

Betänkandet Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande (SOU 2018:22) och promemorian Ett socialt hållbart eget boende för asylsökande

(Dnr A2018/00777/I)

Riksdagens ombudsmän har beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande (SOU 2018:22) och justitiedepartementets promemoria Ett socialt hållbart eget boende för asylsökande.

Mottagandeutredningen har haft i uppdrag att bl.a. föreslå en ändamålsenlig ordning för mottagande av asylsökande och nyanlända där ett helhetsperspektiv ska gälla. Utredningen har också haft i uppdrag att föreslå förändringar i utformningen av den statliga ersättningen till kommuner och landsting för insatser inom mottagandet av asylsökande och nyanlända. Under utredningstiden fick utredningen även i uppdrag att föreslå ett system där asylsökande erbjuds tidiga insatser för etablering på arbetsmarknaden och där dagersättningen kopplas till deltagande och skötsamhet.

Utredningen lämnar två alternativa förslag på hur mottagandet av asylsökande och nyanlända ska organiseras. Huvudförslaget innebär att staten, kommunerna och landstingen tar ett gemensamt ansvar för mottagandet. I ett alternativt förslag ges staten hela ansvaret för boende och insatser för asylsökande, men vissa uppgifter föreslås ändå kvarstå på kommunal nivå. Båda förslagen innebär att statliga s.k. ankomst- och avresecenter inrättas, att tidiga insatser som förbereder för etablering i Sverige eller för återvändande införs och att systemet för ersättningar till kommunsektorn effektiviseras. Vidare innebär förslagen att möjligheten för asylsökande att ordna eget boende kraftigt begränsas. I de fall asylsökande ändå väljer att bosätta sig i kommuner som har socialt och ekonomiskt utsatta områden ska det vara möjligt för Migrationsverket att pröva om boendena är socialt hållbara och vissa bostadsområden ska också helt kunna undantas från möjligheten till eget boende med bibehållen dagersättning. Mottagandeutredningen lämnar inget fullständigt förslag för hur områdesbegränsningen ska gå till. Justitiedepartementet

har därför utarbetat en kompletterande promemoria med förslag om detta och som ska göra det möjligt att införa sådana begränsningar tidigare än de övriga reformförslagen.

Jag avstår från att yttra mig över Mottagandeutredningens förslag om hur ansvaret för mottagandet och integrationen av asylsökande och nyanlända ska fördelas och hur systemet för ersättningar till kommunsektorn ska se ut. Utredningen uttalar dock att man i förslagen tillmätt vissa mål och värden särskild betydelse, bl.a. att asylärenden ska prövas rättssäkert och snabbt och att processen för den enskilda ska vara sammanhållen. Utifrån dessa aspekter bör enligt min bedömning flera av de förslag som lämnas övervägas och genomarbetas ytterligare. Jag har följande synpunkter dessa avseenden.

6.1.2 Ett obligatoriskt första möte med Sverige

Mottagandeutredningen föreslår i sitt huvudalternativ att asylsökande ska bo i obligatoriska ankomstcenter under i vart fall de 30 första dagarna och ibland, efter förlängning, under en längre tid. Målsättningen för längden på vistelsen i centret är att Migrationsverket under tiden i centret ska kunna genomföra de åtgärder som kräver personlig medverkan av den asylsökande. Som ett incitament för asylsökande att bo på ankomstcentren menar Mottagandeutredningen att Migrationsverket bör prioritera ansökningar från dem som bor i centren framför andra ansökningar (s. 211 och 213 f.).

En myndighet ska enligt 1 kap. 9 § regeringsformen i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen (likhetsprincipen) samt iaktta saklighet och opartiskhet (objektivitetsprincipen). Det innebär att lika fall ska behandlas lika och att en myndighets prioriteringar mellan ärenden i samma ärendeslag måste kunna motiveras med objektivt godtagbara skäl. Att t.ex. skilja ut kompletta ansökningar där det snabbt går att konstatera att uppehållstillstånd ska beviljas, eller att ge förtur på grund av ett ärendes brådskande natur, får normalt sett anses vara förenligt med såväl likhets- som objektivitetsprincipen (se t.ex. JO 2015/16 s. 326, dnr 5497-2013). Att en myndighet ska vara saklig och opartisk framgår också numera av 5 § förvaltningslagen. När det gäller möjligheten att prioritera vissa asylansökningar finns det även bestämmelser i EU:s omarbetade asylprocedurdirektiv och mottagandedirektiv att förhålla sig till. I sammanhanget bör också beaktas att ett asylärende sedan den 20 juli 2018 ska avgöras inom sex månader från det att ansökan lämnades in. Endast om det finns särskilda skäl får tiden förlängas och då med högst nio månader. (Se 8 kap. 10 § utlänningsförordningen och artikel 31.3 i EU:s omarbetade asylprocedurdirektiv.)

Någon analys av hur förslaget om att Migrationsverket ska prioritera ansökningar från boende på ankomstcentren förhåller sig till dessa grundläggande krav på ärendehantering redovisas inte i betänkandet. Mottagandeutredningen hänvisar i stället till att Migrationsverket har använt ett liknande arbetssätt i mottagandet av asylsökande som omplacerades från Italien och Grekland under 2015 och 2017. Detta mottagande rörde en begränsad grupp utvalda asylsökande som fått vänta

länge på att få sin ansökan prövad i Italien eller Grekland och som tillhör nationaliteter som vanligtvis beviljas uppehållstillstånd. Det sätt Migrationsverket hanterade dessa ärenden på kan enligt min mening inte läggas till grund för en ordning där ett sådant arbetssätt blir det normala.

Jag förutsätter att frågan om hur den föreslagna ordningen förhåller sig de grundläggande krav som ställs på ärendehantering övervägs vidare i det fortsatta beredningsarbetet.

6.1.3 Effektivisering genom ökad tillgänglighet

Som jag nämnt ovan är målsättningen för längden på vistelsen i centret att Migrationsverket under tiden i centret ska kunna genomföra de åtgärder som kräver personlig medverkan av den asylsökande. Mottagandeutredningen utgår från att det i normalfallet inte ska behövas utredningsåtgärder som kräver personlig närvaro efter det att sökanden lämnat ankomstcentret. Den föreslagna ordningen ska minska problem med att handläggningen fördröjs på grund av att asylsökande uteblir från inbokade möten. Den ska också enligt Mottagandeutredningen göra det möjligt att snabbt bedöma identitetshandlingar och få Säkerhetspolisens utlåtande i säkerhetsärenden. (Se s. 216 f.)

Migrationsverkets handläggningstider har under de senaste åren varit föremål för särskilda tillsynsåtgärder från min sida. Redan i december 2014 hade jag anledning att kritisera Migrationsverket för långa handläggningstider i tillståndsärenden (JO 2015/16 s. 326, dnr 5497-2013). I ett beslut i juni 2016 kunde jag konstatera att handläggningstiderna i bl.a. asylärenden under 2015 och 2016 var mycket långa men till stor del berodde på omständigheter utanför Migrationsverkets kontroll. Jag betonade att handläggningstiderna drabbar enskilda hårt och överlämnade beslutet till justitiedepartementet eftersom regering och riksdag har det yttersta ansvaret för att Migrationsverket kan fatta beslut inom rimlig tid. (JO 2016/17 s. 646, dnr 2132-2015.) Därefter har jag fortsatt att noga följa utvecklingen av handläggningstiderna och kan konstatera att handläggningstiderna är fortsatt långa trots att belastningen hos Migrationsverket har minskat och verket har anpassat sin verksamhet till en mer normal ärendehantering (se t.ex. mitt beslut den 26 september 2018, dnr 4214-2018 m.fl.). Det som kommit fram om orsakerna till de långa handläggningstiderna är i första hand inte att de beror på att sökandena uteblir från asylutredningar, även om det givetvis förekommer. Vidare förekommer det att ett ärende behöver kompletteras med ytterligare muntlig utredning i ett senare skede av handläggningen. Personlig närvaro i utredningen krävs alltså inte bara i det inledande skedet.

Jag är mot denna bakgrund tveksam till i vilken grad ankomstcenter i sig skulle bidra till kortare handläggningstider hos Migrationsverket. Jag kan inte heller se hur en asylsökandes vistelse på ankomstcenter skulle kunna förkorta handläggningstiderna för att bedöma äktheten hos identitetshandlingar och för Säkerhetspolisens handläggning av utlåtanden i säkerhetsärenden.

6.2.3 Långsiktiga åtaganden ger planeringsförutsättningar

Mottagandeutredningen har utgått från en normal ärendeinströmning till Migrationsverket och förutsätter att i en situation där det kommer många asylsökande till Sverige kommer en vidareflytt till en kommun behöva göras innan asylutredningen är genomförd. I dessa fall menar utredningen att verket ska prioritera sina resurser för att undvika att detta sker under längre perioder och säkerställa att det finns beredskap för att arbeta ned överbalanser. (Se s. 217 och 226 f.)

Under de år jag följt handläggningstiderna hos Migrationsverket är det tydligt att det inte är en lätt uppgift att påskynda handläggningen av komplicerade ärenden eller att arbeta av överbalanser. Vidare är det utifrån de handläggningstider som är prognostiserade i dag troligt att även en mindre ökning av antalet asylsökande skulle innebära att många ärenden inte hinner påbörjas inom de obligatoriska 30 dagarna på ett ankomstcenter. Även detta gör att det är tveksamt om inrättandet av ankomstcenter i sig bidrar till kortare handläggningstider hos Migrationsverket.

Att ett mottagandesystem inte kan vara dimensionerat för ett obegränsat antal asylsökande är självklart. En utgångspunkt ska dock enligt utredningens direktiv vara att systemet ska vara hållbart över tid och kunna fungera vid förändringar av antalet personer som ansöker om och beviljas uppehållstillstånd. En organisatorisk förändring som är avsedd att ha positiva effekter på handläggningen av asylärenden måste enligt min uppfattning innefatta en beredskap för en ökad ärendeinströmning. Det är inte tillfredsställande om lösningen i en sådan situation är att systemet ska sättas åt sidan. Detta måste beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

6.3.4 Dagersättningen kopplas till krav på deltagande

För att understryka den vikt som samhället lägger vid att en asylsökande deltar i samhällsinformation och kompetenskartläggning föreslår Mottagandeutredningen att det ska införas en möjlighet att sätta ned dagersättningen för den som inte deltar i dessa insatser. Utredningen nämnder dock också att utrymmet för att sätta ned dagersättningen är begränsat i EU:s mottagandedirektiv, men att visst utrymme ändå finns och möjligen blir större när mottagandedirektivet omarbetas. Jag förutsätter att frågan kommer att behandlas mer noggrant i den fortsatta beredningen.

7.3.1 I vissa kommuner ska asylsökandes eget boende prövas

En asylsökandes möjlighet att ordna boende på egen hand under asyltiden ska enligt Mottagandeutredningens förslag begränsas inte bara genom att obligatoriska ankomstcenter inrättas utan också genom en social prövning av egna boenden. Enligt förslaget ska en kommun kunna ansöka hos Migrationsverket om att en sådan ordning ska gälla i kommunen. En asylsökande som vill bosätta sig i en sådan kommun måste ansöka hos verket om en social prövning av sitt boende. En asylsökande som bosätter sig i ett eget boende trots att Migrationsverket nekat detta ska inte ha rätt till dagersättning. Mottagandeutredningen föreslår att regeringen i

den fortsatta beredningen överväger att även införa en ordning där vissa kommundelar helt undantas från möjligheten för asylsökande att bosätta sig (s.k. områdesbegränsning). I den kompletterade promemorian har justitiedepartementet utvecklat förslaget om områdesbegränsning med avsikten att ett eller båda förslagen ska kunna införas under 2019.

Jag noterar att Migrationsverket ska bedöma bl.a. bostadens storlek och standard vid den sociala prövningen. För att en sådan prövning ska kunna göras krävs att sökanden uppger sin tilltänkta adress och de verkliga förhållandena om bostaden. Justitiedepartementet uppger i promemorian att det i dag är vanligt att en sökande inte uppger sin bostadsadress utan bara en postadress (se s. 10). Det finns bl.a. mot den bakgrunden skäl att ifrågasätta på vilket underlag dessa beslut kommer att fattas. Eftersom sådana beslut också påverkar rätten till dagersättning finns det skäl att ställa stora krav på att de kan fattas på ett tillräckligt underlag. Detsamma gäller den skälighetsbedömning som Migrationsverket enligt promemorians förslag ska göra om en asylsökande vill bosätta sig i en kommundel som omfattas av en områdesbegränsning.

Även om Migrationsverket ansvarar för asylsökandes mottagande redan i dag kommer både den sociala prövning av ett boende och den skälighetsbedömning som föreslås när det gäller asylsökandes rätt till dagersättning innebära att verket måste göra en mer ingående utredning än vad som görs i dag av bl.a. den enskildes behov och hemförhållanden. Många gånger kommer detta att behöva göras samtidigt som verket utreder och prövar sökandens skyddsbehov. Det kan ifrågasättas om det är lämpligt att en och samma myndighet svarar för prövningen av dessa frågor. Det finns enligt min mening en risk för att ett ställningstagande vid den sociala prövningen påverkar den enskildes förtroende för att Migrationsverket prövar hans eller hennes asylansökan förutsättningslöst.

Det finns mot bakgrund av det som anförts skäl att bereda dessa frågor ytterligare innan förslagen blir föremål för lagstiftning.

8.1.2 Glappet försvinner när ledtider kortas

Mottagandeutredningen har haft i uppdrag att analysera hur ansvarsfördelningen och samverkan mellan myndigheterna fungerar och vid behov föreslå ändringar. Utredningen har identifierat vissa brister och lämnar flera förslag som är avsedda att effektivisera mottagandesystemet så att individer kan påbörja sin etablering i Sverige eller återvända till annat land snabbare än i dagens system. Förslagen ska bl.a. innebära kortare ledtider och sömlösa övergångar från asylsökande till nyanländ eller återvändande. Sökande som bor i kommunala boenden ska ha fortsatt rätt till bistånd en månad efter det att de fått uppehållstillstånd, vilket ska ta bort glappet i övergången mellan dagersättning och etableringsersättning. En sökande som får avslag på sin asylansökan ska flytta till ett avresecenter och staten ska då återta det praktiska ansvaret för boendet och kommunen ha rätt till ersättning fram till dess att individen lämnar det kommunala boendet, dock som längst till individens rätt till bistånd upphör. (Se s. 317 f.)

I ett system som involverar en rad myndigheter riskerar enskilda att hamna i kläm eller falla mellan stolarna. Det visar bl.a. de erfarenheter som görs i samband med JO:s löpande tillsyn och framgår också av beslut som fattas myndigheter och domstolar. Som exempel kan nämnas det glapp i övergången mellan dagersättning och etableringsersättning för dem som bor i eget boende och som utredningen beskriver, men även rätten till bistånd för dem som beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd i vissa fall (se t.ex. Migrationsverkets rättsliga ställningstagande SR 63/2016), rätten till bistånd för dem som tillhör personkretsen i 1 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl., LMA, men vars rätt till bistånd enligt den lagen upphört (se t.ex. HFD 2013 ref. 83, HFD 2017 ref. 33 och Natalie Glotz Stades kommentar till det rättsfallet i Förvaltningsrättslig tidskrift, häfte 1, 2018), ansvaret för ensamkommande ungdomar som fyllt 18 år eller skrivits upp i ålder (se t.ex. Kammarrätten i Jönköpings dom den 24 augusti 2018 i mål nr 1104-18) och nu senast situationen för de sökande som fått lagakraftvunna avslagsbeslut men som ansökt om uppehållstillstånd för gymnasiestudier (se t.ex. Migrationsverkets rättsliga ställningstagande SR 36/2018 och SKL:s pm den 6 juli 2018, dnr 18/02982).

Utredningens förslag om hur mottagandet ska organiseras innebär att flera myndigheter och kommuner alltjämt kommer att vara inblandade. Även om förslagen kommer att leda till kortare ledtider och en tydligare ansvarsfördelning finns det alltid risker för att enskilda kommer i kläm eller faller mellan stolarna i ett sådant system, särskilt under perioder då det kommer många asylsökande. Den extra månad med dagersättning som utredningen föreslår är, såvitt jag förstår, densamma som i dag ges till asylsökande i eget boende som fått uppehållstillstånd. Som utredningen själva beskriver täcker denna inte det glapp som i dag uppstår i övergången till etableringsersättning (s. 320). Det förhållandet och de exempel som angetts ovan bör uppmärksammas i den fortsatta beredningen av ett nytt mottagandesystem.

8.2.2 Obligatoriska avresecenter kan påskynda återvändandet

Mottagandeutredningen beskriver vikten av att personer med verkställbara avlägsnandebeslut återvänder så snabbt som möjligt för att upprätthålla en långsiktig, hållbar och human migrationspolitik. För att underlätta återvändandearbetet och verkställandet av avlägsnandebeslut föreslår utredningen att det ska vara obligatoriskt att bo i ett avresecenter för personer med verkställbara beslut. Förslaget omfattar inte personer med avlägsnandebeslut som har avbrutits. Personer som fått en tidsfrist om frivillig avresa ska dock bo i avresecenter under fristen. Personer som inte bor i avresecenter under den föreskrivna tiden ska inte ha rätt till bl.a. dagersättning. (Se s. 325 f.).

Jag instämmer i utredningens utgångspunkt att återvändandearbetet måste vara organiserat på ett sådant sätt att avlägsnandebeslut ska kunna verkställas så snart som möjligt. Det måste dock ske på ett rättssäkert sätt och med beaktande av den EU-lagstiftning och internationella rättsakter som finns på området. Någon analys av hur utredningens förslag förhåller sig till dessa redovisas inte. Jag förutsätter att

detta tas om hand i den fortsatta beredningen. Se också mitt beslut den 3 november 2016 (JO 2017/18 s. 524, dnr 2827-2015) där jag hade anledning att uttala mig om tvångsåtgärder som vidtagits under en tidsfrist för frivillig avresa.

Såvitt jag förstår innebär förslaget att kravet på att flytta till ett avresecenter ska gälla direkt från det att ett avlägsnandebeslut får laga kraft. Jag är tveksam till om det är rimligt att tro att en flytt från ett eget eller ett kommunalt boende ska kunna verkställas i direkt anslutning till denna tidpunkt. Vidare är det inte ovanligt att personer med avlägsnandebeslut som fått laga kraft ansöker om ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen eller att beslutet inhiberas i kortare perioder av andra orsaker. Det är därför oklart hur utredningens förslag om att kravet på att bo i avresecenter inte ska omfatta personer vars avlägsnandebeslut avbrutits ska tillämpas i praktiken.

9.6.1 Statens ansvar inom mottagandet

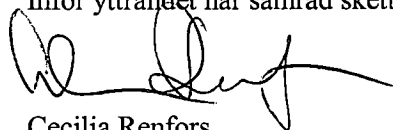
Mottagandeutredningens förslag innebär att åtskilliga nya uppgifter läggs på bl.a. Migrationsverket (se s. 355-358). Som jag nämnde inledningsvis yttrar jag mig inte i frågan om hur ansvaret för mottagandet och integrationen av asylsökande och nyanlända ska organiseras. Som jag dock också nämnt har jag följt Migrationsverkets hantering av asylärenden under en längre tid och har kunnat konstatera att verket mött stora utmaningar under lång tid och haft svårigheter att genomföra de uppdrag man har i dag på ett godtagbart sätt. Det kan också nämnas att Justitiekanslern sett skäl att erinra om skadestandsregleringen med anledning av Migrationsverkets handläggningstider (JK:s beslut den 15 maj 2018, dnr 5885-17-2.1). Mot denna bakgrund finns det skäl att noga överväga om ytterligare uppgifter bör läggas på Migrationsverket utan en närmare analys än den som gjorts av utredningen.

16.1 Förslaget till lag om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar

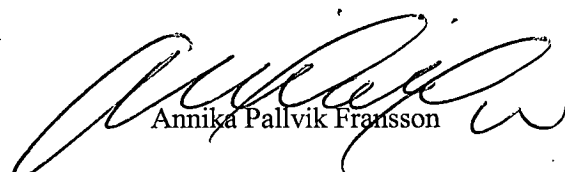
Mot bakgrund av att utredningens förslag enligt min mening behöver beredas ytterligare på flera punkter innan de kan leda till lagstiftning avstår jag från att kommentera utformningen av lagförslagen närmare.

En ändring vill jag dock kommentera särskilt och det är 2 § i förslaget till lag om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar. Den motsvarar nuvarande 1 § första stycket 1 och 2 LMA. Nuvarande 1 § första stycket 3 LMA har tagits bort eftersom innehållet bedömts vara obsolet och oklart (se s. 514). Vad utredningen baserar denna bedömning på redovisas inte (jfr t.ex. Migrationsverkets rättsliga ställningstagande SR 36/2018).

Inför yttrandet har samråd skett med justitieombudsmannen Thomas Norling.



Cecilia Renfors



Annika Pallvik Fransson