

Regeringskansliet
Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm

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

(Ert Dnr A2018/00777/I)

Sammanfattning

Migrationsverket har beretts tillfälle att lämna ett yttrande till mottagandeutredningens betänkande *Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande (SOU 2018:22)*.

Det svenska mottagandet av asylsökande har varit under hård press de senaste åren och reformer behövs. Även om mottagandet varit stort ska en reform inte bygga på en extraordinär situation. Det mesta talar för att framtiden för den svenska mottagningen kommer att bygga på färre asylsökande, korta handläggningstider och kortare vistelsetider i mottagningssystemet.

Migrationsverket tillstyrker utredningens alternativa förslag med kompletteringar. Förslaget kan effektivisera asylprocessen och skapa ordning och reda i mottagningssystemet. Beslut kan fattas snabbt och resurser kan koncentreras till de som behöver dem.

Migrationsverket avstyrker utredningens huvudförslag. Ett kommunalt ansvar för mottagandet riskerar att medföra en, för kommun och sökanden, otydlig ordning och en risk för överkapacitet. Förslaget riskerar också att bli kostsamt och kontraproduktivt för den grupp asylsökande som vistas i kommuner och får avslag på sina ansökningar. Antalet asylsökande per kommun kan bli mycket lågt. För de sökande blir det tydligare om man först vid ett besked om bifall på sin asylansökan anvisas en kommunplats.

Migrationsverket förordar att författningsförslagen förtydligas. Verket föreslår bland annat att en mer genomgripande översyn av lagen om mottagande av asylsökande (LMA) görs än vad som föreslås av utredningen. Ändringar och tillägg har gjorts så att LMA är svårtolkad i vissa delar

Migrationsverket förordar att förslagen kring statliga ersättningar till kommuner och landsting utvecklas vidare. Tillit och samverkan mellan aktörer inom mottagning och etablering krävs. Regelverket för transfereringar till kommun och landsting behöver reformeras för att det ska kunna uppnås.

Migrationsverket förordar ytterligare analys av utredningens förslag i förhållande till EU-rätten och internationell rätt inom asylområdet.

Migrationsverket efterfrågar en tydligare barnkonsekvensanalys av förslaget i dess olika delar.

Migrationsverket avstyrker utredningens förslag om individuell social prövning av eget boende. Det kompletterande förslag som lämnats av Regeringskansliet är mer effektivt som ett första steg.

Migrationsverket föreslår att reformer om ett ordnat mottagande också ska inkludera vidarebosättning av kvotflyktingar.

Inledning

Migrationsverket välkomnar det syfte som genomsyrar utredningens två förslag, att förbättra systemen för mottagande av asylsökande och etablering av nyanlända.

Sedan den senaste lagstiftningen om mottagande tillkom har samhället förändrats och de utmaningar vi står inför idag är inte desamma som i början av 1990-talet eller under åren 2012-2017. Migrationsverket anpassade sig då efter rådande förutsättningar och har, tillsammans med andra aktörer i samhället, klarat av att ta emot och hantera det största antalet asylsökande sedan andra världskriget. I efterdyningarna av åren med många asylsökande står det klart att vägen framåt är ett förtydligt ansvar för samtliga de aktörer i samhället som berörs av asyl- och flyktingmottagandet.

När man ska reformera ett system som har gällt i över tjugo år och som ska gälla i decennier framöver behöver det definieras vilka situationer systemet ska kunna hantera. Det är viktigt att ett framtida mottagningssystem är effektivt också med få asylsökande relativt åren 2012-2017 och vid scenarier där en större andel av de sökande inte kommer att erbjudas skydd i Sverige.

Utredningens slutsatser och förslag baseras på ett antagande om ett stort antal inskrivna i mottagningssystemet. Migrationsverkets bedömning är att det inte är sannolikt att vi kommer att se så stort antal asylsökande inom överskådlig tid. Den situation som rådde åren 2012-17 var extraordinär. Migrationsverket är nu i ett läge där en asylansökan kan börja handläggas direkt. Med betydligt färre asylsökande kan dessa placeras i

mottagningssystemet enligt andra kriterier än enbart där det finns anläggningar och lägenheter tillgängliga.

För att något av utredningens två reformförslag ska nå effekt anser Migrationsverket att ändringar och förtydliganden behöver göras.

Migrationsverket tillstyrker utredningens alternativa förslag. Detta mot bakgrund av prognoserna för antalet asylsökande inom överskådlig framtid samt att myndigheten ser att det fortsättningsvis finns skäl att skilja på asylprövnings-, etablerings- och återvändandesfas:

- För de sökande blir det tydligare om man först vid ett besked om bifall anvisas till en kommun. Detta då utgången i asylärendet i många fall är osäker i den initiala fasen av prövningsprocessen.
- För kommunerna är det tydligare att de som tas emot är de som ska bosätta sig i Sverige. De kommunala resurserna kan koncentreras på de som ska stanna.
- En effektiv asylprocess med korta handläggningstider ställer krav på kommunikation mellan prövning och mottagning samt med den asylsökande under de olika stegen. Detta underlättas väsentligt om en organisation är ansvarig för mottagningsdelen.

Författningsförslagen behöver utvecklas för att åstadkomma tydlighet i vad utredningen vill uppnå med en reformering av mottagning och etablering samt för att underlätta tolkningen för de olika aktörer som förutsätts samverka i ett sammanhållet system och göra rätt från början.

Migrationsverket förespråkar generellt sett en mer grundlig analys av hur utredningens förslag i samtliga delar är i överensstämmelse med internationell rätt, inklusive EU-rätten. Detta gäller även hur förslaget påverkar identifiering och hantering av sårbara grupper samt hur grundläggande asylrättsliga principer ska kunna garanteras.

Migrationsverket efterfrågar också en tydligare barnkonsekvensanalys av förslagets delar, inklusive barns rätt till skolgång. Den 1 januari 2020 träder Barnrättslagen i kraft. Enligt artikel 3 i barnkonventionen ska det vid alla åtgärder som rör barn i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Detta gäller vare sig åtgärderna vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. När det är fråga om barn i familj skulle barnens situation i det föreslagna systemet ytterligare kunna utvecklas i förhållande till principen om barnets bästa.

Även om Migrationsverket förordar det alternativa förslaget omfattar detta yttrande Migrationsverkets svar på utredningens båda förslag. Yttrandet följer enligt anvisning de rubriker som inleder utredningens betänkande. Det finns anledning att kommentera båda alternativen eftersom de är sammanlänkade i betänkandet.

Reformer behövs

Utredningen beskriver hur det saknas ett helhetsperspektiv i mottagandet och att några kommuner fått ta ett oproportionerligt stort ansvar i mottagandet av såväl asylsökande som nyanlända flyktingar och skyddsbehövande. Detta på grund av att planeringen och lokaliseringen av verksamheten utgått från var det finns lediga bostäder. Det anförs också att den höga andelen asylsökande som väljer eget boende förstärker den ojämna fördelningen, även om det samtidigt kan föra med sig positiva konsekvenser. Dessutom är ersättningssystemet till kommuner och landsting ineffektivt och betungande.

Migrationsverket ställer sig bakom ett system som sätter individens bästa i fokus samtidigt som det på bästa sätt tillvaratar varje enskild samhällsaktörs förmåga att bidra i mottagandet och till ett snabbt etablerande eller återvändande. Det finns stora samhälleliga vinster att hämta om varje aktör får tydliga förutsättningar och direktiv om samverkan. Det är värt att påpeka att man inte kommer att nå framgång utan gemensamma ansträngningar vilket i sin tur förutsätter att samtliga aktörer accepterar sin del av ansvaret.

Migrationsverket är positivt till att prioritera en reform av möjligheterna till eget boende för asylsökande. Detta även om det kan vara svårt att i ett steg helt komma tillrätta med de negativa konsekvenser som föreligger. En sådan reform skulle kunna bidra till en önskad effekt i form av ett jämnare fördelat mottagande av flyktingar och skyddsbehövande i Sverige och i förlängningen ett mottagandesystem av hög kvalitet med helhetsperspektiv och systemtänk.

Migrationsverket delar utredningens bild att systemet för ersättning till kommuner och landsting har brister och behöver ses över. Det finns långtgående möjligheter att skapa ett system som är enklare, tydligare och mer förutsägbart. För att åstadkomma detta måste utredningens förslag bearbetas ytterligare. Migrationsverket utvecklar sina synpunkter mer i detalj i bilaga till detta yttrande.

Ett system för ordning och reda

Utredningen pekar ut en inriktning för det sammanhållna mottagandet. Den är att koncentrera resurser tidigt i processen och att använda tiden så effektivt som möjligt med individerna i högre grad tillgängliga för myndigheter på ett ankomstcenter. Vidare betonas vikten av att ta tillvara hela samhällets kompetens, rikta insatser utifrån ett etablerings- eller återvändande-perspektiv redan från start. Därutöver anges det som önskvärt att minska behovet av eget boende i mottagandet.

Migrationsverket förespråkar ett system grundat på ordning och reda och vill därvid betona vikten av en tydlig politisk styrning av de val och viktningar som bör göras för att detta ska kunna genomföras.

Ett samlat första möte med Sverige

Utifrån utredningens problembeskrivning och utgångspunkter föreslår utredningen i huvudförslaget att ankomstcenter ska etableras. De skulle möjliggöra en snabb och rättssäker prövning, tydligare styrning samt ordning och reda i mottagandet. På ankomstcentren ska den asylsökande få ett första samlat möte med Sverige och finnas tillgänglig för utredningsinsatser från myndigheterna. På ankomstcentret ska även ärendesortering ske, mot en eventuell anvisning till kommun eller mot ett troligt återvändande.

Migrationsverket ställer sig positivt till inriktningen med ankomstcenter. Det kommer kunna underlätta prövningen av asylärenden. Migrationsverket ser dock att det finns svårigheter i att göra det obligatoriskt att bo på ankomstcentren. Det kan i praktiken bli svårt, och ge fel budskap, att prioritera ned ärenden där den asylsökande väljer att flytta till eget boende under en inledande period. Det bör också finnas en öppning i lagstiftningen för att tillåta eget boende med utgångspunkt i individuella förhållanden, till exempel på grund av hälsoskäl.

Migrationsverket ser också att det är bra att få ett tydligt direktiv att genomföra informationsinsatser och aktiviteter för de sökande. Det kan dock bli svårt att hinna med det paket av informationsinsatser och samtal som ska ske inom 30 dagar. Svårigheter att få fram tolkar - framför allt till mindre språkgrupper - och offentliga biträden kan vara begränsande faktorer. En annan komplicerande faktor är personer med särskilda behov, där det kommer att vara av vikt att identifiera, kartlägga och utreda dessa inför en anvisning till kommun. Att anvisningen i sig ska ske inom en vecka är positivt för kommunen men kan vara svårt att uppnå med kvalitet i förhållande till sökanden. Migrationsverket föreslår en utökning av den tidsfristen.

Anvisningarna kräver mycket samverkan och informationsutbyte mellan bland andra kommunen, Arbetsförmedlingen och Migrationsverket. Migrationsverket tillstyrker att myndigheten får ansvar att besluta om anvisningarna, men Arbetsförmedlingen bör finnas representerat på eller i direkt anslutning till ankomstcentren. Det krävs sekretessbrytande bestämmelser och gemensamma system för att säkerställa att Migrationsverket får adekvat information. Detta för att kunna göra mer kvalificerade anvisningar till kommuner med brist på arbetskraft eller med lämpliga utbildningsplatser oavsett när i processen detta sker. I de fall den sökande inte godtar anvisningen bör det tydliggöras hur detta fortsatt ska hanteras.

Systemet med ankomstboende, anvisningsboende och avresecenter kan medföra flera uppbrott från barnets skola och boende. Detta kräver en noggrann analys av vad som är barnets bästa i förhållande till ankomstcenter och avresecenter. Med upprepade omflyttar finns en risk att de sociala myndigheternas möjlighet att upptäcka och motverka att barn far illa på

olika sätt minskar. Det saknas även en analys av hur den psykosociala miljön kommer att bli för barn inom ramen för huvudförslaget jämfört med att snabbt få en prövning och sedan komma till ett boende i kommun alternativt att återvända.

Ankomstcenter på rätt plats och med rätt förutsättningar

Ankomstcenter är enligt utredningen en viktig komponent i ett framtida mottagande av asylsökande enligt huvudförslaget. Det ska vara center som utformas och lokaliseras för att underlätta att verksamheten bedrivs effektivt. Det innebär stora anläggningar som används under längre tid, med flera aktörer och kompetenser, som ligger i kommuner som är stora nog att ge goda logistiska förutsättningar.

Under hösten 2018 har Migrationsverket påbörjat ett pilotprojekt; Asyl360. Till vissa delar påminner det om utredningens alternativa förslag med effektiv handläggning i kombination med statligt boende. I andra delar påminner det om ambitionshöjningen i huvudförslagens ankomstcenter. Ambitionen med Asyl360 är att hälften av de som ansöker om asyl får sitt beslut inom 30 dagar efter ansökan. Det innebär också att mottagningsverksamheten och asylprövningen knyts tätt samman. Ansökningar börjar handläggas omedelbart för att sökande ska kunna få beslut i sitt ärende inom 30 dagar. En ökad tillgänglighet av och för de sökande, i en tydligt tidsatt process med kvalitet i utredning och beslutsfattande är pelarna i det arbetssätt som nu har påbörjats.

Det nya läge som myndigheten och Sverige befinner sig i när det gäller mottagande av asylsökande ger stora möjligheter att fokusera på effektivisering av initial- och prövningsprocessen. Migrationsverket ser möjligheter att driva denna utveckling inom de övergripande beskrivningarna i det alternativa förslaget.

Antalet asylsökande att fördela som tidiga anvisningar till landets 290 kommuner blir begränsat. Detta bygger på ett förutsägbart antal asylsökande, en ökad förmåga att hålla korta handläggningstider samt en i historiskt perspektiv mer genomsnittlig fördelning av bifall och avslag. År 2019 inkommer enligt prognos 23 000 nya ansökningar om asyl. Av dessa prognostiseras 3 700 bli Dublin-ärenden eller vara uppenbart ogrundade ansökningar. De resterande 19 300, motsvarar drygt 1 600 ärenden per månad. Ärenden som tidigt kan sorteras som troliga avslagsärenden ska räknas av eftersom de inte ska anvisas plats enligt huvudförslaget. Även utan den avräkningen skulle det innebära att endast cirka 6 personer anvisas i genomsnitt per kommun och månad. För mindre kommuner skulle det med utredningens förslag bli endast ett fåtal anvisningar per år. Att bygga upp organisationer i landets kommuner för ett mottagande av asylsökande i så liten skala, riskerar att leda till ett ineffektivt mottagandesystem.

Migrationsverkets lokaliseringsplan är under uppdatering. En av komponenterna i planen är att samla befintliga boenden i nära geografisk anslutning till orter med asylprövning och mottagningskontor, för förbättrad tillgänglighet och minskat resande.

Migrationsverket bedömer att det föreslagna systemets och ankomstcentrens förmåga att hantera variationer i antalet asylsökande kommer att vara en kritisk faktor. Centren kommer att behöva en hög kapacitet vad gäller både prövning och boendeplatser för att klara de variationer som uppkommer inom prognosalternativen.

Att anskaffa och driftsätta stora anläggningar så som föreslås är en tidskrävande process. Migrationsverket har exempelvis under några år försökt anskaffa ett ankomstboende i Storstockholm, utan framgång. Anskaffningsprocessen kräver att Migrationsverket och en kommun först kommer överens om att en anläggning ska etableras. Därefter ska en upphandling genomföras och ändamålsenliga byggnader och lokaler utformas. När det är klart är det en komplex verksamhet som ska etableras. För en stor anläggning i storstadsregionerna beräknas en sådan process sträcka sig över en femårsperiod.

Det vore en önskvärd inriktning att öppna för möjligheten till så kallade boendesatelliter i närliggande kommuner till ankomstcentren, det vill säga att boendet och ankomstcentren inte förläggs geografiskt till samma plats. Det skulle underlätta ett genomförande av utredningens båda förslag inom överskådlig tid. Migrationsverkets erfarenhet visar också att prövning och boende inom rimligt avstånd från varandra kan skapa en effektiv process.

Asylprocessen är relativt känslig för ett förändrat antal asylsökande. Bristande prövningskapacitet kan medföra brist på boendeplatser när antalet sökande ökar vilket leder till att handläggningstiderna förlängs. Det krävs en introduktionsperiod innan personal kan handlägga asylärenden på ett rättssäkert och effektivt sätt. En allmän beredskapsplanering ska kunna möta påfrestningar och större variationer i ankomststeget. Det bör finnas en reglerad trappa för hur processen ändras i händelse av påfrestningar i ankomststeget. Dessa beredskapssteg ska vara kända för samtliga aktörer.

Eventuella hinder i handläggningen av ärendet eller i flytten ut till kommunerna riskerar också att på kort tid överbelägga ankomstcentren. Migrationsverket vill därför understryka att det kommer att krävas en extra beredskapskapacitet. Det är svårt att vid behov öka upp kapaciteten genom förtätning då regelverk för brandskydd och ventilation samt hygienkrav medför begränsningar. Det är viktigt att det också finns möjlighet att vid behov upphandla tillfälliga boenden som kan användas vid höjd beredskap eller ökning av antalet nya asylsökande. Utredningen bedömer att förslaget innehåller tillräckligt utrymme för att möta denna risk bland annat med hänvisning till avresecentrens förmåga att avlasta under perioder. Migrationsverkets bedömning är dock att det föreslagna systemets förmåga att

möta större variationer över tid inte är tillräckligt utvecklad. Avresecentren måste alltid ha en kapacitet för att kunna ta emot personer som ska lämna landet vilket kan begränsa förmågan att avlasta ankomstcenter så som föreslås. Det kan till och med vara så att avresesteget är ansträngt vid samma tidpunkt som ansökningssteget.

Att lokalisera ankomstcentren till områden med rimlig närhet till internationella flygplatser är i och för sig ett bra förslag med utgångspunkt i att effektivisera verksamheten. Som nämnts ovan finns det dock svårigheter i att anskaffa och driftsätta stora anläggningar nära storstäder. Idag har Migrationsverket anläggningar i Malmö, Göteborg och Stockholm som skulle kunna utgöra en kärna med nya kompletterande boendeetableringar i dess närområde. Närheten till större städer kan underlätta tillgången till tolkar och offentliga biträden likväl som det underlättar vid eventuella utresor. Kommunikationsmöjligheterna är generellt sett goda kring de internationella flygplatserna vilket också är en fördel när sökande antingen ska resa till en anvisningskommun eller vid ett återvändande. Vikten av fysisk närvaro minskar dock generellt med modern distansöverbyggande kommunikation, till exempel videomöteslösningar.

Migrationsverket vill också peka på en risk för att säkerheten och tryggheten minskar på boenden när storleken på anläggningarna ska öka. Idag saknas effektiva verktyg för myndigheten om den sökande missköter sig. Det kan behövas ytterligare lagstiftning för att komma till rätta med dessa utmaningar, som visserligen är få i antal men allvarliga när de uppstår.

Väntan i kommun – att komma rätt från start

Samtliga kommuner ska, enligt utredningens huvudförslag, dela på ansvaret att erbjuda vissa asylsökande boende och tidiga insatser efter tiden på ankomstcentren. Detta ska ge förutsättningar för en aktiv och meningsfull väntan på beslut. Tanken är att bosättningslagens principer ska gälla från start och möjliggöra förberedelse till etablering och bidra till ett helhetsperspektiv för tiden i Sverige.

I och med detta ska planeringsförutsättningarna för kommunerna bli bättre och ansvaret kommer att fördelas på ett jämnare sätt. Därmed får normaliseringsprincipen ett tydligare genomslag. De personer som redan tidigt i processen antas ha små möjligheter att få uppehållstillstånd eller som omfattas av Dublinförordningen ska inte anvisas ut i kommunerna, utan ska istället vänta kvar i ankomst- eller avresecenter.

En anvisning till en kommun, i ett tidigt skede i asylprocessen, skulle enligt förslaget ske tillsammans med de etableringsfrämjande åtgärder som åsyftas. Förutsättningarna för de som kommer att beviljas uppehållstillstånd förenklar i så fall en framtida etablering i det svenska samhället. Den passiva väntan och de omflyttningar som varit verklighet för många asylsökande under senare år kan med detta förslag förändras.

Migrationsverket vill därvid påtala att situationen nu, med betydligt färre personer som söker och får asyl, är annorlunda. För de asylsökande som får beslut om uppehållstillstånd finns det kommunplatser att anvisa till och utflyttningen från anläggningsboenden har korta ledtider. Omflyttningar av personer i mottagningssystemet mellan olika anläggningar minskar också betydligt när huvuddelen av kapaciteten har avvecklats och det har de dimensioner som motsvarar antalet nya asylsökande efter hösten 2015.

Utredningens förslag riskerar, enligt Migrationsverket, att skapa en process där otydliga signaler sänds ut till de sökande med en initial förhoppning om att få stanna i Sverige. I de fall en ansökan avslås är risken stor att acceptansen för beslutet i asylärendet minskar och återvändandearbetet försvåras. Det kan förekomma att merparten av de asylsökande inte har tillräckliga skäl för asyl i Sverige. Migrationsverket är därför tveksamt till att det är rätt mot den sökande eller effektivt att så tidigt i processen starta en bosättning i kommun.

Migrationsverket tillstyrker utredningens tankar om att möjliggöra jämnare planeringsförutsättningar och mer flexibilitet för kommunerna. Detta ställer ökade krav på Migrationsverkets prognoser. Det är inte osannolikt att antalet asylsökande är färre än vad prognoserna anger, eller att sannolikheten för bifall minskar på grund av ändrade förhållanden. Detta kommer kunna medföra praktiska svårigheter att anvisa tillräckligt många asylsökande till kommuner. Kommunernas kapacitet kommer i så fall att vara överdimensionerad.

Om kommunerna ska vara ansvariga för boende för asylsökande föreslår Migrationsverket att hela ansvaret för bistånd läggs över på kommunerna. Erfarenheten av anvisningar av ensamkommande asylsökande barn pekar på att det är svårt att dela ansvaret för boendet från ansvaret av övrigt bistånd.

Lokal förankring i tidiga insatser

Mottagandet av asylsökande ska enligt utredningen präglas av förberedelser för etablering eller återvändande till annat land. Det ska uppnås via en trappa av insatser med tydlig samhällsinformation, språkundervisning och kunskap om hur den svenska arbetsmarknaden fungerar och regelverk som framförallt tillhandahålls av kommunerna.

Utredningens förslag till trappa av insatser är ett bra sätt att bereda väg för etablering i samhället. Migrationsverket bedömer att kommunerna och Arbetsförmedlingen med flera, har goda möjligheter att korta ned tiden från nyanländ till etablerad genom att insatser påbörjas redan under tiden som asylsökande. Migrationsverkets roll vid insatserna behöver dock förtydligas. Kunskaperna inom folkbildningen och civilsamhället bör också tas tillvara i detta arbete då de har lång erfarenhet av att jobba med målgruppen. Även i denna del ser Migrationsverket en risk för att insatser som uppfattas som etablering kan ge fel signaler till de asylsökande som sedan får avslag på

sina ansökningar. Höjningen av ambitionsnivån i en ändamålsenlig samhällsinformation kan också tillämpas i utredningens alternativa förslag.

Ett effektivt återvändande

Utredningen ser att en effektiv återvändandeprocess behövs för att kunna värna asylrätten. Tidig och tydlig information till den asylsökande tillsammans med insatser som är inriktade mot ett självmant återvändande identifieras som nyckelfaktorer. Personer med verkställbara avlägsnandebeslut ska bo i avresecenter.

Migrationsverket har redan idag en funktion som påminner om den som utredningen beskriver som avresecenter, så kallade utreseboenden. Verksamheten vid dessa center är fungerande i arbetet med personer som ska återvända. Tillgängligheten ökar och de förberedelser som sker kan ordnas och kompletteras tillsammans med individen. Tydligheten i utredningens betänkande med denna inriktning är välkommen och kan ge förutsättningar för ett effektivare återvändandearbete. Den befintliga verksamheten i Migrationsverkets utreseboenden har dock framförallt arbetat med personer som haft snabbt verkställbara beslut. Det gör att effekterna av det befintliga arbetet inte är helt överförbara till förslaget med avresecenter.

Det är positivt att utredningen vill förtydliga vikten av att påbörja återvändandearbetet i ett tidigt skede för att individen bättre ska förstå sina möjligheter och förutsättningar. I slutändan är det dock individens egen vilja som är avgörande för om ett självmant återvändande är möjligt. Tidig och tydlig information kan leda till att den sökande gör ett informerat val om att faktiskt återvända.

Som för ankomstcentren, är avresecentrens kritiska punkt kapaciteten. Det finns en risk att framför allt barnfamiljer med avlägsnandebeslut som är svåra att verkställa bor kvar på avresecentren under lång tid. Det kan bli svårt att upprätthålla rätt kapacitet i återvändandesteget och kan leda till anhopningar med ökade ledtider och minskad kostnadseffektivitet som följd. Det noteras att som förslaget är utformat kommer barn att vara inskrivna vid avresecenter, ibland under längre perioder. Enligt barnkonventionen har barn rätt till skolgång som kommunerna kommer att behöva tillhandahålla och Migrationsverket skulle välkomna ett förtydligande av utredningens förslag i denna del.

En risk med huvudförslaget som nämnts tidigare är att en del av de personer som flyttar ut i kommunala boenden sedan får avslag på ansökan. De ska då flytta till ett avresecenter när deras beslut blivit verkställbara. Det är i dessa fall oklart hur väl individerna kommer att vara informerade om och införstådda med avslagsbesluten och överprövningsprocessen. Om beslutet blir verkställbart kommer de att behöva flytta till avresecentren omgående då en tidsfrist på två eller fyra veckor kan börja löpa. För personer utan tidsfrist

upphör rätten till ersättning enligt LMA omedelbart när beslutet vinner laga kraft vilket innebär att de inte får bo i ett avresecenter trots att de ska återvända. Denna flytt till ett avresecenter kommer vara en utmaning att genomföra då personerna bott i kommun och troligen inte vill lämna landet. Det krävs en säkerställd kommunikation från Migrationsöverdomstolen så att till exempel informationen om verkställbart beslut når fram till berörda parter omgående. Denna typ av återflytt kan bli ganska omfattande i de perioder när andelen avslag ökar och den kommer att ge kommunerna korta ledtider eftersom domen blir känd först när den kungörs.

Samarbetet mellan Migrationsverket och Polismyndigheten skulle underlättas avsevärt om båda myndigheterna kan närvara vid avresecentren. Polismyndigheten kommer att bli handläggande myndighet i de fall där det bedöms behövas tvång för att verkställa avlägsnandebeslutet.

I detta sammanhang vill Migrationsverket välkomna att Statskontoret kartlägger arbetet med återvändande. En extern utredning av vad som kan främja ett effektivt självmant återvändande skulle kunna bidra till myndighetens genomförande av uppdraget.

Eget boende begränsas

När det gäller individuell social prövning av eget boende avstyrker Migrationsverket tills vidare utredningens förslag i denna del. Vi bedömer det som resurskrävande att utreda alla personer som skulle ansöka om eget boende. Det är också svårt att se hur önskad effekt skulle uppnås utanför utpekade områden. Det kompletterande förslag som lämnats av Regeringskansliet är mer effektivt som ett första steg. Migrationsverket lämnar i denna del ett separat yttrande gällande förslaget till socialt hållbart eget boende (Ju dep PM 2018-09-03, A2018/00777/I).

Initialt mottagande av ensamkommande asylsökande barn

Utredningen föreslår en ny ersättning för beredskap till ankomstkommuner för barn utan vårdnadshavare. Det föreslås även att Migrationsverket ska göra en ankomstanvisning för att dela upp ansvaret mellan kommunerna i ett län vid stort antal asylsökande.

Utredningens förslag gällande ensamkommande asylsökande barn (utan legal vårdnadshavare) är i grunden bra men verket ser behov av ytterligare förtydliganden i vissa delar. Migrationsverket ser en utmaning i de fall ett barn utan vårdnadshavare ger sig till känna för att registrera asylansökan i en kommun utan ankomstcenter. I dessa fall kan en viss osäkerhet uppstå kring hur kostnader och ersättningar ska fördelas innan en ankomstanvisning kan ske. Verket förespråkar således ett uttryckligt lagstöd för att ge möjlighet att ersätta dessa faktiska ankomstkommuner för sina insatser. Det nuvarande lagstödet för ersättning via lagen om mottagande av asylsökande respektive statlig ersättning till kommuner för mottagande av asylsökande är otydligt.

Migrationsverket noterar att utredningen utesluter boende på ankomst- och avresecenter för barn utan vårdnadshavare och har därför inte sett närmre på den specifika frågan. I överväganden kring barn utan vårdnadshavare är, enligt verket, den grundläggande utgångspunkten att det måste göras en bred bedömning av vad som är att betrakta som barnets bästa. I dagens system är det huvudsakligen genom en asylansökan som ett barn har möjlighet att komma i åtnjutande av sina rättigheter som barn. Det går inte att utesluta att en bedömning av vad som är att betrakta som barnets bästa skulle kunna innebära att ett barn utan vårdnadshavare inte bör söka asyl. I ett sådant fall är det inte lämpligt att en dylik bedömning görs av Migrationsverket. Det är först när det bedömts att det är i det enskilda barnets intresse att söka asyl som Migrationsverket är behörig myndighet. I beaktande av ovan utgångspunkter, ser Migrationsverket att en ordning som innebär att inledande vistelse på ankomstcenter skulle kunna tillämpas också för barn utan vårdnadshavare. Migrationsverket förespråkar dock att regeringen ser närmre på denna fråga och gör en relevant konsekvensanalys inför ett eventuellt framtida lagförslag. Migrationsverket tillstyrker även förslaget att tillsätta en utredning som ser närmre på frågan om gode män i förhållande till asylsökande barn utan vårdnadshavare.

Också inom utredningens förslag ser vi att det kan finnas fall där vistelse på eller i närheten av ankomstcenter kan bli aktuellt även för barn utan vårdnadshavare. Barn kan komma tillsammans med släktingar eller andra vuxna eller kan behöva åldersutredas. Kommuner har under årens lopp varit i kontakt med Migrationsverket och efterfrågat någon typ av transitboende för att de ska få möjlighet att utreda vilket typ av boende som kan vara lämpligt. Frågan om ställföreträdarskap och vistelse i ankomst- och utresecenter för dessa barn behöver enligt verkets mening utredas vidare.

Om den nuvarande ordningen behålls finns det även en risk att tiden att fatta beslut i asylärenden blir längre för barn utan vårdnadshavare. Detta då den innebär väntan i flera led för att ordna med ankomstkommuner, anvisningar, gode män och utredningar.

Utredningen menar att i de fall beredskapsplatser i en ankomstkommun är belagda, ska en annan kommun i länet användas. Migrationsverket vill av beredskapsskäl hellre förespråka en lösning där en transport kan ske till kommun i en annan del av landet. Vår erfarenhet visar att det finns en risk för att en hel landsända snarare än en enstaka kommun blir ansträngd när antalet asylsökande, inklusive barn utan vårdnadshavare, ökar.

Effektivare ersättning till kommunsektorn

Samverkan mellan kommun och stat är en av pelarna för att mottagandet ska fungera enligt utredningen. Förslaget från utredningen är därför att reformera ersättningssystemet så att det i högre grad präglas av en tydlighet som främjar tillit och effektivt användande av skattemedel. Schablonersättningar

och ersättningar utan ansökan ska göra systemet mer förutsägbart, snabbare och minska administrationen inom kommun, landsting och stat.

Migrationsverket instämmer i utredningens beskrivning och inriktning och vill understryka att det inte alltid är tydligt vilken typ av kostnader staten ska täcka i dagsläget. Det är därför av stor vikt att utredningens förslag förtydligas gällande vilka kostnader som är avsedda att täckas av vissa föreslagna schabloniserade ersättningar.

Utöver schabloniserade ersättningar föreslås ersättningsmöjligheter efter ansökan för faktiska kostnader. Utredningens förslag anger så pass många sådana ersättningar, att Migrationsverket ser en fortsatt risk för att ersättningssystemet blir svåröverskådligt. Det skulle i sin tur innebära minskade prognos- och planeringsmöjligheter för kommuner och landsting. Dessutom kvarstår den administrativa bördan för såväl kommuner och landsting som för staten, även om den eventuellt skulle minska något jämfört med dagens ersättningssystem. Det bör utredas vidare om det är möjligt att i ännu högre grad täcka kostnader med olika schabloniserade ersättningar. Det krävs även tydligare riktlinjer för vilka insatser och kostnader man kan söka ersättning.

Migrationsverket ser även att ordningen där ansvaret för olika förordningar är fördelat på olika departement och anslag, medför extra administrativa insatser och kostnader för ansvarig myndighet och i förlängningen för kommuner och landsting. Verket förespråkar att en översyn görs i denna del.

Skillnader i ett alternativt upplägg

Utredningen har under arbetets gång byggt upp ett alternativt förslag där skillnaden mot huvudförslaget är att staten fortsatt tar ansvar för boendet och de tidiga insatserna. Ökad tyngd läggs i högre grad på asylprövningens behov vilket medför att boendena koncentreras geografiskt till ett fåtal lokaliseringar.

Det alternativa förslaget är en mindre reformering av mottagandesystemet än vad huvudförslaget föreslår. Förslaget kommer dock att kräva en stor investering i en ny typ av boendekapacitet och förändringar av arbetssätt när de asylsökande ska bo i stora anläggningar. Också denna typ av mottagningssystem behöver kännetecknas av ett stort mått av flexibilitet.

Förslaget kan, liksom huvudförslaget, i sin nuvarande form få svårt att möta de skiftande behov som kännetecknar asylmottagandet. I ett scenario med korta handläggningstider samt snabbt bosättande och återvändande är mottagandecenter en bra lösning. Men redan vid små variationer riskerar processen att fylla upp de i förväg färdigställda platserna.

Migrationsverket ser att det alternativa förslaget behöver utvecklas före ett beslut om genomförande. Bland annat föreslås att det innefattar upprättandet

av ankomst- och avresecenter i närheten av de största in- och utreseorterna i enlighet med motsvarande steg i huvudförslaget. En sådan utveckling medför högre effektivitet i processen för de ärenden som kan avgöras snabbt.

De asylsökande vars grundärenden tar längre tid innan beslut fattas har mindre kontakt med myndighetens prövningsfunktion i den senare delen av handläggningen. Detta gäller även under överklagandetiden. Då kan andra aspekter i mottagningssystemet viktas tyngre samtidigt som prövningen fortsatt är i fokus. För att ansluta till ovanstående förslag att upprätta ankomst- och avresecenter kan detta medföra etableringar av satellitanläggningar för asylboende inom rimligt reseavstånd från ett av Migrationsverkets nationella servicecenter. Ett nationellt servicecenter är ett fullservicecenter där sökande kan få hjälp inom olika ärendekategorier på ett och samma ställe. En sådan lösning skulle skapa bättre möjligheter att möta variationer i antal asylsökande samtidigt som extrem storskalighet på boendena kan undvikas. Som angetts under huvudförslaget kommer etableringen av stora mottagandecenter att vara tidskrävande. Förekomsten av mer än ett asylboende i en viss del av landet skulle också minska belastningen på den kommun där ett stort mottagandecenter annars skulle ha sitt säte och dit många asylsökande i olika steg i processen skulle koncentreras.

Den storskalighet som mottagandecenter innebär med relativt långa vistelsetider och många personer kan i sig öka risken för konflikter, ordningsstörningar och brottslig verksamhet. Samma problembild finns vad gäller större ankomstcenter men den längre vistelsetiden gör att friktionerna ökar över tid. Stora boenden kan enligt erfarenhet ha ordningsproblem. Det kommer att vara av stor vikt att Migrationsverket får ökade möjligheter att hantera detta om det alternativa förslaget med ett fåtal stora mottagandecenter blir aktuellt. Verktyg som nedsättning av dagersättning eller avhysning från anläggningsboenden skulle kunna skapa större ordning och reda i mottagningssystemet.

Utredningen vill även i det alternativa förslaget tidigt anvisa asylsökande till kommuner. Migrationsverket avstyrker denna del av förslaget. Fördelarna med att anvisa till kommun innan beslutet i asylärendet överskuggas av den otydlighet som skapas gentemot den sökande och kommunen. Det vore bättre om beslut om anvisning tas i samband med beslut om uppehållstillstånd såsom i dagens system med bosättningslagen. Det ger en tydlighet för den sökande, kommunerna och Migrationsverket och det minskar risken för rättsosäkerhet.

Migrationsverket ser också att en komplicerande faktor är de uppehållstillstånd som inte är bosättningsgrundande enligt bosättningslagen. I förlängningen innebär det ett ökat behov av fler mottagningsplatser eftersom dessa personer omfattas av LMA och därmed har en fortsatt rätt till boende. Bestämmelser bör därför införas som tydliggör vilket ansvar verket har för boende för dessa grupper.

Övergripande ställningstaganden

Migrationsverket ser positivt på utredningens ansats och inriktning mot snabba, effektiva och brett samordnade lösningar. Utredaren har gjort ett grundligt arbete och har i allt väsentligt fångat de problem som det svenska mottagningssystemet har stått inför. Utredningen och dess förslag till förändringar kan komma att ändra väsentliga delar av Migrationsverkets uppdrag och utformning. Den anger två tydliga alternativ, om Migrationsverkets mottagningsuppdrag inte längre ska innefatta boendet i mitten av processen eller om uppdraget även fortsättningsvis ska omfatta ett huvudansvar till dess den asylsökande har fått besked om uppehållstillstånd eller återvändande skett.

Migrationsverket ser att det krävs en fortsatt analys och vidarebearbetning av utredningens förslag i dess olika delar för att kunna gå vidare med beslut om att reformera det svenska mottagningssystemet. I det sammanhanget föreslår Migrationsverket att lagen om mottagande av asylsökande genomlysas i sin helhet eftersom tillägg och ändringar genom åren medfört att den i delar har blivit svårtolkad.

Utredningens huvudförslag avstyrkes av Migrationsverket. Det föreligger en risk att detta skulle bli otydligt och medföra en ökad risk för rättsosäkerhet för de sökande. Det riskerar vidare att medföra ökade kostnader för outnyttjad kapacitet i kommunerna eftersom prognoser, planer och beslut fattas långt i förväg. Det förutsätter ett relativt stort antal inskrivna i asylprocessens olika steg.

Migrationsverket tillstyrker det alternativa förslaget med kompletteringar. Detta förslag ger möjligheter att uppnå ordning och reda i mottagandet av asylsökande, är tydligt samt medger en effektivitet i asylprocessen. De människor som söker asyl i ett sådant system får ett snabbare beslut om de får uppehållstillstånd i Sverige eller måste återvända till sitt hemland. Det är förutsägbart vilken riktning mottagningsförhållandena tar efter beslutet i grundärendet.

Migrationsverket tillstyrker att tiden i väntan i ökad utsträckning ska användas aktivt och förbereder för utfallet i asylärendet, vilket gör att etablering alternativt återvändande kan ske snabbare.

Förslagen kring statliga ersättningar behöver utvecklas för att möjliggöra tillit och samverkan mellan aktörerna inom mottagning och etablering.

Migrationsverket vill vidare förbehålla sig rätten att återkomma med mer detaljerade ekonomiska beräkningar och bedömningar när regeringen beslutat om att eventuellt gå vidare och presentera ett bearbetat förslag.

Med detta yttrande följer två bilagor. En bilaga där Migrationsverket mer i detalj kommenterar föreslagna författningsändringar i utredningen samt ett

förslag gällande införlivandet av det första mottagandet av kvotflyktingar i det reformerade mottagandesystemet.

Detta yttrande har beslutats av undertecknad generaldirektör efter föredragning av Johan Harald, expert. I den slutliga handläggningen har chefen för nationella samordningsavdelning, Veronika Lindstrand Kant, deltagit.

Mikael Ribbenvik

Bilagor

1. Migrationsverkets kommentarer till författningsförslag
2. Förslag på införlivandet av första mottagande av kvotflyktingar i Sverige i utredningens förslag

Bilaga 1

Migrationsverkets särskilda kommentarer till Betänkandet Ett ordnat mottagande – ett gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande (SOU 2018:22)

Till yttrandet gällande mottagandeutredningen vill Migrationsverket bifoga särskilda kommentarer till förslagen om ny författningstext.

Kap.1 Författningsförslag

Utredningens huvudförslag.

1.1 Förslag till lag om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar (LMA) samt förordning om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar (FMA)

Inledningsvis vill verket uppmärksamma problemet med användningen av tempusformen ”har ansökt om uppehållstillstånd” ... etc. i 2 § första stycket 1 i den föreslagna lagen. Denna formulering har bland annat lett till den tolkning som HFD gjort i mål angående statlig ersättning, HFD 2013 ref 83 och som innebär att en utlänning kan omfattas av lagen utan att ha rätt till bistånd. Det får till följd att detta kan tolkas på sådant sätt att den som en gång sökt asyl alltid definieras som asylsökande i LMA:s mening och därmed omfattas av lagen. Eftersom flera bestämmelser i andra lagar och förordningar hänvisar till just denna bestämmelse så får det svår-överblickbara konsekvenser. Verket föreslår därför att denna tempusform ändras till ”ansöker om uppehållstillstånd” alternativt att det införs tydliga bestämmelser om när en utlänning inte längre omfattas av lagen.

LMA blir tillämplig först när utlänningen har ansökt om uppehållstillstånd vilket medför oklarheter i fråga om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i samband med att den asylsökande uppger att han eller hon vill ansöka om asyl. Utlänningar som har uppgett att de vill söka asyl men vars ansökningar ännu inte är formellt anhängiggjorda omfattas så som lagen nu är utformad inte av personkretsen i lagen. Migrationsverket anser därför att det vore bättre om 1 § LMA ändras till ”ansöker” istället för ”har ansökt” (jfr 1 § gamla lagen (1988:153) om bistånd till asylsökande m.fl., LBA). En ändring skulle också innebära mottagandedirektivets krav skulle tydliggöras, att rätten till bistånd inträder redan vid viljeyttringen (se EU:s direktiv 2013/22/EU om normer för mottagande för personer som ansöker om internationellt skydd). Lagtexten skulle, vid en ändring, även anpassas till hur den i dag tillämpas vid anvisning av ensamkommande barn. Ensamkommande barn anvisas regelmässigt till en kommun innan hans eller hennes ansökan i formell mening har bekräftats av god man eller av offentligt biträde.

Migrationsverket anser vidare att i samband med att ändring av 1 § LMA görs bör det även övervägas om utlänningar som ansöker om spårbyte enligt

5 kap. 15 a § utlänningslagen ska uteslutas från personkretsen i LMA. Enligt 5 kap. 15 a § utlänningslagen kan en utlänning få sin ansökan om arbetstillstånd prövad i Sverige om utlänningen inom två veckor från att hans eller hennes beslut om avvisning eller utvisning vunnit lagakraft, kommer in med en ansökan om arbetstillstånd som uppfyller kraven i 6 kap. 2 § utlänningslagen. Enligt nu gällande regelverk är det otydligt huruvida dessa ska omfattas av rätten till bistånd enligt LMA. Dessa utlänningar är i utlänningslagens mening inte längre asylsökande utan tillståndssökande. Migrationsverket föreslår att dessa bestämmelser förtydligas på sådant sätt att det tydligare framgår om de även fortsättningsvis ska omfattas av rätten till bistånd enligt LMA eller om de förväntas klara sig på egen hand. De torde ha arbete, eller omfattas av annan biståndslagstiftning utifrån att de inte längre är asylsökande. Migrationsverket föreslår att ett undantag införs i 1 b § LMA för en utlänning som har ansökt om arbetstillstånd enligt 5 kap. 15 a § utlänningslagen.

I förslag till ny LMA (2 och 7 §§ m.fl.) saknas så kallade tillståndssökande, det vill säga utlänningar som sökt uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ärendet prövas. Betänkandet anger i kap. 16 Författningskommentar att bestämmelsen är obsolet. Det stämmer att nuvarande 1 § första stycket 3 LMA är otydlig, men motsvarande punkt måste enligt Migrationsverkets förmenande läggas till i nya lagen. Det finns grupper av tillståndssökande som bör omfattas av lagen, exempelvis de gymnasiestuderande som inte ska eller kan betraktas som asylsökande.

Ett (åter-)införande av den här gruppen i LMA, medför även behov av följdändringar i flera bestämmelser i LMA samt i andra lagar och förordningar. En sådan följdändring är behovet av en skrivning om att Migrationsverket ska utfärda dokument som intygar att innehavaren är sådan tillståndssökande som har rätt att vistas i Sverige medan hans ärende prövas. Det bör lämpligen införas i 7 § FMA.

Tydligare reglering av biståndssystem

Migrationsverket har tidigare påpekat behovet av särskild reglering, antingen i LMA eller i socialtjänstlagen, för vad som ska gälla i biståndshänseende efter det att en asylansökan har avslagits genom lagakraftvunnet beslut och rätten till bistånd enligt LMA har upphört. Frågan om vad som gäller enligt andra förmånssystem, såsom socialförsäkringsbalken, bör också klargöras i detta sammanhang.

I nu aktuell utredning har inte några förtydliganden angående ansvarsfördelning mellan stat och kommun avseende bistånd införts i lagförslaget även om förslaget har för avsikt att ett sådant förtydligande ska ske. Verket efterfrågar därför att den föreslagna bestämmelsen 7 § LMA förtydligas. Bistånd i form av hemtjänst och vissa boendeformer, till exempel så kallade skyddade boenden, är biståndsformer som regelbundet leder till tvist mellan Migrationsverket och kommuner. Förtydligandet bör ske i den föreslagna lagen eller i socialtjänstlagen. Om lagstiftaren är av den uppfattningen att

vissa biståndsformer inte bör komma ifråga för asylsökande bör detta uppges.

När det gäller till exempel skyddade boenden finns det ett lagförslag, SOU 2017:112 Ett fönster av möjligheter – stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende. Av det förslaget till ny 3 b § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) framgår att vistelsekommunen ansvarar för att en utlänning som omfattas av LMA vid behov kan beviljas insatsen skyddat boende. Migrationsverket anser att det är bra att kommunen får huvudansvaret för insatsen. Det är de som har rätt kompetens och erfarenhet av att bedöma behovet samt ge det stöd som krävs för att möta barn och vuxna i denna utsatta situation. Att behov av placering i skyddat boende utreds och verkställs av vistelsekommunen gör även att samordningen av andra kommunala ansvarsuppgifter, till exempel skola och skolskjuts för asylsökande barn underlättas. Det asylsökande barnets rättigheter kommer att stärkas genom förslaget.

Gränssnittet mellan LMA och övriga förmånssystem bör därmed vara tydligare. Detta gäller i synnerhet de biståndsformer enligt socialtjänstlagen som nämnts ovan men även socialförsäkringsbalken, studiestöd med mera.

Utskrivning ur mottagningssystemet

Varken LMA eller FMA innehåller någon bestämmelse om avregistrering (utskrivning) ur mottagningssystemet. I 2 § andra stycket Migrationsverkets föreskrifter om mottagande av asylsökande med mera (MIGRFS 2003:10) anges att en utlänning ska avregistreras från mottagningssystemet när utlänningens rätt till bistånd enligt LMA upphör. Registrering eller inskrivning är en förutsättning för rätt till bistånd enligt LMA. Med nuvarande ordning förblir ett stort antal personer inskrivna i mottagningssystemet trots att förutsättningarna för bistånd enligt LMA inte är uppfyllda. Migrationsverket anser därför att även frågan om avregistrering eller utskrivning bör regleras i lagen. För närvarande är verkets uppfattning att inskrivning i mottagningssystemet saknar självständig rättslig betydelse men det vore bra om denna uppfattning kom till uttryck i lagtexten. Detta synsätt skulle bättre stämma överens med hur man numer ser på till exempel socialförsäkringsregistret.

Därmed bör den föreslagna bestämmelsen i 10 § få ett tillägg som förtydligar när en avregistrering ska eller kan ske. Alternativt kan man tänka sig att bestämmelsen om registrering tas bort och i stället fäster man sig endast vid om utlänningen har rätt till bistånd eller inte med stöd av den föreslagna lagen. Det får förutsättas att verket registrerar ansökningar och beslut i individärendet oavsett registrering i mottagningssystemet. Om detta inte förtydligas eller tas bort finns risk för att för stor vikt läggs vid själva registreringen vilket kan påverka hur verket bedömer rätten till bistånd, i vart fall har så skett tidigare.

Om registrering alls ska behållas som kriterium för bistånd bör det kanske omformuleras i lagtexten till att återspegla hur det fungerar i praktiken, det vill säga som inskrivning i mottagningssystemet.

Återkrav

I LMA finns inga bestämmelser om återbetalningsskyldighet, återkrav eller avräkning av bistånd som utgått med för högt belopp. Avsaknaden av uttryckliga bestämmelser i lagen har gjort att Migrationsverket har bedömt att det enda sättet för staten att kunna återfå felaktigt utbetalat bistånd är att Migrationsverket med stöd av 2 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) väcker talan om skadestånd genom stämning vid allmän domstol. Skadeståndsbestämmelserna förutsätter att skadan har uppkommit genom brott, något som har visat sig svårt för verket att bevisa. Migrationsverket föreslår därför att det införs bestämmelser i lagen om återkrav såsom redan har föreslagits av utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden i SOU 2017:37. Migrationsverket anser att en återkravsbestämmelse bör utformas i enlighet med 108 kap socialförsäkringsbalken, det vill säga att myndigheten fattar ett överklagbart beslut om återkrav när förutsättningarna för det är uppfyllda. En sådan ordning skulle vara mer i linje med vad som nyligen föreslagits av Utsökningsutredningen i betänkandet En modernare utsökningsbalk (SOU 2016:81, se s. 127 ff) och torde vara mindre resurskrävande för såväl Migrationsverket som förvaltningsdomstolarna än en ordning för återkrav motsvarande den som gäller för bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453).

Särskilt bidrag

Migrationsverket vill uppmärksamma att det finns ett behov av att se över bestämmelserna om särskilt bidrag för till exempel vinterkläder enligt LMA och FMA. För att underlätta hanteringen av ansökningar om särskilt bidrag för vinterkläder bör regelverket förändras. Verket vill också kunna använda ett förenklat förfarande när det gäller särskilt bidrag för inköp av glasögon.

Boende

Migrationsverket är av uppfattningen att det är ologiskt att ha rubriken Boende (9–21 §§) före rubriken Bistånd (29–39 §§) eftersom boende anges som en form av bistånd i 29 §. Rubriken återkommer dessutom före 31 §. Begreppet boende används alltså i olika betydelser i förslaget, avseende boendeformer och avseende bistånd i form av logi, vilket är olämpligt. Om man behåller begreppet logi från nuvarande LMA skulle man slippa denna oklarhet. Alternativt bör rubriksättningen eller ordningsföljden ses över.

Boende i kommun

Det behöver möjligen förtydligas hur 11 och 12 §§ i förslaget förhåller sig till bosättningslagen. Förslaget laborerar med anvisning av både asylsökande och nyanlända. Mot bakgrund av den allmänna språkförbistringen kring dessa begrepp förespråkar verket ett förtydligande.

Migrationsverket ser även en otydlighet gällande vissa andra saker kopplat till begreppen boende och vistelse; till exempel:

- I 3 § första stycket LMA anges: ”Barn under 18 år som saknar uppehållstillstånd och som inte vistas på ett kommunalt eller statligt

ordnat boende omfattas inte av denna lag, om de bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd.” Innebär det att barn som bor hos släktingar i eget boende (EBO), som inte är ett kommunalt ordnat boende, därmed inte omfattas av LMA, även om boendet är godkänt vid en social prövning? Migrationsverket saknar resonemang om detta i betänkandet i övrigt.

- Även ensamkommande barn ska registreras vid ett ankomstcenter enligt 10 § LMA. Migrationsverket anser att detta är otydligt i lagförslaget. Exempelvis saknas uppgift om dessa ensamkommande barn också ska vara registrerade och kvar i ankomstcenter enligt 9 § samma lag. I författningskommentaren till 9 § anges att det ska vara obligatoriskt att bo i ankomstcenter eller en annan anvisad plats under 30 dagar. Är det alltså främst ensamkommande barn som avses med ”annan anvisad plats”?

Social prövning av eget boende

Migrationsverket kan konstatera att utredningens förslag medför en helt ny arbetsuppgift för myndigheten. Vad gäller själva handläggningen såsom den framställs i förslaget till ny LMA i 16 § bör det förtydligas huruvida dessa beslut går att överklaga och av vem eller vilka. Man kan tänka sig att både kommunen och den enskilde kan ha intresse av att få detta prövat av högre instans.

Migrationsverket anser att en begränsning av EBO-möjligheten borde kunna utformas på annat sätt än vad som föreslås i utredningens förslag om individuell social prövning. Migrationsverket menar att ”kommuner där social och ekonomisk utsatthet förekommer” är ett vagt kriterium att ta med i en lagtext. Det förefaller dessutom vara en högst politisk fråga som inte lämpar sig för myndighetsprövning. Om denna modell ska användas bör antingen kommunerna få besluta själva, i så fall behöver ordet ”ansökan” bytas ut till anmälan i 16 § första stycket i förslaget, eller också bör beslutet fattas av regeringen.

Avresecenter

Migrationsverket bedömer att bestämmelsen i 20 § första stycket 2 kommer bli svår att tillämpa. Bestämmelsen bör därför få en tydligare formulering. Eventuellt kan man fästa avgörande vikt vid om inhibition eller ny prövning meddelats i likhet med vad som gäller för återinträde i rätten till bistånd, i föreslagen ny LMA återfinns den bestämmelsen i 40 §.

Begreppet synnerliga skäl i 20 § första stycket 3 är ett begrepp som blir svårtillämpat, särskilt då det rör sig om helt ny lagstiftning som saknar stöd från praxis vid tillämpning.

Ansvar för ekonomiskt bistånd

Av bestämmelsen i 30 § framgår att verket kommer att ha kvar ansvaret för ekonomiskt bistånd i form av dagersättning och särskilt bidrag även för de asylsökande som anvisas till en kommun. Att dela upp ansvaret för å ena sidan boende och å andra sidan övriga biståndsformer har visat sig var svårt att tillämpa vad gäller ensamkommande barn. Ofta har dessa barn fått del av ekonomiskt bistånd i form av dagersättning och särskilt bidrag enligt LMA samtidigt som de också fått del av ekonomiskt bistånd via till exempel omkostnadsersättning till familjehem. Detta har lett till att dessa barn och ungdomar i ekonomiskt hänseende haft tillgång till två olika biståndsformer och därigenom fått bättre ekonomiska förutsättningar än bosatta barn och andra ungdomar i samma situation. Migrationsverket anser därför att hela biståndsansvaret ska följa boendet. Regelverket bör också förändras på motsvarande sätt vad gäller ensamkommande barn. Verket föreslår därför att kommunerna ges ansvar för bistånd enligt LMA, utöver boende, också för dagersättning och särskilt bidrag såvitt utredningens huvudförslag bereds vidare.

Rätten till bistånd

Bestämmelsen i 34 § bör förtydligas på sådant sätt att det framgår vad som gäller för dem som beviljas ett uppehållstillstånd som inte är anvisningsgrundande för bosättning enligt den så kallade bosättningslagen. I enlighet med nuvarande bosättningslag kan Migrationsverket inte anvisa dessa utlänningar, vilket kan få till följd att de riskerar att endast få tillgång till bistånd i form av LMA tills vidare. Här bör uppmärksammas att vissa tillståndsgrunder kan ge permanent uppehållstillstånd utan att de för den skull är anvisningsgrundande enligt bosättningslagen. Detta medför också att man kan ha ett folkbokföringsgrundande tillstånd utan att ha rätt till en anvisning för bosättning enligt bosättningslagen. Denna problematik bör få en lösning i förslaget till ny LMA.

Nedsättning av dagersättning med mera

I 37 § andra stycket andra satsen införs ett nytt begrepp, rimlig levnadsstandard, som verket ska ta hänsyn till vid beslut om nedsättning av dagersättning. Verket förespråkar att denna bestämmelse förtydligas. Vad menas med rimlig levnadsstandard i LMA-hänseende? Migrationsverket föreslår att man använder samma språkbruk som i EU:s mottagandedirektiv, *adequate standard of living* (tillräcklig levnadsstandard) som baseras på EASO:s antagna riktlinjer.

Migrationsverket anser vidare att misskötsamhet i boendet ska finnas med som en nedsättningsgrund. Verket kan inte se något vägande skäl emot att i vart fall ta med den skrivning som finns i mottagandedirektivet. Verksamhet i den typ av stora anläggningar som blir konsekvensen av betänkandets

förslag behöver verktyg mot misskötsamhet. Det kan röra sig om verktyg för nedsättning eller till och med avhysning från Migrationsverkets anläggningsboenden.

Upphörande av rätten till bistånd

Migrationsverket vill påtala behovet av ett förtydligande av bestämmelsen i 40 § andra stycket. Det framgår inte i den bestämmelsen vilken betydelse statusen har för det barn utlänningen ska bo med för att omfattas av rätten till bistånd. Räcker det med att det rör sig om ett barn eller krävs det att barnet också är asylsökande? Önskvärt vore också om det framgår av bestämmelsen vad som gäller unga över 18 år som bor kvar med resten av sin familj.

Samtliga bestämmelser under denna rubrik saknar konsekvens för registreringen i mottagningsystemet. Ska de som mister sin rätt till bistånd ha kvar sin registrering eller ska de avregistreras? Problematiken är en följd av bestämmelsen om inregistrering i 10 §. Här bör även förtydligas vad som ska gälla beträffande rätten till bistånd när det fattats beslut om förlängd tidsfrist enligt 12 kap. 14 b § utlänningslagen (jfr SR 24/2018). Förvaltningsrätterna har hittills inte accepterat verkets tolkning att en sådan förlängning inte påverkar rätten till bistånd. Ett antal mål är på väg att överklagas till kammarrätt.

Övrigt

I 45 § andra stycket i förslaget anges att beslut i fråga om *ekonomiskt* bistånd enligt denna lag gäller omedelbart. Detta är en förändring jämfört med nuvarande lydelse som medför att beslut i fråga om boende inte kommer att gälla omedelbart. Om detta är avsikten förespråkar Migrationsverket att regeringen inkluderar ett resonemang om varför. Verket föreslår att ordet *ekonomiskt* stryks så att även beslut om bistånd i form av boende gäller omedelbart. Eftersom förvaltningsdomstolarna kan besluta om inhibition finns det inga vägande skäl för att beslut om boende inte skulle gälla omedelbart. Om till exempel placeringsbeslut inte gäller förrän de vunnit laga kraft tror verket att det skulle krävas stora förändringar av vårt arbetssätt och vår boendeplanering.

Det saknas förslag om uppgiftsskyldighet för kommunerna gentemot Migrationsverket dels gällande enskilda asylsökandes adress (för kallelse och delgivning etc.), dels boendeform för att Migrationsverket ska kunna bedöma rätten till ekonomiskt bistånd enligt LMA. Av 12 § LMA framgår att kommunerna får erbjuda boende i annan kommun än den anvisade vid synnerliga skäl. Vikten av information tillbaka till verket vid adressändring är väsentlig. En sådan uppgiftsskyldighet bör införas i FMA, oavsett om ansvaret för bistånd enligt LMA enligt Migrationsverkets förslag skulle övergå till kommunerna eller inte.

1.2 Förslag till förordning om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar

Se ovan.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning

Vad gäller ändringar i den så kallade bosättningslagen är det verkets uppfattning att det behövs en översyn över vilka tillståndsgrunder som ska vara anvisningsgrundande enligt 2 § bosättningslagen. Här bör särskilt uppmärksammas vad verket anfört avseende bestämmelsen i 34 § i förslaget till ny LMA, ovan under rubriken ”Rätten till bistånd” i avsnitt 1.1.

Det behöver även vara tydligt i lagen vad som gäller för en person som kan komma att bosättas mer än en gång. Med tidsbegränsade uppehållstillstånd finns det redan idag personer som efter bosättning söker nytt eller fortsatt uppehållstillstånd efter att det tidigare tillståndet upphört. Det innebär att personen (återigen) ska betraktas som asylsökande och skrivas in i Migrationsverkets mottagningssystem, alternativt hör till gruppen tillståndsökande. Det blir ännu viktigare när kommunen ska svara för boende med mera även för asylsökande.

1.4 Förslag till förordning om mottagande av vissa utlänningar i kommun

Alla grupper som ska tas emot, det vill säga asylsökande, nyanlända samt ensamkommande barn, bör anges i 3-5 §§ i föreslagen förordning när platsantal, andelar och motsvarande ska fastställas och i förhållande till vilken av Migrationsverkets prognoser. Se kommentar till 5 § i avsnitt 1.11 nedan.

Även anvisning av ensamkommande barn bör ingå i 6 § m.fl., såväl vad gäller ankomstanvisning som boendeanvisning och därmed att det även för dessa bör vara beräkning av andelstal, för en ökad enhetlighet och samstämmighet. I denna förordning bör det även tydligare framgå när och hur Migrationsverket kan anvisa – de olika grupperna – mot fastställt antal platser, andel eller utöver detta. Enligt Migrationsverket är förslagen för närvarande otydliga och inte heller enhetliga vilket kan komma att medföra följdkonsekvenser för rätten till statlig ersättning.

Migrationsverket noterar att det i denna förordning och paragraf finns bestämmelser som avser såväl asylsökande som nyanlända. Verket hade gärna sett ytterligare sammankoppling och därmed färre lagar och förordningar och ökad tydlighet. Om det däremot visar sig att utredningens förslag enligt den här paragrafen måste delas upp i olika förordningar, måste Migrationsverket understryka vikten av likalydande och enhetliga formuleringar.

1.5 - 1.10

Migrationsverket framför inga synpunkter på avsnitten 1.5 – 1.10.

1.11 Förslag till förordning om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

Ersättning för boende för asylsökande

Migrationsverket förespråkar att 4 § förtydligas så att det står klart om ensamkommande barn ingår eller inte vid beräkning av boendeplatser, registrering vid ankomstcenter och så vidare. Främst krävs större tydlighet i LMA, dit hänvisning kan ske från denna paragraf. Se avsnitt 1.1 ovan.

Det framgår i 5 § att beräkning för nästkommande års andelstal ska bygga på Migrationsverkets sista verksamhets- och utgiftsprognos under innevarande år. Ett dylikt förtydligande hör enligt verket bättre hemma i 3 -5 §§ förordningen om mottagande av vissa utlänningar i kommun. Detta skulle skapa ökad enhetlighet och tydlighet. Det är för den beredskapen som kommunerna behöver veta sin andel, medan frågan om ersättning kommer i nästa steg.

Förslaget om ersättning enligt 6 och 7 §§ är enligt verket krånglig och otydlig och kan vara svårt att förstå och skapa IT-stöd för. I och med att en schabloniserad ersättning utan ansökningsförfarande föreslås, krävs förordningsbestämmelser utan något som helst tolkningsutrymme, varför Migrationsverket förespråkar ett förtydligande i denna del.

Det kan även bli tydligare om det antal platser kommunen tillhandahållit eller skulle tillhandahålla även ska gälla i relation till eller omfatta mottagna asylsökande i eget boende, efter social prövning.

Det är generellt mycket svårare att skapa ett tillförlitligt ersättningssystem där kontroll ska göras mot varje boendedygn. Jämför med till exempel de schablonersättningar som betalas ut till kommunen för mottagande av ny-anlända eller till landsting för asylsökandes hälso- och sjukvård, där beräkningen utgår från antalet personer sista dagen i den period som ersättningen avser.

Av förslaget till ny lag om mottagande av asylsökande framgår att kommun i vissa fall kan låta en asylsökande bo i en annan kommun. Migrationsverket noterar att det överlag saknas beskrivning i asylersättningsförordningen om vad som ska gälla i en sådan situation, det vill säga vilken kommun som ska ha rätt till ersättning, om olika ersättning kan utgå beroende på om det är ett ”ordnat” boende i en annan kommun, eller om personen själv har ordnat boende i en annan kommun än den de först togs emot.

Ersättning för insatser för asylsökande, samt ersättning för insatser för barn i ankomstcenter

Migrationsverket anser att skrivningen i 8 § bör förtydligas så att det framgår om det är till en bestämd kommun som anvisning måste ske, när lagtexten hänvisar till att utlänningen ”bor i en kommun efter anvisning”. Detta är inte bara relevant för den första utbetalningen utan kanske ännu mer för den andra utbetalningen efter sex månader, se sista stycket i samma

paragraf. Det bör även förtydligas om en eventuell bosättning i en annan kommun påverkar ersättningen.

Det anges i 9 § att ”Ersättningen ska beräknas utifrån antalet boendeplatser vid tidpunkten för utbetalningen samt den förväntade andelen av dessa platser som kommer att beläggas per barn”. I 21 § anges sedan endast att ”Ersättning enligt 9 § betalas ut kvartalsvis i efterskott”. Migrationsverket tolkar denna bestämmelse som att beräkning görs utifrån uppgift vid utgången av det kvartal som ersättningen avser, men förespråkar ett förtydligande även i denna del.

Utredningen föreslår att ersättningen ska avse insatser i form av svenskundervisning och aktiviteter för att motverka passiv väntan. Migrationsverket anser att det bör utredas vidare om ersättning även bör kunna avse insatser ur ett jämställdhetsperspektiv. Eftersom ansvaret övergår till kommunen efter en kort tid, kan det vara först i kommunen som exempelvis våld i nära relation och hedersrelaterat våld och förtryck upptäcks.

Det finns även andra insatser som kommunen kan behöva göra och få ersättning för, som behöver utredas vidare, exempelvis frågan om rätt till hemtjänst och skyddade boenden. Därutöver kan det finnas asylsökande med behov av sådana insatser medan de är bosatta på Migrationsverkets ankomstcenter eller avresecenter (alternativt mottagandecenter enligt utredningens alternativa förslag).

Ersättning för barn i förskola och skola, samt ersättning för extraordinära utbildningskostnader

I 10 § punkt 2 bör det förutom hänvisning till 5 kap. 15 § utlänningslagen även finnas hänvisning till 5 kap. 15 b § utlänningslagen. I 3 § fjärde stycket LMA anges att utlännningar som får tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt såväl 5 kap. 15 § som 5 kap. 15 b § utlänningslagen inte omfattas av lagen. Det tyder på att utredningen anser att dessa utlännningar ska jämföras i förhållande till bestämmelser om vad utläningen har rätt till och därmed vad kommunerna kan ha skyldighet till. Alternativt bör bestämmelsen enligt 10 § punkt 2 helt tas bort. I utredningens kapitel 10 anges att ersättning för asylsökande även ska täcka kostnader för tillståndssökande och barn till bevispersoner.

Här anges liksom i nuvarande bestämmelser att både kommun och landsting har rätt till ersättning. Det har hittills inte varit något landsting som sökt ersättning för utbildningskostnader. Med föreslagen ersättning utan ansökningsförfarande försvåras möjligheten att betala ut ersättning till landsting. Det bör därför, enligt verket, endast vara kommun som har rätt till ersättning. Därmed bör hänvisning till landsting tas bort i 3, 10, 12, 22 och 23 §§. Utredningen anger att ersättning ska betalas ut till den kommun där barnen bor, det vill säga hemkommun. Migrationsverket instämmer i det behov av ytterligare utredning om just hemkommun som tas upp i avsnitt 6.5.3., kopplat till den problematik som uppstår vad gäller anvisade ensamkommande barn, som placeras en annan kommun.

Ersättningen ska enligt 11 § betalas ut månadsvis fördelat på totalt nio månader under ett år. Det är därför viktigt att det årsbelopp som beslutas är jämnt delbart med nio. Alternativt så skulle beloppet kunna anges per månad, så att detta tydligare framgår och blir mer enhetligt med andra bestämmelser om ersättning månadsvis.

För ökad enhetlighet med övriga förordningar bör angivelse av ålder inte ske i åldersintervall enligt förslaget utan istället i mer löpande text. Det medför dessutom en ökad tydlighet om när rätten till ersättning börjar respektive slutar. Exempelvis bör det inte stå ”i åldrarna 3-5 år” utan istället ”som fyllt 3 år men inte 6 år”. Eller ”i åldrarna 16-18 år” bör ändras till ”som fyllt 16 år men inte 19 år”. Enligt förslaget ska ersättningen betalas ut för barn, men definitionen behöver utvecklas till ”barn och unga”, eftersom rätt till ersättning föreslås gälla tills den unga fyller 19 år.

Det bör förtydligas i 12 § vilka typer av kostnader som kan ansökas om och få ersättning för och hur kostnaderna ska kunna knytas till en enskild individ, istället för att som nu anges i 20 §.

Verket vill slutligen poängtera vikten av en genomförandetid på mellan sex och tolv månader när det gäller den nya ersättningen för förskola och skola. Verket bedömer att denna tid behövs för utveckling av IT-stöd enligt betänkandets förslag. Det skulle dock behövas betydligt mer tid om det skulle krävas uppgifter från kommunerna om enskilda individers skolgång, inklusive tiden som i så fall behövs för att få med samtliga kommuner i en sådan e-tjänst.

Ersättning för ensamkommande barn

Migrationsverket förespråkar en ordning där det i 9 § i exakta siffror anges det belopp som årligen ska betalas ut. I dagens förordning hänvisas till att beloppet ska motsvara fem prisbasbelopp. För en ökad tydlighet och enhetlighet, bör beloppet kunna anges i förordningen tillsammans med övergångsbestämmelser och förändras samtidigt med övriga årliga förändringar av belopp i förordningen. Idag är det här den enda schabloniserade ersättning som inte anges i belopp och siffror av alla schabloniserade ersättningar i fyra förordningar.

Det bör vidare i 15 § andra stycket preciseras att det är kommunen i bestämd form som avses ”..., som betalats ut till den kommunen”. Annars riskerar bestämmelsen bidra till oklarheter om den schabloniserade ersättningen betalas ut till en kommun, medan det är en annan kommun som ansöker om ersättning för faktiska kostnader och endast ska få mellanskillnaden.

Det hänvisas i 17 § till anvisningar utöver det fastställda antalet platser. Det kan finnas otydligheter om anvisning i 13-15 §§ förslag till ny LMA som därmed påverkar denna paragraf. Exempelvis, vad ska gälla när ett barn – i förekommande fall – anvisas mer än en gång? Det är samtidigt inte tillräckligt tydligt i lagen om att Migrationsverket ska anvisa mot plats eller, om och när en sådan anvisning kan ske, utöver plats.

Verket föreslår även att omformulera texten i 18 § från ”Utöver det som anges i 13 – 17 §§...” till ”Utöver det som anges i 13-15, samt 17 §§...”. Någon hänvisning till 16 §, som avser ensamkommande unga och inte ensamkommande barn, bör inte finnas.

Utbetalning av ersättning

I 21 § bör även 7 § anges.

Vid en ökad enhetlighet enligt synpunkter ovan gällande ersättningar kopplat till antal eller andel fastställda platser eller motsvarande, bör även en ökad enhetlighet i tid för när ersättning ska betalas ut kunna införas, exempelvis enligt 13 §.

1.12 Förslag till förordning om statlig ersättning för mottagandet av vissa utlänningar

Inledande bestämmelser

Sedan utredningen lämnade sitt betänkande har nuvarande förordning justerats så att 4 § fjärde strecksatsen nu även omfattar person som får uppehållstillstånd enligt 16 i § angiven lag.

Verket föreslår således ett förtydligande i den sista meningen i 6 §: ”Om ansökan avslås, eller om ansökan beviljas på annan grund än vad som avses i 4 eller 5 §§, lämnas...”. Med tillägg av ett kommatecken och orden om ansökan, blir det tydligare att rätt till ersättning upphör *oavsett* grund för avslag, medan det är grunden för det nya uppehållstillståndet som avgör om rätten till ersättning upphör eller inte.

Det är av vikt att det finns tydliga bestämmelser för gruppen med tidsbegränsade uppehållstillstånd. I 7 § behöver skrivningen förtydligas och ändras angående begreppet ”först togs emot i en kommun”. Det handlar om de personer som efter att ha haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd söker och får nytt tillstånd och därmed kan bli aktuella för anvisning för bosättning ytterligare en – eller flera – gånger. Följdfrågan, som även berör och behöver förtydligas i annan lagstiftning är om dessa personer, såsom asylsökande på nytt, åter ska skrivas in i Migrationsverkets ankomstcenter?

Det behöver även ses över om samma formulering ”först togs emot i en kommun”, kan finnas när nya bestämmelser införs om anvisning för boende av asylsökande. Då har ju de facto även asylsökande personer utöver ensamkommande barn blivit anvisade till en kommun. Verket ställer sig frågande till om det är detta mottagande som ska ställas i relation till ”först togs emot i en kommun”?

Migrationsverket ser även behov av att förtydliga i 7 § vad som gäller för barn som föds i Sverige så att det blir tydligt om barn som föds till föräldrar som är inskrivna hos Migrationsverket också ska omfattas om föräldrarna söker asyl för barnet.

Ersättning för initiala kostnader för mottagandet

De problemformuleringar som lämnas för 7 § ovan återkommer även i 12 §. Det anges att rätt till ersättning gäller under de första två åren. En person som haft ett 13-månaders uppehållstillstånd, kan söka nytt eller fortsatt uppehållstillstånd för sent och då bli återinskriven hos Migrationsverket, anvisad som asylsökande till samma eller annan kommun, få ett nytt uppehållstillstånd på sådan grund att kommunen åter har rätt till ersättning. Ska kommunen då få helt ny påbörjad schablonersättning, eller är det resterande delar av schablonersättningen som ska betalas ut? Se även skrivelse från Migrationsverket till regeringen den 11 juni 2018, Konsekvenser för statlig ersättning enligt förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar (NyErsF) på grund av bestämmelser om tillfälliga uppehållstillstånd. Det påverkar därmed skrivningen om ”de första” två åren.

Ersättning för ensamkommande barn och unga

Det bör enligt verket förtydligas hur snart efter ankomsten som avses i 15 §.

Ersättning för kostnader för hälsoundersökning

Det saknas tidsangivelser för hälsoundersökningen i 22 § vad gäller när den ska ske och för vilken månad i efterskott som utbetalning ska ske, jämför även med 26 § utbetalningsreglerna. Migrationsverket menar att dylik tidsangivelse krävs för utbetalning till rätt landsting och förespråkar att detta inkluderas.

Med en ordning för utbetalning utan ansökningsförfarande för alla personer som omfattas av bestämmelsen, kan det behövas vidare utredas om landstingen även bör få motsvarande skyldighet för nyanlända som finns i lag idag för asylsökande. En sådan ordning skulle kunna påverka andelen personer som blir hälsoundersökta och därmed påverka beslut om beloppets storlek.

I utredningen bedöms att de särskilda ersättningarna för förvarstagna kan avskaffas och att de istället ska ingå i personkretsen för den schabloniserade ersättningen samt för kostnadskrävande vård. Utredningen bedömer att det inte skulle vara aktuellt med hälsoundersökning för förvarstagna då alla asylsökande erbjudits hälsoundersökning vid ankomstcentrat. Migrationsverket önskar mer utförliga resonemang och argument för detta. Enligt verket skiljer sig vård till förvarstagna så mycket från vård till övriga asylsökande att ett särskilt regelverk för förvarstagna är motiverat både för den vanliga sjukvården och för hälsoundersökning.

Ersättning för betydande kostnader för vård och omsorg

Till 23 § första stycket punkt 3, anser Migrationsverket att rätt till ersättning för elevassistent i den del som avser vård ska återinföras. Bestämmelsen försvann när NyErsF trädde ikraft. Som grund för detta finns regeringsbeslut In96/2351/IE och In96/2014/IE. Bestämmelser har ändrats sedan dess och även om det kan beslutas om assistent enligt socialförsäkringsbalken för

vård i skola, så kan det finnas behov av att även rektor får besluta om elevassistent. Ett sådant beslut bör kommunen också få ersättning för.

I 23 §, andra stycket anges ”... om kommunens sammanlagda kostnader eller landstingets sammanlagda kostnader uppgått till lägst 300 000 ...”. Migrationsverket förespråkar en tydligare formulering, så att det inte går att tolka bestämmelsen som att det räcker att kommunen når beloppsgränsen för att landstinget sedan ska kunna söka och få ersättning för sina kostnader för samma person, även om landstinget självt inte nått beloppsgränsen. Och vice versa.

Utbetalning av ersättning

I 26 § åttonde stycket, anges fortfarande att utbetalning av ersättning enligt 20 § ska ske inom tre månader från det kvartal som ersättningen avser. Om kravet på studiemedel från CSN tas bort, skulle Migrationsverket kunna betala ut ersättningen inom en månad från det kvartal som ersättningen avser, varför tremånadersfristen skulle kunna revideras.

I 26 § nionde stycket, saknas uppgift om vilket kvartal som ersättningen enligt 22 § avser och därmed vilken månad som utbetalning ska ske. Se 22 § ovan.

1.13 Förslag till förordning om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande

Rätten till ersättning för landsting

Enligt förslag ska förvarstagna inkluderas i samma rätt till ersättning som asylsökande. Utredningen har dock inte angett vad som begränsar rätten till ersättning idag, det vill säga att folkbokförda förvarstagna inte omfattas. Det saknas resonemang i utredningen om dylik ändring.

Ersättning till landsting för hälso- och sjukvård

Det saknas formulering i 7 § om när i tiden schablonersättning ska beräknas utifrån ålder. Verket förespråkar att bestämmelsen – för enhetlighet – formuleras på motsvarande sätt som i den nya asylersättningsförordningen. Sist i 7 § tredje stycket föreslås således följande tillägg: ”Schablonersättningen ska beräknas utifrån utlänningens ålder den sista dagen i kvartalet som ersättningen avser.”

Ersättning till öppenvårdsapotek

Det bör förtydligas i 10 § om läkemedel på recept ska ingå i läkemedelsförmånen eller inte, samt om annat än läkemedel, till exempel kosttillskott, kan ersättas.

I 10 § tredje stycket hänvisas till 40 § nya LMA för när rätten till ersättning upphör. Det kan även vara lämpligt med en hänvisning till 42 § nya LMA.

Utbetalning av ersättning

I 11 § bör även ansökningsförfarande och tidsgränser för apotekens ansökningar enligt 10 § läggas till.

Det saknas förtydligande i 12 § om vilket kvartal som avses för utbetalning månaden efter enligt 8 § - för hälsoundersökning. Se motsvarande påpekande i förslag till ny ersättningsförordning för nyanlända som kommenteras ovan under 1.12 och ersättning enligt 12 § den förordningen.

Resterande paragrafer

Regeringen bör överväga huruvida även apotek bör anges i 13 § angående skyldighet att lämna de uppgifter som krävs för bedömning.

Om det finns möjlighet att meddela föreskrifter för apotek, så bör det anges i 14 §.

Migrationsverket välkomnar möjligheten till återkrav enligt 15 § även för landstingen, vilket ger en ökad enhetlighet. Det bör även övervägas om bestämmelsen också ska gälla apotek.

1.14 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Migrationsverket lämnar inga särskilda synpunkter.

1.15 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program

Migrationsverket lämnar inga särskilda synpunkter.

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

Migrationsverket lämnar inga särskilda synpunkter.

Utredningens alternativa förslag

Förordningarna under det alternativa förslaget är till stor del likalydande med huvudalternativet. De kommentarer som anförts gällande huvudförslaget är i de flesta delar därför också applicerbara gällande det alternativa förslaget. Migrationsverket lämnar därför inte några särskilda synpunkter i denna del.

Bilaga 2

Förslag om införlivandet av första mottagande av kvotflyktingar i Sverige i Mottagandeutredningens förslag

Bakgrund

Mottagandeutredningen har fått i uppdrag av regeringen att föreslå ett sammanhållet system för mottagande av asylsökande och nyanlända. Det framgår inte om kvotflyktingar som vidarebosätts i Sverige omfattas av förslagen i betänkandet. Migrationsverket föreslår att reformer som syftar till ett ordnat mottagande också ska omfatta kvotflyktingar.

De olika risker som Migrationsverket har angett för det fall det beslutas om ankomstcenter för asylsökande kan generellt förutsättas vara mindre allvarliga i förhållande till ankomstcenter för kvotflyktingar. Det finns dokumenterad bakgrundsinformation kring de kvotflyktingar som är inskrivna och samtliga inskrivna har sina uppehållstillstånd färdiga före inresa till Sverige.

Det svenska vidarebosättningsprogrammet

Varje sommar gör UNHCR en global analys av behovet av vidarebosättning påföljande år. Den utgör grunden när Sverige planerar varifrån kvotflyktingarna ska tas ut. Därefter samråder Migrationsverket med regeringskansliet om hur flyktingkvoten ska fördelas. Efter detta samråd beslutar Migrationsverkets generaldirektör om fördelningen. Under 2018 omfattar Sveriges flyktingkvot 5 000 platser varav 900 är avsedda för akuta överföringar till Sverige. Migrationsverkets arbete med vidarebosättning stödjer både utsatta individer och värdländer med stora flyktinggrupper.

Anvisning av kvotflyktingar

Migrationsverket fattar beslut om en årsplanering där länstal omvandlas till kommunal. Kommuntalen fördelas sedan ut för ett mottagande per månad, vilket ska ge kommunerna möjlighet att planera sitt mottagande.

Migrationsverket strävar efter att få ett jämt antal överföringar under året och varje månad anvisas och överförs 400-500 kvotflyktingar till Sverige. Kvotflyktingar och asylsökande som får beslut om uppehållstillstånd anvisas efter hand de är resklara enligt årsplaneringen.

UNHCR vädjar ibland till stater om snabba insatser för flyktingar som är i behov av akut vidarebosättning. Det innebär att flyktingar befinner sig i en situation med risk för liv eller hälsa. För Migrationsverket och anvisningskommunerna innebär akuta vidarebosättningsärenden en omprioritering i arbetet med överföring av kvotflyktingar. För anvisningskommunerna ska detta också samordnas med anvisningar av flyktingar och skyddsbehövande som flyttar ut ur Migrationsverkets mottagningssystem.

Överföringen av kvotflyktingar till Sverige

Kvotflyktingar beviljas permanent uppehållstillstånd innan ankomsten till Sverige. När beslut om uppehållstillstånd är fattat anvisar Migrationsverket en kommun att ta emot kvotflyktingen och förbereder överföringen till Sverige. Kvotflyktingar omfattas av bosättningslagen (2016:38) samt av bosättningsförordningen (2016:39) och anvisas kommunplats på samma sätt som de som anvisas inom den svenska asylmottagningen. Anvisad kommun har två månader på sig att förbereda sitt mottagande av kvotflyktingar efter det att Migrationsverket fattat beslut. Det finns dock ett undantag i bosättningslagen gällande tidsfristen för kvotflyktingar vilket innebär att tiden kan vara både längre och kortare.

Vidarebosättning bygger på en komplex organiserad, planerad uttagning och överföring. Processen styrs av UNHCR:s förmåga att presentera ärenden, Migrationsverkets årsplanering av anvisningsbara platser samt av tillgängliga flygstolar. Överföringen av kvotflyktingar till Sverige är även beroende av de förutsättningar som råder i det land som kvotflyktingen befinner sig i samt kvotflyktingens förutsättningar att lämna landet till exempel vad gäller utresetillstånd.

Insatser

När en kvotflykting får besked om att Migrationsverket har beviljat uppehållstillstånd tar det 2-12 månader innan överföring till Sverige sker. Vid överföring av akutfall kan tiden vara kortare än två månader. Vid intervjuer med kvotflyktingar 2009, som utfördes av projektet *Empowerment in Resettlement* framkom att tiden innan överföring till Sverige upplevs som långsam och att den inte nyttjas på bästa sätt. Under åren har Migrationsverkets personal tillsammans med kommuner genomfört Sverigeprogram eller kortare workshops i det värdland där kvotflyktingen befinner sig i syfte att förbereda kvotflyktingen inför sin vidarebosättning till Sverige. Under 2018 planerar Migrationsverket att utveckla både de förberedande insatserna och det skriftliga materialet. Under tiden kommer uttagna kvotflyktingar att få skriftlig information om Sverige. En stor del av arbetet med de förberedande insatserna kommer att ske inom ramen för utvecklingsprojektet EU-FRANK.

Kommunperspektivet i överföringen av kvotflyktingar till Sverige

Tillgången på anvisningsbara kommunplatser påverkar möjligheten att genomföra årsplaneringen. Möjligheten till flexibilitet minskar i det svenska vidarebosättningsprogrammet och påverkar främst överföringen av akuta och prioriterade ärenden. Överföringen av kvotflyktingar med särskilda behov är utmanande då kvotflyktingarna ofta befinner sig i en utsatt situation i väntan på överföring till Sverige. Logistiken kring dessa överföringar är komplicerad och kräver mycket förberedelsearbete av samtliga inblandade aktörer. Det är även vanligt att dessa personers resor ombokas på grund av att flyktingens tillstånd eller situationen i landet försämrats.

Kommunerna kan behöva hålla anvisade platser tillgängliga samtidigt som utresan drabbas av förhinder.

Inför varje årsskifte finns det alltid en risk att Migrationsverket på grund av försenade utresor inte uppnår det antal vidarebosättningar som regeringen beslutat. Detta beror på att logistiken kring större grupper eller enskilda individer gör det svårt att överföra de personer som anvisats kommunplats i stegen mellan anvisningen och ankomsten till kommunen.

Kommuner som tar emot kvotflyktingar förses med bosättningsunderlag. Migrationsverket får ibland återkoppling från kommunerna att bosättningsunderlaget inte anses innehålla tillräcklig information för ett ändamålsenligt mottagande. I vissa fall kan informationen vara felaktig eller inaktuell, i synnerhet när det gäller personer med särskilda behov. Kvotflyktingar med särskilda behov har inte alltid möjlighet till läkaruppföljning som visar hur hälsosituationen utvecklats i närtid före avresan till Sverige.

Förslag om ett första mottagande också av kvotflyktingar vid ett ankomstcenter

Överföringen av kvotflyktingar till ett ankomstcenter liknande det som föreslås i utredningens betänkande skulle underlätta överföringsprocessen som därmed bättre anpassas till kvotflyktingens behov, utreseprocedurens osäkra tidsåtgång och kommunernas planeringsförutsättningar. Även fortsättningsvis skulle kvotflyktingen i normalfallet vara anvisad en kommunplats redan innan ankomsten till Sverige. Detta för att undvika att tiden i ett ankomstcenter blir allt för omfattande och för att ge kommunerna goda planeringsförutsättningar.

Överföringar av personer med akuta eller särskilda behov skulle medges utan att en kommunplats måste vara anvisad före överföringen. Det medför kortare ledtid i processen och kortare väntan för flyktingen eftersom de skulle kunna överföras till Sverige under tiden som verkets bosättningsenhet arbetar med att hitta en lämplig kommun för dem.

Vid ett ankomstcenter kan kvotflyktingar tidigt och likformigt förses med samhällsinformation i syfte att underlätta introduktionen ute i kommunerna. Idag har Migrationsverket inte möjlighet att erbjuda det så kallade Sverige-programmet till alla kvotflyktingar som tas ut på den svenska flyktingkvoten.

Ett första mottagande av kvotflyktingar vid ett ankomstcenter skulle ge kommunerna bättre planeringsförutsättningar och skulle även stärka dialogen mellan Migrationsverket och mottagande kommuner. Kommunerna skulle härmed inte behöva ha en löpande beredskap att resa till en flygplats för att ta emot flyktingen vid dygnets och veckans alla timmar. Kommunerna vet att såväl kvotflyktingar som personer som anvisas från det svenska asylmottagningssystemet har omfattats av samma informationspaket.

En ökad samverkan av myndigheter på ett ankomstcenter möjliggör utförandet av hälsokontroller, uppdatering av bosättningsunderlag,

biometriupptagning för utfärdande av uppehållstillståndskort, korrigerig av felaktig biodata, folkbokföring och påbörjan av familjeåterföreningsprocessen. Biometri tas upp för de flyktingar som Migrationsverket träffar vid delegationsuttagningar eller som kan ta sig till en svensk ambassad. För övriga flyktingar behöver den mottagande kommunen idag så fort som möjligt efter flyktingens ankomst till Sverige uppsöka Migrationsverket för att lämna biometri och för att få ett uppehållstillståndskort. Detta är ofta tids- och resurskrävande för boende i avlägsna kommuner som behöver resa långt. Vid ankomstcentret kan kvotflyktingen lämna biometri och ett uppehållstillståndskort utfärdas innan flyktingen reser vidare till sin anvisade kommun.

Kvotflyktingar som är resklara men anvisade mot nästkommande år kan överföras till ett ankomstcenter i Sverige innan årsskiftet, för överföring till kommun efter årsskiftet.

Individperspektivet

Överföringen av kvotflyktingar till ett nationellt ankomstcenter sätter den enskilde kvotflyktingens behov i fokus. Det möjliggör en aktiv och trygg plats i väntan på anvisning av kommunplats när kvotflyktingen får möjlighet att påbörja sin etablering i det svenska samhället snabbare.

Utmaningar med överföringar av kvotflyktingar till ett ankomstcenter

Fram till 1993 överfördes kvotflyktingar till ett ankomstcenter i Hallstahammar. Vid detta boende fanns både kvotflyktingar och asylsökande. Kvotflyktingarnas beslut om uppehållstillstånd var klara vid inresan men de hade inte anvisats någon kommunplats. Detta resulterade i att kvotflyktingar kunde vara kvar i ankomstcenter under lång tid i väntan på en kommunplacering. Migrationsverket anser att det är viktigt att anvisningen till en kommun är utförd innan kvotflyktingarna reser in till Sverige, undantaget akuta ärenden där hög flexibilitet krävs. Kvotflyktingar bör därför inte vistas på ett ankomstcenter mer än ett par veckor. Migrationsverket anser inte heller att det är lämpligt att kvotflyktingar placeras tillsammans med nyanlända asylsökande på samma ankomstcenter. Detta med anledning av att processen för vidarebosatta med uppehållstillstånd och asylsökande utan beslut i sitt ärende skiljer sig åt. Behoven av kartläggning och informationsinsatserna är delvis olika.

Det är viktigt för en effektiv process att kommuner, även efter uppdatering av uppgifter i bosättningsunderlaget på ankomstcentret, fortfarande tar emot kvotflyktingen trots nya omständigheter kring till exempel hälsotillstånd.

Förslaget om överföring av kvotflyktingar till ett ankomstcenter väcker frågan om kostnader samt ansvarsfördelning mellan Migrationsverket och de mottagande kommunerna. Det krävs därför att en vidare analys av detta sker. En sådan ytterligare analys bör även omfatta frågan om kvotflyktingarnas försörjning under tiden i ankomstcentret.