



Kommittédirektiv

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 ersättningsystem 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 mottagningscenter 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 mottagningssystemet. 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 mottagningsystemet. 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 boendebestand. 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 påtalar 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 utlänningar 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, utlänningar 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 utlänningar 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 utlänningen 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 utlänningar 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 flyktingmottagandet, 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. mottagandenedirektivet (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 paktens. 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)