s konvention om barnets rättigheter, Tillägsrapport – Sverige*.

Centrala studiestödsnämnden, *CSN:s föreskrifter och allmänna råd om utländska medborgares rätt till studiestöd, CSNFS 2006:7*.

Delmi (2021), *De som inte får stanna – Att implementera återvändandepolitik*.

Delmi (2023), *Etablering av nyanlända flyktingar – Effekter av en tidig och intensiv arbetsmarknadspolitisk insats*.

Försäkringskassans vägledning 2017:5.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (2023), *(Kommunala) insatser för att underlätta arbetsmarknadsinträdet för flyktingar och deras anhöriga*.

Justitiedepartementet pressmeddelande (2024), *Uppdrag till Migrationsverket att förbereda för ett reformerat mottagnings-system*.

Konsumentverkets rapport, *Hushållskostnader 2024*.

Migrationsverket (2017), *Årsredovisning 2016*.

- Migrationsverkets rättsliga ställningstagande RS/028/2021, *Hantering av återkallande (återtagande) av ansökningar om uppehållstillstånd och ny ansökan om uppehållstillstånd efter återkallande, samt verkställbarhet av avlägsnandebeslut fattade efter återkallande.*
- Migrationsverkets rättsliga ställningstagande RS/083/2021, *Hantering av ansökningar om uppehållstillstånd på flera grunder och ansökningar om uppehållstillstånd som görs av en utlänning som redan har uppehållstillstånd.*
- Migrationsverket (2021), *Handbok för processområde Asyl – Återvändandeprocessen*, dnr 1222-2023-1544.
- Migrationsverket, *Verksamhets- och utgiftsprognos 2023-10-26.*
- Migrationsverket (2023), *Redovisning av uppdrag att påbörja inrättandet av återvändandecenter*, dnr 1.1.2-2023-10489.
- Migrationsverket (2023), *Redovisning av uppdrag om införande av Återvändandecenter*, dnr Ju2022/02319.
- Migrationsverket (2023), *Underlagsmaterial till Redovisning av uppdrag att inrätta återvändandecenter*, dnr Ju2023/01593, dnr 1.1.2-2023-10489.
- Migrationsverket (2023), *Redovisning av uppdrag om införande av återvändandecenter.*
- Migrationsverket (2023), *Arbetsmaterial till Migrationsverkets årsredovisning för 2023.*
- Migrationsverket (2024), *Verksamhets- och utgiftsprognos 2024-02-05.*
- Migrationsverket (2024), *Årsredovisning 2023.*
- Migrationsverket (2024), *Årsbok 2023.*
- Nordiska ministerrådet, *Implementation of temporary protection for refugees from Ukraine, A systematic review of the Nordic countries*, den 7 december 2022.
- Polismyndigheten, 2018, *Polismyndighetens återrapportering.*
- Polismyndigheten (2019), *Verkställighet av beslut om av- och utvisning m.m., Delredovisning av regeringsuppdrag*, A163.339/2019.
- Riksrevisionen (2020), *Riksrevisionens rapport om statens insatser mot exploatering av arbetskraft*, RiR 2020:27.
- Riksrevisionen (2020), *Återvändandeverksamheten – resultat, kostnader och effektivitet*, RiR 2020:7.

- Röda Korset (2016), *Lägesrapport – Konsekvenser av ändringen i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA)*.
- Röda Korset (2018), *Humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen*.
- Socialstyrelsen (2020), *Kartläggning av skyddade boenden i Sverige*.
- Socialstyrelsen, *Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om hälsoundersökning av asylsökande m.fl.*, SOSFS 2011:11.
- Socialstyrelsen, *Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd*, SOSFS 2013:1.
- Socialstyrelsen, *Ekonomiskt bistånd – handbok för socialtjänsten*, maj 2021.
- Stadsmissionen (2021), *Staten kan inte bara strunta i människor*.
- Sveriges Kommuner och Regioner (2022), *Kartläggning av socialtjänstens insatser*.
- Sveriges kommuner och regioner (2024), *Socialtjänstens stöd till våldsutsatta vuxna – lärdomar från individbaserad systematisk uppföljning*, SU-Kvinnofrid 2021–2023.
- Sveriges kommuner och regioner (2024), *Skrivelse – komplement till Migrationsverkets redovisning av uppdrag att påbörja inrättandet av återvändandecenter*.

Offentlig statistik

- Eurostat statistikdatabas, *Statistik över asylmottagande*.
- Konjunkturinstitutet (2024), *Långtidsprognos*,
- Migrationsverket, <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik.html>.
- Asyl.
- Inkomna ansökningar om asyl*, flera år.
- Inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem*, flera år.
- Avgjorda asylärenden*, flera år.
- Verksamhetsstatistik.
- Registerdatabas.
- Statistikmyndigheten SCB, *Konsumentprisindex (KPI)*.

Elektroniska källor

Europeiska Ministerrådet, *Flyktingar från Ukraina i EU*,
<https://www.consilium.europa.eu/sv/infographics/ukraine-refugees-eu/>.

Migrationsverket, *Historik*, <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Pressrum/Vanliga-fragor-fran-journalister/Historik.html>.

Rättsfall och beslut

Högsta domstolen

NJA II 1943 s. 345.

NJA 1989 s. 131.

NJA 1990 s. 636.

NJA 2008 s. 868.

NJA 2013 s. 413.

Högsta förvaltningsdomstolen

RÅ 1994 ref. 36.

RÅ 1995 ref. 70.

RÅ 2008 ref. 2.

RÅ 2009 ref. 29.

HFD 2013 ref. 9.

HFD 2013 ref. 83.

HFD 2014 ref. 37.

HFD 2016 ref. 43.

HFD 2017 ref. 33.

HFD 2018 ref. 39.

HFD 2020 ref. 60.

HFD 2020 ref. 62.

HFD 2022 ref. 40.

HFD 2023 ref. 3.

Högsta förvaltningsdomstolen dom den 13 januari 2023
i mål nr 6933-20.

Högsta förvaltningsdomstolen dom den 28 februari 2024
i mål nr 7600-22.

Högsta förvaltningsdomstolen dom den 28 februari 2024
i mål nr 2416-23.

Migrationsöverdomstolen

MIG 2008:23

MIG 2017:11

MIG 2015:5

MIG 2023:10

MIG 2024:9

Kammarrätterna

Kammarrätten i Jönköping dom i mål nr 3279-03.

Kammarrätten i Stockholm dom i mål nr 1284-07.

Kammarrätten i Stockholm dom i mål nr 3966-07.

Kammarrätten i Jönköping dom i mål nr 683-11.

Kammarrätten i Jönköping dom i mål nr 2368-11.

Kammarrätten i Stockholm dom i mål nr 4277-11.

Kammarrätten i Göteborg dom i mål nr 701-12.

Kammarrätten i Jönköping dom i mål nr 3260-12.

Kammarrätten i Jönköping dom i mål nr 3829-11.

Kammarrätten i Jönköping dom i mål nr 397-12.

Kammarrätten i Jönköping dom i mål nr 3260-12.

Kammarrätten i Sundsvall dom i mål nr 2648-14.

Kammarrätten i Sundsvall dom i mål nr 2892-15.

Kammarrätten i Göteborg dom i mål nr 1337-15.

Kammarrätten i Jönköping dom i mål nr 1406-15.

Kammarrätten i Jönköping dom i mål nr 72-16.

Kammarrätten i Stockholm domar i målen nr 6789-15, 7693-15 och 7695-15.

Kammarrätten i Sundsvall dom i mål nr 3142-16.

Kammarrätten i Jönköping dom i mål nr 3315-16.

Kammarrätten i Göteborg dom i mål nr 73-17.

Kammarrätten i Jönköping dom i mål nr 444-17.

Kammarrätten i Göteborg dom i mål nr 949-17.

Kammarrätten i Göteborg dom i mål nr 4714-17.

Kammarrätten i Göteborg dom i mål nr 967-19.

Kammarrätten i Göteborg dom i mål nr 179-21.

Kammarrätten i Göteborg dom i mål nr 3254-18.

Kammarrätten i Göteborg dom i mål nr 4591-17.

Kammarrätten i Sundsvall dom i målen nr 111–112-18.

Kammarrätten i Jönköping dom i mål nr 1196-18,

Kammarrätten i Sundsvall dom i mål nr 2106-18.

Kammarrätten i Jönköping dom i mål nr 2878-18.

Kammarrätten i Jönköping dom i mål nr 2957-18.

Kammarrätten i Göteborg dom i mål nr 4108-18.

Kammarrätten i Jönköping dom i mål nr 11432-18.

Kammarrätten i Göteborg dom i mål nr 1525-19.

Kammarrätten i Jönköping dom i mål 2654-19.

Kammarrätten i Sundsvall dom i mål nr 2348-19.

Kammarrätten i Göteborg dom i mål nr 6510-19.

Kammarrätten i Göteborg dom i mål nr 1372-21.

Kammarrätten i Sundsvall dom i mål nr 2225-21.

Kammarrätten i Jönköping dom i mål nr 4207-21.

Kammarrätten i Stockholm dom i mål nr 739-22.

Kammarrätten i Göteborg dom i mål nr 2090-22.

Kammarrätten i Göteborg dom i mål nr 4078-22.

Kammarrätten i Göteborg dom i mål nr 31-23.

Hovrätterna

Hovrätten för Västra Sverige dom den 23 maj 2019
i mål FR 1431-19.

Justitieombudsmannen

JO 2019/20 s. 634.

EU-domstolen

Dom den 4 december 1974 i mål C-47/74.

Dom den 8 mars 2011 i mål C-34/09 (EU:C:2011:124).

Dom den 28 april 2011 i mål C-61/11 (EU:C:2011:268).

Dom den 6 december 2011 i mål C-329/11 (EU:C:2011:807).

Dom den 24 juni 2015 i mål C-373/13.

Dom den 27 februari 2014 i mål C-79/13 (EU:C:2014:103).

Dom den 8 september 2016 i mål C-133/15 (EU:C:2016:659).

Dom den 8 maj 2018 i C-82/16 (EU:C:2018:308).

Dom den 12 november 2019 i mål C-233/18 (EU:C:2019:956).

Dom den 14 januari 2021, i de förenade målen C-322/19 och
C- 385/19 (EU:C:2021:11).

Dom den 10 mars 2022 i mål C-519/20.

Dom den 5 maj 2022 i de förenade målen C-451/19 och C-532/19.

Dom den 1 augusti 2022 i mål C-422/21 (EU:C:2022:616).

Dom den 6 oktober 2022 i mål C-241/21 (EU:C:2022:753).

Dom den 22 juni 2023 i C-459/20 (EU:C:2023:499).

Förslag till avgörande av generaladvokaten den 3 september 2020
i de förenade målen C-322/19 och C-385/19.

Europadomstolen

Guzzardi mot Italien [no 7367/76] den 6 november 1980.
Raimondo mot Italien [no 12954/87] den 22 februari 1994.
Amuur mot Frankrike [no 19776/92] den 25 juni 1996.
Labita mot Italien [no 26772/95] den 6 april 2000.
Mahdid och Haddar mot Österrike [no. 74762/01]
den 8 december 2005.
Mubilanzila Mayeka och Kaniki Mitunga mot Belgien [no 3178/03]
den 2 oktober 2006.
Omwenyeke mot Tyskland [no 44294/04] den 20 november 2007.
Mengesha Kimfe mot Schweiz [no 24404/05] den 29 juli 2010.
Agraw mot Schweiz [no 3295/06] den 29 juli 2010.
Nada mot Schweiz [no 10593/08] den 12 september 2012.
Csaszy mot Ungern [no 14447/11] den 21 oktober 2014.
Vintman mot Ukraina [no 28403/05] den 23 oktober 2014.
Al. K. v. Greece, [no 63542/11] den 11 mars 2015.
A.A mot Storbritannien [no 8000/08] den 24 juli 2014.
Khlaifia m.fl. mot Italien [GC, no 16483/12] den
15 december 2016.
De Tommaso mot Italien [no 43395/09] den 23 februari 2017.
Garib mot Nederländerna [GC, no 43494/09]
den 6 november 2017.
J.R m.fl. mot Grekland [no 22696/16] den 25 januari 2018.
Z.A. m.fl. mot Ryssland [GC, no 61411/15 61420/15, 61427/15
och 3028/16] den 21 november 2019.
Ilias och Ahmed mot Ungern [GC, no 47287/15]
den 21 november 2019.
R.R m.fl. mot Ungern [no 36037/17] den 2 mars 2021
M.A. vs Italien [GC, no 70583/17] den 30 november 2023.

Övriga domstolar

Bundesverfassungsgericht, nr 56/2012, 18 juli 2012.

Kommittédirektiv 2021:71

Ett ordnat initialt mottagande av asylsökande

Beslut vid regeringssammanträde den 16 september 2021

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå hur en skyldighet kan utformas med innebörden att asylsökande, ensamkommande barn exkluderade, under den allra första tiden i Sverige ska bo i ett s.k. mottagningscenter, ett boende som anordnas av Migrationsverket. Mottagningscentren ska vara integrerade i samhällen och efter den korta tiden på mottagningscentren ska alla asylsökande erbjudas anläggningsboende eller kunna flytta till ett eget boende. Ett samlat mottagande i statlig regi på ett mottagningscenter skulle ge bättre förutsättningar för en tidig insats i form av obligatorisk samhällsintroduktion. En sådan nyordning, liksom bl.a. den förändrade migrationslagstiftningen, kräver även en översyn av lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Utredaren ska bland annat

- föreslå hur en skyldighet att bo på ett mottagningscenter den allra första tiden i Sverige och att delta i samhällsintroduktion ska utformas,
- ta ställning till hur de kategorier av utlänningar som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. bör avgränsas och definieras och när dessa personer ska upphöra att omfattas av lagen,
- ta ställning till vilka förmåner och insatser som ska erbjudas inom ramen för det bistånd som lämnas enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl., och

- lämna nödvändiga författningsförslag.

Ett delbetänkande ska lämnas senast den 30 maj 2022. Uppdraget ska slutredovisas senast den 16 februari 2023.

Utgångspunkter för uppdraget

Ett samlat och ordnat mottagande under den första tiden i Sverige

Nuvarande ordning för mottagande av asylsökande infördes 1994 genom lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Staten fick då det huvudsakliga och uttalade ansvaret för mottagandet av asylsökande. Den nya ordningen innebar att det blev möjligt för asylsökande att själva välja var de ville bo med bibehållen dagersättning, antingen i eget boende eller i något av Migrationsverkets asylboenden. Vidare infördes en skyldighet för Migrationsverket att tillhandahålla boende för asylsökande som inte kunde ordna boendet själva och Migrationsverket fick också ansvar för bistånd till asylsökande.

Till följd av det stora antalet asylsökande som kom till Sverige under 2015 vidtog regeringen under hösten 2015 och framåt ett flertal åtgärder för att möjliggöra för Migrationsverket att ta emot och anordna boende för asylsökande och för att i övrigt säkra förmågan i mottagandet av asylsökande. Regeringen vidtog även åtgärder för att underlätta för personer som beviljas uppehållstillstånd att etablera sig i Sverige. Migrationsverket var då nästan uteslutande hänvisat till var det fanns tillgängliga befintliga bostäder. Eftersom tillgången till bostäder inte var jämnt spridd över landet blev ansvaret för mottagandet ojämnt fördelat mellan landets kommuner. Det blev tydligt att mottagningssystemet måste förbättras och att utgångspunkten för systemet ännu tydligare måste vara att det ska främja en snabb etablering i arbets- och samhällslivet för de personer som beviljas uppehållstillstånd. I november 2015 gav regeringen därför en särskild utredare i uppdrag att föreslå åtgärder för att skapa ett sammanhållet system för mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända (dvs. personer som nyligen beviljats uppehållstillstånd). Utredningen antog namnet Mottagandeutredningen. I sitt betänkande Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande (SOU 2018:22), som överlämnades till regeringen i mars 2018, presenterar utredningen två alternativa modeller för hur ett mer

sammanhållet system för mottagande och bosättning skulle kunna utformas. Huvudförslaget innebär att kommunerna i ett tidigt skede tar över det huvudsakliga ansvaret för mottagandet av asylsökande. Alla asylsökande ska dock under de första 30 dagarna bo på ett statligt boende, ett s.k. ankomstcenter. Därefter ska sökandena anvisas till ett boende i en kommun. Det alternativa förslaget innebär att staten ska ha ansvar för hela mottagandet och att asylsökande ska bo i statliga mottagandecenter under hela asyltiden. Mottagandeutredningen föreslår även att asylsökande ska erbjudas insatser som syftar till att förbereda för etablering i Sverige eller återvändande och aktiviteter som syftar till att ge en meningsfull vardag. Enligt utredningens förslag ska Migrationsverket ansvara för samhällsinformation till asylsökande och ta fram ett material för en sådan information. Det ska vara obligatoriskt att delta i samhällsinformationen.

*Förändringar har redan gjorts och även
förutsättningarna har förändrats*

Till följd av den mycket kraftiga ökningen av antalet asylsökande under hösten 2015 blev det nödvändigt att genomföra ett antal förändringar redan innan Mottagandeutredningen kunde lämna sitt betänkande. Bland annat har flera förändringar gjorts när det gäller mottagandet av ensamkommande barn. Migrationsverket har tagit fram en ny anvisningsmodell för ensamkommande barn i syfte att åstadkomma ett jämnare mottagande och underlätta för kommunerna. Dessutom har ett nytt statligt ersättningssystem för ensamkommande barn och unga införts i syfte att bland annat förenkla för kommuner och regioner. Den 1 mars 2016 trädde lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (bosättningslagen) i kraft. Bosättningslagen innebär en skyldighet för kommuner att efter anvisning ta emot nyanlända för bosättning. Ansvaret för anvisning av nyanlända flyttades även över från Arbetsförmedlingen till Migrationsverket. Ledtiden för anvisningar till kommuner att ta emot nyanlända har därefter kortats betydligt. Nyanlända kan därmed påbörja etableringen ute i kommunerna tidigare jämfört med vad som gällde vid tiden för tillsättandet av Mottagandeutredningen.

Sedan den 1 januari 2020 gäller även nya regler för eget boende för asylsökande. De nya reglerna bygger delvis på Mottagandeutredningens förslag och innebär att en asylsökande som flyttar till ett

eget boende i ett område med socioekonomiska utmaningar som huvudregel inte ska ha rätt till dagersättning eller särskilt bidrag. Syftet med de nya reglerna är att asylsökande ska välja att bo i områden där det finns förutsättningar för ett socialt hållbart mottagande och att de negativa sociala konsekvenserna av asylsökandes möjlighet till eget boende ska minska.

Migrationsverket har de senaste åren utvecklat sitt arbetssätt för asylprövning bland annat genom att integrera och samlokalisera det initiala boendet – för de som väljer att bo i Migrationsverkets boenden – med prövningsverksamheten. Inom ramen för det nya arbetssättet har Migrationsverket också fokuserat på att minska ledtiderna överlag genom att t.ex. bevaka så att anståndstider för inlagor och tidsspannen innan utredningssamtal hålls inte är onödigt långa. Utfallet hittills ser lovande ut, med kortare handläggningstider för de ärenden som hanteras på detta sätt än för övriga ärenden, vilket i sin tur skapat förutsättningar för snabbare beslutsfattande i ärendet om uppehållstillstånd och kortare vistelsetider i mottagningssystemet. Bland annat den relativa närheten mellan de asylsökandes boende och prövningsverksamheten har alltså visat sig ha positiva effekter på handläggningstiderna. Antalet inställda utredningar har också minskat.

En annan viktig förändring är att antalet asylsökande har minskat betydligt under de senare åren, jämfört med 2015 då det kom 163 000 asylsökande till Sverige. Under 2018 var antalet asylsökande 21 500, under 2019 var det antalet 22 000 och 2020 kom det 13 000 asylsökande till Sverige. Migrationsverkets prognos för de närmaste åren ligger för närvarande på omkring 20 000 asylsökande per år.

Staten bör fortsätta att ha huvudansvaret för mottagandet och en skyldighet att bo på mottagningscenter bör införas

De senaste årens utveckling och ändrade förhållanden visar att det finns ett behov av att ha ett flexibelt mottagningssystem som underlättar en snabb och effektiv asylprocess med den asylsökande i fokus. Ett sådant system skulle medföra en förbättrad situation för såväl asylsökande, genom kortare väntetider, som samhället som helhet genom lägre kostnader. Målet bör vara att påskynda etableringen för de personer som beviljas uppehållstillstånd. Även om mottagandet under en tidigare period varit stort så bör en reform inte bygga på en

extraordinär situation utan det system för mottagande som utformas bör anpassas till normala variationer i antalet asylsökande.

Ett i huvudsak kommunalt ansvar för mottagandet, enligt Mottagandeutredningens huvudförslag, riskerar att medföra en ansvarsfördelning som är otydlig för såväl kommuner som asylsökande. Den föreslagna ordningen omfattar en preliminär bedömning av de asylsökandes prognos för att få uppehållstillstånd, som en del i att avgöra vilka asylsökande som tidigt ska anvisas till en kommun. Det riskerar att felaktigt signalera att de asylsökande kommer, eller inte kommer, att ges rätt att stanna i Sverige, i ett tidigt skede då den rätten ännu inte prövats. Som Migrationsverket påtalar i sitt remissvar beträffande utredningens betänkande, blir det tydligare för de asylsökande om de, i likhet med nuvarande ordning, först vid ett besked om bifall i ärendet om uppehållstillstånd anvisas till en kommun. För kommunerna blir det också tydligare om de personer som tas emot i kommunen är personer som ska bo kvar i Sverige. De kommunala resurserna kan därmed koncentreras på denna grupp. Det system som beskrivs i Mottagandeutredningens huvudförslag, där asylsökande redan under asyltiden anvisas till en kommun, kan därför inte anses ändamålsenligt. Ett system där asylsökande anvisas till en kommun redan under det inledande skedet kan dessutom medföra onödiga flyttar. Att bygga upp en organisation för mottagande av asylsökande i flertalet av landets kommuner, samtidigt som det totala antalet asylsökande minskat och andelen beviljade asylansökningar ligger under 30 procent, riskerar dessutom att leda till ett ineffektivt och kostsamt mottagandesystem med en inbyggd överkapacitet.

En mer effektiv asylprocess förutsätter ett helhetsperspektiv i alla faser och en förutsägbarhet för individen. Detta ställer krav på en nära samverkan och kommunikation mellan företrädare för mottagandeverksamheten och asylprövningen under alla skeden i asylärendet, från ankomstfasen till underrättelsen om beslutet. En sådan process underlättas väsentligt om det är samma aktör som är ansvarig för hela mottagandet. Ett system med en enda huvudman ger också bättre planeringsförutsättningar för att kunna möta variationer i antalet asylsökande. Staten bör därför ensam ha huvudansvaret för mottagandet.

Det skulle också främja en snabbare asylprocess om de asylsökande i större utsträckning än i dag bodde nära Migrationsverkets prövningsverksamhet. Sammanfattningsvis finns det därför skäl att införa ett system med ett ordnat obligatoriskt boende i mottagnings-

center i Migrationsverkets regi under de asylsökandes allra första tid i Sverige.

Utgångspunkten för ett sådant system är att effektivisera asylprocessen utan att en kostsam och komplicerad omläggning av hela mottagandesystemet behöver göras. Detta system väntas även tillvarata och understödja Migrationsverkets nya arbetsmetoder. Efter den inledande tiden i mottagningscenter bör staten fortsatt ha ansvar för mottagandet, i enlighet med nuvarande system där asylsökande kan välja att bo i anläggningsboende eller eget boende. En sådan ordning kan medföra att de sökande kommer närmare samhället och därigenom lättare kan integreras, än om de skulle bo på ett mottagandecenter under hela asylprocessen vilket föreslås i Mottagandeutredningens alternativa förslag.

En ny utredning behövs

Mottagandeutredningens betänkande innehåller visserligen ett visst beredningsunderlag i fråga om mottagningscenter. Betänkandet har dock som nämnts ovan som huvudförslag att kommunerna i ett tidigt skede ska ta ett stort ansvar för mottagandet av asylsökande, vilket inte bedöms vara ändamålsenligt. Utredningens förslag har dessutom som utgångspunkt att hela systemet för mottagandet ska reformeras i grunden. Utredningens slutsatser och förslag baseras också på ett antagande om ett stort antal inskrivna i mottagandesystemet. Utredningens förslag om ankomstcenter och det alternativa förslaget om statliga mottagandecenter kan därför inte ligga till grund för ett sådant system med statliga mottagningscenter där asylsökande ska bo under en första begränsad tid i Sverige, som beskrivs i föregående avsnitt. Det behöver därför utredas hur en skyldighet för asylsökande att under en kortare tid bo på ett sådant mottagningscenter kan införlivas i det nuvarande systemet för mottagande.

Migrationsverket erbjuder i dag en viss begränsad samhällsintroduktion till asylsökande, men det finns ingen skyldighet att delta i denna insats. Migrationsverket har fått i uppdrag att genomföra en obligatorisk samhällsintroduktion, med start senast den 1 oktober 2021 (Ju2021/00356). Det finns dock ett behov av att utreda hur obligatoriet att delta i samhällsintroduktionen kan manifesteras i lag.

En nyordning med en skyldighet att bo på mottagningscenter och att delta i samhällsintroduktion kräver även en översyn av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Lagen trädde i kraft för mer än 25 år sedan och under den tiden har samhällsbehoven ändrats i betydande utsträckning. Vidare tillkom lagen före den nuvarande utlänningslagen (2005:716) och det nu gällande s.k. mottagandedirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd). Trots detta har det inte genomförts någon övergripande översyn av lagen, vilket har fått till följd att den i vissa delar uppfattas som otydlig och inaktuell. Därtill trädde flera ändringar i utlänningslagen i kraft den 20 juli 2021 som en följd av regeringens proposition Ändrade regler i utlänningslagen (prop. 2020/21:191). Ändringarna innebär bland annat att det införs en ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel. Bland annat Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Länsstyrelsen i Stockholms län, har i sina remissvar påtalat att lagen om mottagande av asylsökande m.fl. är föråldrad och att en översyn är avgörande för att åtgärda luckor i regelverket och skapa legitimitet och en långsiktigt hållbar ordning för den framtida migrationspolitiken. Sammantaget finns det därför anledning att i detta sammanhang se över lagen om mottagande av asylsökande m.fl. för att säkerställa att regelverket är modernt och ändamålsenligt.

Uppdraget att införa en skyldighet för asylsökande att bo på mottagningscenter under den första tiden i Sverige

I dag kan asylsökande själva välja var de vill bo under hela asylprocessen. Ungefär 60 procent av alla asylsökande väljer att bo i eget boende vilket ofta innebär att de inte bor nära Migrationsverkets prövningsverksamhet. Det förekommer inte sällan att asylutredningar ställs in eller försenas på grund av att den asylsökande uteblir, bland annat till följd av att kallelser inte når fram, svårigheter att hitta till Migrationsverkets lokaler och icke fungerande eller försenad kollektivtrafik. Om de asylsökande skulle bo nära Migrationsverkets prövningsverksamhet under den första tiden i Sverige skulle det kunna bidra till att minska handläggningstiderna.

Under tiden i ett mottagningscenter ska handläggningsåtgärderna i den s.k. initialprocessen genomföras, vilket bland annat omfattar

att registrera asylansökan och skriva in den sökande i mottagnings-systemet. Den asylsökande ska även ta del av den samhällsintroduktion som anordnas av Migrationsverket under tiden i mottagningscenter. Efter sin tid i mottagningscentret ska alla asylsökande erbjudas plats på anläggningsboende eller kunna flytta till ett eget boende. Även de första handläggningsåtgärderna som ingår i prövningen av asylansökan, dvs. bland annat den muntliga utredningen som kräver fysisk närvaro av den asylsökande, bör i huvudsak kunna genomföras under den tid den asylsökande vistas på mottagningscenter. Någon sanktion för att säkerställa närvaron på mottagningscenter ter sig inte nödvändig.

Under hur lång tid en asylsökande ska bo i ett mottagningscenter måste avgöras utifrån Migrationsverkets behov av att den asylsökande bor nära prövningsverksamheten. Mottagandeutredningen har föreslagit 30 dagar som lämplig tid. I normalfallet bör de handläggningsåtgärder som ingår i initialprocessen och samhällsintroduktionen kunna avklaras på betydligt kortare tid än 30 dagar. Migrationsverkets nya arbetsmetod visar att det därefter finns ett utrymme för att inom denna tid också inleda, och i många fall avsluta, den muntliga utredningsdelen av asylprocessen, vilket i regel kräver fysisk närvaro. Därpå följande utredningsarbete och väntan på beslut kräver inte på samma sätt att den asylsökande bor på anvisad plats på ett mottagningscenter. Därför ska den längsta möjliga obligatoriska tiden för boende i mottagningscenter som huvudregel uppgå till 30 dagar. Om denna tid om 30 dagar ska kunna förlängas, så ska det ske i mycket begränsad utsträckning och endast i särskilda undantagsfall. Det bör utredas vad som i så fall skulle kunna utgöra skäl för sådana undantag. En sådan förlängning ska dock aldrig uppgå till längre tid än 15 dagar. Det bör också utredas om det, som en ventil i enskilda fall, behöver finnas möjlighet att göra undantag från skyldigheten att bo i ett mottagningscenter, med hänsyn till den asylsökandes personliga omständigheter. Hur stor del av asylprocessen som Migrationsverket därefter hinner genomföra inom 30 dagar kommer att variera utifrån hur många nya sökande som kommer och hur många platser som finns tillgängliga på mottagningscentren. På så vis skapas flexibilitet i systemet.

Migrationsverkets mottagningscenter ska vara integrerade i samhällen genom att de ligger i eller nära en tätort med tillgång till kollektivtrafik och de ska inte vara kombinerade med förvar. Så ser det

som regel ut redan i dag i Migrationsverkets befintliga boendebestånd. Närheten och tillgången till andra tidiga insatser, t.ex. svenskundervisning, som i dagsläget tillhandahålls via det civila samhället under den asylsökandes väntan på beslut, är viktig för att den som får stanna snabbare ska kunna påbörja sin etablering.

Asylsökande barn ska vid tillämpning av skollagen (2010:800) anses vara bosatta i landet och därmed ha rätt till utbildning. De ska tas emot i en skola så snart det är lämpligt med hänsyn till deras personliga förhållanden. Det bör dock ske senast en månad efter ankomsten till Sverige. Ett framtida mottagandesystem bör därför utformas på ett sätt som gör att barn och unga snabbt kan erbjudas utbildning i rätt skolform och årskurs.

Mottagandeutredningen har utrett om även ensamkommande barn borde omfattas av förslaget om ankomstcenter. Utredningen anser inte att tiden i ett ankomstcenter skulle kunna användas effektivt för ensamkommande barn om inte barnen skulle få en god man direkt vid ankomsten till Sverige. Detta skulle innebära en förändring jämfört med vad som nu gäller, nämligen att ensamkommande barn får en god man först när de har kommit till anvisad kommun. En sådan ny ordning skulle innebära att barnet behöver byta god man i samband med flytten till sin anvisningskommun. Dessutom skulle barnet behöva byta boende vid flytten till anvisad kommun. Som utredningen kommit fram till kan det därför inte anses motiverat att även ensamkommande barn ska bo på ett mottagningscenter under den första tiden i Sverige.

Utredaren ska därför

- lämna förslag på hur en skyldighet för alla asylsökande, utom ensamkommande barn, att i högst 30 dagar bo i ett mottagningscenter kan utformas,
- analysera om det behöver finnas undantag från skyldigheten i enskilda fall och vilka omständigheter som i så fall ska beaktas,
- analysera om, och i så fall under vilka omständigheter, tiden om maximalt 30 dagar ska kunna förlängas med som mest 15 dagar,
- i övrigt överväga om det behövs några ändringar av regelverket för att åstadkomma en lagreglerad skyldighet, utan därtill kopplad sanktion, för den asylsökande att bo på mottagningscenter, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Skyldighet för asylsökande att delta i samhällsintroduktion

Mottagandeutredningen lyfter fram betydelsen av tidigt deltagande i samhällsintroduktion för den framtida etableringen och integrationen i det svenska samhället för dem som beviljas uppehållstillstånd. Det är viktigt att asylsökande får information om det svenska samhället. Det handlar om att lyfta viktiga frågor om demokrati, om rättigheter, skyldigheter och möjligheter i samhället. Det kan också handla om frågor om jämställdhet, barns rättigheter samt hedersrelaterat våld och förtryck. Kunskapsförmedling om det svenska samhället bör löpa som en röd tråd under den första tiden i Sverige. Samhällsintroduktionen till asylsökande är tänkt att fungera som en första del i en kedja av etableringsfrämjande insatser som följer individen under asyltiden och tiden som nyanländ. Efter samhällsintroduktionen finns möjlighet att delta i tidiga insatser för asylsökande, t.ex. samhällsinformation och språkinläring, som organiseras av civila samhället och studieförbunden som ett sätt att tidigt främja integration för dem som senare beviljas uppehållstillstånd. För nyanlända tillhandahålls samhällsorientering och svenska för invandrare (sfi).

Under tiden i mottagningscenter ska den asylsökande hinna ta del av den obligatoriska samhällsintroduktionen som ska anordnas av Migrationsverket. Det behöver utredas hur obligatoriet att delta i samhällsintroduktionen kan manifesteras i lag. På detta sätt blir signalerna från samhällets sida tydliga kring att samhällsintroduktionen är en obligatorisk del av asylprocessen. Det bör också utredas om det, som en ventil i enskilda fall, behöver finnas möjlighet att göra undantag från skyldigheten att delta i samhällsintroduktionen med hänsyn till den asylsökandes personliga förhållanden.

När det gäller behovet av en sanktion kopplad till skyldigheten att delta i samhällsintroduktion visar erfarenheten från andra länder att asylsökande ofta vill ha information och gärna vill delta i aktiviteter under väntetiden. Ett samlat mottagande på ett mottagningscenter skulle ge bättre förutsättningar för Migrationsverket att organisera en samhällsintroduktion som är obligatorisk för samtliga asylsökande och att sätta samman tillräckligt stora språkgrupper av deltagare.

Mottagandedirektivet ger i dag begränsade möjligheter att kombinera en skyldighet för en asylsökande att delta i olika insatser under asylprocessen med sanktioner i form av inskränkningar eller nedsättningar av de materiella mottagningsvillkoren. Mottagandeutredningen

signalerar dessutom viss tveksamhet till om en nedsättning av dagersättningen kommer att ha annat än begränsade styreffekter på den enskildes beteende. Att sätta ned dagersättningen med, som mest, 24 kronor motsvarande en dags samhällsintroduktion riskerar att inte i tillräckligt stor utsträckning motivera fler sökande att delta. Utredningen påtar också att denna hantering av dagersättningen skulle vara resurskrävande, vilket även Migrationsverket fört fram inom ramen för sitt uppdrag om obligatorisk samhällsintroduktion. Sammantaget är det därför mest ändamålsenligt att erbjuda en samhällsintroduktion som är så meningsfull att de sökande själva väljer att delta, även utan sanktioner. Först efter att en utvärdering gjorts av den införda skyldigheten att delta i samhällsintroduktionen, och om ett deltagande vid det tillfället inte uppnåtts i önskvärd omfattning, kan ytterligare åtgärder övervägas. Mot den bakgrunden ska utredaren inte lämna förslag som förenar skyldigheten att delta i samhällsintroduktion med några sanktioner.

Utredaren ska därför

- lämna förslag på hur en lagreglerad skyldighet, utan därtill kopplad sanktion, att delta i samhällsintroduktion kan utformas, och
- analysera om det behöver finnas möjlighet till undantag från skyldigheten att delta i samhällsintroduktion i enskilda fall och vilka omständigheter som i så fall ska beaktas.

Sanktionsmöjlighet vid misskötsamhet på Migrationsverkets boenden

Det är av största vikt att Migrationsverkets boenden är säkra för de personer som bor där såväl som för personalen och att förekomsten av våld förebyggs och bekämpas. Under tiden i mottagningscenter ska Migrationsverket anordna samhällsintroduktion som, enligt uppdraget om obligatorisk samhällsintroduktion som myndigheten fått, ska omfatta information om svensk lagstiftning om våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt samtyckeslagstiftningen. Migrationsverket har också, som en av fem myndigheter, fått i uppdrag att verka för ökad upptäckt av våld (S2019/01517/JÄM), vilket innefattar att utveckla rutiner och metoder för upptäckt av våldsutsatthet och våldsutövande i målgruppen för myndighetens verksamhet.

I dag saknas effektiva verktyg för Migrationsverket om en asylsökande missköter sig under tiden i Migrationsverkets anläggningsboenden. Asylsökande som missköter sig utgör en risk för tryggheten och säkerheten i anläggningsboendena. Mottagandeutredningen konstaterar att EU-rätten tillåter sanktioner i form av inskränkta mottagningsvillkor vid allvarliga brott mot de regler som gäller för förläggningarna och vid grovt våldsamt uppträdande. Eftersom ett sådant agerande kan omfattas av straffrättsliga sanktioner anser dock utredningen att det inte är nödvändigt att införa en möjlighet till sanktioner i form av inskränkta mottagningsvillkor. Utredningen anför dock att det kan finnas andra former av misskötsamhet där det skulle vara önskvärt med tydliga sanktionsmöjligheter, men lämnar inte några sådana förslag. Migrationsverket har i sitt remissvar uppmärksammat regeringen på att det kan finnas skäl att ge myndigheten någon form av sanktionsmöjlighet när det gäller t.ex. asylsökande som inte följer ordningsregler. Behovet av att kunna vidta åtgärder vid misskötsamhet är ännu större om samtliga asylsökande ska vara skyldiga att bo på mottagningscenter.

Utredaren ska därför

- analysera behovet av sanktionsmöjligheter vid misskötsamhet i Migrationsverkets boenden, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att se över lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. behöver ses över för att säkerställa att regelverket är modernt och ändamålsenligt. Inriktningen för utredarens uppdrag i denna del ska vara att fokusera på de otydligheter och brister som finns i lagen, inte på att förändra mottagandesystemet som helhet. Det innebär exempelvis att utredaren inte ska föreslå några ändringar beträffande vilka olika slags bistånd, t.ex. dagersättning och boende, som ska kunna lämnas.

Det finns flera förbättringsåtgärder som kan övervägas. Nedan redovisas sådana frågor som utredaren ska ägna särskild uppmärksamhet. Utredaren är dock oförhindrad att analysera även andra närliggande åtgärder som inte nämns specifikt i uppdraget och lämna förslag i dessa delar, om det bedöms lämpligt och möjligt inom tiden för uppdraget. Det står utredaren fritt att föreslå ändringar i den

befintliga lagen eller att föreslå en ny lag. Liksom vid all lagstiftning bör enkelhet, överskådlighet och konsekvens eftersträvas.

Det bör tydliggöras vilka som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och hur länge

I 1 § första stycket lagen om mottagande av asylsökande m.fl. anges vilka som omfattas av lagen. Enligt första punkten omfattas utlännningar som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting eller som annan skyddsbehövande enligt utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser (asylsökande). Vidare omfattas, enligt andra punkten, utlännningar som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av vissa bestämmelser i utlänningslagen som rör massflyktssituationer. Enligt tredje punkten omfattas utlännningar som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas.

Det har i rättstillämpningen visat sig att det i vissa situationer är oklart dels huruvida en utlänning alls omfattas av lagen, dels vilken av personkategorierna enligt 1 § första stycket lagen om mottagande av asylsökande m.fl. som utlännningen i så fall tillhör. Det gäller t.ex. vilka som faller in under tredje punkten ovan, s.k. tillståndssökande. Denna oklarhet kan skapa problem för såväl enskilda som myndigheter eftersom bedömningen av vilken kategori en person tillhör har betydelse bland annat för vilket slags bistånd som kan lämnas. Tillståndssökande, har t.ex., till skillnad från övriga personkategorier, inte rätt till bistånd i form av boende. Vilken personkategori en person tillhör har också betydelse för insatser enligt andra regelverk, t.ex. socialtjänstlagen (2001:453), skollagen och regelverk för mottagande av och insatser för nyanlända. Bedömningen av vilken personkategori en utlänning tillhör har dessutom betydelse för vem som ansvarar för biståndet – staten eller en kommun. Utgångspunkten enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. är att staten, genom Migrationsverket, ansvarar för mottagandet och det bistånd som ska lämnas. När det gäller utlännningar som ingår i kategorin tillståndssökande är det däremot kommunerna som har ansvaret.

Dessa otydligheter kan alltså leda till att olika aktörer kommer till olika slutsatser i fråga om huruvida en utlänning omfattas av en viss personkategori och därmed även vilken aktör som i så fall ska

ansvara för biståndet. Det är därför av betydelse för såväl rättssäkerheten som effektiviteten att lagstiftningen förtydligas i denna del. Det kan även ifrågasättas om det är kostnadseffektivt att dela upp huvudansvaret för mottagandet av olika kategorier av utlänningar mellan staten och kommunerna, och om det är ändamålsenligt att omfattningen av rätten till bistånd skiljer sig åt mellan de olika personkategorierna. Det bör därför övervägas om personkategorin tillståndssökande ska finnas kvar.

Ytterligare ett exempel på en problematisk gränsdragningsfråga är vad som gäller för en utlänning som ansöker om uppehållstillstånd på en annan grund än den ursprungliga ansökan och som med anledning av detta skulle kunna tillhöra en annan personkategori (s.k. spårbyte).

En närliggande fråga är hur länge en utlänning omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. I lagen anges vissa situationer när den enskilde inte längre har rätt till bistånd, till exempel att rätten till bistånd som utgångspunkt upphör när uppehållstillstånd beviljas eller när utlänningen lämnar landet (11 § första stycket). Några bestämmelser om när en utlänning upphör att omfattas av lagen, eller inte längre ska omfattas av mottagningssystemet, finns dock inte, vilket belyses genom Högsta förvaltningsdomstolens dom den 10 november 2020 i mål nr 1262-20. Exempelvis bör det förtydligas om och i sådana fall när en utlänning ska upphöra att omfattas av lagen – eller mottagningssystemet – vid beslut om avslag, avskrivning och avvisning. Dessa frågor bör också analyseras i förhållande till förlängningsansökningar, spårbyte, beslut om utvisning på grund av brott och beslut om utvisning enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

Ett annat exempel är att det i lagen anges att utlänningar som vistas på ett av Migrationsverkets anläggningsboenden 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 (8 § andra stycket). Enligt bosättningslagen har emellertid endast vissa utlänningar möjlighet att omfattas av anvisning till en kommun efter det att uppehållstillstånd beviljats. Högsta förvaltningsdomstolen har nyligen meddelat ett avgörande där domstolen slår fast att lagens ordalydelse svårligen kan tolkas på något annat sätt än att den är tillämplig oberoende av om utlänningen omfattas av bosättningslagen. Domstolen konstaterar att det inte heller i förarbetena finns något underlag för en annan tolkning (Högsta förvaltningsdomstolens

dom den 13 november 2020 i mål nr 1676-20). Det nuvarande rättsläget är därmed sådant att en utlänning som vistas på en förläggning och som inte kan anvisas till en kommun enligt bosättningslagen, kommer att ha rätt till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. även efter det att uppehållstillstånd beviljats. Det kan ifrågasättas om en sådan ordning är lämplig.

När det gäller frågan om ansvarig aktör för bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. finns det även anledning att analysera om det vid extraordinära situationer, som kan medföra oförutsedda och större fluktuationer i antalet asylsökande, bör finnas en lagstadgad möjlighet eller skyldighet för kommuner eller regioner att bistå staten med tillfälliga boenden eller andra liknande insatser.

Utredaren ska därför

- ta ställning till hur de kategorier av utlänningar som ska omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. bör avgränsas och definieras,
- ta ställning till när utlänningar ska upphöra att omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl.,
- analysera om och i sådana fall hur regelverket bör anpassas för att förbättra möjligheterna att tillhandahålla insatser vid extraordinära situationer i flyktmottagandet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvenserna av 2016 års förändringar av reglerna om när rätten till bistånd upphör bör utvärderas

År 2016 gjordes förändringar av reglerna om när rätten till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. upphör. Genom förändringarna tidigarelades den tidpunkten för vuxna utlänningar som inte bor tillsammans med barn på så sätt att rätten till bistånd som regel upphör när utlänningens avvisnings- eller utvisningsbeslut får laga kraft eller en kort tid därefter. Ändringarna motiverades av ett behov av att frigöra resurser i mottagningssystemet, bl.a. att skapa utrymme för fler asylsökande på anläggningsboenden, och att öka incitamentet för dem som har fått ett beslut om avvisning eller utvisning att frivilligt lämna landet. Det bör nu utvärderas om förändringarna har fått de avsedda effekterna, liksom vilka konsekvenser

ändringarna har fått i övrigt, bl.a. för återvändandearbetet. Om utvärderingen visar att det är lämpligt med författningsändringar eller andra åtgärder, ska utredaren lämna förslag i det avseendet.

Utredaren ska därför

- utvärdera konsekvenserna av de förändringar som gjordes 2016 i lagen om mottagande av asylsökande m.fl., och
- om det bedöms lämpligt föreslå nödvändiga författningsändringar eller andra åtgärder.

Följdändringar i fråga om personkretsen i andra författningar som reglerar vilka insatser som ska erbjudas asylsökande m.fl.

Huruvida en person omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och vilken personkategori personen tillhör kan, som nämns ovan, även ha betydelse för vilka insatser personen har rätt till enligt andra regelverk, t.ex. skollagen. För det fall personkretsen enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ändras, kan därför följdändringar i andra regelverk vara nödvändiga. Det är också viktigt att definitionen av de aktuella personkategorierna och hur länge en utlänning omfattas av de olika regelverken är samordnade. Exempelvis reglerar lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. vilken hälso- och sjukvård samt tandvård som asylsökande och vissa andra utlänningar har rätt till. I samband med att personkretsen för lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ses över finns det därför anledning att analysera om rätten till utbildning eller rätten till hälso- och sjukvård, liksom i dag, bör omfatta en annan eller större personkrets än den som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Dessa gränsdragningsfrågor har även betydelse för regleringen av statlig ersättning. Staten har det övergripande ekonomiska ansvaret för kostnader relaterade till mottagandet av asylsökande. Statlig ersättning lämnas således till kommuner, regioner och öppenvårdsapotek för de insatser som de bistår staten med, t.ex. i samband med utbildning och hälso- och sjukvård för asylsökande. Om ändringar av personkretsen i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. eller lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. föreslås, måste därför även behovet av följdändringar i ersättningsregelverket uppmärksammas. Eftersom det även i övrigt finns ett behov av att se över de författningar

som reglerar statlig ersättning för asylsökande m.fl. har regeringen för avsikt att ge en s.k. bokstavsutredare i uppdrag att genomföra en sådan översyn. Utredaren bör ha en nära dialog med bokstavsutredaren i dessa frågor.

Utredaren ska därför

- överväga om det finns ett behov av följdändringar i andra författningar som reglerar insatser som ska erbjudas asylsökande och andra utlänningar som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl.,
- överväga om det finns ett behov av att förändra eller tydliggöra när de olika personkategorierna ska omfattas av de olika regelverken, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Gränsdragningen mot andra regelverk

I lagen om mottagande av asylsökande m.fl. regleras bland annat rätten till boende och ekonomiskt bistånd. Personer som omfattas av lagen har inte rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen för förmåner av motsvarande karaktär (1 § andra stycket lagen om mottagande av asylsökande m.fl.). Vad som innefattas i det bistånd som kan lämnas enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och vad som därmed utgör förmåner av motsvarande karaktär är emellertid inte i alla avseenden tydligt. Det är framför allt insatser som är nära förknippade med boendet som i dag leder till gränsdragningsproblem., t.ex. insatser i form av skyddat boende, hemtjänst, hemsjukvård samt personlig hjälp med aktiviteter i det dagliga livet och särskilda insatser till personer med funktionsnedsättning. Exempelvis är det oklart vad som omfattas av begreppet logi och olika bedömningar görs av Migrationsverket och kommunerna. Otydligheterna kan leda till att en person inte erbjuds sådana insatser som han eller hon har rätt till. Det riskerar även att leda till att en person erhåller dubbelt bistånd eller beviljas bistånd från en annan aktör än den som varit avsikten.

En given utgångspunkt är att enskilda inte ska ha rätt till bistånd eller insatser av samma slag enligt flera olika regelverk samtidigt eller under en längre tid än de olika regelverken medger. Det finns därför ett behov av att se över vilka förmåner och insatser som ska erbjudas inom ramen för lagen om mottagande av asylsökande m.fl. respektive inom ramen för andra regelverk.

Av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. framgår exempelvis, direkt eller indirekt, hur insatser enligt denna lag ska förhålla sig till bland annat insatser enligt socialtjänstlagen, socialförsäkringsbalken (2010:110) och regelverk för mottagande av och insatser för nyanlända. Såväl förslag till ändringar av hur länge asylsökande och vissa andra utlänningar ska omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl., som ändringarna i utlänningslagen till följd av propositionen Ändrade regler i utlänningslagen kan leda till att dessa gränsdragningsfrågor behöver ses över.

För att ytterligare undvika att det uppstår situationer där en person beviljas felaktigt bistånd finns det anledning att överväga om det behövs en bättre informationsöverföring mellan berörda myndigheter, t.ex. mellan Migrationsverket och kommunerna eller mellan Migrationsverket och Försäkringskassan, i fråga om vilka insatser eller vilket bistånd som en utlänning har beviljats och vilka beslut som har meddelats som kan påverka utlänningens rätt till insatser och förmåner. Det kan t.ex. handla om insatser i form av skolgång eller hälso- och sjukvård samt information om bistånd som utbetalas av Migrationsverket eller andra myndigheter. Flertalet utbetalande myndigheter har i dag möjlighet att återkräva felaktigt gjorda utbetalningar, dock inte Migrationsverket. Som ett led i arbetet med att minska felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och säkerställa en korrekt användning av offentliga medel bör det även införas en möjlighet för Migrationsverket att besluta om att återkräva sådant bistånd som beslutats och utbetalats på felaktiga grunder. I dessa delar ska utredaren beakta tidigare förslag från Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden (SOU 2017:37), Utredningen om vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet (SOU 2018:05) och Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2019:59). Även relevanta remissynpunkter ska beaktas. Det finns också ett behov av att utreda om, och i sådana fall i vilka situationer, det finns ett behov av att i författning tydliggöra att ett vid tidpunkten för beslutet korrekt

gynnande beslut om bistånd till en enskild i efterhand kan ändras eller återkallas vid ändrade förhållanden (s.k. återkallelseförbehåll).

Utredaren ska därför

- ta ställning till vilka förmåner och insatser som ska erbjudas inom ramen för det bistånd som lämnas enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och tydliggöra hur dessa kan samordnas med insatser enligt andra regelverk,
- föreslå hur informationsöverföring mellan myndigheterna kan förbättras i fråga om t.ex. vilka insatser eller vilket bistånd som en utlänning som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. har beviljats, i syfte att bland annat tillförsäkra korrekta utbetalningar,
- analysera vilka ändringar av regelverket som behövs för att säkerställa att Migrationsverket kan besluta om att återkräva felaktigt utbetalt bistånd samt ändra eller återkalla gynnande biståndsbeslut vid ändrade förhållanden, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska tillämpa riktlinjerna i kommittéförordningen (1998:1474), och kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar ska anges. Utredaren ska beskriva och om möjligt kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som läggs samt beskriva viktiga ställningstaganden i utformningen av förslagen. De offentligfinansiella effekterna av förslagen ska beräknas. Om förslagen innebär ökade offentligfinansiella kostnader ska förslag till finansiering lämnas.

Om förslagen som läggs fram påverkar ansvarsfördelningen mellan stat och kommun ska eventuella kostnader och konsekvenser av detta analyseras och redovisas. I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska därför, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas.

Utredaren ska genomgående ha ett barnrättsperspektiv i den analys som görs och särskilt beakta barnkonventionen. Utredaren ska också bedöma och redovisa vilka konsekvenser förslagen får för de barn i familj som ska bo i mottagningscenter. Utredaren ska också ha ett jämställdhetsperspektiv och ett hbtqi-perspektiv. Effekterna på integrationen ska beaktas och redovisas. Den statistik som utredaren eventuellt redovisar ska vara köns- och åldersuppdelad när det är möjligt.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i den utsträckning som det bedöms lämpligt inhämta synpunkter från de myndigheter och organisationer som är berörda. Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet samt relevant rättspraxis. Utredaren ska göra de internationella jämförelser som bedöms befogade och redovisa och beakta gällande rätt och lagstiftningsarbete i EU, särskilt det arbete som pågår med anledning av revideringen av det s.k. mottagandedirektivet (kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning), COM(2016) 465 final av den 13 juli 2016) och kommissionens förslag till en migrations- och asylpakt. Eftersom migrations- och asylpaktens bestämmelser om screening och gränsförfaranden för asylprövning kan få följder för mottagandet och de logistiska förutsättningarna för att tillhandahålla bland annat boende och andra materiella villkor ska utredaren särskilt hålla sig informerad om och beakta det pågående arbetet inom EU beträffande dessa delar av pakten. Utredaren ska även beakta Sveriges internationella åtaganden, inte minst enligt den europeiska konventionen av den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Utredaren ska säkerställa att en välfungerande systematik i regelverket om mottagandet av asylsökande upprätthålls. Det innebär att utredaren även ska bedöma behovet av följdändringar i andra regelverk. Utredaren har även möjlighet att ta upp andra frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas under förutsättning att uppdraget ändå kan redovisas i tid.

Uppdraget att införa en skyldighet för asylsökande att bo på mottagningscenter under den första tiden i Sverige ska redovisas i ett delbetänkande senast den 30 maj 2022. Uppdraget att se över lagen om mottagande av asylsökande m.fl., vilket bl.a. omfattar att utvärdera konsekvenserna av 2016 års förändringar i lagen, ska redovisas senast den 16 februari 2023, vilket även utgör slutredovisningen.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2022:16

Tilläggsdirektiv till Ett ordnat initialt mottagande av asylsökande (Ju 2021:12)

Beslut vid regeringssammanträde den 17 mars 2022

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 16 september 2021 kommittédirektiv om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande (dir. 2021:71). Enligt direktiven ska utredaren bl.a. lämna förslag på hur en skyldighet för alla asylsökande, utom ensamkommande barn, att i högst 30 dagar bo i ett mottagningscenter kan utformas. Utredaren ska även lämna förslag på hur en lagreglerad skyldighet, utan därtill kopplad sanktion, att delta i samhällsintroduktion kan utformas. Enligt direktiven ska uppdraget redovisas genom ett delbetänkande den 30 maj 2022 och ett slutbetänkande den 16 februari 2023.

Uppdraget ändras nu på så sätt att utredaren inte ska lämna förslag på en skyldighet att bo i mottagningscenter under den första tiden i Sverige på det sätt som uppdraget har anges i de nuvarande direktiven. Utredaren ska i stället föreslå åtgärder för att asylsökande ska välja att bo i Migrationsverkets boenden under hela asyltiden. Förslagen ska lämna utrymme åt Migrationsverket att organisera statliga boenden för asylsökande på ett ändamålsenligt sätt, inklusive i särskilda mottagningscenter, under den första tiden i Sverige. Eftersom det även i fortsättningen är angeläget att asylsökande ska bo i mottagningscenter under den första tiden i Sverige bör ett system med mottagningscenter dock införas inom ramen för de åtgärder som utredaren nu ska föreslå i stället för genom de avgränsade förslag om mottagningscenter som ingår i det ursprungliga uppdraget.

Förslagen till åtgärder för att asylsökande ska välja att bo i Migrationsverkets boenden ska innefatta hur ett villkor för dagersättning och särskilt bidrag som innebär att asylsökande ska bo i Migrationsverkets boenden kan utformas. Utredaren ska även föreslå ytterligare åtgärder i form av sanktioner eller incitament i syfte att fler asylsökande ska bo i Migrationsverkets boenden under hela asyltiden. Med hela asyltiden avses den tid som den asylsökande har rätt till bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Uppdraget om att lämna förslag på hur en lagreglerad skyldighet, utan därtill kopplad sanktion, att delta i samhällsintegration kan utformas utgår. Utredaren ska i stället lämna förslag på hur en lagreglerad skyldighet att delta i samhällsintegration kan utformas, analysera om det bör införas sanktioner eller incitament kopplat till skyldigheten och i så fall lämna sådana förslag.

Utredningstiden förlängs. De nya delarna av uppdraget ska redovisas i ett delbetänkande senast den 15 november 2022. Övriga delar som enligt det ursprungliga uppdraget ska redovisas i ett delbetänkande senast den 30 maj 2022, ska också redovisas i delbetänkandet senast den 15 november 2022. Övriga delar ska redovisas i ett slutbetänkande senast den 31 augusti 2023.

Uppdraget att föreslå åtgärder för att fler asylsökande ska bo i Migrationsverkets boende

Möjligheten för asylsökande att bo i eget boende med bibehållen dagersättning och särskilt bidrag infördes 1994. Syftet var bl.a. att mottagandet skulle präglas av ökat eget ansvarstagande. När reformen genomfördes uppskattades att andelen asylsökande i eget boende skulle uppgå till cirka 10 procent, men den blev betydligt högre. Det har medfört negativa samhällskonsekvenser som exempelvis trångboddhet och social utsatthet samt bidragit till problemen med segregation. Möjligheten att bo i eget boende med bibehållen ersättning bör därför avvecklas i syfte att fler ska bo i Migrationsverkets boenden. Om fler asylsökande bor i Migrationsverkets boenden kommer också fler som beviljas uppehållstillstånd kunna omfattas av en anvisning till en kommun enligt lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (bosättningslagen). Det skulle bidra till bättre förutsättningar för integration och en jämnare fördelning av ansvaret för mottagandet mellan kommunerna. Bosättningslagen

innebär att alla kommuner är skyldiga att efter anvisning ta emot nyanlända för bosättning i kommunen och syftar till en jämnare fördelning av ansvaret för mottagandet och till bättre förutsättningar för nyanländas etablering. Vid fördelningen av anvisningar enligt boställningslagen beaktas bl.a. kommunens arbetsmarknadsförutsättningar och sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn. I dag omfattas endast nyanlända som har bott i Migrationsverkets boende och kvotflyktingar av systemet med anvisning till kommun (förordningen [2016:39] om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning). Att många asylsökande väljer att bo i eget boende innebär därför att en stor del av dem som beviljas uppehållstillstånd inte omfattas av systemet för ett planerat mottagande av nyanlända i kommunerna.

Den 1 januari 2020 infördes bestämmelser i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. som innebär att asylsökande som på egen hand ordnar en bostad som ligger i en del av en kommun som anses ha sociala och ekonomiska utmaningar inte har rätt till dagersättning eller särskilt bidrag. Syftet var att asylsökande skulle välja att bo i områden där det finns förutsättningar för ett socialt hållbart mottagande och att minska de negativa sociala konsekvenserna av denna boendeform. Förändringen har dock hittills haft begränsad effekt. Det behövs därför en bredare översyn i syfte att fler asylsökande ska bo i Migrationsverkets boenden.

Migrationsverket har de senaste åren utvecklat sitt arbetssätt för asylprövning bland annat genom att integrera och samlokalisera det initiala boendet – för de som väljer att bo i Migrationsverkets boenden – med prövningsverksamheten. Inom ramen för det nya arbetssättet har Migrationsverket också fokuserat på att minska ledtiderna generellt genom att t.ex. bevaka så att anståndstider för inlagor och tidsspannen innan utredningssamtal hålls inte är onödigt långa. Utfallet hittills ser lovande ut, med kortare handläggningstider för de ärenden som hanteras på detta sätt än för övriga ärenden, vilket i sin tur skapat förutsättningar för snabbare beslutsfattande i ärendet om uppehållstillstånd och kortare vistelsetider i mottagningssystemet. Bland annat den relativa närheten mellan de asylsökandes boende och prövningsverksamheten har alltså visat sig ha positiva effekter på handläggningstiderna. Antalet inställda utredningar har också minskat.

Regeringen anser bl.a. mot bakgrund av ovanstående att det finns skäl för att asylsökande under den första tiden i Sverige bör bo i ett mottagningscenter som anordnas av Migrationsverket. Det är angeläget att Migrationsverket utan hinder av föreslagna åtgärder fortsatt ska kunna organisera sina boenden på ett för asylprocessen och verksamheten i övrigt lämpligt sätt, bl.a. genom att det boende som erbjuds under asylsökandes första tid i Sverige utgörs av ett mottagningscenter där de första initiala åtgärderna under asylprocessen kan hanteras. Om de asylsökande bor nära Migrationsverkets prövningsverksamhet främjas också en effektivare asylprocess, vilket kan underlätta etableringen för dem som beviljas uppehållstillstånd. De åtgärder som nu ska utredas för att fler ska välja att bo i Migrationsverkets boenden bör komma att underlätta även i arbetet med att införa mottagningscenter.

Samtliga förslag som lämnas ska vara förenliga med svensk grundlag, särskilt skyddet för grundläggande fri- och rättigheter, och Sveriges internationella åtaganden bl.a. EU:s omarbetade mottagandedirektiv och Europakonventionen.

Ett villkor för dagersättning och särskilt bidrag som innebär att den asylsökande ska bo i Migrationsverkets boenden

Om den nuvarande ordningen med eget boende avvecklas och fler asylsökande bor i Migrationsverkets boenden skulle det bidra till att minska problemen med segregation och förbättra förutsättningarna för integration. Det skulle också främja en effektiv och hållbar asylprocess. Den nuvarande möjligheten för asylsökande att bo i eget boende med bibehållen ersättning bör således tas bort.

Utredaren ska därför

- lämna förslag på hur ett villkor för alla asylsökande, utom ensamkommande barn, för dagersättning och särskilt bidrag som innebär att den asylsökande ska bo i Migrationsverkets boenden kan utformas,
- analysera om det bör finnas undantag från villkoret i enskilda fall och i särskilda situationer och vilka omständigheter som i så fall ska beaktas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Ytterligare åtgärder för att fler asylsökande ska bo i Migrationsverkets boenden

Det bör analyseras om det utöver villkor om boende för dagarsättning och särskilt bidrag finns ytterligare åtgärder som kan bidra till att fler asylsökande väljer att bo i Migrationsverkets boenden. Utgångspunkten bör vara att så långt möjligt skapa incitament för asylsökande att bosätta sig i Migrationsverkets boenden. Ett exempel på en åtgärd som bör övervägas är ett villkor för undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd som innebär att den asylsökande ska bo i Migrationsverkets boenden.

Utredaren ska därför

- analysera och lämna förslag på sanktioner eller incitament för att få fler asylsökande, med undantag för ensamkommande barn, att välja att bo i Migrationsverkets boenden,
- analysera om det bör finnas undantag från villkoret i enskilda fall och i särskilda situationer och vilka omständigheter som i så fall ska beaktas,
- analysera och vid behov lämna förslag på åtgärder för att kontrollera om asylsökande bor på den adress som de har uppgett för Migrationsverket och,
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att föreslå en skyldighet för asylsökande att delta i samhällsintroduktion

Migrationsverket har i uppdrag att tillhandahålla samhällsintroduktion till alla asylsökande. Introduktionen ska genomföras så snart som det är möjligt efter att ansökan om uppehållstillstånd har inkommit.

Samhällsintroduktionen utgör den första delen i en kedja av kunskapshöjande insatser som följer individen under asyltiden och tiden som nyanländ i syfte att underlätta etableringen på arbetsmarknaden och i samhällslivet. Samhällsintroduktionen ska bl.a. innehålla information om asylprocessen, hur samhället i Sverige fungerar, svensk lagstiftning, demokrati och normer och värderingar. Det är viktigt att asylsökande tidigt får ta del av information om det svenska samhället. I nuläget är det enbart cirka 50 procent av de asylsökande som

tar del av samhällsintegration och den andelen behöver öka. Samhällsintegrationen bör därför vara en obligatorisk del av asylprocessen. Att fler asylsökande bor i Migrationsverkets boenden bedöms ge bättre förutsättningar för en tidig insats i form av obligatorisk samhällsintegration.

Samtliga förslag som lämnas ska vara förenliga med svensk grundlag, särskilt skyddet för grundläggande fri- och rättigheter, och Sveriges internationella åtaganden bl.a. EU:s omarbetade mottagandedirektiv och Europakonventionen.

Utredaren ska därför

- lämna förslag på hur en lagreglerad skyldighet att delta i samhällsintegration kan utformas,
- analysera om det bör införas sanktioner eller incitament kopplat till skyldigheten att delta i samhällsintegration och i så fall lämna förslag på sådana sanktioner eller incitament,
- analysera om det behöver finnas möjlighet till undantag från skyldigheten att delta i samhällsintegration och vilka omständigheter som i så fall ska beaktas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera konsekvenserna av de förslag som lämnas i delbetänkandet såväl för den enskilde som för t.ex. kommuner och regioner och beräkna de offentligfinansiella effekterna av förslagen. Om förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen, ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas. Utredaren bör särskilt analysera konsekvenserna för nyanländas integration, hälsa och mottagande i en kommun samt konsekvenserna för den socioekonomiska segregationen. Vidare bör konsekvenserna för systemet med bosättning enligt bostättningslagen analyseras.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredningstiden förlängs. De nya delarna av uppdraget ska redovisas i ett delbetänkande senast den 15 november 2022. Övriga delar som skulle ha redovisats i ett delbetänkande senast den 30 maj 2022 ska också redovisas i delbetänkandet senast den 15 november 2022. Övriga delar ska redovisas i ett slutbetänkande senast den 31 augusti 2023.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2023:93

Tilläggsdirektiv till Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande (Ju 2021:12)

Beslut vid regeringssammanträde den 22 juni 2023

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget Regeringen beslutade den 16 september 2021 kommittédirektiv om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande (dir. 2021:71). I mars 2022 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv, genom vilka uppdraget delvis ändrades (dir. 2022:16). Utredningen lämnade i november 2022 delbetänkandet En ny ordning för asylsökandes boende (SOU 2022:64). Enligt tilläggsdirektiven ska resterande delar av uppdraget redovisas i ett slutbetänkande senast den 31 augusti 2023.

Utredarens uppdrag utvidgas. Utredaren ska nu även bland annat

- föreslå hur en anmälningsskyldighet, kopplad till att asylsökande ska bo på ett visst boende, kan införas,
- ta ställning till om asylsökande ska anvisas att vistas inom ett geografiskt område och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på hur en sådan ordning kan utformas,
- analysera vilka effekter det skulle kunna få för återvändandet om även vuxna asylsökande utan barn skulle omfattas av systemet för mottagande fram till dess att de lämnar landet,
- analysera om regelverket i fråga om materiella mottagningsvillkor, kostnader för hälso- och sjukvård, förutom tandvård, samt möjligheterna att beviljas undantag från kravet på arbetstillstånd går utöver miniminivåerna enligt EU-rätten, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 maj 2024.

Ett ordnat mottagande

Mottagandet av asylsökande i Sverige ska ske under ordnade former och vara utformat på ett sådant sätt att det främjar en effektiv asylprocess och ett välfungerande återvändande. Åtgärder ska vidtas mot det så kallade skuggsamhället. I Tidöavtalet, som är ett avtal mellan regeringspartierna och Sverigedemokraterna, finns ett antal punkter som rör mottagandet av asylsökande. Det nuvarande uppdraget bör därför utvidgas för att omhänderta delar av Tidöavtalet.

Åtgärder och sanktioner för att systemet ska efterlevas

I delbetänkandet lämnar utredningen flera förslag som är i linje med vad som anges i Tidöavtalet. Bland annat föreslås att alla asylsökande ska tilldelas en plats på ett asylboende och att en förutsättning för att den sökande ska få dagersättning, särskilt bidrag och möjlighet att arbeta (AT-UND) är att han eller hon bor på det anvisade boendet. Detta föreslås gälla under hela asylprocessen. Att fler asylsökande bor på asylboende bedöms kunna bidra till att förkorta handläggningstiderna i asylärendena. Förslagen innebär således att eget boende som ett uttryckligt boendeanternativ avskaffas. Utredningen lämnar också förslag på kontrollåtgärder i syfte att säkerställa att den sökande bor på ett anvisat boende, eller att den sökande lämnar sin boendeplats när han eller hon inte längre har rätt till en sådan. Utredningens förslag innebär ingen begränsning när det gäller hur asylboendena ska vara utformade. Det är upp till regeringen och Migrationsverket att avgöra vilken sorts asylboenden som ska finnas. Det kan exempelvis vara lägenhetsboenden, mottagnings- och återvändandecenter eller särskilda center under hela asylprocessen.

De sanktioner som föreslås i delbetänkandet utgörs alltså av att asylsökande som inte bor på ett anvisat asylboende inte ska ha rätt till dagersättning, särskilt bidrag eller ges möjlighet att arbeta. Därutöver föreslås det att Migrationsverket får bereda sig tillträde till boendetrymmet eller ett slutet förvaringsställe på asylboendet, i syfte att kontrollera om den asylsökande bor på det anvisade bo-

endet. Regeringen anser emellertid att det finns en risk att dessa sanktioner inte kommer att utgöra en tillräckligt stark påverkansfaktor. Som utförligt redogörs för i delbetänkandet har möjligheten att välja eget boende bedömts leda till långsiktigt negativa konsekvenser för både de asylsökande och samhället i stort. Samtliga åtgärder, som ryms inom ramen för EU-rätten, för att åstadkomma en ändring av detta förhållande bör därför utredas. I betänkandet anges att utredningen har övervägt möjligheten att införa en anmälningssplikt för asylsökande på asylboenden, som en ytterligare kontrollåtgärd för att säkerställa att den sökande bor på det anvisade boendet. Enligt utredningen skulle en sådan ordning emellertid kräva en omfattande administration, särskilt eftersom en stor del av Migrationsverkets boendebestand i dag består av lägenheter som är geografiskt utspridda.

Enligt regeringen bör dock utgångspunkten vara att asylsökande under hela eller delar av asyltiden ska bo i särskilda center, vilket innebär att administrationen underlättas. En sådan ordning bedöms också kunna bidra till att korta handläggningstiderna. En anmälningssplikt skulle ge myndigheterna bättre förutsättningar att veta var de asylsökande befinner sig, och därmed även att minska risken för avvikande. Det bör därför utredas hur en anmälningssplikt, som en kontrollåtgärd kopplad till att asylsökande ska bo på ett visst boende, kan utformas och vilka sanktioner som ska förenas med en sådan.

Det är viktigt att alla åtgärder som står till buds används för att åstadkomma en ordning som innebär att myndigheterna vet var den asylsökande befinner sig under hela asylprocessen. En sådan ordning är nödvändig för att asylprocessen ska kunna vara så effektiv som möjligt och för att kunna erbjuda asylsökande adekvat stöd.

Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning), här kallat mottagandedirektivet, kan medlemsstaterna anvisa ett område inom vilket de sökande får vistas. Det anvisade området får inte påverka den omistliga privat sfären och ska ge tillräckligt utrymme för att garantera tillträde till alla de förmåner som följer av mottagandedirektivet (artikel 7.1). Denna möjlighet har inte utnyttjats i svensk rätt. En ordning med områdesbegränsningar skulle kunna öka möjligheterna för myndigheterna att ha kontroll över var asylsökande befinner sig. Det ska därför utredas om det är rättsligt och praktiskt möjligt att införa områdesbegränsningar och hur sådana kan kombineras med förslaget att asylsökande

ska bo i asylboenden under hela asyltiden. Det ska också utredas vilka sanktioner som kan införas för asylsökande som avviker från det anvisade området. Analysen bör även innefatta en översyn av hur en ordning med områdesbegränsningar är utformad i andra EU-länder.

Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning), här kallat asylprocedurdirektivet, ges medlemsstaterna utrymme att i vissa särskilt angivna fall anse en ansökan som implicit återkallad. I dessa fall får ansökan avskrivras, och i vissa fall får ansökan även avslås. En ansökan kan exempelvis anses som implicit återkallad om den sökande avviker eller utan tillstånd lämnat den plats där han eller hon bodde, eller om den sökande underlåtit att fullgöra sin anmälningsskyldighet (artikel 28.1). I delbetänkandet föreslås att en asylansökan ska kunna anses som återkallad, och att ärendet därmed ska kunna avskrivras, om en asylsökande inte uppger en korrekt bostadsadress. Det bör analyseras om möjligheterna som direktivet lämnar i fråga om när en ansökan kan anses som implicit återkallad kan nyttjas i vidare omfattning än vad som föreslås i delbetänkandet, med utgångspunkt i hur systemet för mottagandet av asylsökande nu föreslås vara utformat. Exempelvis kan det finnas anledning att analysera om en ansökan ska kunna anses som implicit återkallad om en sökande har underlåtit att fullgöra sin anmälningsplikt.

I samband med att utredaren analyserar frågorna ovan, bland annat hur en anmälningsplikt kan utformas och möjligheten att införa områdesbegränsningar, bör det också analyseras om det i vissa fall kan vara nödvändigt med undantag. Möjligheten till undantag ska vara restriktiv, och utgångspunkten bör vara att det ska föreligga synnerliga skäl. Det kan exempelvis vara fråga om situationer där en asylsökande vistas på sjukhus eller är föremål för omhändertagande eller tvångsvård. Utredarens förslag i dessa delar, som tar sikte på asylsökande, bör inte omfatta personer som beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd enligt Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta, även kallat massflyktsdirektivet.

Utredaren ska därför

- föreslå hur en anmälningssplikt, kopplad till att asylsökande ska bo på ett visst boende, kan införas samt ta ställning till vilka sanktioner en sådan plikt ska förenas med,
- ta ställning till om ett system där asylsökande anvisas att vistas inom ett geografiskt område i enlighet med artikel 7.1 i mottagandedirektivet ska införas samt, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på hur en sådan ordning kan utformas och vilka sanktioner och eventuella incitament en sådan ordning ska förenas med,
- analysera om möjligheterna som EU-rätten lämnar i fråga om när en ansökan kan anses som implicit återkallad kan nyttjas i vidare omfattning än vad som föreslås i delbetänkandet, med utgångspunkt i hur systemet för mottagande av asylsökande nu föreslås vara utformat,
- ta ställning till om det i extraordinära situationer eller enskilda fall ska finnas undantag från de åtgärder eller sanktioner som anges i punkterna ovan och vilka omständigheter som i sådana fall ska beaktas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Åtgärder för ett effektivt återvändande

Enligt det nuvarande regelverket upphör som utgångspunkt rätten till bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. för vuxna utlänningar utan barn när ett beslut om avvisning eller utvisning fått laga kraft eller kort tid därefter. För asylsökande barn, eller vuxna som bor tillsammans med barn, gäller i stället att de omfattas av rätten till bistånd fram till dess att de lämnar landet. Regleringen innebär bland annat att vuxna asylsökande utan barn varken har en rättighet eller skyldighet att bo i någon form av asylboende eller avreseboende efter den angivna tidpunkten, och att Migrationsverket därmed skriver ut dem från mottagandesystemet. Med nuvarande ordning skulle alltså en stor andel av de asylsökande som har ett lagakraftvunnet av- eller utvisningsbeslut exempelvis inte kunna omfattas av en boendeskyldighet eller därmed kopplad anmälningssplikt.

Reglerna om att rätten till bistånd för den aktuella gruppen ska upphöra i samband med lagakraftvunnet avslagsbeslut infördes 2016. Utredningen har enligt de ursprungliga direktiven i uppdrag att utvärdera vilka effekter och konsekvenser som ändringarna fått, bland annat för återvändandet. Om utvärderingen visar att det är lämpligt med författningsändringar eller andra åtgärder, ska utredaren lämna förslag i det avseendet.

Eftersom ett mer effektivt återvändandearbete är en högt prioriterad fråga för regeringen, bör utredaren också analysera vilka effekter det skulle kunna få för återvändandet om även vuxna asylsökande utan barn skulle omfattas av hela eller delar av mottagandesystemet, exempelvis förslagen om asylboende och en därmed sammanhängande anmälningsplikt, fram till dess att de lämnar landet. Slutsatserna i denna del bör också ligga till grund för bedömningen om, och i sådana fall hur, regelverket behöver ändras.

Utredaren ska därför

- i samband med utvärderingen av konsekvenserna av de ändringar som gjordes i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. 2016, också analysera vilka effekter det skulle kunna få för återvändandet om även vuxna asylsökande utan barn skulle omfattas av mottagandesystemet fram till dess att de lämnar landet,
- ta ställning till om, och i sådana fall hur, regelverket i detta avseende behöver ändras för att främja ett ordnat återvändande, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Miniminivåer enligt mottagandedirektivet

Mottagandedirektivet uppställer miniminivåer för mottagandet, vilka Sverige således är bundna av. I mottagandedirektivet regleras bland annat rätten till boende och övriga materiella mottagningsvillkor. Enligt mottagandedirektivet ska medlemsstaterna se till att de materiella mottagningsvillkoren ger de sökande en rimlig levnadsstandard som säkerställer deras uppehälle och skyddar deras fysiska och psykiska hälsa (artikel 17.2). Vidare framgår det att medlemsstaterna får kräva att de sökande täcker eller bidrar till kostnaderna för de materiella mottagningsvillkoren och den hälso- och sjukvård som anges i direktivet om de har tillräckliga tillgångar (artikel 17.4).

Regeringen anser att det är viktigt att de materiella mottagningsvillkoren inte är mer förmånliga i Sverige än i övriga EU-länder. Det finns därför anledning att generellt se över att den svenska regleringen avseende materiella mottagningsvillkor inte är mer förmånlig än vad EU-rätten kräver. Som en del av detta bör det ses över om det är möjligt att kräva att asylsökande i större utsträckning än i dag kan åläggas att täcka eller på annat sätt bidra till kostnaderna för de materiella mottagningsvillkoren. Det bör också ses över om det är möjligt att kräva att asylsökande i större utsträckning än i dag kan åläggas att täcka eller på annat sätt bidra till kostnaderna för hälso- och sjukvård, med undantag för tandvård. Utredaren bör lämna de författningsförslag som krävs för att den svenska regleringen inte ska vara mer förmånlig än vad EU-rätten kräver i dessa delar. Om utredaren bedömer att det i vissa fall kan finnas skäl att avvika från miniminivåerna enligt EU-rätten, t.ex. för att främja ett enhetligt och ändamålsenligt regelverk, bör utredaren även lämna sådana författningsförslag.

Enligt mottagandedirektivet ska medlemsstaterna se till att asylsökande har tillträde till arbetsmarknaden senast nio månader efter det att de har ansökt om asyl (artikel 15.1). Enligt svensk rätt är utgångspunkten att asylsökande kan undantas från skyldigheten att ha arbetstillstånd så snart de har ansökt om uppehållstillstånd (5 kap. 4 § utlänningsförordningen (2006:97)). I likhet med vad som gäller för de materiella mottagningsvillkoren anser regeringen att utgångspunkten bör vara att rätten att arbeta inte ska vara mer generös i Sverige än vad EU-rätten kräver. Med hänsyn till att ett övergripande mål för mottagandet av asylsökande är att möjliggöra en mer effektiv och ordnad asylprocess med kortare handläggningstider, kan inte heller möjligheten att arbeta under asyltiden anses innebära sådana fördelar för individen eller samhället i stort som den har ansetts göra när tiden i asylprocessen har varit lång. Det finns därför skäl att analysera om det bör införas en reglering som innebär att asylsökande ges tillträde till arbetsmarknaden först efter en viss tid i Sverige.

Utredaren ska därför

- analysera om det svenska regelverket i fråga om materiella mottagningsvillkor, kostnader för hälso- och sjukvård, förutom tandvård, samt möjligheterna att beviljas undantag från kravet på arbetstillstånd går utöver miniminivåerna enligt EU-rätten och, om så

är fallet, lämna nödvändiga författningsförslag för att regelverket ska anpassas till miniminivåerna, och

- ta ställning till om det i vissa fall finns skäl att avvika från miniminivåerna enligt EU-rätten och i så fall lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvenser och redovisning av uppdraget

Det utvidgade uppdraget kan leda till att fler frågeställningar behöver analyseras. Utredaren är inte förhindrad att lägga fram förslag på författningsändringar eller andra åtgärder som en sådan analys ger upphov till, så länge förslagen inte är mer förmånliga än vad EU-rätten kräver.

Utredaren ska i enlighet med vad som anges i de ursprungliga direktiven redogöra för kostnader och andra konsekvenser av förslagen. Även vid kontakter och redovisning av uppdraget ska utredaren ta sådana hänsyn som anges i de ursprungliga direktiven. Utredaren ska bland annat beakta att samtliga förslag som lämnas ska vara förenliga med grundläggande fri- och rättigheter och Sveriges internationella åtaganden, bl.a. mottagandedirektivet, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

Utredningstiden förlängs och uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2024.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2024:47

Tilläggsdirektiv till Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande (Ju 2021:12)

Beslut vid regeringssammanträde den 23 maj 2024

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 16 september 2021 kommittédirektiv om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande (dir. 2021:71). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas genom ett delbetänkande senast den 30 maj 2022 och slutredovisas senast den 16 februari 2023. Genom tilläggsdirektiv som beslutades den 17 mars 2022 ändrades uppdraget och utredningstiden förlängdes så att delbetänkande skulle lämnas senast den 15 november 2022 och slutbetänkande lämnas senast den 31 augusti 2023 (dir. 2022:16). Utredningen lämnade i november 2022 delbetänkandet En ny ordning för asylsökandes boende (SOU 2022:64). Genom ytterligare tilläggsdirektiv som beslutades den 22 juni 2023 utvidgades uppdraget och utredningstiden förlängdes till den 31 maj 2024 (dir. 2023:93).

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 15 oktober 2024.

(Justitiedepartementet)

Metodbeskrivning till kapitel 6

Utredningen har i uppdrag att utvärdera om 2016 års ändring i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. haft önskad effekt med avseende på att frigöra resurser och öka incitamenten för asylsökande med verkställbara avvisnings- eller utvisningsbeslut att frivilligt lämna landet. I denna bilaga redogör utredningen för de metodval och andra överväganden som ligger till grund för de resultat som presenteras i kapitel 6.

Verksamhetsstatistik över återvändandeärenden

Asylsökande och andra skyddsökande som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. återfinns i regel bara hos Migrationsverket verksamhetsregister och bara en mindre andel som eventuellt förvärvsarbetar eller av andra skäl söker och får ett samordningsnummer av Skatteverket kan spåras i andra delar av välfärdssektorernas statistikdatabaser. Fördelen med verksamhetsstatistik är att den finns, nackdelen med den samma är att informationen initialt ofta är ämnad att täcka just verksamhetens initiala behov och först på senare år har flera myndigheter blivit bättre på att vårda, uppdatera och sköta sina register – så att det exempelvis bättre går att göra uppföljningar.

Utredningen använder sig av registerbaserad verksamhetsstatistik över återvändandeärenden. Kvaliteten på den statistik över återvändandeärenden som används i detta betänkande bedöms som relativt god, i det avseende att det gick att följa och identifiera beslut i ärendena som kunde användas för att undersöka asylsökandes benägenhet att återvända självmant eller att avvika. I ett annat avseende som rörde möjligheten att följa beslut som rörde individens rätt till bistånd, var dokumentationen inte tillräckligt bra för att kunna ge till-

förlitliga resultat, varför utredningen valde att inte bygga sina resultat på denna dokumentation.

I kapitel 6 är utredningen noga med att poängtera att det är det senaste kända utfallet i återvändandeärendet som beaktas. Det betyder att i många fall finns det mer än ett utfall. En person kan exempelvis först bli registrerad som avviken om myndigheten tappat kontakten med personen, för att vid senare tillfälle få sitt ärende öppnat på nytt om annan information blir känd som exempelvis att en person lämnat landet och då blir registrerad utrest eller om en person avlider vilket leder till att ärendet avskrivs. I de flesta ärenden är det sista utfallet vid preskriptionstiden om fyra år som utredningen har, vilket utredningen bedömt som fullgott.

I det statistiska material som utredningen fått ta del av fanns 172 637 återvändandeärenden. Som nämndes är detta verksamhetsstatistik, varför felregistreringar, dubletter och inkompleta registreringar rensats bort. Utredningen avsåg att studera vuxna 18 år eller äldre som inte hade barn, varför vuxna som tillhörde ett hushåll med barn samt barn rensades bort. Det som återstod var 100 284 återvändandeärenden för åren 2012–2020 som presenteras i tabell 1. Det är endast vuxna över 18 år och som inte har vårdnad över barn som beaktas. Villkoren för all information om personerna i återvändandeärendena är betingat till tidpunkten för när återvändandeärendet öppnades. Boendet är uppdelat på tre olika utfall: asylboende, eget boende och institutionsboende – samtliga specialboenden från sjukvårdsrelaterade boendelösningar till kriminalvård. Utredningen har haft tillgång till information om medborgarskap och har kategoriserat medborgarskap i geografiska kluster, vilka redovisas i tabellen. I tabellen är år redovisade, vilka indikerar vilket år återvändandeärendet öppnades. Samtliga variabler är binära, förutom ålder.

Tabell 1 Deskriptiv statistik över återvändarärenden

Villkor vid återvändandeärendets öppnande	Totalt	Andel kvinnor
Antal återvändandeärenden	100 284	19 %
Genomsnittlig ålder	31	37
Boendeformer		
Asylboende	38 439	17 %
Eget ordnat boende	52 219	21 %
Institutionsboende ^a	9 626	14 %
Återvändandets slutstatus^b		
Utrest	49 552	20 %
– varav självmant utrest	38 370	21 %
Överlämnad till polis – tvång	3 864	21 %
Överlämnad till polis – avviken	13 461	19 %
Avskrivet/Annulerad	30 782	17 %
Öppna ärenden	2 625	24 %
Ärendekategori		
Dublin	23 328	19 %
Normal	71 927	19 %
Annat	5 029	18 %
Geografisk härkomst		
Afrika	22 301	20 %
Asien	3 719	42 %
Balkan	6 761	29 %
Europa	145	27 %
F.d. Sovjetunionen	14 917	23 %
Mellanöstern	45 853	12 %
Nordamerika	83	37 %
Okänd	3 523	21 %
Sydamerika	2 982	36 %
Ärendets startår – kohort		
2012	8 546	23 %
2013	9 711	22 %
2014	9 190	22 %
2015	9 706	19 %
2016	13 529	20 %
2017	12 568	17 %
2018	13 894	11 %
2019	13 943	17 %
2020	9 197	25 %

Anm. ^a Institutionsboende omfattar här samtliga specialboenden från sjukvårdsrelaterade boende-
lösningar till kriminalvård samt 217 ärenden där boendeformen var okänd.
^b Återvändarstatus vid datum för registeruttag.
Källa: Migrationsverkets verksamhetsstatistik (2023-09-06). Utredningens bearbetning.

Statistiska metodval

Utredningen har i kapitel 6 redovisat resultat från statistiska tester för sannolikheten att återvända självmant respektive sannolikheten att avvika. För båda skattningarna betingades det statistiska materialet till att bara omfatta personer som vid tidpunkten för återvändande-ärendets öppnande bodde antingen på ett asylboende eller i eget boende, vilket reducerade det statistiska underlaget till 85 918 observationer. Det statistikmaterialet antogs ha en loglinjärfördelning och skattningarna gjordes därav med logaritmiska regressioner, vars fullständiga utfall redovisas i tabell 2 samt 3.

Beroende variabel i regressionerna var återvändandets utfall. I det fall sannolikheten testades för om en person återvänt självmant – testats det mot alla andra utfall ett återvändandeärende kan ha (som redogörs för i kapitel 6). Motsvarande gjordes för utfallet att avvika. Alla oberoende variabler är som sagt binära förutom ålder, vilket i modellen tillåter att en variabel testas mot sin motpart. Det betyder att modellen testar för hur en faktor påverkar utfallet om personen ärendet rör är man respektive kvinna, bodde på ett asylboende eller i eget boende. Geografisk härkomst testades mot att personen kom från Balkanhalvön och kohorter testades mot 2012. Olika kombinationer av modellernas sammansättning har testats för, men givit liknande resultat som dem som redovisas här.

Tabell 2 Logit-regression av sannolikheten att återvända självmant

Variabelnamn	Genomsnittlig marginaleffekt	Standardfel
LAG2016	−0,113***	0,009
Ålder	0,003***	0,001
Kvinna	−0,022***	0,004
ABO	0,107***	0,003
Normalprocess	0,036***	0,004
Geografisk härkomst		
Testas mot Balkanhalvön		
Asien	−0,172***	0,011
Afrika	−0,389***	0,007
Europa	−0,137***	0,042
F.d. Sovjetiska delrepubliker	−0,124***	0,007
Mellanöstern	−0,264***	0,007
Okänd/Statslös	−0,348***	0,011
Sydamerika	−0,126***	0,011
Är testas mot basåret 2012		
2013	−0,022***	0,008
2014	−0,038***	0,008
2015	0,015**	0,008
2016	0,155***	0,008
2017	0,117***	0,011
2018	0,002***	0,012
2019	0,088***	0,011
2020	0,169***	0,012

N:85 918

Anm. Standardfel kursiveras.

*** p <0,01 (Statistisk signifikans på 1 procents nivå),

** p <0,05,

* p <0,10.

Källa: Migrationsverkets verksamhetsstatistik (2023-09-06). Utredningens bearbetning.

Tabell 3 **Logit-regression av sannolikheten att avvika**

Variabelnamn	Genomsnittlig marginaleffekt	Standardfel
LAG2016	0,070***	0,008
Ålder	−0,001***	0,000
Kvinna	−0,087***	0,003
ABO	−0,032***	0,002
Normalprocess	−0,008*	0,003
Geografisk härkomst		
Testas mot Balkanhalvön		
Asien	0,065***	0,007
Afrika	0,129***	0,004
Europa	−0,002**	0,023
F.d. sovjetiska delrepubliker	0,058***	0,005
Mellanöstern	0,052***	0,004
Okänd/Statslös	0,064***	0,007
Sydamerika	0,089***	0,008
År testas mot basåret 2012		
2013	0,026***	0,007
2014	0,008***	0,007
2015	−0,021***	0,007
2016	−0,118***	0,009
2017	−0,103***	0,011
2018	−0,146***	0,010
2019	−0,118***	0,010
2020	0,006***	0,013

N:85 918

Anm. Standardfel kursiveras.

*** p <0,01 (Statistisk signifikans på 1 procents nivå),

** p <0,05,

* p <0,10.

Källa: Migrationsverkets verksamhetsstatistik (2023-09-06). Utredningens bearbetning.

Statens offentliga utredningar 2024

Kronologisk förteckning

1. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. Ju.
2. Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. S.
3. Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. Ku.
4. Inskränkningarna i upphovsrätten. Ju.
5. Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. Ju.
6. Steg mot stärkt kapacitet. Fi.
7. Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. Ju.
8. Livsmedelsberedskap för en ny tid. LI.
9. Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. U.
10. Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. Ju.
11. Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. KN.
12. Mål och mening med integration. A.
13. En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. Ju.
14. Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. A.
15. Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. Ju.
16. Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. U.
17. Skolor mot brott. U.
18. Nya regler om cybersäkerhet. Fö.
19. En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. KN.
20. Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighets-skatt. Fi.
21. Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. A.
22. En ny organisation för förvaltning av EU-medel. Fi.
23. En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. S.
24. Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. Fi.
25. En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. S.
26. En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. S.
27. Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. Ju.
28. Offentlighetsprincipen eller insyns-lag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. U.
29. Goda möjligheter till ökat välbstånd. Fi.
30. En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. S.
31. En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. Ju.
32. Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. Fi.
33. Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. S.
34. Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. Ku.
35. En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering. LI.

36. Förenkla och förbättra! Fi.
37. Förbättrade ränteavdragsregler för företag. Fi.
38. Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner. LI.
39. Skärpta regler om ungdomsovervakning och straffreduktion för unga. Ju.
40. Genomförande av lönetransparensdirektivet. A.
41. Styrkraft för lyckad integration. A.
42. Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid. U.
43. Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. Fi.
44. Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan. LI.
45. Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. Fi.
46. Ny lag om internationella sanktioner. Genomförande av EU:s sanktionsdirektiv. UD.
47. Digital myndighetspost. Fi.
48. Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen. Volym 1 och 2. Ju.
49. Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig. A.
50. Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn. Del 1 och 2. Fi.
51. En mer rättssäker och effektiv domstolsprocess. Ju.
52. Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet. Ju.
53. Stöd till invandrades utvandring. Ju.
54. Vågar till ett tryggare samhälle. Åtgärder för att motverka återfall i brott. Ju.
55. En översyn av 23 kap. brottsbalken. Ju.
56. Animalieproduktion med hög konkurrenskraft och gott djurskydd. LI.
57. Ett nytt regelverk för hälsodataregister. S.
58. Ett nytt regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Volym 1 och 2. Fi.
59. Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – en modern och ändamålsenlig lagstiftning. Fö.
60. Stärkt stöd till anhöriga. Ett mer ändamålsenligt stöd till barn och vuxna som är anhöriga. S.
61. Effektivare kontrollmöjligheter i systemen för rot, rut, grön teknik och personalliggare. Fi.
62. En förbättrad modell för presumtionshyra. Ju.
63. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Behov och föreslagna förändringar. Ju.
64. Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster. Fö.
65. Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig. Fö.
66. Livsviktigt lärande – fler vägar till kunskap för att förebygga suicid. S.
67. Om ekonomiska styrmedel för en mer cirkulär ekonomi. Fi.
68. Mottagandelagen. En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande. Ju.

Statens offentliga utredningar 2024

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Mål och mening med integration. [12]

Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöver-skridande arbete. [14]

Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. [21]

Genomförande av
lönetransparensdirektivet. [40]

Styrkraft för lyckad integration. [41]

Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig. [49]

Finansdepartementet

Steg mot stärkt kapacitet. [6]

Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighetsskatt. [20]

En ny organisation för förvaltning av EU-medel. [22]

Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. [24]

Goda möjligheter till ökat välstånd. [29]

Åtgärder mot mervärdesskatte-bedrägerier. [32]

Förenkla och förbättra! [36]

Förbättrade ränteavdragsregler för företag. [37]

Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. [43]

Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. [45]

Digital myndighetspost. [47]

Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn. Del 1 och 2. [50]

Ett nytt regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Volym 1 och 2. [58]

Effektivare kontrollmöjligheter i systemen för rot, rut, grön teknik och personal-liggare. [61]

Om ekonomiska styrmedel för en mer cirkulär ekonomi. [67]

Försvarsdepartementet

Nya regler om cybersäkerhet. [18]

Signalspaning i försvarsunderrättelseverk-samhet – en modern och ändamålsenlig lagstiftning. [59]

Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster. [64]

Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig. [65]

Justitiedepartementet

Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. [1]

Inskränkningarna i upphovsrätten. [4]

Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. [5]

Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. [7]

Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. [10]

En effektivare kontaktförbuds-lagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. [13]

Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. [15]

Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. [27]

En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. [31]

Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga. [39]

Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen. Volym 1 och 2. [48]

En mer rättssäker och effektiv domstolsprocess. [51]

Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet. [52]

Stöd till invandrares utvandring. [53]

Vägar till ett tryggare samhälle. Åtgärder för att motverka återfall i brott. [54]

En översyn av 23 kap. brottsbalken. [55]

En förbättrad modell för presumtionshyra. [62]

Ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Behov och föreslagna förändringar. [63]

Mottagandelagen. En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande. [68]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. [11]

En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. [19]

Kulturdepartementet

Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. [3]

Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. [34]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Livsmedelsberedskap för en ny tid. [8]

En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering. [35]

Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner. [38]

Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan. [44].

Animalieproduktion med hög konkurrenskraft och gott djurskydd. [56].

Socialdepartementet

Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. [2]

En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. [23]

En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. [25]

En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. [26]

En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. [30]

Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. [33]

Ett nytt regelverk för hälsodataregister. [57]

Stärkt stöd till anhöriga. Ett mer ändamålsenligt stöd till barn och vuxna som är anhöriga. [60]

Livsviktigt lärande – fler vägar till kunskap för att förebygga suicid. [66]

Utbildningsdepartementet

Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. [9]

Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. [16]

Skolor mot brott. [17]

Offentlighetsprincipen eller insynslag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. [28]

Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid. [42]

Utrikesdepartementet

Ny lag om internationella sanktioner. Genomförande av EU:s sanktionsdirektiv. [46]