

Ändring av bestämmelserna om rätt
till bistånd i lagen (1994:137) om
mottagande av asylsökande m.fl.

Promemoria upprättad inom Justitiedepartementet
december 2015

Promemoria

Ändring av bestämmelserna om rätt till bistånd i lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian föreslås att rätten till bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. som regel ska upphöra för vuxna utlänningar som inte bor tillsammans med ett barn när utlänningens avvisnings- eller utvisningsbeslut får laga kraft eller en kort tid därefter. För utlänningar som har ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa upphör rätten till bistånd senast när tidsfristen löper ut. För utlänningar som inte har ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa upphör rätten till bistånd när beslutet om avvisning eller utvisning får laga kraft.

Om inhibition beslutas eller ny prövning beviljas innan dess upphör dock rätten till bistånd först efter en vecka från det att beslutet om avvisning eller utvisning på nytt blir verkställbart.

Har rätten till bistånd upphört och fattas det därefter ett beslut om inhibition eller ny prövning har utlänningen åter rätt till bistånd. Rätten upphör en vecka efter det att avvisnings- eller utvisningsbeslutet på nytt blir verkställbart.

Rätten till bistånd ska inte upphöra med stöd av de nya reglerna om det är uppenbart oskäligt.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juni 2016.

Förslagen i promemorian bygger på en överenskommelse mellan regeringen och Moderaterna, Centerpartiet, Folkpartiet liberalerna (numera Liberalerna) och Kristdemokraterna.

Innehållsförteckning

1	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.....	2
2	Gällande regler om rätt till bistånd för asylsökande.....	4
2.1	Bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.	4
2.2	Verkställighet och ny prövning	4
3	Ändrade regler om upphörande av bistånd	5
3.1	Behovet av en förändring	5
3.2	Rätten till bistånd ska som huvudregel upphöra vid laga kraft.....	6
3.3	Återinträde i rätten till bistånd.....	7
4	Ekonomiska konsekvenser	8
5	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	9
6	Författningskommentar	9

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

dels att 11 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 11 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §¹

Rätten till bistånd upphör

1. när uppehållstillstånd ges utom i fall som avses i 1 § första stycket 2 samt 8 § andra och tredje stycket, eller

2. när utlänningslämningen lämnar landet.

För en vuxen utlänning som inte bor tillsammans med ett barn under 18 år upphör rätten till bistånd, om det inte är uppenbart oskäligt, i stället senast

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

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

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

¹ Senaste lydelse 1995:558.

11 a §

Om rätten till bistånd har upphört enligt 11 § andra eller tredje stycket och Migrationsverket eller en domstol därefter beslutar om inhibition i verkställighetsärendet eller beviljar ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen (2005:716), har utlännningen efter anmälan till Migrationsverket åter rätt till bistånd enligt denna lag. Blir beslutet om avvisning eller utvisning på nytt verkställbart upphör rätten till bistånd, om det inte är uppenbart oskäligt, en vecka efter den tidpunkten.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2016.

2 Gällande regler om rätt till bistånd för asylsökande

2.1 Bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., förkortad LMA, har utlänningar som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting eller annan skyddsbehövande, har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd eller som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas, rätt till visst bistånd (1, 8 och 9 §§). Rätten till bistånd upphör normalt när uppehållstillstånd ges eller när utlänningen lämnar landet (11 §). Den som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas har inte rätt till bistånd (12 §). Med bistånd avses logi, bostadsersättning, dag ersättning och särskilt bidrag (13 §). Migrationsverket får helt eller delvis sätta ned dag ersättningen i vissa situationer. Nedsättning får bl.a. ske 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 §).

2.2 Verkställighet och ny prövning

Enligt utlänningslagen (2005:716), förkortad UtL, ska ett beslut om avvisning eller utvisning normalt innehålla en tidsfrist inom vilken utlänningen frivilligt ska lämna landet (tidsfrist för frivillig avresa). Tidsfristen ska bestämmas till två veckor om utlänningen avvisas och till fyra veckor om utlänningen utvisas. Om det finns särskilda skäl får en längre tidsfrist bestämmas. En tidsfrist för frivillig avresa ska dock inte meddelas i vissa angivna fall. Detta gäller bl.a. om det finns en risk för att utlänningen avviker, om utlänningen utgör en risk för allmän ordning och säkerhet eller om utlänningen avvisas av Migrationsverket med omedelbar verkställighet (8 kap. 21 §).

En utlänning som har avvisats eller utvisats ska lämna landet självant. Ett beslut om avvisning eller utvisning som inte innehåller någon tidsfrist för frivillig avresa ska verkställas snarast möjligt. Om ett beslut om avvisning eller utvisning innehåller en tidsfrist för frivillig avresa ska utlänningen lämna landet senast när tidsfristen löper ut. Om utlänningen inte lämnat landet när tidsfristen löpt ut eller om beslutet om tidsfrist för frivillig avresa upphävs, ska beslutet om avvisning eller utvisning verkställas snarast möjligt därefter (12 kap. 15 §).

Huvudregeln är att det är Migrationsverket som verkställer avvisnings- och utvisningsbeslut. Polismyndigheten verkställer dock sina egna beslut om avvisning och allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott. Migrationsverket kan även lämna över ett avvisnings- eller utvisningsärende för verkställighet till Polismyndigheten, om den som

ska avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan Polismyndighetens medverkan. Ett överlämnande till Polismyndigheten kan också ske om det kan antas att tvångsåtgärder kommer att behövas för att verkställa beslutet. Säkerhetspolisen ska verkställa beslut om avvisning eller utvisning i säkerhetsärenden. Migrationsverket eller den domstol som avgör ärendet får dock i beslutet om avvisning eller utvisning bestämma att en annan myndighet ska sköta verkställigheten. Som ett led i förfarandet att avlägsna en utlänning ur landet får berörda myndigheter ta utlänningen i förvar eller ställa honom eller henne under uppsikt (12 kap. 14 §).

Ett beslut om avvisning eller utvisning får aldrig verkställas till ett land om det finns skäligen anledning att anta att utlänningen där skulle vara i fara att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, eller om utlänningen inte är skyddad i det landet mot att sändas vidare till ett land där utlänningen skulle vara i sådan fara (12 kap. 1 §). Ett beslut om avvisning eller utvisning får som huvudregel inte heller verkställas till ett land om utlänningen riskerar att utsättas för förföljelse i landet eller om utlänningen inte är skyddad i det landet mot att sändas vidare till ett land där utlänningen löper risk för förföljelse (12 kap. 2 §).

I samband med att ett beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas har Migrationsverket en skyldighet att självständigt pröva om det föreligger verkställighetshinder enligt 12 kap. 1, 2 eller 3 §, om det finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningen och om det finns medicinska hinder eller någon annan särskild anledning till att beslutet inte bör verkställas. I ett sådant fall får Migrationsverket bevilja utlänningen tillfälligt eller permanent uppehållstillstånd. Migrationsverket får också fatta beslut om inhibition av avvisnings- eller utvisningsbeslutet (12 kap. 18 §).

En utlänning har också möjlighet att få en ny prövning av sin ansökan om uppehållstillstånd om utlänningen åberopar nya omständigheter som kan antas utgöra ett bestående sådant verkställighetshinder som avses i 12 kap. 1, 2 eller 3 § och dessa omständigheter inte kunnat åberopas tidigare eller utlänningen visar giltig ursäkt för att inte ha åberopat omständigheterna tidigare. Beslutet om avvisning eller utvisning får inte verkställas innan Migrationsverket har avgjort frågan om ny prövning ska ske eller, om ny prövning beviljas, innan frågan om uppehållstillstånd har avgjorts genom ett beslut som har fått laga kraft (12 kap. 19 §).

3 Ändrade regler om upphörande av bistånd

3.1 Behovet av en förändring

Till följd av bl.a. flera pågående allvarliga konflikter i omvärlden är antalet asylsökande som söker sig till Sverige sedan en tid rekordhög. I

EU är Sverige ett av de länder som under senare tid tagit emot flest asylsökande per capita. Utmaningarna för det svenska asylsystemet är därför mycket stora. Mot denna bakgrund har regeringen, Moderaterna, Centerpartiet, Folkpartiet liberalerna (numera Liberalerna) och Kristdemokraterna enats kring nödvändiga insatser för att säkra förmågan i det svenska mottagandet av asylsökande och stärka etableringen av nyanlända.

Utifrån de beskrivna förändrade omständigheterna när det gäller påfrestningarna på det svenska asylsystemet är det nödvändigt att vidta flera åtgärder. En sådan åtgärd är att göra förändringar som syftar till att skapa utrymme för fler asylsökande på anläggningsboende.

Som framgår i avsnitt 2.1 har en utlänning som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas inte rätt till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. I övrigt gäller alltså, även när det finns ett beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft, att rätten till bistånd upphör först när utlänningen lämnar landet.

Enligt uppgift från Migrationsverket är för närvarande omkring 10 000 personer med avvisnings- eller utvisningsbeslut som fått laga kraft inskrivna i mottagningssystemet och har rätt till bistånd. Det råder en stor brist på boendeplatser i anläggningsboendena och det finns också i övrigt ett angeläget behov av att frigöra resurser i mottagningssystemet. Mot den bakgrunden ingår som en del av den överenskomna insatsen som ska skapa utrymme för fler asylsökande på anläggningsboende att det bör ske förändringar av reglerna för när biståndet enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ska upphöra när det gäller vuxna personer utan barn. Av Migrationsverkets statistik framgår att av de omkring 10 000 personer som är kvar i mottagningssystemet trots att de har ett beslut om avvisning eller utvisning som har fått laga kraft, så är det ungefär 4 900 vuxna personer som inte bor tillsammans med barn under 18 år. Av dessa bor omkring 1 900 personer på ett anläggningsboende.

3.2 Rätten till bistånd ska som huvudregel upphöra vid laga kraft

Förslag: Rätten till bistånd för vuxna utlänningar som inte bor tillsammans med ett barn under 18 år ska som huvudregel upphöra när beslutet om avvisning eller utvisning får laga kraft eller inom en viss tid därefter.

För utlänningar som har fått ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa ska biståndet upphöra senast när tidsfristen löper ut. För utlänningar som inte har fått ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa ska biståndet upphöra när beslutet om avvisning eller utvisning får laga kraft.

Rätten till bistånd ska dock inte upphöra om beslutet om avvisning eller utvisning inte får verkställas när tidsfristen för frivillig avresa löper ut till följd av att Migrationsverket eller en domstol har beslutat om inhibition eller har beviljat ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen. Rätten till bistånd ska då i stället upphöra en vecka

efter det att avvisnings- eller utvisningsbeslutet på nytt blir verkställbart.

Rätten till bistånd ska inte upphöra om det är uppenbart oskäligt.

Skälen för förslaget: Som framgår av avsnitt 3.1 finns det ett stort behov av att frigöra resurser i mottagningssystemet. Det finns också ett behov av att öka incitamentet för dem som har fått ett beslut om avvisning eller utvisning att frivilligt lämna landet. Mot den bakgrunden framstår det som rimligt att tidigarelägga den tidpunkt när rätten till bistånd upphör för vuxna som inte bor tillsammans med ett barn under 18 år. Med en vuxen person som bor tillsammans med ett barn avses en person som bor tillsammans med sina egna barn. Härutöver avses också en vuxen person som bor tillsammans med ett barn och som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe. En rimlig utgångspunkt bör vara att rätten till bistånd upphör vid en tidpunkt som är relaterad till att beslutet om avvisning eller utvisning får laga kraft.

Om ett beslut om avvisning eller utvisning innehåller en tidsfrist för frivillig avresa ska utlännen lämna landet senast när tidsfristen löper ut. Om utlännen inte lämnat landet när tidsfristen löper ut ska beslutet om avvisning eller utvisning verkställas snarast möjligt därefter. I de fall där det finns ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa bör därför rätten till bistånd upphöra när fristen för frivillig avresa löper ut.

Ett beslut om avvisning eller utvisning som inte innehåller någon tidsfrist för frivillig avresa ska verkställas snarast möjligt. I dessa fall bör rätten till bistånd upphöra när beslutet får laga kraft.

En särskild fråga är vad som ska gälla om Migrationsverket eller en domstol beslutar om inhibition i verkställighetsärendet eller beviljar ny prövning enligt 12 kap. 19 § UtIL när tidsfristen för frivillig avresa löper och beslutet om avvisning eller utvisning fortfarande inte är verkställbart när tidsfristen löper ut. I den situationen framstår det som mest rimligt att anse att rätten till bistånd i stället ska upphöra en vecka efter det att avvisnings- eller utvisningsbeslutet eventuellt blir verkställbart på nytt.

I undantagsfall kan omständigheterna vara sådana att det skulle vara uppenbart oskäligt att låta rätten till bistånd upphöra. Det bör därför finnas en möjlighet för Migrationsverket att fatta beslut om att biståndet inte ska upphöra även om förutsättningarna för upphörande är uppfyllda. Det handlar om vissa situationer där utlännen inte kan utvisas eller avvisas. Till exempel kan det anses vara uppenbart oskäligt att låta rätten till bistånd upphöra när verkställighet inte kan ske trots att utlännen har visat att han eller hon fullt ut har verkat för att verkställighet ska kunna ske. Så kan också vara fallet om verkställighet inte kan ske på grund av allvarlig sjukdom av tillfällig karaktär. Den typen av omständigheter kan också utgöra grund för beslut om inhibition.

3.3 Återinträde i rätten till bistånd

Förslag: Om rätten till bistånd har upphört och Migrationsverket eller en domstol därefter beslutar om inhibition i verkställighetsärendet eller beviljar ny prövning enligt 12 kap. 19 §

utlänningslagen ska utlänningsbeslutet efter anmälan till Migrationsverket åter ha rätt till bistånd. Blir utlänningsbeslutet om avvisning eller utvisning på nytt verkställbart upphör rätten till bistånd en vecka efter den tidpunkten. Undantag ska få göras om det är uppenbart oskäligt.

Skälen för förslaget: I de fall rätten till bistånd upphört med tillämpning av de regler som föreslås i avsnitt 3.2 och Migrationsverket eller en domstol därefter beslutar om inhibition i verkställighetsärendet eller beviljar ny prövning enligt 12 kap. 19 § UtL är det rimligt att utlänningsbeslutet efter anmälan till Migrationsverket åter får rätten till bistånd. Om avvisnings- eller utvisningsbeslutet på nytt blir verkställbart bör rätten till bistånd upphöra. Eftersom utlänningsbeslutet kan behöva viss tid för att förbereda utresan bör rätten upphöra en vecka efter det att hindret mot verkställighet upphör. Även i dessa fall bör det finnas en ventil som innebär att rätten till bistånd inte upphör om det skulle vara uppenbart oskäligt.

4 Ekonomiska konsekvenser

Bedömning: Förslaget i promemorian bedöms leda till kostnadsbesparingar för staten. Eventuella merkostnader för de allmänna förvaltningsdomstolarna bör kunna hanteras inom befintliga ramar.

Skälen för bedömningen: Förslaget innebär att rätten till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. kommer att upphöra tidigare än enligt nuvarande regler för vissa utlänningsbeslut. Förslaget bedöms således medföra kostnadsbesparingar för staten genom att anslaget 1.2 under utgiftsområde 8 (ersättningar och bostadskostnader) belastas i mindre utsträckning. Förslaget kan också förväntas medföra minskade kostnader för verkställighet genom att incitamentet ökar för utlänningsbeslut att frivilligt lämna landet efter att de fått slutgiltigt avslag på sina ansökningar om uppehållstillstånd.

Förslaget bedöms inte medföra ökade kostnader för kommunerna och landstingen.

Förslaget kan leda till en viss ökning av antalet mål hos de allmänna förvaltningsdomstolarna till följd av att Migrationsverket kommer att fatta fler överklagbara beslut om upphörande av bistånd. Ökningen bedöms dock bli av mindre omfattning och bör kunna hanteras av domstolarna inom befintliga anslagsramar.

5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag och bedömning: Lagändringen ska träda i kraft den 1 juni 2016. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.
--

Skälen för förslaget och bedömningen: Lagändringen bör träda i kraft så snart som möjligt. Lagändringen föreslås därför träda i kraft den 1 juni 2016. Det bedöms inte finnas behov av några övergångsbestämmelser.

6 Författningskommentar

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

11 § Rätten till bistånd upphör

1. när uppehållstillstånd ges utom i fall som avses i 1 § första stycket 2 samt 8 § andra och tredje stycket, eller
2. när utlännningen lämnar landet.

För en vuxen utlännning som inte bor tillsammans med ett barn under 18 år upphör rätten till bistånd, om det inte är uppenbart oskäligt, i stället senast

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

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

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om när rätten till bistånd upphör. Övervägandena finns i avsnitt 3.2.

Av *andra stycket*, som är nytt, framgår att rätten till bistånd upphör för en vuxen utlännning som inte bor tillsammans med ett barn under 18 år när beslutet om avvisning eller utvisning får laga kraft eller en viss tid därefter. Med en vuxen person som bor tillsammans med ett barn avses en person som bor tillsammans med sina egna barn. Härutöver avses också en vuxen person som bor tillsammans med ett barn och som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe. Om avvisnings- eller utvisningsbeslutet innehåller en tidsfrist för frivillig avresa upphör rätten till bistånd senast när tidsfristen löper ut. Om någon tidsfrist för frivillig avresa inte har bestämts upphör rätten till bistånd i stället när beslutet om avvisning eller utvisning får laga kraft. Att biståndet under alla förhållanden upphör när utlännningen lämnar landet framgår av första stycket.

Rätten till bistånd ska dock inte upphöra om det är uppenbart oskäligt. Det handlar om vissa situationer där utlänningen inte kan utvisas eller avvisas. Till exempel kan det anses vara uppenbart oskäligt att låta rätten till bistånd upphöra när verkställighet inte kan ske trots att utlänningen har visat att han eller hon fullt ut har verkat för att verkställighet ska kunna ske. Så kan också vara fallet om verkställighet inte kan ske på grund av allvarlig sjukdom av tillfällig karaktär. Den typen av omständigheter kan också utgöra grund för beslut om inhibition.

Av *tredje stycket*, som är nytt, framgår att rätten till bistånd inte upphör när den tidsfrist som anges i andra stycket 1 löper ut, om beslutet om avvisning eller utvisning då inte får verkställas till följd av att Migrationsverket eller domstol har fattat beslut om inhibition eller har beviljat ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen (2005:716). Rätten till bistånd upphör i dessa fall i stället en vecka efter det att avvisnings- eller utvisningsbeslutet på nytt blir verkställbart.

Rätten till bistånd ska dock på samma sätt som enligt andra stycket inte upphöra om det är uppenbart oskäligt.

11 a § Om rätten till bistånd har upphört enligt 11 § andra eller tredje stycket och Migrationsverket eller en domstol därefter beslutar om inhibition i verkställighetsärendet eller beviljar ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen (2005:716), har utlänningen efter anmälan till Migrationsverket åter rätt till bistånd enligt denna lag. Blir beslutet om avvisning eller utvisning på nytt verkställbart upphör rätten till bistånd, om det inte är uppenbart oskäligt, en vecka efter den tidpunkten.

Paragrafen, som är ny, innebär att en utlänning vars rätt till bistånd har upphört under vissa omständigheter åter kan få rätt till bistånd. Övervägandena finns i avsnitt 3.3.

Om rätten till bistånd upphört enligt 11 § andra eller tredje stycket och Migrationsverket eller en domstol därefter beslutar om inhibition eller beviljar ny prövning ska utlänningen efter anmälan till Migrationsverket åter ha rätt till bistånd. Om utlänningens avvisnings- eller utvisningsbeslut på nytt blir verkställbart upphör rätten till bistånd en vecka efter den tidpunkten. Om det är uppenbart oskäligt kan rätten till bistånd bestå under en längre tid. När det gäller vilka omständigheter som kan medföra att det är uppenbart oskäligt att låta ett beslut om bistånd upphöra, se kommentaren till 11 § andra stycket.