

Lagrådsremiss

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

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 3 mars 2016

Morgan Johansson

Mattias Larsson
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Regeringen föreslår att rätten till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. som regel ska upphöra för vuxna utlänningar som inte bor tillsammans med 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. 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. 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 ett beslut om inhibition eller ny prövning fattas efter att rätten till bistånd upphört har utlänningen åter rätt till bistånd. Rätten upphör en vecka efter det att avvisnings- eller utvisningsbeslutet på nytt blir verkställbart.

Om det är uppenbart oskäligt ska rätten till bistånd inte upphöra.

Förslagen i lagrådsremissen bygger på en överenskommelse mellan regeringen och Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2016.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.....	4
3	Ärendet och dess beredning	6
4	Gällande regler om rätt till bistånd för asylsökande	6
4.1	Bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.	6
4.2	Verkställighet och ny prövning	7
5	Ändrade regler om upphörande av bistånd	8
5.1	Behovet av en förändring	8
5.2	Rätten till bistånd ska som huvudregel upphöra vid laga kraft.....	9
5.3	Återinträde i rätten till bistånd.....	13
5.4	Konsekvenser	14
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	15
7	Författningskommentar	16
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Ändring av bestämmelserna om rätt till bistånd i lagen om mottagande av asylsökande m.fl.....	18
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	19
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser	21

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

2 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 utlänningen lämnar landet.

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

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

2. när beslutet om avvísning 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 avvísning 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 avvísning eller utvisning på nytt

¹ Senaste lydelse 1995:558.

blir verkställbart.

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 juli 2016.

3 Ärendet och dess beredning

Till följd av bl.a. flera allvarliga konflikter i omvärlden har antalet asylsökande som sökt sig till Sverige under 2015 varit rekordhögt. 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 enades regeringen, Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna i oktober 2015 om vissa nödvändiga insatser för att säkra förmågan i det svenska mottagandet av asylsökande och stärka etableringen av nyanlända. En sådan åtgärd var att göra förändringar som syftar till att skapa utrymme för fler asylsökande på anläggningsboenden.

Inom Justitiedepartementet har därför promemorian Ändring av bestämmelserna om rätt till bistånd i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. utarbetats. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning över remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (Ju 2015/09954/L7).

4 Gällande regler om rätt till bistånd för asylsökande

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

Enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. har sådana utlänningar rätt till visst bistånd som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flyktig eller annan skyddsbehövande, har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd eller har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas (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, dagersättning och särskilt bidrag (13 §). Migrationsverket får helt eller delvis sätta ned dagersättningen i vissa situationer. Nedsättning får bl.a. göras om en utlänning utan giltigt skäl vägrar att medverka till en åtgärd som är nödvändig för att ett beslut om avvisning eller utvisning ska kunna verkställas (10 §).

4.2 Verkställighet och ny prövning

Enligt utlänningslagen (2005:716) ska ett beslut om avvisning eller utvisning normalt innehålla en tidsfrist som utläningen frivilligt ska lämna landet inom (tidsfrist för frivillig avresa). Tidsfristen ska bestämmas till två veckor om utläningen avvisas och till fyra veckor om utläningen 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 utläningen avviker, om utläningen utgör en risk för allmän ordning och säkerhet eller om utläningen avvisas av Migrationsverket med omedelbar verkställighet (8 kap. 21 §).

En utläning som har avvisats eller utvisats ska lämna landet självmant. 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 utläningen lämna landet senast när tidsfristen löper ut. Om utläningen inte lämnat landet när tidsfristen löpt ut eller om beslutet om tidsfrist för frivillig avresa upphävts, 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. Som ett led i förfarandet att avlägsna en utläning ur landet får berörda myndigheter ta utläningen 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 skälig anledning att anta att utläningen 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 utläningen inte är skyddad i det landet mot att sändas vidare till ett land där utläningen skulle vara i sådan fara (12 kap. 1 §). Ett beslut om avvisning eller utvisning får som huvudregel inte heller verkställas till ett land om utläningen riskerar att utsättas för förföljelse i landet eller om utläningen inte är skyddad i det landet mot att sändas vidare till ett land där utläningen löper risk för förföljelse (12 kap. 2 §).

I samband med att ett beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas har Migrationsverket en skyldighet att självmant pröva om det finns 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 utläningen och om det finns medicinska hinder eller någon annan särskild anledning till att beslutet inte bör verkställas. I ett sådant fall får Migrationsverket bevilja utläningen 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 han eller hon återopar nya omständigheter som kan antas utgöra ett bestående sådant verkställighetshinder som avses i 12 kap. 1, 2 eller 3 § och dessa omständigheter inte kunnat återopas tidigare eller han eller hon visar giltig ursäkt för att inte ha återopat omständigheterna tidigare. Beslutet om avvisning eller utvisning får inte verkställas innan Migrationsverket har avgjort frågan om ny prövning ska göras eller, om ny prövning beviljas, innan frågan om uppehållstillstånd har avgjorts genom ett beslut som har fått laga kraft (12 kap. 19 §).

5 Ändrade regler om upphörande av bistånd

5.1 Behovet av en förändring

Regeringens bedömning: I syfte att skapa utrymme för fler asylsökande på anläggningsboenden behövs förändringar av reglerna om när rätten till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ska upphöra.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser antingen instämmer i promemorians bedömning eller lämnar den utan invändning. *Diskrimineringsombudsmannen* och *Forum – idéburna organisationer med social inriktning* anser att alternativa lösningar till promemorians förslag bör utredas. *Sveriges advokatsamfund* och *Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar* anser att en analys bör göras av orsaken till att personer som har ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning bor kvar i anläggningsboende.

Skälen för regeringens bedömning: Som beskrivs i avsnitt 3 innebär de förändrade omständigheterna när det gäller påfrestningarna på det svenska asylsystemet att det är nödvändigt att vidta åtgärder. En sådan åtgärd är att göra förändringar som syftar till att skapa utrymme för fler asylsökande på anläggningsboenden.

Som framgår i avsnitt 4.1 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 att rätten till bistånd upphör först när utlänningen lämnar landet, även när det finns ett beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft.

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.

Av Migrationsverkets statistik framgår att av de omkring 10 000 personer som är kvar i mottagningssystemet trots att de har ett beslut om avvísning 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.

Mot den beskrivna bakgrunden bör det ske förändringar av reglerna för när biståndet enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ska upphöra när det gäller vuxna personer utan barn. Självklart måste förändringarna utformas så att det säkerställs att den som har en sådan orsak att stanna i landet att han eller hon kan få en fortsatt eller ny prövning av skyddsbehovet enligt utlänningslagen också har möjlighet att få bistånd. Även i övrigt bör regelverket ta hänsyn till att det ibland kan finnas andra acceptabla skäl till att en utlänning bor kvar i ett anläggningsboende efter att ett beslut om avvísning eller utvisning fått laga kraft. Med en sådan utformning av regelverket bedömer regeringen att det inte i detta lagstiftningsärende behövs någon ytterligare utredning av orsakerna till att personer med lagakraftvunnet beslut om avvísning eller utvisning bor kvar i anläggningsboende.

I avsnitt 5.2 och 5.3 föreslår regeringen vilka förändringar som nu bör göras för att uppnå syftet att skapa utrymme för fler asylsökande på anläggningsboenden. Som bl.a. *Diskrimineringsombudsmannen* framför kan det givetvis vid sidan av dessa förslag till åtgärder finnas andra verkningfulla åtgärder som skulle kunna bidra till att frigöra fler platser på anläggningsboenden.

5.2 Rätten till bistånd ska som huvudregel upphöra vid laga kraft

Regeringens förslag: Rätten till bistånd för vuxna utlänningar som inte bor tillsammans med ett eget barn under 18 år eller ett barn under 18 år för vilket han eller hon får anses ha trätt i föräldrarnas ställe ska som huvudregel upphöra när beslutet om avvísning 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 avvísning eller utvisning får laga kraft.

Rätten till bistånd ska dock inte upphöra om beslutet om avvísning 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 avvísnings- eller utvisningsbeslutet på nytt blir verkställbart.

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

Promemorians förslag överensstämmer i sak med regeringens. Promemorians förslag innehåller dock inte någon utveckling av uttrycket ”bor tillsammans med ett barn under 18 år”.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, däribland *Migrationsverket*, *Polismyndigheten* och *Sveriges Kommuner och Landsting* är positiva till förslaget. *Diskrimineringsombudsmannen*, *Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar*, *Flyktinggruppernas riksråd (FARR)*, *Forum – idéburna organisationer med social inriktning* och *Sveriges Kristna Råd* avstyrker dock förslaget. Beträffande förslagets utformning anser *Migrationsverket*, *Riksdagens ombudsmän* och *Förvaltningsrätten i Malmö* att det av lagtexten uttryckligen bör framgå vad som avses med att bo tillsammans med ett barn under 18 år.

Sveriges Advokatsamfund och *Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar* anser att den föreslagna tidpunkten för när biståndet ska upphöra är så snäv att även utläningar som medverkar under verkställighetsprocessen riskerar att få rätten till bistånd indragen. Samfundet förordar även att reglerna baseras på hushållsgemenskap i stället för barnets ålder.

Riksdagens ombudsmän efterfrågar ytterligare utveckling av vilka omständigheter som innebär att det är uppenbart oskäligt att biståndet upphör.

Migrationsverket och *Kammarrätten i Stockholm* anser att det bör tas ställning till om de föreslagna reglerna ska påverka rätten till ersättning enligt 11 kap. 13 § utlänningslagen för personer som hålls i s.k. verkställighetsförvar. Verket anser också att det bör övervägas om rätten till bistånd i stället ska upphöra omedelbart alternativt efter en vecka när det handlar om beslut som får verkställas omedelbart.

Kammarrätten i Stockholm påpekar att det finns andra situationer då ett beslut om avvisning eller utvisning inte får verkställas än de som enligt lagtexten medför att rätten till ersättning kvarstår. Domstolen efterfrågar även en analys av anledningen till att den bestämmelse som anger att rätten till bistånd inte ska upphöra om det fattats ett beslut om inhibition eller ny prövning endast gäller de fall där avlägsnandebeslutet varit förenat med en tidsfrist för frivillig avresa.

Migrationsverket anser att det vid sidan av förslagen i promemorian finns ett behov av att överväga ett antal andra ändringar i lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Skälen för regeringens förslag

Rätten till bistånd bör upphöra tidigare för vuxna utan barn

Som framgår av avsnitt 5.1 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 enligt promemorian en person som bor tillsammans med sina egna barn eller med ett barn som han eller hon har ansvar för genom att ha trätt i föräldrarnas ställe. Som *Migrationsverket*, *Riksdagens ombudsmän* och *Förvaltningsrätten i Malmö* påpekar bör dessa förutsättningar framgå av lagtexten. Regeringen ser inte någon anledning att, som *Sveriges Advokatsamfund*

föreslår, utvidga undantaget till att gälla även vuxna som har hushållsgemenskap med sina vuxna barn över 18 år.

När ska rätten till bistånd upphöra?

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. Enligt regeringens mening bör detta gälla även i de fall då avvisnings- eller utvisningsbeslutet får verkställas omedelbart. Att rätten till bistånd upphör först i samband med att beslutet får laga kraft hindrar dock inte att Migrationsverket tillgodoser behovet av att frigöra platser i anläggningsboendena genom att verka för att avvisnings- eller utvisningsbeslutet verkställs innan det fått laga kraft.

Om ett beslut om avvisning eller utvisning innehåller en tidsfrist för frivillig avresa, ska utlännningen lämna landet senast när tidsfristen löper ut. Om utlännningen 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, som det föreslås i promemorian, 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.

Sveriges advokatsamfund och Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar anser att den föreslagna tidpunkten för när biståndet ska upphöra är så snäv att även utlännningar som medverkar till verkställighet riskerar att få lämna anläggningsboendet. Avsikten med förslaget är dock inte att rätten till bistånd ska upphöra för den som avser att respektera ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Som framgår i det följande föreslår regeringen att det ska finnas en ventil som innebär att rätten till bistånd inte ska upphöra om det skulle vara uppenbart oskäligt. Migrationsverket har vidare om det finns särskilda skäl möjlighet att enligt 8 kap. 21 § första stycket utlänningslagen förlänga tidsfristen för frivillig avresa med följderna att rätten till bistånd förlängs.

Vad ska gälla vid ny prövning och inhibition?

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 § utlänningslagen 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 lämpligt, vilket föreslås i promemorian, att rätten till bistånd i stället ska upphöra en vecka efter det att avvisnings- eller utvisningsbeslutet eventuellt blir verkställbart på nytt. Som *Kammarrätten i Stockholm* anför finns det även andra situationer då ett beslut om avvisning eller utvisning inte får verkställas. Det gäller t.ex. tiden mellan en utlänningsansökan om ny prövning och Migrationsverkets beslut i frågan om ny prövning ska beviljas. Regeringen anser dock inte att varje situation då verkställighet inte får ske ska medföra att rätten till bistånd kvarstår. Exempelvis bör en utsiktslös ansökan om ny prövning inte hindra att rätten till bistånd upphör. Den som däremot beviljas en ny prövning har

haft viss substans i sin ansökan och det är då också rimligt att rätten till bistånd inte upphör.

Av 12 kap. 8 a § första stycket utlänningslagen framgår att om en utlänning har ansökt om uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande, får ett beslut om avvisning eller utvisning inte verkställas innan ansökan har prövats och då avslagits genom ett beslut som fått laga kraft eller innan ett beslut att avvisa ansökan har fått laga kraft. Rätten till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. följer av ansökan om asyl och är inte beroende av om det finns ett tidigare beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft. En utlänning vars ansökan om asyl inte är avgjord genom ett beslut som fått laga kraft kommer således inte att förlora rätten till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Detta gäller även om utlänningen omfattas av 12 kap. 19 a § tredje stycket utlänningslagen, dvs. av allmän domstol har utvisats på grund av brott.

Som *Kammarrätten i Stockholm* påpekar gäller den föreslagna bestämmelsen att rätten till bistånd inte ska upphöra om det fattas beslut om inhibition eller ny prövning endast de fall där beslutet om avvisning eller utvisning förenats med en tidsfrist för frivillig avresa. Eftersom rätten till bistånd upphör i samband med laga kraft när beslutet om avvisning eller utvisning inte är förenat med en frist för frivillig avresa har alltså rätten till bistånd i dessa fall redan upphört när ett eventuellt beslut om inhibition eller beviljande av ny prövning fattas. I dessa fall blir det i stället fråga om återinträde i rätten till bistånd (se avsnitt 5.3).

Rätten till bistånd ska inte upphöra om det är uppenbart oskäligt

I undantagsfall kan omständigheterna vara sådana att det skulle vara uppenbart oskäligt att låta rätten till bistånd upphöra. Det bör därför, som föreslås i promemorian, finnas en möjlighet för Migrationsverket att fatta beslut om att biståndet inte ska upphöra även om förutsättningarna för detta är uppfyllda. 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.

Som *Riksdagens ombudsmän* är inne på kan även andra omständigheter än de nu nämnda efter en bedömning i det enskilda fallet innebära att det anses uppenbart oskäligt att låta rätten till bistånd upphöra. Det är inte möjligt att inom ramen för detta lagstiftningsärende uttömmande ange vilka omständigheter som skulle kunna ligga till grund för en sådan bedömning. Kravet på att det ska vara uppenbart oskäligt innebär dock att det måste handla om starka skäl och att möjligheten till undantag ska tillämpas restriktivt. Det är naturligt att bedömningen av vilka omständigheter som kan medföra att det är uppenbart oskäligt att låta rätten till bistånd upphöra får utvecklas närmare i rättspraxis.

Förhållandet till utlänningslagen

De föreslagna reglerna påverkar inte den rätt till dagersättning och särskilt bidrag som utlänningslag i förvar har enligt 11 kap. 13 § utlänningslagen. Rätten till dagersättning och särskilt bidrag enligt 11 kap. 13 § utlänningslagen har sin grund i att utlänningslag hålls i förvar och förutsätter inte att utlänningslag omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Utlänningslag som hålls i förvar, inklusive personer i s.k. verkställighetsförvar, kommer att ha rätt till den ersättning som avses i 11 kap. 13 § utlänningslagen, även om rätten till bistånd upphört enligt de bestämmelser som föreslås i denna lagrådsremiss.

Behovet av andra förändringar i lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Migrationsverket föreslår att ett antal ändringar, som inte är en konsekvens av promemorians förslag, görs i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Syftet med förslagen i denna lagrådsremiss är att fler asylsökande ska kunna beredas plats i anläggningsboenden och att öka incitamentet till frivilligt återvändande. Något underlag för att nu överväga mer övergripande förändringar i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. finns inte. Regeringen kan dock komma att återkomma till dessa frågor i annat sammanhang.

5.3 Återinträde i rätten till bistånd

Regeringens 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 utlänningslag efter anmälan till Migrationsverket åter ha rätt till bistånd. Blir utlänningslag beslut 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.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser kommenterar inte förslaget särskilt. *Flyktinggruppernas och asylkommittéernas riksråd (FARR)* anser att en vuxen person som upptar boende med barn under 18 år efter att rätten till bistånd upphört ska återinträda i rätt till bistånd.

Skälen för regeringens förslag: I de fall rätten till bistånd upphört med tillämpning av de regler som föreslås i avsnitt 5.2 och Migrationsverket eller en domstol därefter beslutar om inhibition i verkställighetsärendet eller beviljar ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen bör, som föreslås i promemorian, utlänningslag efter anmälan till Migrationsverket återfå rätten till bistånd. Det förhållandet att utlänningslag efter att rätten till bistånd upphört får barn och således har ansvar för ett barn under 18 år bör inte automatiskt utgöra grund för återinträde i rätten till bistånd. Detta förhållande får i stället beaktas inom ramen för prövningen av verkställighetsfrågan. Om de nya

omständigheterna leder till att inhibition beslutas har utlännigen som framgår ovan åter rätt till bistånd.

Om avvísings- eller utvisningsbeslutet på nytt blir verkställbart bör rätten till bistånd upphöra. Eftersom utlännigen 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 ska upphöra om det skulle vara uppenbart oskäligt.

5.4 Konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslaget bedöms leda till kostnadsbesparingar för staten. Förslaget bedöms inte nu leda till några nämnvärda kostnader för kommunerna. Eventuella merkostnader för de allmänna förvaltningsdomstolarna bör kunna hanteras inom befintliga ramar.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, däribland *Sveriges advokatsamfund* och *Diskrimineringsombudsmannen* anser att det är oklart vilka konsekvenser förslaget kommer att medföra och ifrågasätter om det kommer att leda till att fler personer lämnar landet. *Migrationsverket* och *Flyktinggruppernas riksråd (FARR)*, anser att förslaget riskerar att medföra att fler människor går under jorden. *Förvaltningsrätten i Göteborg* och *Migrationsverket* efterlyser en diskussion av vilken rätt till bistånd som kvarstår för en utlännigen som inte längre har rätt till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. *Socialstyrelsen* och *Sveriges Kommuner och Landsting* anför att kommunernas kostnader för akuta insatser enligt socialtjänstlagen kan komma att öka. *Riksdagens ombudsmän* och *Migrationsverket* påpekar att fler överklagbara beslut om ersättning kommer att fattas av Migrationsverket. *Svenska Röda Korset* och *Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar* anser att förslaget kommer att innebära en större belastning på de idéburna organisationerna. *Domstolsverket* anser att förslaget kan innebära ökade kostnader för domstolarna med anledning av fler mål om ny prövning och anser liksom *Örebro universitet* att förslagets konsekvenser bör utvärderas efter en viss tid.

Skälen för regeringens bedömning: Förslagen i lagrådsremissen innebär att rätten till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. kommer att upphöra tidigare än enligt nuvarande regler för vissa utlännigen. Förutom att förslaget bedöms medföra fler platser i anläggningsboenden för asylsökande, bedöms det medföra kostnadsbesparingar för staten genom att anslaget 1.2 Ersättningar och bostadskostnader under utgiftsområde 8 Migration belastas i mindre utsträckning. Förslaget förväntas också medföra minskade kostnader för verkställighet, genom att incitamentet ökar för utlännigen att frivilligt lämna landet efter att de fått slutgiltigt avslag på sina ansökningar om uppehållstillstånd.

När det gäller frågan om rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) för en utlänning som inte längre har rätt till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. måste det bedömas i det enskilda fallet om det finns rätt till bistånd. I praxis finns exempel från kammarrätter på att utlänningar med ett beslut om avvísning som fått laga kraft, i frånvaro av formella hinder mot verkställighet av beslutet, inte ansetts ha rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (se t.ex. Kammarrätten i Göteborgs dom den 20 maj 2009 i mål nr 1007-09 och Kammarrätten i Jönköpings dom den 14 januari 2008 i mål nr 3594-07 och 3595-07). Däremot saknas ett tydligt avgörande från Högsta Förvaltningsdomstolen på nu aktuellt område. Nämnas kan att det i socialtjänstlagen även finns en rätt till nödhjälp som kan aktualiseras för den som saknar tillstånd att vara i landet. Förslagen bedöms mot denna bakgrund inte nu medföra några nämnvärda kostnader för kommunerna. Det kan dock inte med säkerhet förutses på vilket sätt praxis kommer att utvecklas, varför regeringen avser att noga följa konsekvenserna för kommunerna.

Förslagen bedöms inte medföra ökade kostnader för landstingen.

Förslaget kan leda till en viss ökning av antalet mål hos de allmänna förvaltningsdomstolarna till följd av att Migrationsverket, som *Riksdagens ombudsmän* påpekar, kommer att fatta fler överklagbara beslut om upphörande av bistånd. Såsom *Domstolsverket* anför kan förslaget möjligen också leda till en ökning av antalet mål hos de allmänna förvaltningsdomstolarna om ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen. Ökningen bedöms dock bli av mindre omfattning och bedöms kunna hanteras av domstolarna inom befintliga anslagsramar.

Trots att ett av syftena med förslaget är att skapa ett incitament för frivilligt återvändande, kan det inte uteslutas att en del av de personer som förlorar rätten till bistånd i stället för att lämna landet lever kvar i Sverige och blir svårare för myndigheterna att nå. Samtidigt ska det beaktas att det råder en akut brist på boendeplatser i anläggningsboendena och att det primära syftet med de föreslagna reglerna är att frigöra fler sådana platser. Det är dock naturligt att det görs en löpande uppföljning av förslagets konsekvenser för det allmänna.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringen ska träda i kraft den 1 juli 2016.

Regeringens bedömning: Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar* anser att det för tydlighets skull bör anges om de föreslagna reglerna även ska gälla personer som har fått ett lagakraftvunnet beslut om avvísning eller utvisning innan reglerna träder i kraft.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Lagändringen bör träda i kraft så snart som möjligt. Lagändringen föreslås därför träda i kraft den 1 juli 2016. Enligt regeringens mening är det lämpligt att lagändringarna träffar även utlänningar vars beslut om avvisning eller utvisning har fått laga kraft innan de föreslagna reglerna träder i kraft. Det bedöms därför inte finnas behov av några övergångsbestämmelser.

7 Författningskommentar

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

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 utlänningen lämnar landet.

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

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

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

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om när rätten till bistånd upphör. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Av *andra stycket*, som är nytt, framgår att rätten till bistånd upphör för en vuxen utlänning som inte bor tillsammans med ett eget barn under 18 år eller ett barn under 18 år för vilket han eller hon får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, när beslutet om avvisning eller utvisning får laga kraft eller en viss tid därefter. 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 utlänningen lämnar landet framgår av första stycket.

Rätten till bistånd upphör dock inte 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 ett beslut om inhibition. Även andra omständigheter än de nu nämnda kan efter en bedömning i det enskilda fallet innebära att det anses uppenbart oskäligt att låta rätten till bistånd upphöra. Kravet på att det ska vara uppenbart oskäligt innebär dock att undantaget ska tillämpas restriktivt och att det måste handla om starka skäl.

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 en domstol har fattat ett 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 5.3.

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 att rätten till bistånd upphör kan rätten 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.

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

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 efter anmälan 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.

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 §²

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 utlänningslämnar landet.

För en vuxen utlänningslämnar 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 utlänningslämnars 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.

² 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 utlänningsärendet 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.

Förteckning över remissinstanser

Bilaga 3

Följande remissinstanser har inkommit med svar: Riksdagens ombudsmän, Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Malmö, Domstolsverket, Polismyndigheten, Migrationsverket, Socialstyrelsen, Institutionen för juridik, psykologi och socialt arbete vid Örebro universitet, Diskrimineringsombudsmannen, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges advokatsamfund, Svenska sektionen vid Amnesty International, Flyktinggruppernas och asylkommittéernas riksråd – FARR, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar och Sveriges Kristna Råd.

Därutöver har yttranden inkommit från Forum – idéburna organisationer med social inriktning och Svenska Röda Korset.