

En ny ordning för asylsökandes boende

*Delbetänkande av Utredningen om
ett ordnat initialt mottagande av asylsökande*

Stockholm 2022



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2022:64

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

ISBN 978-91-525-0506-9 (tryck)

ISBN 978-91-525-0507-6 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Maria Malmer Stenergard

Regeringen beslutade den 16 september 2021 att ge en särskild utredare i uppdrag att bland annat föreslå en skyldighet för asylsökande att bo på mottagningscenter under den första tiden i Sverige och se över lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (dir. 2021:71). Till särskild utredare förordnades den 25 oktober 2021 kammarrättsrådet Ingela Fridström. Den 17 mars 2022 beslutade regeringen ett tilläggsdirektiv som bland annat innebar att utredaren inte längre skulle lämna förslag på en skyldighet att bo på mottagningscenter på det sätt som angetts i det ursprungliga direktivet. I stället skulle utredaren föreslå åtgärder för att asylsökande ska bo på Migrationsverkets boenden under hela asyltiden (dir. 2022:16). Uppdraget att se över lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ska slutredovisas senast den 31 augusti 2023. Övriga uppdrag ska redovisas i delbetänkandet.

Som experter förordnades den 16 november 2021 departementssekreteraren Christina Björk (Socialdepartementet), numera kanslirådet Lisa Cederberg (Justitiedepartementet), departementssekreteraren Elin Fernhed (Justitiedepartementet), kanslirådet Karin Frank (numera Justitiedepartementet), departementssekreteraren Marcus Johansson (Finansdepartementet), utredaren Karin Perols (Sveriges Kommuner och Regioner) och verksjuristen Fredrik Stenhammar (Migrationsverket).

Marcus Johansson entledigades från sitt uppdrag den 25 april 2022 och departementssekreteraren Mårten Berg (Finansdepartementet) förordnades dagen efter i stället som expert. Elin Fernhed entledigades från sitt uppdrag den 30 juni 2022. Departementssekreteraren Tina Lindmark (Justitiedepartementet) förordnades som expert den 15 augusti 2022.

Som sekreterare i utredningen anställdes den 25 oktober 2021 hovrättsassessorn Kajsa Johansson och den 1 mars 2022, för att utarbeta konsekvensanalyserna, filosofie doktor i nationalekonomi Susanna Holzer.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *En ny ordning för asylsökandes boende* (SOU 2022:64).

Arbetet fortsätter i enlighet med det ursprungliga direktivet.

Stockholm i november 2022

Ingela Fridström

/Kajsa Johansson
Susanna Holzer

Innehåll

Sammanfattning	13
Summary	23
1 Författningsförslag.....	33
1.1 Förslag till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160).....	33
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.....	35
1.3 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	50
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.....	51
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktmottagande m.m.	52
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl.	53
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande.....	61
1.8 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97).....	63

1.9	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar	66
1.10	Förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338).....	67
1.11	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:521) om statsbidrag till särskilda folkbildningsinsatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare.....	68
1.12	Förslag till förordning om ändring i utlänningsdataförordningen (2016:30)	69
1.13	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning	71
1.14	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1363) om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare.....	72
1.15	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1364) om statsbidrag till verksamheter för asylsökande m.fl.	73
1.16	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.....	74
1.17	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.....	75
1.18	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:298) om undantag från plan- och byggregler för enkla förläggningar för vissa utlänningar	76
1.19	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:1008) om anvisning av en kommun som ska ordna boende för vissa utlänningar	77

2	Utredningens uppdrag och arbete	79
2.1	Utredningens uppdrag	79
2.2	Utredningens arbete	81
3	En kort bakgrund om mottagandet av asylsökande i Sverige	83
3.1	Det svenska mottagandet	83
3.1.1	Lagen om mottagande av asylsökande m.fl.....	83
3.1.2	Handläggning av asylansökan och mottagandeåtgärder	85
3.1.3	Anvisning till en kommun för bosättning efter beslut om uppehållstillstånd	92
3.2	Internationella regelverk med betydelse för mottagande av asylsökande	93
3.2.1	Mottagandedirektivet	93
3.2.2	Pågående arbete inom EU med mottagandefrågor	99
3.2.3	Barnkonventionen	102
3.2.4	Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna....	103
3.2.5	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.....	111
3.2.6	Europeiska sociala stadgan.....	113
3.3	Mottagande av personer som omfattas av massflyktsdirektivet.....	113
4	Boende på asylboende	115
4.1	Utgångspunkter för utredningens överväganden	115
4.1.1	Bakgrund till uppdraget att föreslå åtgärder för att fler asylsökande ska bo på asylboende.....	116
4.1.2	Eget boende bidrar till utanförskap och ökad segregation	119
4.1.3	Boende på asylboende ger ett ordnat mottagande.....	127
4.1.4	Det krävs genomgripande förändringar för att fler ska bo på asylboende.....	134

4.1.5	Förslagen innebär ingen begränsning av hur boenden för asylsökande organiseras.....	143
4.2	Asylsökande ska tilldelas en plats på ett asylboende.....	144
4.2.1	Skälen för utredningens förslag.....	144
4.2.2	Alla asylsökande ska tilldelas en boendeplats.....	145
4.2.3	Migrationsverket ska informera om vikten av att bo på asylboende.....	146
4.2.4	Bestämmelsen ska även gälla personer som omfattas av massflyktsdirektivet.....	147
4.3	Boende på asylboende som villkor för dagersättning och särskilt bidrag.....	148
4.3.1	Asylsökande ska bo på asylboende för att få dagersättning och särskilt bidrag.....	148
4.3.2	Undantag från villkoret i enskilda fall	155
4.3.3	Förslaget är förenligt med internationell rätt.....	162
4.3.4	Villkoret ska även gälla personer som omfattas av massflyktsdirektivet	163
4.4	Boende på asylboende som villkor för undantag från kravet på arbetstillstånd.....	166
4.4.1	Asylsökande ska bo på asylboende för att undantas från kravet på arbetstillstånd.....	166
4.4.2	Undantag från villkoret i enskilda fall	169
4.4.3	Förslaget är förenligt med internationell rätt.....	170
4.5	Undantag från villkoren i särskilda situationer	172
4.5.1	Skälen för utredningens förslag.....	172
4.5.2	Regeringen ska kunna meddela föreskrifter om undantag från villkoren	175
4.6	Kontroll av asylsökande på asylboende.....	180
4.6.1	En lagreglerad rätt att kontrollera boendetrymmen och förvaringsställen på asylboenden	180
4.6.2	Bestämmelsen ska även gälla kommuner som ordnar boende för personer som omfattas av massflyktsdirektivet	184
4.6.3	Förslaget är förenligt med grundlag och internationell rätt	186

4.6.4	Kommuner som ordnar boende för personer som omfattas av massflyktsdirektivet ska kunna lämna uppgifter till Migrationsverket	186
4.7	Kontroll av asylsökande som inte bor på asylboende	188
4.7.1	Skälen för utredningens förslag	188
4.7.2	Asylsökande som inte bor på asylboende ska anses ha återkallat sin asylansökan om de inte anger sin bostadsadress	190
4.7.3	Förslaget är förenligt med internationell rätt	197
4.7.4	Personer som omfattas av massflyktsdirektivet och som inte bor på asylboende ska vara skyldiga att underrätta Migrationsverket om sin bostadsadress	199
4.7.5	Övriga överväganden om kontroll av adresser	199
4.8	Andra åtgärder för att fler asylsökande ska bo på asylboende	200
4.8.1	Det ska förmedlas att asylsökande bor på asylboende	201
4.8.2	Migrationsverket bör vidta åtgärder för att fler ska bo på asylboende	202
4.8.3	Prövningen av asylansökan och aktiviteter för asylsökande bör integreras med asylboendet	208
4.8.4	Migrationsverket bör samverka med andra aktörer för att underlätta verksamhet vid asylboenden.....	209
5	Deltagande i samhällsintroduktion	211
5.1	Utgångspunkter för utredningens överväganden	211
5.1.1	Bakgrund till uppdraget att föreslå en skyldighet för asylsökande att delta i samhällsintroduktion.....	211
5.1.2	Information är centralt i mottagandet av asylsökande	212
5.1.3	Det behöver vidtas åtgärder för att fler ska genomföra samhällsintroduktionen	216

5.2	Ett lagreglerat uppdrag att anordna samhällsintroduktion.....	220
5.2.1	Migrationsverkets uppdrag att anordna samhällsintroduktion ska regleras i lag	220
5.2.2	Migrationsverket bör arbeta aktivt för att alla ska delta	224
5.3	En lagreglerad skyldighet att delta i samhällsintroduktionen.....	226
5.3.1	Asylsökande och personer som omfattas av massflyktsdirektivet ska vara skyldiga att delta i samhällsintroduktionen enligt lag	226
5.3.2	Undantag från skyldigheten i enskilda fall	227
5.3.3	Förslaget är förenligt med internationell rätt.....	229
5.4	Deltagande i samhällsintroduktionen som villkor för undantag från kravet på arbetstillstånd	230
5.4.1	Asylsökande ska ha genomfört samhällsintroduktionen för att undantas från kravet på arbetstillstånd	230
5.4.2	Undantag från villkoret i enskilda fall	231
5.4.3	Förslaget är förenligt med internationell rätt.....	232
5.5	Bestämmelserna om organiserad sysselsättning tas bort ...	232
6	Åtgärder vid misskötsamhet på asylboenden	235
6.1	Utgångspunkter för utredningens överväganden.....	235
6.1.1	Problem med misskötsamhet är vanligt förekommande	235
6.1.2	Misskötsamhet leder till en sämre boendemiljö	236
6.1.3	Misskötsamhet bör leda till konsekvenser	237
6.1.4	Rättsliga förutsättningar och lämpliga åtgärder ..	238
6.1.5	Nedsättning av dagersättning är en lämplig åtgärd	239
6.2	Skötsamhet som villkor för dagersättning	240
6.2.1	Dagersättningen ska kunna sättas ned för asylsökande som missköter sig	240

6.2.2	Förslaget är förenligt med mottagandedirektivet	247
6.2.3	Förslaget aktualiserar inte förbudet mot dubbelbestraffning	247
6.2.4	Bestämmelsen om nedsättning av dagersättning gäller även personer som omfattas av massflyktsdirektivet	248
6.3	Andra åtgärder vid misskötsamhet på asylboenden.....	249
6.3.1	Omplacering till ett annat asylboende	249
6.3.2	Förebyggande åtgärder för att motverka misskötsamhet på asylboenden.....	255
7	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	257
7.1	Ikraftträdande	257
7.2	Övergångsbestämmelser.....	258
8	Konsekvensbeskrivningar.....	261
8.1	Utgångspunkter för konsekvensanalysen	261
8.2	Problembeskrivning och målsättning	262
8.2.1	Effekter om inga åtgärder vidtas.....	265
8.2.2	Alternativa lösningar	268
8.3	Konsekvenser för de offentliga finanserna.....	269
8.3.1	Förväntad effekt på de offentliga finanserna	269
8.3.2	Utredningens beräkningsantaganden.....	271
8.3.3	Konsekvens för statens finanser	284
8.3.4	Förslag på finansiering	287
8.3.5	Känslighetsanalys.....	288
8.3.6	Konsekvenser för domstolsväsendet	292
8.3.7	Konsekvenser för Polismyndigheten	293
8.4	Samhällsekonomiska konsekvenser	293
8.4.1	Möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen	293
8.4.2	Kommunerna och regionerna	296
8.4.3	Den kommunala självstyrelsen	301
8.4.4	Förslagets påverkan på enskilda.....	301

8.4.5	Jämställdheten mellan män och kvinnor.....	307
8.4.6	Barn och unga.....	308
8.4.7	Brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	311
8.4.8	Sysselsättning och offentlig service	316
8.4.9	Små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag	316
8.5	Förslagets förenlighet med internationell rätt	317
9	Författningskommentar	319
9.1	Förslaget till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160)	319
9.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.....	319
9.3	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	340
9.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning	340
	Referenser.....	341
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2021:71	351
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2022:16.....	373

Sammanfattning

Utredningens uppdrag inför detta delbetänkande har bestått av tre delar: att föreslå åtgärder för att fler asylsökande ska bo på Migrationsverkets boenden, att föreslå en skyldighet för asylsökande att delta i den samhällsintroduktion som anordnas av Migrationsverket samt att analysera behovet av sanktionsmöjligheter vid misskötsamhet på Migrationsverkets boenden. Här följer en sammanfattning av uppdraget och de huvudsakliga förslagen. Begreppet asylboende används i betänkandet som ett samlingsbegrepp för alla sorters boenden som ordnas för asylsökande.

Åtgärder för att fler ska bo på asylboende

Den första delen av utredningens uppdrag har bestått i att föreslå åtgärder för att fler ska bo på asylboende. Utgångspunkterna har varit att möjligheten för asylsökande att välja eget boende med bibehållna förmåner ska tas bort och att så många asylsökande som möjligt i stället ska bo på asylboende. Åtgärderna ska inte omfatta ensamkommande barn. I denna del av uppdraget har ingått att

- föreslå hur ett villkor kan utformas som innebär att asylsökande ska bo på Migrationsverkets boende för att få dagernättning och särskilt bidrag,
- föreslå andra sanktioner eller incitament för att få fler asylsökande att välja att bo på Migrationsverkets boende,
- ta ställning till om det bör finnas undantag från villkoren i enskilda fall och i särskilda situationer, samt vilka omständigheter som i så fall ska beaktas, samt att

- ta ställning till om det behövs åtgärder för att kontrollera om asylsökande bor på den adress som de har uppgett för Migrationsverket och i så fall lämna förslag på sådana åtgärder.

Utredningen föreslår att flera ändringar ska göras i lagen och förordningen om mottagande av asylsökande m.fl. Författningsändringarna syftar både till att åstadkomma ett system för mottagande av asylsökande där boende på asylboende är utgångspunkten och till att skapa incitament för asylsökande att bo där. Författningsförslagen kompletteras med förslag på andra åtgärder som bör vidtas för att fler asylsökande ska bo på asylboende.

Alla asylsökande ska tilldelas en plats på asylboende

Utredningen föreslår att Migrationsverket ska tilldela alla asylsökande en plats på asylboende. Förslaget innebär bland annat att Migrationsverket ska förmedla budskapet att asylsökande i Sverige bor på asylboende. Det är en skillnad gentemot i dag, då Migrationsverket erbjuder asylsökande en boendeplats efter att först ha frågat om de vill ordna eget boende. Eget boende ska inte längre finnas som uttryckligt alternativ.

Boende på asylboende som villkor för dagersättning och särskilt bidrag

Utredningen föreslår även att boende på asylboende ska vara ett villkor för dagersättning och särskilt bidrag. Det innebär att asylsökande som utgångspunkt ska bo på det asylboende där de har tilldelats plats för att få dagersättning och särskilt bidrag.

Det behöver dock finnas vissa begränsade undantag från villkoret om boende på asylboende. Utredningen föreslår att undantag ska gälla för asylsökande som bor tillsammans med i Sverige bosatta nära familjemedlemmar eller asylsökande som med hänsyn till sina personliga förhållanden har synnerliga skäl att inte bo på asylboende. Sådana personer ska således kunna få dagersättning och särskilt bidrag även om de inte bor på asylboende.

Utredningen föreslår vidare att bestämmelsen om boende på asylboende som villkor för dag ersättning och särskilt bidrag även ska gälla personer som omfattas av massflyktsdirektivet. Personer som omfattas av massflyktsdirektivet ska därmed som utgångspunkt också bo på asylboende för att få dag ersättning och särskilt bidrag.

Boende på asylboende som villkor för undantag från kravet på arbetstillstånd

Utredningen föreslår också att boende på asylboende ska vara ett av villkoren för att asylsökande ska omfattas av undantaget från kravet på arbetstillstånd. Det innebär att asylsökande som utgångspunkt ska bo på det asylboende där de har tilldelats plats för att få arbeta i Sverige. Möjligheten att arbeta bör vara ett starkt incitament att bo på asylboende för de allra flesta asylsökande. Dessutom finns det andra fördelar med att asylsökande som arbetar bor på asylboende.

Samma undantag ska gälla som för villkoret om att asylsökande ska bo på asylboende för att få dag ersättning och särskilt bidrag. Det innebär att asylsökande som bor tillsammans med bosatta nära familjemedlemmar eller som med hänsyn till sina personliga förhållanden har synnerliga skäl att inte bo på asylboende kommer att kunna omfattas av undantaget från kravet på arbetstillstånd och få arbeta i Sverige, även om de inte bor på asylboende.

Undantag från villkoren i särskilda situationer

Utredningen bedömer att det bör finnas möjlighet att åsidosätta de föreslagna reglerna om boende på asylboende som villkor för dag ersättning, särskilt bidrag och undantag från kravet på arbetstillstånd i extraordinära situationer. När tillströmningen av asylsökande eller personer som omfattas av massflyktsdirektivet plötsligt ökar kraftigt kan det bli nödvändigt att tillfälligt tillåta eget boende med bibehållna förmåner. Utredningen föreslår därför en bestämmelse som innebär att regeringen under vissa förutsättningar ska kunna meddela föreskrifter om undantag från reglerna. Sådana föreskrifter ska kunna meddelas när tillströmningen av asylsökande har varit eller kan väntas bli särskilt omfattande och det bedöms vara nödvändigt för att tillgodose behovet av platser på asylboenden, samt när massflykts-

direktivet har aktiverats. Föreskrifter som meddelas med stöd av bestämmelsen ska vara tidsbegränsade.

Kontroll av asylsökande på asylboende

Förslagen om boende på asylboende som villkor för dagersättning, särskilt bidrag och undantag från kravet på arbetstillstånd får till följd att det i större utsträckning än vad som är fallet i dag behöver finnas en möjlighet att kontrollera om asylsökande och personer som omfattas av massflyktsdirektivet bor på asylboende. Utredningen föreslår därför att Migrationsverket ska få en lagreglerad rätt att bereda sig tillträde till boendetrymmen på asylboenden när det behövs för att fullgöra myndighetens uppdrag. Migrationsverket ska också få rätt att undersöka förvaringsutrymmen som en boende disponerar när det är nödvändigt för att ta ställning till om denne bor på boendet.

Den lagreglerade rätten att bereda sig tillträde till boendetrymmen och undersöka förvaringsutrymmen ska även gälla kommuner som ordnar boende för personer som omfattas av massflyktsdirektivet. Kommunerna får dessutom en skyldighet att lämna uppgifter till Migrationsverket när boendeförhållandena ändras eller när det framkommer andra uppgifter som påverkar rätten till dagersättning.

Kontroll av adresser för asylsökande som inte bor på asylboende

Utredningen bedömer att ett antal asylsökande inte kommer att bo på asylboende trots de villkor och åtgärder som föreslås. Det är angeläget att Migrationsverket får information om var de asylsökande som inte bor på asylboende faktiskt bor. Utredningen föreslår därför att asylsökande som inte bor på asylboende ska vara skyldiga att underrätta Migrationsverket om sin bostadsadress. Om en asylsökande inte anger någon bostadsadress eller om det kan antas att den asylsökande inte bor på den angivna adressen ska Migrationsverket kunna förutsätta att asylansökan har återkallats. Det innebär att asylärendet kan skrivas av. Den asylsökande kommer emellertid alltid att ha kvar möjligheten att ansöka om asyl på nytt.

Personer som omfattas av massflyktsdirektivet ska också vara skyldiga att underrätta Migrationsverket om sin bostadsadress. Mot bakgrund av att det i majoriteten av fallen kommer att röra sig om personer som redan beviljats uppehållstillstånd ska det dock inte leda till några konsekvenser om skyldigheten inte uppfylls.

Kompletterande åtgärder för att fler ska bo på asylboende

Utredningen föreslår slutligen att de nya reglerna ska kompletteras med andra åtgärder för att fler ska bo på asylboende. Bland annat bör Migrationsverket få i uppdrag av regeringen att lokalisera och utforma nya asylboenden på ett sätt som bidrar till att fler bor på asylboende. Migrationsverket bör också arbeta med hur informationen om boendena förmedlas och i högre utsträckning integrera prövningen av asylansökan med asylboendet. För att underlätta annan verksamhet som riktar sig till asylsökande på asylboenden föreslår utredningen också att Migrationsverket ska få ett regeringsuppdrag om samverkan med andra aktörer, bland annat civilsamhället.

En skyldighet att delta i samhällsintroduktion

Andra delen i utredningens uppdrag har varit att föreslå en skyldighet för asylsökande att delta i den samhällsintroduktion som anordnas av Migrationsverket. I den delen av uppdraget har ingått att

- föreslå hur en lagreglerad skyldighet att delta i samhällsintroduktionen kan utformas,
- analysera om skyldigheten att delta i samhällsintroduktionen bör kopplas till sanktioner eller incitament och i så fall lämna förslag på sådana sanktioner eller incitament, samt att
- ta ställning till om det bör finnas undantag från skyldigheten att delta i samhällsintroduktionen och vilka omständigheter som i så fall ska beaktas.

Utgångspunkten för utredningens överväganden har varit att deltagandet i samhällsintroduktionen behöver öka. Tillgången till information är central för att mottagandet av asylsökande ska kunna fungera

på ett ändamålsenligt sätt och det är viktigt att så många som möjligt får del av den information som förmedlas under samhällsintroduktionen.

Ett lagreglerat uppdrag att anordna samhällsintroduktion

Migrationsverket har i uppdrag att anordna samhällsintroduktion för asylsökande och personer som omfattas av massflyktsdirektivet. Utredningen föreslår att detta uppdrag ska regleras i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Närmare föreskrifter om hur uppdraget ska utföras ska kunna meddelas av regeringen.

Migrationsverket bör även arbeta aktivt för att säkerställa att alla tar del av samhällsintroduktionen. Bland annat bör Migrationsverket arbeta med hur informationen om samhällsintroduktionen förmedlas och göra anpassningar för att så många som möjligt ska kunna genomföra den.

En lagreglerad skyldighet att delta i samhällsintroduktion för asylsökande

Utredningen föreslår vidare att asylsökande och personer som omfattas av massflyktsdirektivet ska vara skyldiga att delta i samhällsintroduktionen enligt lag. Skyldigheten att delta i samhällsintroduktionen gäller för personer över 16 år.

Det bör emellertid finnas ett uttryckligt undantag från skyldigheten att delta i samhällsintroduktionen som gäller i vissa begränsade fall. Utredningen föreslår att undantaget ska gälla för personer som med hänsyn till sina personliga förhållanden har synnerliga skäl att inte delta. Sådana personer ska således inte vara skyldiga att delta i samhällsintroduktionen.

Deltagande i samhällsintroduktion som villkor för undantag från kravet på arbetstillstånd

Slutligen föreslår utredningen att genomförd samhällsintroduktion ska vara ett av villkoren för undantag från kravet på arbetstillstånd. Det innebär att asylsökande som utgångspunkt ska ha genomfört

samhällsintroduktionen för att få arbeta i Sverige. Möjligheten att arbeta bör vara ett starkt incitament för de allra flesta asylsökande att delta i samhällsintroduktionen. Dessutom finns det andra fördelar med att asylsökande som arbetar har tagit del av den information som förmedlas.

Asylsökande som är undantagna från skyldigheten att delta i samhällsintroduktionen eftersom de har synnerliga skäl kan omfattas av undantaget från kravet på arbetstillstånd även om de inte har genomfört samhällsintroduktionen.

Åtgärder vid misskötsamhet på asylboenden

Den tredje delen av utredningens uppdrag har varit att analysera behovet av sanktionsmöjligheter vid misskötsamhet på Migrationsverkets boenden och lämna nödvändiga författningsförslag. Utredningen bedömer att det finns problem med misskötsamhet på asylboenden och att det bör leda till konsekvenser när misskötsamheten påverkar boendemiljön.

Skötsamhet som villkor för dagersättning

Utredningen föreslår att dagersättningen ska kunna sättas ned för personer som gör sig skyldiga till allvarlig misskötsamhet på asylboenden. På så sätt markeras att boendemiljön är ett gemensamt ansvar och att misskötsamhet inte accepteras. Dessutom bör nedläggning av dagersättning utgöra en förutsebar, tydlig och kännbar konsekvens av misskötsamhet.

Möjligheten att sätta ned dagersättningen ska kunna användas vid all sorts misskötsamhet och således omfatta såväl brottsliga handlingar som överträdelse av ordningsregler. Ett beslut om att sätta ned dagersättningen ska gälla under två eller fyra veckor vid varje tillfälle, beroende på hur allvarlig misskötsamhet det rör sig om.

Andra åtgärder vid misskötsamhet på asylboenden

Vidare bedömer utredningen att omplacering av asylsökande till ett annat asylboende i många fall bör kunna användas för att hantera misskötsamhet på asylboenden. Migrationsverket har med befintlig lagstiftning möjlighet att omplacera de boende utan särskilda skäl. För att omplacering ska kunna utgöra ett mer effektivt verktyg mot misskötsamhet föreslår utredningen att regeringen ska ge Migrationsverket i uppdrag att inrätta särskilda asylboenden med bättre förutsättningar att motverka och hantera misskötsamhet. Utredningen föreslår också att Migrationsverket ska kunna begära polishandräckning när personer som ska flytta till ett nytt asylboende inte lämnar sitt tidigare boende frivilligt.

De åtgärder som föreslås bör kompletteras med andra åtgärder som kan förebygga misskötsamhet på asylboenden. Till exempel bör utredningens förslag om hur asylboenden ska lokaliseras och utformas samt om samverkan med andra aktörer för att främja verksamhet på asylboenden även ha betydelse för det förebyggande arbetet mot misskötsamhet.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Utredningen föreslår att författningsändringarna ska träda i kraft den 1 april 2024. I förhållande till asylsökande och personer som omfattas av massflyktsdirektivet som är registrerade vid ett asylboende vid ikraftträdandet ska vissa bestämmelser i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. dock börja gälla först från och med den 1 april 2025. Det gäller bestämmelserna om boende på asylboende som villkor för dagersättning och särskilt bidrag, boende på asylboende och genomförd samhällsintroduktion som villkor för undantag från kravet på arbetstillstånd samt bestämmelsen om att de som inte bor på asylboende ska underrätta Migrationsverket om sin bostadsadress och att asylansökan annars kan betraktas som återkallad. Syftet med denna övergångsperiod är att de som är inskrivna i mottagningssystemet vid ikraftträdandet ska få utrymme att anpassa sig efter den nya ordningen samt att det ska finnas förutsättningar att utöka boendebeståndet successivt. De nuvarande uppehållstillstånden med tillfälligt skydd enligt utlänningslagen kommer vid den tidpunkten att ha löpt ut.

Konsekvenser

Utredningens förslag får till följd att Migrationsverket behöver utöka sitt boendebestånd, vilket uppskattas medföra en initial kostnad om cirka 800 miljoner kronor. De samhällsekonomiska vinsterna av förslagen bedöms vara betydande. Utredningen bedömer bland annat att förslagen bör kunna motverka socioekonomisk segregation och ge bättre förutsättningar för att nyanlända ska få ett arbete och integreras i samhället. När asylsökande och nyanlända kan fördelas mellan landets kommuner blir också förutsättningarna bättre för att tillhandahålla välfärdstjänster och samhällsservice.

Vidare blir det föreslagna mottagandet av asylsökande mer ordnat vilket säkerställer att fler kommer att leva under ordnade förhållanden och få tillgång till information och insatser. Ett mer ordnat mottagande bör också kunna bidra till att asylansökningar kan handläggas effektivt och rättssäkert samt att de asylsökande i högre utsträckning kan förberedas inför ett beslut om uppehållstillstånd eller återvändande. Förslagen bedöms ha särskilt stor betydelse för asylsökande barn, som kan tillförsäkras en lämplig boendemiljö med utrymme för lek och skolarbete. De bedöms också ge positiva effekter för jämställdheten.

Sammantaget bedömer utredningen att förslagen bör leda till betydande fördelar både för enskilda och för samhället i stort.

Utredningens fortsatta arbete

Utredningen fortsätter nu att arbeta med det andra och sista blocket av uppdraget, genom att se över lagen om mottagande av asylsökande m.fl. I detta block ingår bland annat att tydliggöra vilka som ska omfattas av lagen och hur länge samt att ta ställning till vilka förmåner och insatser som ska erbjudas inom ramen för det bistånd som lämnas enligt lagen. Det finns flera beröringspunkter med de förslag som lämnas i delbetänkandet och utredningen kommer därför att återkomma till vissa frågor. Uppdraget ska redovisas i ett slutbetänkande senast den 31 augusti 2023.

Summary

The Inquiry's interim report focuses on three parts of its remit: to propose measures to encourage that more asylum seekers live in the Swedish Migration Agency's accommodation, to propose the introduction of an obligation for asylum seekers to participate in the introduction to Swedish society arranged by the Swedish Migration Agency, and to analyse the need for possible sanctions in the event of misconduct in the Swedish Migration Agency's accommodation. The following is a summary of the remit and the main proposals. The term 'asylum accommodation' is used as an umbrella term for all types of accommodation provided for asylum seekers.

Measures to encourage more asylum seekers to live in asylum accommodation

The first part of the Inquiry's remit involved proposing measures to encourage more asylum seekers to live in asylum accommodation. The points of departure were that the option for asylum seekers to select their own accommodation with continued benefits will be removed, and that as many asylum seekers as possible should live in asylum accommodation instead. The proposed measures should not apply to unaccompanied minors.

This part of the remit included:

- proposing how a condition can be designed that would require asylum seekers to live in the Swedish Migration Agency's accommodation to receive a daily allowance and special grant;
- proposing other sanctions or incentives to encourage more asylum seekers to choose to live in the Swedish Migration Agency's accommodation;

- considering whether there should be exceptions from the conditions in individual cases and specific situations and, if so, what circumstances should be taken into consideration;
- considering whether measures are needed to verify that asylum seekers live at the address which they have provided to the Swedish Migration Agency and, if so, proposing such measures.

The Inquiry proposes several amendments to the Act on the Reception of Asylum Seekers and Others. These legislative amendments would aim to both establish a system for the reception of asylum seekers where living in asylum accommodation is the basic premise, and to incentivise asylum seekers to live there. The legislative proposals are complemented by proposals for other measures that should be taken to encourage more asylum seekers to live in asylum accommodation.

All asylum seekers should be allocated a place in asylum accommodation

The Inquiry proposes that the Swedish Migration Agency assign all asylum seekers a place in asylum accommodation. The proposal means, among other things, that the Swedish Migration Agency should convey the message that asylum seekers in Sweden live in asylum accommodation. This differs from the Swedish Migration Agency's current practice of offering asylum seekers a place in accommodation after first having asked them if they want to arrange their own accommodation. Finding their own accommodation should no longer be an explicit alternative.

Living in asylum accommodation as a condition for daily allowance and special grant

The Inquiry also proposes that living in asylum accommodation should be a condition for receiving a daily allowance and special grant. This means that to qualify for a daily allowance and special grant, asylum seekers – as a basic premise – should live in their allocated asylum accommodation.

However, certain limited exemptions from the condition of living in asylum accommodation are necessary. The Inquiry proposes that exemptions apply to asylum seekers who live with close family members resident in Sweden or asylum seekers who, due to their personal circumstances, have exceptional grounds for reason not living in asylum accommodation. These asylum seekers should therefore be able to receive a daily allowance and special grant even though they do not live in asylum accommodation.

Furthermore, the Inquiry proposes that the provision on asylum accommodation as a condition for daily allowance and special grant also apply to people covered by the Temporary Protection Directive. As a basic premise, people covered by the Temporary Protection Directive should also live in asylum accommodation to qualify for a daily allowance and special grant.

Living in asylum accommodation as a condition for exemption from the work permit requirement

The Inquiry also proposes that living in asylum accommodation be one of the conditions for exempting asylum seekers from the work permit requirement. This means that, as a basic premise, asylum seekers should live in their allocated asylum accommodation to be permitted to work in Sweden. For the vast majority of asylum seekers, the opportunity to work should be a strong incentive to live in asylum accommodation. Additionally, when asylum seekers work, living in asylum accommodation has other advantages.

The same exemptions to the condition that asylum seekers live in asylum accommodation to qualify for a daily allowance and a special grant should also apply here. This would mean that asylum seekers who live with close family members or who, due to their personal circumstances, have exceptional grounds for not living in asylum accommodation, would be covered by the exemption from the work permit requirement and to work in Sweden, even though they do not live in asylum accommodation.

Exemptions from the conditions in specific situations

The Inquiry considers that it should be possible, in extraordinary situations, to waive the proposed rules on asylum accommodation as a condition for a daily allowance, special grants and exemption from the work permit requirement. When the influx of asylum seekers or people covered by the Temporary Protection Directive suddenly increases sharply, it may be necessary to temporarily allow these people to find their own accommodation without losing their benefits. Therefore, the Inquiry proposes a provision that would allow the Government, under certain conditions, to issue regulations on exemptions to the rules. It should be possible to issue such regulations when the influx of asylum seekers has been, or is expected to become, particularly large, and when it is considered necessary to meet the need for places in asylum accommodation. This should also apply when the Temporary Protection Directive has been activated. Regulations issued under the provision should be time-limited.

Verification of asylum seekers living in asylum accommodation

The proposals whereby eligibility for a daily allowance, special grants and an exemption from the work permit requirement is conditional on living in asylum accommodation would require greater possibilities to verify whether asylum seekers and people covered by the Temporary Protection Directive are living in such accommodation. The Inquiry therefore proposes that the Swedish Migration Agency have a statutory right to enter living quarters in asylum accommodation when necessary to fulfil the Agency's duties. The Swedish Migration Agency should also have the right to inspect a resident's personal storage spaces when necessary to determine whether the person in question is living in the accommodation.

The legal right to enter asylum accommodation and inspect a resident's personal storage spaces should also apply to municipalities that arrange accommodation for people covered by the Temporary Protection Directive. In addition, the municipalities will be required to inform the Swedish Migration Agency when living arrangements change or when other details emerge that affect the right to a daily allowance.

Address verification for asylum seekers not living in asylum accommodation

The Inquiry assesses that a number of asylum seekers will not live in asylum accommodation despite the conditions and measures proposed. It is important that the Swedish Migration Agency receive information on where asylum seekers are living if not in asylum accommodation. Therefore, the Inquiry proposes that asylum seekers not living in asylum accommodation be required to inform the Swedish Migration Agency of their residential address. If an asylum seeker does not provide a residential address, or if it can be assumed that the asylum seeker does not live at the address provided, the Swedish Migration Agency should be able to assume that the asylum application has been withdrawn. This means that the asylum case can be dismissed. Nevertheless, the asylum seeker will always retain the right to apply for asylum again.

People who are covered by the Temporary Protection Directive should also be required to inform the Swedish Migration Agency of their residential address. However, since the majority of cases will involve people who have already been granted a residence permit, failure to comply with this requirement will have no consequences.

Complementary measures to ensure that more asylum seekers live in asylum accommodation

Finally, the Inquiry proposes that the new rules be complemented with additional measures to encourage more people to live in asylum accommodation. Among other things, the Swedish Migration Agency should be commissioned by the Government to locate and design new asylum accommodation in a way that encourages more people to live in them. The Swedish Migration Agency should also work on ways to convey information about asylum accommodation, and to a greater extent integrate the examination of an asylum application with asylum accommodation. To facilitate other activities targeting asylum seekers in asylum accommodation, the Inquiry also proposes that the Swedish Migration Agency receive a mandate from the Government to collaborate with other actors, including civil society.

Requirement to attend an introduction to Swedish society

The second part of the Inquiry's remit was to propose a requirement for asylum seekers to attend the introduction to Swedish society arranged by the Swedish Migration Agency.

This part of the remit included:

- proposing how a legal requirement to attend the introduction to Swedish society may be designed;
- analysing whether the requirement to attend the introduction to Swedish society should be coupled with sanctions or incentives and, if so, what sanctions or incentives should be introduced;
- considering whether there should be exemptions from the requirement to attend the introduction to Swedish society and, if so, what circumstances should be taken into account.

The Inquiry based its consideration on the need to increase the number of asylum seekers attending the introduction to Swedish society. Access to information is essential to the proper reception of asylum seekers, and it is important that as many people as possible receive the information provided in the introduction to Swedish society.

Legal mandate to arrange introductions to Swedish society

The Swedish Migration Agency has a mandate to arrange introductions to Swedish society for asylum seekers and people covered by the Temporary Protection Directive. The Inquiry proposes that this mandate be regulated by the Act on the Reception of Asylum Seekers and Others. The Government should issue detailed instructions on how the mandate should be carried out.

The Swedish Migration Agency should also work actively to ensure that all asylum seekers attend the introduction to Swedish society. For example, it should work on ways to convey information on the introduction to Swedish society and make adjustments so that as many people as possible can attend.

Legal requirement for asylum seekers to attend the introduction to Swedish society

The Inquiry further proposes that asylum seekers and people covered by the Temporary Protection Directive be legally required to attend the introduction to Swedish society. The requirement to attend the introduction to Swedish society applies to asylum seekers over the age of 16.

However, there should be an explicit exemption from this requirement that applies in certain limited cases. The Inquiry proposes that this exemption apply to people who, due to their personal circumstances, have exceptional grounds for not attending. These people should therefore not be required to attend the introduction to Swedish society.

Attending the introduction to Swedish society as a condition for exemption from the work permit requirement

Finally, the Inquiry proposes that a completed introduction to Swedish society be one of the conditions for exemption from the work permit requirement. This means that, as a basic premise, asylum seekers should have completed the introduction to Swedish society to be allowed to work in Sweden. For the vast majority of asylum seekers, the opportunity to work should be a strong incentive to attend the introduction to Swedish society. There are also other benefits when asylum seekers who work have received the information provided in the introduction.

Asylum seekers who are exempt from the requirement to attend the introduction to Swedish society because of exceptional grounds may be covered by the exemption from the work permit requirement, even though they have not completed the introduction to Swedish society.

Measures in the event of misconduct in asylum accommodation

The third part of the Inquiry's remit involved analysing the need for possible sanctions in the event of misconduct in the Swedish Migration Agency's accommodation and to submit necessary legislative proposals. The Inquiry considers that instances of misconduct occur in asylum accommodation and that there should be consequences when misconduct affects the living environment.

Good conduct as a condition for a daily allowance

The Inquiry proposes the possibility to reduce the daily allowance for people who are guilty of serious misconduct in asylum accommodation. This would make it clear that the living environment is a shared responsibility and that misconduct will not be accepted. In addition, a reduced daily allowance should be a foreseeable, clear and tangible consequence of misconduct.

The possibility to reduce the daily allowances should be applicable in the event of all types of misconduct, thus encompassing both criminal offences and violations of the rules of conduct. A decision to reduce the daily allowance should apply for two or four weeks on each occasion, depending on the seriousness of the misconduct.

Other measures in the event of misconduct in asylum accommodation

The Inquiry further assesses that, in many cases, it should be possible to relocate asylum seekers to another asylum accommodation in response to misconduct in asylum accommodation. Under existing legislation, the Swedish Migration Agency is able to relocate residents without a specific reason. To make relocation a more effective tool against misconduct, the Inquiry proposes that the Government instruct the Swedish Migration Agency to set up special asylum accommodation with enhanced capacity for countering and managing misconduct. The Inquiry also proposes that the Swedish Migration Agency be able to request police assistance when people required to

move from their accommodation to a new asylum accommodation do not voluntarily do so.

The proposed measures should be complemented by other measures that can prevent misconduct in asylum accommodation. For example, the Inquiry's proposals for where asylum accommodation should be located and how it should be designed, as well as for collaboration with other actors to promote activities in asylum accommodation, should also play a significant role in preventing misconduct.

Entry into force and transitional provisions

The Inquiry proposes that the legislative amendments enter into force on 1 April 2024. However, in relation to asylum seekers and people covered by the Temporary Protection Directive who are registered in asylum accommodation at the time of entry into force, certain provisions of the Act on the Reception of Asylum Seekers and Others should not apply until 1 April 2025. This concerns the provisions on living in asylum accommodation as a condition for receiving a daily allowance and special grant, living in asylum accommodation and completed introduction to Swedish society as conditions for exemption from the work permit requirement, as well as the provision that those who do not live in asylum accommodation should inform the Swedish Migration Agency of their residential address, otherwise their asylum application may be considered withdrawn. The purpose of this transition period is to enable those who are registered in the reception system at the time of entry into force to adapt to the new rules, and to provide conditions for gradually increasing the housing stock. Current residence permits with temporary protection under Chapter 21 of the Aliens Act will have expired by that time.

Consequences

The Inquiry's proposals would require the Swedish Migration Agency to expand its housing stock, which is estimated to entail an initial cost of approximately SEK 800 million. The socioeconomic benefits of the proposals are expected to be significant. Among other things, the Inquiry considers that the proposals should help combat socio-

economic segregation and provide better conditions for new arrivals to find employment and be integrated into society. When asylum seekers and new arrivals can be allocated to municipalities throughout Sweden, the conditions for providing welfare and social services will also improve.

Furthermore, the proposed reception of asylum seekers will be more orderly, ensuring that more people have decent living conditions and access to information and activities. More orderly reception should also contribute to more efficient and legally certain processing of asylum applications, and to asylum seekers being better prepared for a decision on their residence permit or a return decision. The proposals are expected to be particularly significant for children seeking asylum, who can be guaranteed an appropriate living environment with room to play and study. The proposals are also expected to have a positive impact on gender equality.

Overall, the Inquiry considers that the proposals should lead to significant benefits for both individuals and society as a whole.

Further work of the Inquiry

The Inquiry will now continue to work on the second and final part of the assignment by reviewing the Act on the Reception of Asylum Seekers and Others. This will involve clarification of who will be covered by the Act and for how long, as well as consideration of which benefits and activities should be offered within the framework of assistance provided under the law. As several points intersect with the proposals submitted in this interim report, the Inquiry will return to certain issues. The Inquiry will submit its final report by 31 August 2023.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 4 § arbetsmiljölagen (1977:1160) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

4 §¹

För deltagare i arbetsmarknadspolitiska program är denna lag tillämplig i den utsträckning som framgår av 7 § lagen (2000:625) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

För deltagare i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet som har anvisats av socialnämnd är denna lag tillämplig i den utsträckning som framgår av 4 kap. 6 § socialtjänstlagen.

För dem som Migrationsverket ger sysselsättning enligt 4 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. är denna lag tillämplig i den utsträckning som framgår av 5 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Att denna lag i vissa fall, utöver vad som framgår av 2 § första stycket andra meningen, gäller även utomlands framgår av 5 § lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser.

Att denna lag i vissa fall, utöver vad som framgår av 2 § första stycket andra meningen, gäller även utomlands framgår av 5 § lagen (2010:449) om Försvarsmaktens

¹ Senaste lydelse 2020:476.

personal vid internationella militära insatser.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2024.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.¹

dels att 7, 10 a och 16 §§ ska upphöra att gälla,

dels att nuvarande 12 a, 15 och 19 §§ ska betecknas 19 a, 14 och 23 c §§,

dels att nya 14 §, 1, 1 a, 2–3 a, 4–6, 8, 9, 10, 13 och 24 §§ och rubriken närmast före 4 § ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 23 a § ska lyda ”Bemyndiganden”,

dels att det ska införas åtta nya paragrafer, 8 a, 19 a–19 c, 23 b–23 d och 24 a §§ och närmast före 2, 6, 10, 19 a och 24 a §§ nya rubriker av följande lydelse,

dels att det närmast före 11 § ska införas en ny rubrik som ska lyda ”När rätten till bistånd upphör”.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §²

I denna lag *ges* bestämmelser om *sysselsättning för* och bistånd till utlänningar som

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser (asylsökande),

2. har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen och som inte är folkbokförda här i landet, eller

3. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas.

I denna lag *finns* bestämmelser om *mottagande* och bistånd till utlänningar som

¹ Senaste lydelse av

11 § 2016:381

23 a § 2022:1006

rubriken närmast före 23 a § 2022:1006.

² Senaste lydelse 2022:1006.

Den som omfattas av denna lag har inte rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) för förmåner av motsvarande karaktär. Rätt till bistånd föreligger inte heller för bostadskostnader.

1 a §³

Barn under 18 år som saknar uppehållstillstånd och som inte vistas på en förläggning omfattas inte av denna lag, om de bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd.

Barn under 18 år som saknar uppehållstillstånd och som inte bor på ett asylboende omfattas inte av denna lag, om de bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd.

Utlänningar som är medborgare i någon av Europeiska unionens medlemsstater omfattas av denna lag endast om det finns synnerliga skäl för det.

Utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och vars rätt till bistånd enligt denna lag har upphört omfattas inte av lagen om de ansöker om ett fortsatt tillstånd på samma grund eller ansöker om ett nytt tillstånd med stöd av någon bestämmelse i lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå och ansökan har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla.

En utlänning som vistas här med stöd av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 eller 15 b § utlänningslagen (2005:716) omfattas inte av denna lag. Detsamma gäller en utlänning för vilken en ansökan om ett sådant tillstånd är under prövning.

*Ansvaret för boende och bistånd*2 §⁴

Migrationsverket ska ha huvudansvaret för mottagandet av utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 och för detta ändamål driva *förläggningar*. Migrationsverket får uppdra åt andra att driva *förläggningar*.

Migrationsverket ska ha huvudansvaret för mottagandet av utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 och för detta ändamål driva *asylboenden*. Migrationsverket får uppdra åt andra att driva *asylboenden*.

³ Senaste lydelse 2021:769.

⁴ Senaste lydelse 2022:1006.

En kommun får anordna boenden för ensamkommande barn som omfattas av 1 § första stycket 1 och 2. Det som sägs om *förläggningar* i 14 och 15 §§ ska gälla även sådana boenden.

En kommun får också anordna boenden för övriga utlänningar som avses i 1 § första stycket 2. Det som sägs om *förläggningar* i denna lag ska gälla även sådana boenden.

En kommun får anordna boenden för ensamkommande barn som omfattas av 1 § första stycket 1 och 2. Det som sägs om *asylboenden* i 14 § ska gälla även sådana boenden.

En kommun får också anordna boenden för övriga utlänningar som avses i 1 § första stycket 2. Det som sägs om *asylboenden* i denna lag ska gälla även sådana boenden.

3 §⁵

Utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 ska av Migrationsverket *erbjudas* plats på *en förläggning*. För utlänningar som avses i 1 § första stycket 2 får Migrationsverket även anvisa en kommun som ska ordna boendet.

Utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 ska av Migrationsverket *tilldelas* plats på *ett asylboende*. För utlänningar som avses i 1 § första stycket 2 får Migrationsverket även anvisa en kommun som ska ordna boendet.

Första stycket gäller inte ensamkommande barn som avses i 1 § första stycket 1 och 2. För dessa barn ska Migrationsverket i stället anvisa en kommun som ska ordna boendet. När Migrationsverket anvisat en kommun ska det anses att barnet vistas i den kommunen i den mening som avses i 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

En kommun som har anvisats att ta emot ett ensamkommande barn får placera barnet i ett boende i en annan kommun endast om

1. kommunerna har ingått en överenskommelse om placeringen,
2. placeringen sker med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller med stöd av socialtjänstlagen i fråga om barn med motsvarande vårdbehov, eller
3. det med hänsyn till barnets vårdbehov finns synnerliga skäl.

⁵ Senaste lydelse 2022:1006.

3 a §⁶

En utlänning som avses i 1 § första stycket 1 och 2 och som inte önskar utnyttja en erbjuden plats på en förläggning ska ändå registreras vid en sådan. Alla ensamkommande barn som avses i 1 § första stycket 1 och 2 ska registreras vid en förläggning. Migrationsverket ansvarar sedan för att bistånd lämnas enligt denna lag.

Utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 ska registreras vid ett asylboende. Detta gäller även ensamkommande barn som avses i 1 § första stycket 1 och 2. Migrationsverket ansvarar sedan för att bistånd lämnas enligt denna lag.

För utlänningar som avses i 1 § första stycket 3 ska biståndet lämnas av socialnämnden i den kommun där utlänningen vistas.

En kommun ska lämna bistånd enligt denna lag till utlänningar som avses i 1 § första stycket 2 om de vistas i kommunen och om biståndet behövs till dess att Migrationsverket tar över ansvaret för att bistånd lämnas.

Sysselsättning**Sambällsintroduktion**4 §⁷

Migrationsverket skall i lämplig omfattning ge dem som avses i 1 § första stycket 1 och 2 sysselsättning genom att de får tillfälle att delta i svenskundervisning, i skötseln av förläggningar och i annan verksamhet som bidrar till att göra vistelsen meningsfull.

Migrationsverket ska anordna sambällsintroduktion för utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2.

5 §⁸

Utlänningar som deltar i verksamhet som avses i 4 § ska inte anses som arbetstagare.

Utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 som har fyllt 16 år ska delta i sambällsintroduktion som anordnas av Migrationsverket.

⁶ Senaste lydelse 2018:346.

⁷ Senaste lydelse 2000:296.

⁸ Senaste lydelse 2008:941.

De ska dock likställas med arbetstagare vid tillämpning av 2 kap. 1–9 §§, 3 kap. 1–4 och 6–13 §§, 4 kap. 1–4 och 8–10 §§, 5 kap. 1–3 §§ samt 7–9 kap. arbetsmiljölagen (1977:1160).

Därvid ska vad i arbetsmiljölagen sägs om arbetsgivare gälla den som svarar för den verksamhet i vilken utlänningen deltar.

Första stycket gäller inte utlänningar som med hänsyn till sina personliga förhållanden har synnerliga skäl att inte delta i samhällsintroduktionen.

Undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd

6 §⁹

Om utlänningar skall delta i verksamhet som avses i 4 § och som drivs av någon annan än Migrationsverket skall skriftligt avtal om villkoren för verksamheten träffas mellan verket och den som driver verksamheten. Migrationsverket får uppdra åt andra att träffa sådana avtal.

Undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd gäller för en utlänning som avses i 1 § första stycket 1 endast om utlänningen

1. har deltagit i samhällsintroduktion eller har synnerliga skäl att inte delta enligt 5 §, och

2. uppfyller villkoren för bistånd enligt 8 §.

Övriga förutsättningar för att ett undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd ska gälla framgår av föreskrifter meddelade med stöd av 2 kap. 9 § utlänningslagen.

Bevis om undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd får utfärdas först sedan en utlänning som enligt 5 § är skyldig att delta i samhällsintroduktion har deltagit i samhällsintroduktionen.

⁹ Senaste lydelse 2000:296.

7 §

Strider en överenskommelse mellan den som tillhandahåller sysselsättning och en utlänning mot ett avtal enligt 6 § är överenskommelsen ogiltig.

8 §¹⁰

Bistånd enligt 13–19 §§ lämnas till utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 under förutsättning att de är registrerade vid en förläggning.

Utlänningar som vistas på förläggning har rätt till bistånd även efter det att de har beviljats uppehållstillstånd, om de inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun.

Bostadsersättning, dag ersättning och särskilt bidrag får inte betalas ut för tid då en utlänning deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program som kan ge rätt till etableringsersättning.

Utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 och som är registrerade vid ett asylboende har rätt till bistånd enligt 13–18 §§ under förutsättning att de bor på det asylboende där de har tilldelats plats enligt 3 §.

Kravet att bo på asylboende enligt första stycket gäller inte

1. utlänningar som bor tillsammans med bosatta nära familjemedlemmar,

2. utlänningar som med hänsyn till sina personliga förhållanden har synnerliga skäl att inte bo på asylboende, eller

3. ensamkommande barn.

8 a §

Utlänningar som bor på asylboende har rätt till bistånd även efter det att de har beviljats uppehållstillstånd, om de inte anvisats

¹⁰ Senaste lydelse 2017:586.

eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun.

Utlänningar som inte bor på asylboende, och som har rätt till bistånd enligt denna lag, har en sådan rätt även under en månad från den dag de har beviljats uppehållstillstånd.

Dagersättning och särskilt bidrag får inte betalas ut för tid då en utlänning deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program som kan ge rätt till etableringsersättning.

9 §

Bistånd enligt 17–19 §§ lämnas till utlänningar som avses i 1 § första stycket 3. Bistånd lämnas dock inte, om ansökan om uppehållstillstånd avser endast en förlängning av ett tidigare tillstånd på i övrigt oförändrade villkor.

Utlänningar som avses i 1 § första stycket 3 har rätt till daggersättning och särskilt bidrag. Bistånd lämnas dock inte, om ansökan om uppehållstillstånd avser endast en förlängning av ett tidigare tillstånd på i övrigt oförändrade villkor.

Nedsättning av daggersättning

10 §¹¹

Dagersättning enligt 17 § får sättas ned för en utlänning som fyllt 18 år om han eller hon

1. utan giltigt skäl vägrar att delta i verksamhet som avses i 4 §, 1. gör sig skyldig till allvarlig misskötsambet på ett asylboende,
2. försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att inte medverka till att klarlägga sin identitet, eller
3. försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att hålla sig undan.

Nedsättning enligt första stycket får dock inte avse den del av ersättningen som är avsedd att täcka utgifter för utlänningens egen mathållning.

¹¹ Senaste lydelse 2004:1377.

Dagersättningen får sättas ned helt för utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 eller 2 om utlänningen även efter det att nedsättning har gjorts enligt första stycket

1. utan giltigt skäl vägrar att 1. gör sig skyldig till allvarlig delta i verksamhet som avses i 4 §, misskötsamhet på ett asylboende,

2. försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att inte medverka till att klarlägga sin identitet, eller

3. försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att hålla sig undan,

om utlänningen erbjuds plats om utlänningen får möjlighet på en förläggning och fri kost ingår att flytta till ett asylboende där fri i den erbjudna inkomsteringen. kost ingår.

Bestämmelserna om nedsättning av dagarsättning tillämpas också i de fall en utlänning utan giltigt skäl vägrar att medverka till åtgärd som är nödvändig för att ett beslut om avvisning eller utvisning skall kunna verkställas.

Beslut om nedsättning av dagarsättning enligt första stycket 1 eller tredje stycket 1 ska gälla i två eller fyra veckor.

Bestämmelserna om nedsättning av dagarsättning tillämpas också i de fall en utlänning utan giltigt skäl vägrar att medverka till åtgärd som är nödvändig för att ett beslut om avvisning eller utvisning ska kunna verkställas.

10 a §¹²

En utlänning som avses i 1 § första stycket 1 eller 2 har inte rätt till dagarsättning enligt 17 § eller särskilt bidrag enligt 18 § om han eller hon på egen hand ordnar bostad och bostaden ligger i en del av en kommun som vid inflyttningen och under den tid utlänningen bor i den anses ha sociala och ekonomiska utmaningar enligt

¹² Senaste lydelse 2019:1204.

föreskrifter meddelade med stöd av andra stycket. Detta gäller dock inte om det är uppenbart oskäligt att utlänningen inte får rätt till sådant bistånd.

Regeringen får meddela föreskrifter om vilka delar av en kommun som ska anses ha sociala och ekonomiska utmaningar och om möjligheten för en kommun med sådana kommundelar att i ett anmälningsförfarande ange vilka av kommundelarna som ska omfattas av första stycket.

Första stycket gäller inte ensamkommande barn.

12 a §¹³

Om Migrationsverket begär det ska Polismyndigheten lämna den hjälp som behövs för att verkställa ett beslut enligt denna lag att en utlänning som inte längre har rätt till bistånd i form av logi ska lämna sin plats vid anläggningsboendet.

Hjälp enligt första stycket får begäras endast om

1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att en polismans särskilda befogenheter enligt 10 10 eller 10 a § polislagen (1984:387) behöver tillgripas, eller

2. det annars finns synnerliga skäl.

¹³ Senaste lydelse 2017:229.

13 §

Bistånd enligt denna lag lämnas i form av logi, *bostadsersättning*, dagersättning och särskilt bidrag.

Bistånd enligt denna lag lämnas i form av logi, dagersättning och särskilt bidrag.

14 §

Utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 *och som inte själva ordnar bostad* har rätt till logi på *en förläggning*.

Utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 har rätt till logi på *ett asylboende*.

Den som har inkomst av förvärvsarbete eller som har annan inkomst eller egna tillgångar och som har logi på ett asylboende ska betala ett skäligt belopp som ersättning till Migrationsverket.

När kost ingår i inkvarteringen på ett asylboende ska skälig ersättning betalas även för detta.

15 §¹⁴

Den som har inkomst av förvärvsarbete eller som har annan inkomst eller egna tillgångar och som har logi på en förläggning skall betala ett skäligt belopp som ersättning till Migrationsverket. När kost ingår i inkvarteringen på en förläggning skall skälig ersättning betalas även för detta.

16 §¹⁵

Utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 *och som på egen hand ordnar bostad* har i särskilda fall rätt till bidrag till *bostadskostnad (bostadsersättning)*.

¹⁴ Senaste lydelse 2000:296.

¹⁵ Senaste lydelse 2004:1377.

19 §¹⁶

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer fastställer grunder för beräkning av de belopp som avses i 15–18 §§ samt meddelar närmare föreskrifter om i vilka fall bostadsersättning och särskilt bidrag får beviljas.

Kontrollåtgärder

19 a §

Om Migrationsverket begär det ska Polismyndigheten lämna den hjälp som behövs för att verkställa ett beslut enligt denna lag att en utlänning som inte längre har rätt till bistånd i form av logi ska lämna sin plats vid asylboendet.

Polismyndigheten ska också lämna den hjälp som behövs för att en utlänning ska lämna sin plats vid ett asylboende om utlänningen har tilldelats plats på ett annat asylboende enligt 3 §.

Hjälp enligt första och andra stycket får begäras endast om

- 1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att en polismans särskilda befogenheter enligt 10 eller 10 a § polislagen (1984:387) behöver tillgripas, eller*
- 2. det annars finns synnerliga skäl.*

¹⁶ Senaste lydelse 2004:1377.

19 b §

Migrationsverket eller en kommun får bereda sig tillträde till en utlännings boendetrymme på ett asylboende när det behövs för att verkets uppdrag respektive kommunens uppdrag enligt denna lag ska kunna fullgöras.

Migrationsverket eller en kommun får även undersöka ett slutet förvaringsställe som en utlänning disponerar på ett asylboende när det är nödvändigt för att ta ställning till om utlänningen bor på asylboendet i enlighet med 8 §.

När en åtgärd vidtas enligt första eller andra stycket ska all den hänsyn iaktas som omständigheterna medger. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot.

19 c §

Utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 som inte bor på asylboende ska hålla Migrationsverket underrättat om sin bostadsadress.

Om en utlänning som avses i 1 § första stycket 1 som har fyllt 18 år inte har underrättat Migrationsverket om sin bostadsadress eller om det kan antas att utlänningen inte bor på angiven bostadsadress får Migrationsverket förut-

sätta att utläningen har återkallat sin ansökan om uppehållstillstånd.

23 b §

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om för vilka samhällsintroduktion ska anordnas samt om samhällsintroduktionens utformning, innehåll och omfattning.

23 c §

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om grunder för beräkning av de belopp som avses i 14–18 §§ samt närmare föreskrifter om i vilka fall särskilt bidrag får beviljas.

23 d §

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om undantag från 8 § första stycket och 6 § första stycket 2 om att vissa utläningar inte har rätt till dagersättning och särskilt bidrag samt undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd. Sådana föreskrifter kan endast meddelas om

1. rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av för-

drivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta har aktiverats, eller

2. tillströmningen av utläningar som avses i 1 § första stycket 1 har varit eller kan väntas bli särskilt omfattande och det bedöms vara nödvändigt för att behovet av platser på asylboenden ska kunna tillgodoses.

Föreskrifterna ska vara tidsbegränsade.

24 §¹⁷

Den som är eller har varit verksam inom *förläggningsverksamhet* som drivs av enskild på uppdrag av Migrationsverket enligt 2 §, får inte obehörigen röja vad han eller hon därvid har erfarit om enskildas personliga förhållanden.

Den som är eller har varit verksam inom *verksamhet* som drivs av enskild på uppdrag av Migrationsverket enligt 2 §, får inte obehörigen röja vad han eller hon därvid har erfarit om enskildas personliga förhållanden.

Uppgiftsskyldighet

24 a §

En kommun som anvisats av Migrationsverket att ordna boende enligt 3 § första stycket ska till Migrationsverket lämna de uppgifter som behövs för att verket ska kunna bedöma en utlännings rätt till bistånd enligt denna lag och uppgifter om ändringar av en utlännings boendeförhållanden.

¹⁷ Senaste lydelse 2000:296.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2024.
 2. För utlänningar som är registrerade vid en förläggning vid ikraftträdandet tillämpas 6 §, 8 §, såvitt gäller kravet att bo på det asylboende där de har tilldelats plats för att få rätt till bistånd, och 19 c § i den nya lydelsen i tid från och med den 1 april 2025.

1.3 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs att det i utlänningslagen (2005:716) ska införas en ny paragraf, 5 kap. 1 d §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

1 d §

Att Migrationsverket i vissa fall får förutsätta att en asylansökan har återkallats framgår av 19 c § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2024.

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

Härigenom föreskrivs att 7 § lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §

Anvisningar till kommuner ska i första hand omfatta nyanlända som är registrerade och *vistas vid Migrationsverkets anläggningsboenden* och nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen.

Anvisningar till kommuner ska i första hand omfatta nyanlända som är registrerade och *bor på Migrationsverkets asylboenden* och nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen.

Vid fördelningen av anvisningar mellan kommuner ska hänsyn tas till kommunens arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek, sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn samt omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2024.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

Härigenom föreskrivs att 3 § förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

Ersättning enligt denna förordning lämnas för

1. utlänningar som har överförts till Sverige med stöd av ett särskilt regeringsbeslut

2. utlänningar som har fått uppehållstillstånd och som har tagits emot i kommunen efter att ha varit registrerade vid *en förläggning för asylsökande,*

2. utlänningar som har fått uppehållstillstånd och som har tagits emot i kommunen efter att ha varit registrerade vid *ett asylboende,*

3. andra utlänningar som har fått uppehållstillstånd med tillämpning av 5 kap. 1 eller 6 § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser, och

4. utlänningar som har fått uppehållstillstånd på grund av sin anknytning till en utlänning som avses under 1–3 och ansökt om uppehållstillstånd inom två år från det att den person som han eller hon har anknytning till först togs emot i en kommun.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2024.

¹ Senaste lydelse 2010:1141.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl.

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl.

dels att 3, 4, 7 a–7 c och 11 a §§ ska upphöra att gälla,
dels att rubrikerna närmast före 3, 4 och 7 a § ska utgå,
dels att 1, 2 b–2 d, 5, 7, 8–10 och 11 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas två nya paragrafer, 10 a och 10 b §§ och närmast före 10 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

I denna förordning *ges* föreskrifter om mottagande av asylsökande m.fl. i anslutning till lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

I denna förordning *finns* föreskrifter om mottagande av asylsökande m.fl. i anslutning till lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

2 b §²

Utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. *skall* inom tre dagar efter det att de lämnat in en ansökan om uppehållstillstånd av Migrationsverket fördes med ett dokument som intygar att innehavaren är asylsökande.

Utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. *ska* inom tre dagar efter det att de lämnat in en ansökan om uppehållstillstånd av Migrationsverket fördes med ett dokument som intygar att innehavaren är asylsökande.

Vad som sägs i första stycket gäller inte om utlänningen hålls i förvar.

2 c §³

När Migrationsverket *erbjuder* utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 lagen (1994:137)

När Migrationsverket *tilldelar* utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 lagen (1994:137)

¹ Senaste lydelse 2005:16.

² Senaste lydelse 2005:16.

³ Senaste lydelse 2005:16.

om mottagande av asylsökande m.fl. plats på *en förläggning skall* verket, om utlänningarna samtycker till det, se till att familjer i största möjliga utsträckning hålls samman.

om mottagande av asylsökande m.fl. plats på *ett asylboende ska* verket, om utlänningarna samtycker till det, se till att familjer i största möjliga utsträckning hålls samman.

2 d §⁴

Migrationsverket *skall* så snart som möjligt försöka hitta familjemedlemmar till barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare och som omfattas av 1 § första stycket 1 och 2 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Migrationsverket *ska* så snart som möjligt försöka hitta familjemedlemmar till barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare och som omfattas av 1 § första stycket 1 och 2 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

3 §

I avtal som anges i 6 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. skall ingå

1. ett villkor om att den som tillhandahåller arbete åt utlänningar som avses i 1 § den lagen till dessa utlänningar inte får betala ut lön eller annan ersättning för arbetet, och

2. en påminnelse om att skadeståndslagen (1972:207) och de föreskrifter i arbetsmiljölagen (1977:1160) som anges i 5 § andra stycket lagen om mottagande av asylsökande m.fl. gäller för arbetet.

⁴ Senaste lydelse 2006:217.

4 §⁵

Bostadsersättning enligt 16 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. får beviljas utlänning som

1. har beviljats arbetstillstånd eller undantag från skyldigheten att inneha arbetstillstånd,

2. har fått eller erbjudits en anställning om minst tre månader, och

3. för att kunna påbörja anställningen måste flytta till en ort där Migrationsverket saknar möjlighet att erbjuda anläggningsboende.

Bostadsersättning lämnas endast så länge anställningsförhållandet består.

Bostadsersättning lämnas med 350 kronor per månad. För det fall utlänningens familj flyttar med till anställningsorten lämnas bostadsersättning med 850 kronor per månad sammanlagt för familjen.

5 §

Dagersättningen skall täcka kostnader för livsmedel, kläder och skor, fritidsaktiviteter, hygienartiklar och andra förbrukningsvaror.

Dagersättningen skall även täcka utgifter för hälso- och sjukvård, tandvård samt läkemedel om inte annat följer av förordningen (1994:362) om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar.

Dagersättningen ska täcka kostnader för livsmedel, kläder och skor, fritidsaktiviteter, hygienartiklar och andra förbrukningsvaror.

Dagersättningen ska även täcka utgifter för hälso- och sjukvård, tandvård samt läkemedel om inte annat följer av förordningen (1994:362) om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar.

⁵ Senaste lydelse 2005:27.

7 §

Särskilt bidrag enligt 18 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. lämnas för kostnader som uppstår på grund av särskilda behov. Det särskilda bidraget får avse kostnader som är nödvändiga för en dräglig livsföring, t.ex. kostnader för vinterkläder, glasögon, kosttillskott, *handikapputrustning* och spädbarnsutrustning.

Särskilt bidrag enligt 18 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. lämnas för kostnader som uppstår på grund av särskilda behov. Det särskilda bidraget får avse kostnader som är nödvändiga för en dräglig livsföring, t.ex. kostnader för vinterkläder, glasögon, kosttillskott, *hjälpmedel för personer med funktionsnedsättning* och spädbarnsutrustning.

Att särskilt bidrag i vissa fall får lämnas för avgifter för sjukvård, läkemedel och tandvård framgår av förordningen (1994:362) om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar.

7 a §⁶

En del av en kommun ska anses ha sociala och ekonomiska utmaningar i den mening som avses i 10 a § första stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. om den anges i en gällande förteckning enligt 7 c §.

7 b §⁷

De kommuner som anges i bilaga 1 till förordningen (2018:151) om statsbidrag till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden får till Migrationsverket anmäla att en eller flera delar av kommunen ska anges i den förteckning som avses i 7 c §. Vid bedömningen av om det är motiverat att anmäla en del av kom-

⁶ Senaste lydelse 2019:1205.

⁷ Senaste lydelse 2020:734.

munen ska de sociala och ekonomiska förhållandena i kommundelen beaktas och särskilt graden av arbetslöshet, sysselsättningsgraden, andelen mottagare av försörjningsstöd, skolresultaten, utbildningsnivån och valdeltagandet.

Innan en kommun gör en anmälan, ska kommunen inhämta ett yttrande från länsstyrelsen över den eller de delar av kommunen som kommunen avser att anmäla. Om länsstyrelsen anser att det står klart att det inte är motiverat att en viss del av kommunen anmäls, ska länsstyrelsen invända mot det i yttrandet. En anmälan får inte avse en sådan del av kommunen som omfattas av en invändning. Länsstyrelsens yttrande ska bifogas anmälan.

En anmälan ska gälla tills vidare. Om en kommun som har gjort en anmälan inte längre anges i bilaga 1 till förordningen om statsbidrag till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden, ska anmälan anses återkallad.

7 c §⁸

Migrationsverket ska hålla en förteckning tillgänglig över de delar av kommuner som är anmälda enligt 7 b §. Förteckningen ska uppdateras så snart det finns behov, dock senast två veckor efter det att en anmälan har gjorts eller återkallats. De delar av förteck-

⁸ Senaste lydelse 2020:734.

ningen som ändras vid en uppdatering ska börja gälla

1. omedelbart, om ändringen medför att en del av en kommun tas bort från förteckningen, eller

2. från det årsskifte som inträffar närmast efter två månader från uppdateringen, om ändringen medför att en del av en kommun läggs till i förteckningen.

I förteckningen ska det för varje del av en kommun anges från och med vilket datum som förteckningen gäller.

Trots första stycket 2 ska en ändring som medför att en del av en kommun läggs till i förteckningen börja gälla den 1 juli 2020, om uppdateringen av förteckningen har gjorts före den 1 maj 2020.

8 §

Den som vill få *bostadsersättning*, *dagersättning* eller *särskilt bidrag* skall göra en skriftlig ansökan.

Ansökan skall innehålla en förklaring på heder och samvete att de uppgifter om ekonomiska och personliga förhållanden som lämnats i ansökan är riktiga. Förklaringen skall vara underskriven av den sökande.

Den som vill få *dagersättning* eller *särskilt bidrag* ska göra en skriftlig ansökan.

Ansökan ska innehålla en förklaring på heder och samvete att de uppgifter om ekonomiska och personliga förhållanden som lämnats i ansökan är riktiga. Förklaringen ska vara underskriven av den sökande.

8 a §⁹

Den som ansöker om eller får *bostadsersättning*, *dagersättning* eller *särskilt bidrag* enligt lagen

Den som ansöker om eller får *dagersättning* eller *särskilt bidrag* enligt lagen (1994:137) om

⁹ Senaste lydelse 2011:1135.

(1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. ska till den myndighet som lämnar biståndet anmäla sådana ändringar i fråga om inkomst och andra förhållanden som kan antas påverka rätten till eller storleken av biståndet.

mottagande av asylsökande m.fl. ska till den myndighet som lämnar biståndet anmäla sådana ändringar i fråga om inkomst och andra förhållanden som kan antas påverka rätten till eller storleken av biståndet.

9 §

Har en ansökan om *bostadsersättning*, *dagersättning* eller särskilt bidrag avslagits eller bifallits endast till viss del, *skall* beslutet delges den sökande.

Har en ansökan om *dagersättning* eller särskilt bidrag avslagits eller bifallits endast till viss del, *ska* beslutet delges den sökande.

10 §

Bostadsersättning och *dagersättning* betalas ut förskottsvis per månad, om inte särskilda skäl leder till annat.

Dagersättning betalas ut förskottsvis per månad, om inte särskilda skäl leder till annat.

Uppgifter i vissa fall

10 a §

För uppgifter som ligger till grund för Migrationsverkets bedömning att en utlänning inte uppfyller villkoren för bistånd enligt 8 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. eller att en ansökan om uppehållstillstånd har återkallats enligt 19 c § samma lag gäller bestämmelserna om kommunikation i 25 § förvaltningslagen (2017:900) endast om utlänningen har lämnat kontaktuppgifter till Migrationsverket och

han eller hon kan nås med hjälp av kontaktuppgifterna.

10 b §

Om en utlänning ansöker om uppehållstillstånd på nytt efter att en ansökan återkallats enligt 19 c § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. får uppgifter som framkommit i det tidigare ärendet läggas till grund för prövningen i den mån det är lämpligt.

11 §

Fordran på *bostadsersättning*, dagersättning eller särskilt bidrag får inte överlåtas eller utmätas.

Fordran på dagersättning eller särskilt bidrag får inte överlåtas eller utmätas.

11 a §¹⁰

Länsstyrelsens ställningstagande i ett yttrande enligt 7 b § andra stycket får inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2024.

¹⁰ Senaste lydelse 2020:734.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande

Härigenom föreskrivs att 4 och 9 §§ förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

För utlänningar som *vistas* på *en förläggning* får ersättning enligt 2 och 3 §§ ges även efter det att de har beviljats uppehållstillstånd, om utlänningarna inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun. För utlänningar som har sökt asyl och som inte *vistas* på *förläggning* när de beviljas uppehållstillstånd finns rätten till ersättning kvar under en månad från det att tillstånd har beviljats.

För utlänningar som *bor* på *asylboende* får ersättning enligt 2 och 3 §§ ges även efter det att de har beviljats uppehållstillstånd, om utlänningarna inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun. För utlänningar som har sökt asyl och som inte *bor* på *asylboende* när de beviljas uppehållstillstånd finns rätten till ersättning kvar under en månad från det att tillstånd har beviljats.

9 §¹

Öppenvårdsapotek har rätt till ersättning av staten för receptförskrivna läkemedel för utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. samt för utlänningar som avses i 11 kap. 2 § första och andra styckena utlänningslagen (2005:716).

För utlänningar som *vistas* på *en förläggning* får ersättning för receptförskrivna läkemedel ges även efter det att de har beviljats uppehållstillstånd, om utlänningarna inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kom-

För utlänningar som *bor* på *asylboende* får ersättning för receptförskrivna läkemedel ges även efter det att de har beviljats uppehållstillstånd, om utlänningarna inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kom-

¹ Senaste lydelse 2011:1195.

mun. För utlänningar som har sökt asyl och som inte *vistas* på *förläggning* när de beviljas uppehållstillstånd finns rätten till ersättning kvar under en månad från det att tillstånd har beviljats.

mun. För utlänningar som har sökt asyl och som inte *bor* på *asylboende* när de beviljas uppehållstillstånd finns rätten till ersättning kvar under en månad från det att tillstånd har beviljats.

Rätt finns inte till ersättning för utlänningar som enligt 12 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. inte har rätt till bistånd enligt den lagen.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2024.

1.8 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 4 § och 7 kap. 15 a § utlänningsförordningen (2006:97) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

4 §¹

Den som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och åberopat skäl enligt 4 kap. 1 eller 2 § utlänningslagen (2005:716) är undantagen från skyldigheten att ha arbetstillstånd. Undantaget gäller dock inte

1. en utlänning som saknar identitetshandlingar, om inte utlänningen medverkar till att klarlägga sin identitet,

2. om det är sannolikt att utlänningen kommer att överföras enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (Dublinförordningen),

3. om det är sannolikt att utlänningen kommer att avvisas med omedelbar verkställighet enligt 8 kap. 19 § utlänningslagen, eller

4. en utlänning i ett ärende enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar.

Undantaget gäller fram till dess att utlänningen lämnar landet eller ett beslut om att bevilja honom eller henne uppehållstillstånd har fått laga kraft. Undantaget upphör dock att gälla om en utlänning inte medverkar till verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft.

Migrationsverket utfärdar ett särskilt bevis om undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd.

Att undantaget från skyldigheten att ha arbetstillstånd, utom i vissa särskilda fall, inte heller gäller för utlänningar som inte har deltagit i samhällsintroduktion eller inte bor på asylboende framgår av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Undantaget gäller fram till dess att utlänningen lämnar landet eller ett beslut om att bevilja honom eller henne uppehållstillstånd har

¹ Senaste lydelse 2022:717.

fått laga kraft. Undantaget upphör dock att gälla om en utlänning inte medverkar till verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft.

Migrationsverket utfärdar ett särskilt bevis om undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd.

7 kap.

15 a §²

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har rätt att hos Migrationsverket ta del av följande uppgifter om enskilda:

1. namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer,

2. bevis om uppehållstillstånd, arbetstillstånd, uppehållsrätt eller uppehållsstatus,

3. dag för beslut om uppehållstillstånd, arbetstillstånd, uppehållsstatus eller utfärdande av uppehållskort samt uppgift om varje period för vilken uppehållstillstånd eller arbetstillstånd har beviljats eller uppehållskort eller bevis om uppehållsstatus har utfärdats,

4. inresedatum,

5. datum för ansökan om uppehållstillstånd, arbetstillstånd, uppehållskort eller uppehållsstatus,

6. särskilt bevis enligt 5 kap. 4 § tredje stycket,

6. särskilt bevis enligt 5 kap. 4 § fjärde stycket,

7. att uppehållstillstånd har beviljats den enskilde som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser,

8. att statusförklaring har beviljats enligt 4 kap. 3 c § utlänningslagen eller motsvarande äldre bestämmelser,

9. att uppehållstillstånd har beviljats den enskilde för studier eller som familjemedlem till en sådan person, och

10. beslut om återkallelse av uppehållstillstånd eller arbetstillstånd, uppgift om från och med vilket datum uppehållstillstånd eller arbetstillstånd har återkallats och uppgift om vilket datum beslut om återkallelse av uppehållstillstånd eller arbetstillstånd har fått laga kraft.

² Senaste lydelse 2021:813.

Om det finns skäl för det ska Migrationsverket på eget initiativ lämna uppgifter som avses i första stycket till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2024.

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar

Härigenom föreskrivs att 16 § förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 §¹

För en utlänning som kommunen efter anvisning tar emot och som har anvisats från ett *anläggningsboende* hos Migrationsverket eller beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) lämnas ersättning för initiala kostnader för ekonomiskt bistånd med

- 3 000 kronor för en person under 20 år, och
- 7 500 kronor för en person som fyllt 20 men inte 65 år.

Ersättningens storlek ska beräknas utifrån utlänningens ålder vid utgången av månaden innan ersättningen betalas ut.

För en utlänning som kommunen efter anvisning tar emot och som har anvisats från ett *asylboende* hos Migrationsverket eller beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) lämnas ersättning för initiala kostnader för ekonomiskt bistånd med

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2024.

¹ Senaste lydelse 2013:1085.

1.10 Förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 3 b § plan- och byggförordningen (2011:338) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

3 b §¹

Med tillfälligt anläggningsboende avses i denna förordning en byggnad eller en del av en byggnad som under en begränsad tid används som *en sådan förläggning* som avses i 2 § första stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Med tillfälligt anläggningsboende avses i denna förordning en byggnad eller en del av en byggnad som under en begränsad tid används som *ett sådant asylboende* som avses i 2 § första stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2024.

¹ Senaste lydelse 2015:934.

1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:521) om statsbidrag till särskilda folkbildningsinsatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare

Härigenom föreskrivs att 1 § förordningen (2015:521) om statsbidrag till särskilda folkbildningsinsatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Denna förordning innehåller bestämmelser om statsbidrag till studieförbund och folkhögskolor för särskilda insatser för personer som

1. omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., eller

2. avses i förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar och som bor i Migrationsverkets *anläggningsboende*.

2. avses i förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar och som bor i Migrationsverkets *asylboende*.

Syftet med statsbidraget är att ge en meningsfull sysselsättning under asyltiden och påskynda en framtida etablering i arbets- och samhällslivet för dem som beviljats uppehållstillstånd.

Statsbidrag lämnas i den mån det finns tillgång på medel.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2024.

¹ Senaste lydelse 2016:765.

1.12 Förslag till förordning om ändring i utlänningsdataförordningen (2016:30)

Härigenom föreskrivs att 12 § utlänningsdataförordningen (2016:30) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §¹

Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens direktåtkomst ska begränsas till de personuppgifter som myndigheterna behöver i sin verksamhet som underlag för att bedöma eller fastställa en förmån, en ersättning eller ett annat stöd åt en enskild eller som behövs i ett ärende om motsvarande stöd.

Direktåtkomsten får endast avse uppgift om

1. namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer,

2. bevis om uppehållstillstånd, arbetstillstånd, uppehållsrätt eller uppehållsstatus,

3. dag för beslut om uppehållstillstånd, arbetstillstånd, uppehållsstatus eller utfärdande av uppehållskort och uppgift om varje period som uppehållstillstånd eller arbetstillstånd har beviljats för eller uppehållskort eller bevis om uppehållsstatus har utfärdats för,

4. inresedatum,

5. datum för ansökan om uppehållstillstånd, arbetstillstånd, uppehållskort eller uppehållsstatus

6. särskilt bevis enligt 5 kap. 4 § tredje stycket utlänningsförordningen (2006:97)

6. särskilt bevis enligt 5 kap. 4 § fjärde stycket utlänningsförordningen (2006:97)

7. att uppehållstillstånd har beviljats den enskilde som flykting enligt 4 kap. 1 § eller alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser,

8. att statusförklaring har beviljats enligt 4 kap. 3 c § utlänningslagen eller motsvarande äldre bestämmelser,

9. att uppehållstillstånd har beviljats den enskilde för studier eller som familjemedlem till en sådan person, och

¹ Senaste lydelse 2021:803.

10. beslut om återkallelse av uppehållstillstånd eller arbetstillstånd, uppgift om från och med vilket datum uppehållstillstånd eller arbetstillstånd har återkallats och uppgift om vilket datum beslut om återkallelse av uppehållstillstånd eller arbetstillstånd har fått laga kraft.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2024.

1.13 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning

Härigenom föreskrivs att 11 § förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §

Endast nyanlända som är registrerade och *vistas vid* Migrationsverkets *anläggningsboenden* och nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen ska omfattas av anvisningar.

Endast nyanlända som är registrerade och *bor på* Migrationsverkets *asylboenden* och nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen ska omfattas av anvisningar.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2024.

1.14 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1363) om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (2016:1363) om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Länsstyrelsen ska verka för att det inom länet finns insatser för personer som har fyllt 18 år och som

1. omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., eller

2. avses i förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar och som bor i Migrationsverkets *anläggningsboende*.

2. avses i förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar och som bor *på* Migrationsverkets *asylboende*.

Med insatser enligt första stycket avses verksamhet som har till syfte att främja

1. kunskaper i svenska språket,
2. kunskaper om det svenska samhället och den svenska arbetsmarknaden, eller
3. hälsa.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2024.

1.15 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1364) om statsbidrag till verksamheter för asylsökande m.fl.

Härigenom föreskrivs att 3 § förordningen (2016:1364) om statsbidrag till verksamheter för asylsökande m.fl. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Statsbidrag får lämnas i mån av tillgång på medel till avgiftsfria verksamheter för, eller till förmån för, personer som har fyllt 18 år och som

1. omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., eller

2. avses i förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar, och som bor i Migrationsverkets *anläggningsboende*.

2. avses i förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar, och som bor *på* Migrationsverkets *asylboende*.

Verksamheter som avses i första stycket ska syfta till att främja

1. kunskaper i svenska språket,
2. kunskaper om det svenska samhället och den svenska arbetsmarknaden, eller
3. hälsa.

Statsbidrag får inte lämnas för praktikverksamhet.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2024.

1.16 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

Härigenom föreskrivs att 3 § förordningen (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

En kommun eller en region har rätt till ersättning för kostnader för utbildning för

1. barn som avses i 1 § första stycket samt 8 § *andra* och *tredje* styckena lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., utom i fall som avses i tredje stycket, och

1. barn som avses i 1 § första stycket samt 8 a § *första* och *andra* styckena lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., utom i fall som avses i tredje stycket, och

2. barn som vistas här enligt ett beslut om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen (2005:716).

Ersättning får betalas ut för barn som vistas på en mottagningsenhet eller i en kommun och som enligt 29 kap. 2 § *andra* stycket 1 eller 2 skollagen (2010:800) ska anses som bosatta här vid tillämpningen av nämnda lag och därför har rätt till utbildning enligt den lagen.

Rätt till ersättning enligt första stycket 1 finns inte för barn som bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd, utom i fall då vårdnadshavaren omfattas av 1 § första stycket 2 eller 8 § *andra* eller *tredje* stycket lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Rätt till ersättning enligt första stycket 1 finns inte för barn som bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd, utom i fall då vårdnadshavaren omfattas av 1 § första stycket 2 eller 8 a § *första* eller *andra* stycket lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2024.

¹ Senaste lydelse 2022:383.

1.17 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

Härigenom föreskrivs att 5 § förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

En anvisning till etableringsprogrammet får göras för en person som omfattas av lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och som är anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen.

En anvisning till programmet ska dock inte göras för en nyanländ som

1. har ett förvärvsarbete på heltid,
2. går i gymnasieskola eller gymnasiesärskola,
3. vårdar barn på heltid med föräldrapenning enligt 12 kap. socialförsäkringsbalken,
4. får hel sjukpenning enligt socialförsäkringsbalken, eller
5. *vistas i ett anläggningsboende* 5. *bor på ett asylboende* hos Migrationsverket. Migrationsverket.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2024.

1.18 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:298) om undantag från plan- och byggregler för enkla förläggningar för vissa utlänningar

Härigenom föreskrivs att 3 § förordningen (2022:298) om undantag från plan- och byggregler för enkla förläggningar för vissa utlänningar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Med enkel förläggning för vissa utlänningar avses i denna förordning ett byggnadsverk

1. vars konstruktion är av så enkelt slag att det kan flyttas eller rivas med förhållandevis enkla åtgärder, och

2. som under en begränsad tid avses användas som *en sådan förläggning* som avses i 2 § första stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

2. som under en begränsad tid avses användas som *ett sådant asylboende* som avses i 2 § första stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2024.

1.19 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:1008) om anvisning av en kommun som ska ordna boende för vissa utlänningar

Härigenom föreskrivs att 7 § förordningen (2022:1008) om anvisning av en kommun som ska ordna boende för vissa utlänningar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §

Utlänningar som bor i ett sådant boende som en kommun har ordnat enligt 3 a § tredje stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. eller som bor i *en* av Migrationsverkets *förläggningar* ska ha förtur vid anvisningar.

Utlänningar som bor i ett sådant boende som en kommun har ordnat enligt 3 a § tredje stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. eller som bor i *ett* av Migrationsverkets *asylboenden* ska ha förtur vid anvisningar.

Även utlänningar som har varit ensamkommande barn ska ha förtur vid anvisningar när de fyller 18 år. En sådan anvisning ska i första hand avse samma kommun som utlänningen vistats i enligt 3 § andra stycket lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2024.

2 Utredningens uppdrag och arbete

I det här kapitlet redogörs för utredningens uppdrag och för hur arbetet har bedrivits.

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningen har haft i uppdrag att föreslå åtgärder för att fler asylsökande ska bo på Migrationsverkets boenden. Utgångspunkterna har varit att möjligheten för asylsökande att bo i eget boende med bibehållna förmåner ska tas bort och att så många asylsökande som möjligt i stället ska bo på Migrationsverkets boende. Syftet är bland annat att minska problemen med segregation och förbättra förutsättningarna för integration samt att åstadkomma en jämnare fördelning av ansvaret för mottagandet mellan kommunerna. Det bedöms också främja en effektiv och hållbar asylprocess. I denna del av uppdraget har ingått att

- föreslå hur ett villkor kan utformas som innebär att asylsökande ska bo på Migrationsverkets boende för att få dagersättning och särskilt bidrag,
- föreslå andra sanktioner eller incitament för att få fler asylsökande att välja att bo på Migrationsverkets boende,
- ta ställning till om det bör finnas undantag från villkoren i enskilda fall och i särskilda situationer, samt vilka omständigheter som i så fall ska beaktas, samt att
- ta ställning till om det behövs åtgärder för att kontrollera om asylsökande bor på den adress som de har uppgett för Migrationsverket och i så fall lämna förslag på sådana åtgärder.

I kommittédirektivet (dir. 2022:16) anges att förslagen inte ska hindra Migrationsverket från att fortsatt organisera sina boenden på ett sätt som är lämpligt för asylprocessen och verksamheten i övrigt, bland annat genom att etablera mottagningscenter. Det framgår även att ett exempel på en åtgärd som bör övervägas är ett villkor för undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd som innebär att den asylsökande ska bo på Migrationsverkets boende. De förslag som lämnas ska inte omfatta ensamkommande barn.

Utredningen har vidare haft uppgiften att föreslå en skyldighet för asylsökande att delta i den samhällsintroduktion som anordnas av Migrationsverket. Utgångspunkten för den delen av uppdraget har varit att deltagandet i samhällsintroduktionen behöver öka och att samhällsintroduktionen bör vara en obligatorisk del av asylprocessen. Syftet är bland annat att säkerställa att asylsökande tidigt tar del av information om det svenska samhället. I den delen av uppdraget har ingått att

- föreslå hur en lagreglerad skyldighet att delta i samhällsintroduktionen kan utformas,
- analysera om skyldigheten att delta i samhällsintroduktionen bör kopplas till sanktioner eller incitament och i så fall lämna förslag på sådana sanktioner eller incitament, samt att
- ta ställning till om det bör finnas undantag från skyldigheten att delta i samhällsintroduktionen och vilka omständigheter som i så fall ska beaktas.

Slutligen har utredningen haft i uppdrag att analysera behovet av sanktionsmöjligheter vid misskötsamhet på Migrationsverkets boenden. Syftet är att boendena ska vara säkra såväl för de boende som för personalen. Behovet av att kunna vidta åtgärder vid misskötsamhet bedöms också bli större när fler asylsökande ska bo på Migrationsverkets boende.

I utredningens uppdrag har även ingått att lämna de förslag på författningsändringar som bedöms nödvändiga samt att analysera konsekvenserna av de förslag som lämnas. Uppdraget i sin helhet framgår av kommittédirektiven (bilaga 1 och 2).

Utöver det som redovisas i detta delbetänkande ska utredningen se över lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Detta kommer att redovisas i ett slutbetänkande senast den 31 augusti 2023.

I det uppdraget ingår bland annat att tydliggöra vilka som omfattas av lagen och hur länge samt att ta ställning till vilka förmåner och insatser som ska erbjudas inom ramen för det bistånd som lämnas enligt lagen. Det finns flera beröringspunkter med de förslag som lämnas i delbetänkandet och utredningen kommer därför att återkomma till vissa frågor i slutbetänkandet. Eftersom lagen om mottagande av asylsökande m.fl. kommer att ses över i sin helhet har utredningen inför detta delbetänkande valt att föreslå ändringar i lagen i stället för en ny lag.

2.2 Utredningens arbete

Utredningen påbörjade sitt arbete i slutet av oktober 2021. Den 17 mars 2022 beslutades ett tilläggsdirektiv som bland annat innebar att utredningen inte längre skulle lämna förslag på en skyldighet att bo i mottagningscenter på det sätt som angetts i det ursprungliga direktivet, utan i stället föreslå åtgärder för att asylsökande ska bo på Migrationsverkets boenden under hela asyltiden.

Utredningen har haft nio sammanträden med expertgruppen och experterna har deltagit aktivt i utformningen av utredningens förslag. Därutöver har utredningen träffat representanter från Rädda Barnen, Svenska kyrkan, Amnesty, Asylrättscentrum, Stadsmissionen, Röda Korset, Flyktinggruppernas riksråd och Hej främling, som alla har bidragit med synpunkter på utredningens arbete. Utredningen har även träffat Sveriges Kommuner och Regioner och närvarat vid ett sammanträde med styrelsens arbetsutskott. Sekretariatet har haft omfattande kontakter med anställda inom olika funktioner på Migrationsverket.

Utredningen har kunnat beakta statistik och material till och med den 26 oktober 2022.

3 En kort bakgrund om mottagandet av asylsökande i Sverige

I detta kapitel redogör utredningen för de regler som finns om mottagande av asylsökande i Sverige och för hur mottagandet går till i praktiken. Eftersom mottagandefrågor till stor del hänger samman med prövningen av asylansökan ges även en översiktlig beskrivning av Migrationsverkets handläggning och utvecklingen av myndighetens arbetssätt. Kapitlet innehåller också en genomgång av relevanta internationella rättsakter och av det arbete som pågår inom EU med bland annat mottagandefrågor. Avslutningsvis beskrivs de regler som gäller för personer som omfattas av massflyktsdirektivet.

3.1 Det svenska mottagandet

3.1.1 Lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Sveriges mottagande av asylsökande regleras huvudsakligen av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA), som kompletteras av förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl. (FMA). Lagen omfattar utlänningar som har ansökt om uppehållstillstånd som flykting eller som alternativt skyddsbehövande, det vill säga asylsökande. Barn som bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd, EU-medborgare och asylsökande som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och sedan ansöker om ett fortsatt tillstånd på samma grund omfattas som utgångspunkt inte av lagen. Inte heller utlänningar som ansöker om asyl efter att ha haft vissa specifika tidsbegränsade uppehållstillstånd omfattas (1 a § LMA). Ensamkommande barn omfattas visserligen av lagen,

men är undantagna från bestämmelserna om boende. Migrationsverket ska i stället anvisa en kommun för barnet som ska ordna boendet (3 § andra stycket LMA). Den fortsatta redogörelsen i detta kapitel avser inte ensamkommande barn, såvida det inte framgår uttryckligen.

Asylsökande som omfattas av lagen får ett så kallat LMA-kort av Migrationsverket. Av kortet framgår bland annat att personen är asylsökande (2 b § FMA).

Boende

Genom att lagen om mottagande av asylsökande m.fl. infördes 1994 fick asylsökande möjlighet att bo i eget boende med bibehållen ekonomisk ersättning. Asylsökande kan således välja att ordna eget boende (så kallat EBO) eller att erbjudas en plats på något av Migrationsverkets asylboenden (så kallade anläggningsboenden eller ABO). Migrationsverket är skyldigt att tillhandahålla bostad för alla asylsökande som inte ordnar boende på egen hand. De som bor på Migrationsverkets boenden och har egna medel ska betala ett skäligt belopp till Migrationsverket för boendet och för mat i förekommande fall (15 § LMA).

Från den 1 januari 2020 begränsades asylsökandes möjligheter att välja eget boende på så sätt att de som väljer att flytta till särskilt angivna områden med socioekonomiska utmaningar som utgångspunkt inte har rätt till dagersättning och särskilt bidrag (10 a § LMA). Kommuner som finns med i en särskild förteckning har möjlighet att anmäla att en eller flera delar av kommunen ska omfattas av denna områdesbegränsning. Det är för närvarande 24 kommuner som har anmält sådana områden. (Förteckning hämtad från Migrationsverkets hemsida den 10 oktober 2022, se även bilaga 1 till förordningen [2018:151] om statsbidrag till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden).

År 2021 bodde 57 procent av alla asylsökande i eget boende.

Dagersättning och särskilt bidrag

Asylsökande som saknar egna medel har rätt till bistånd för sin dagliga livsföring, så kallad dagersättning (17 § LMA). Dagersättningen ska täcka kostnader för livsmedel, kläder och skor, fritidsaktiviteter, hygienartiklar och andra förbrukningsvaror samt utgifter för viss sjukvård, tandvård och mediciner (5 § FMA). Ersättningen till vuxna uppgår till 71 kronor per dag för ensamstående och till 61 kronor per dag för personer som delar hushåll med andra vuxna. För asylsökande som bor på anläggningsboende där mat ingår lämnas en reducerad dagersättning med 24 kronor per dag för ensamstående och 19 kronor per dag för sammanboende (6 § FMA). Dagersättningen kan bland annat sättas ned för vuxna asylsökande som försvårar utredningen i asylärendet genom att inte medverka till att klarlägga sin identitet eller genom att hålla sig undan (10 § LMA).

Utöver dagersättningen kan ett särskilt bidrag betalas ut för kostnader som inte täcks av dagersättningen och som är nödvändiga för en dräglig livsföring, såsom exempelvis glasögon eller spädbarnsutrustning (18 § LMA och 7 § FMA).

Vidare har asylsökande i vissa fall rätt till bostadsersättning. Sådan ersättning kan endast betalas ut till asylsökande som har fått ett arbete och för att kunna påbörja anställningen behöver flytta till eget boende på en ort där Migrationsverket saknar möjlighet att erbjuda anläggningsboende (16 § LMA och 4 § FMA).

Personer som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. har inte rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) för förmåner av motsvarande karaktär eller för bostadskostnader (1 § andra stycket LMA). Det är Migrationsverket som ansvarar för biståndet till asylsökande enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

3.1.2 Handläggning av asylansökan och mottagandeåtgärder

Inledande handläggningsåtgärder

En ansökan om asyl kan göras vid Migrationsverkets ansökningsfunktioner i Stockholm, Göteborg och Malmö. När ansökan har lämnats in registreras den asylsökande vid någon av Migrationsverkets mottagningsenheter. Registreringen innebär att den sökande kan erbjudas boende och får möjlighet att ansöka om ekonomiskt

bistånd enligt lagen om mottagande av asylansökande m.fl. samt får rätt till sjukvård enligt lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. Även sökande som ska bo i eget boende registreras vid en mottagningsenhet.

I anslutning till att ansökan lämnas in genomförs flera inledande handlägningsåtgärder. Pass eller andra identitetshandlingar och skriftlig bevisning lämnas in, den sökande fotograferas, ögonfärg och längd noteras och fingeravtryck läses av. Uppgifterna kontrolleras gentemot olika informationssystem för att utreda om den sökande har sökt asyl eller har tillstånd eller förbud att vistas i något annat land inom EU eller i Norge, Island, Schweiz eller Lichtenstein. En handläggare på ansökningsfunktionen håller även ett inledande ansökningssamtal med den sökande där denne ska berätta om sin identitet, sina asylskäl och om resvägen till Sverige. Under samtalet lämnas information om asylprocessen och om praktiska frågor. Det utreds också om den sökande har några särskilda mottagandebehov, till exempel på grund av sjukdom, funktionsnedsättning, psykisk ohälsa, ålder eller sexuell läggning. Om det framkommer att den sökande har behov av särskilt stöd följs detta upp i ett så kallat socialt samtal. Under samtalet diskuteras den sökandes situation. Syftet är att utreda vilka särskilda behov som finns och vilka anpassningar som i så fall behövs, samt att ge den asylsökande relevant information. Vid behov förmedlar Migrationsverket även kontakter med externa aktörer.

Under 2021 var drygt 24 000 asylsökande inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem, varav cirka 14 500 män och 9 600 kvinnor.

Spårindelning

Utifrån den information som framkommit genom de inledande handlägningsåtgärderna sorterar Migrationsverket ärenden i olika spår. Spårindelningen görs utifrån förväntad utgång i ärendet och handläggningstid. Syftet är att underlätta handläggningen och skapa förutsättningar för en effektiv process. Det finns olika spår för ärenden som förväntas få bifall (spår 1), ärenden där utgången är oklar (spår 2), ärenden med fördröjd handläggningstid (spår 3), ärenden som förväntas få avslag (spår 4) och ärenden som sannolikt inte kommer att prövas i sak i Sverige (spår 5). Om omständigheterna ändras under handläggningstiden ska ärendet kategoriseras om.

Boendeplacering

Asylsökande som inte bor i eget boende stannar normalt kvar på ett ankomstboende som ligger i anslutning till ansökningsenheterna under en tid, innan de erbjuds plats på något annat av Migrationsverkets boenden. Migrationsverket har kollektiva boenden och lägenheter fördelade över hela landet. Det är Migrationsverket som avgör såväl vilket sorts boende som vilket specifikt boende som den sökande ska erbjudas. Vid bedömningen tar Migrationsverket hänsyn till särskilda behov och, i den mån det är möjligt, särskilda önskemål. Barnfamiljer ska i största möjliga utsträckning hållas samman om det finns önskemål om det. I första hand ska familjer bo i lägenheter och ensamstående i kollektiva boenden. Hänsyn tas också till vilket spår den sökandes ärende tillhör. Utgångspunkten är att sökande vars ärende förväntas få avslag, eller inte prövas i sak, ska bo på ett kollektivt boende i närheten av en internationell flygplats. Sökande vars ärende förväntas ta lång tid att handlägga kan däremot bo utanför storstadsregionerna. För asylsökande med stort behov av omvårdnad finns särskilda institutionsboenden.

Alla asylsökande som flyttar till något av Migrationsverkets boenden får information om vilka förhållningsregler som gäller för boendet. På samtliga boenden är det otillåtet att ha alkohol eller narkotika. Det är också otillåtet att ha husdjur och att röka inomhus.

Muntlig asylutredning och andra utredningsåtgärder

Enligt 13 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716) får ett asylärende avgöras utan muntlig handläggning endast i fall då den sökande förklaras vara flykting. Begreppet muntlig handläggning rymmer flera olika former av muntlig kontakt mellan den sökande och företrädare för Migrationsverket. Migrationsverket bestämmer om den muntliga handläggningen ska genomföras som ett formellt sammanträde eller i någon annan form (prop. 2004/05:170 s. 303 f.). Normalt genomförs en muntlig asylutredning av medarbetare på asylprövningsenheten. Om den sökande har ett offentligt biträde närvarar även biträdet. Det som framkommer under utredningen antecknas i ett protokoll som kommuniceras med den sökande innan han eller hon slutför sin talan skriftligen. Migrationsverket har en utredningsskyldighet i asylärenden och kan vid behov även förordna om särskilda åtgärder

såsom DNA-analys eller språkanalys. I ärenden där den sökande har lämnat in identitetshandlingar kontrolleras dessa regelmässigt av personal på Migrationsverkets ID-enhet. Det förekommer även att det hålls fler muntliga asylutredningar i ett ärende, så kallade muntliga kompletteringar.

Samhällsintroduktion

Migrationsverket anordnar sedan den 1 oktober 2021 samhällsintroduktion för asylsökande över 15 år enligt ett särskilt regeringsuppdrag. Den nya samhällsintroduktionen är mer omfattande än den samhällsinformation som erbjudits tidigare och ger deltagarna utrymme att diskutera och reflektera över informationen som lämnas.

Samhällsintroduktionen tillhandahålls för närvarande i Boden, Sundbyberg, Norrköping, Mölndal och Malmö. Den pågår under en heldag eller två halvdagar och tolkas till flera olika språk. Målsättningen är att asylsökande ska få ta del av introduktionen inom 14 dagar från att asylansökan har registrerats medan de som inte valt eget boende är kvar på ankomstboendet. För att även föräldrar till yngre barn ska kunna delta erbjuds barntillsyn under den tid som utbildningen pågår.

Under samhällsintroduktionen får deltagarna information om asylprocessen, livet i Sverige, svensk lagstiftning och demokrati, normer och värderingar. Introduktionen leds av särskilt utbildad personal inom Migrationsverket.

Av Migrationsverkets statistik över samhällsintroduktionen framgår att drygt en tredjedel av de som kallats sedan den startade den 1 oktober 2021 har valt att inte delta. Andelen kvinnor som har deltagit är något högre än andelen män, men skillnaden mellan könen är marginell.

För ensamkommande barn och barn i familj under 15 år har Migrationsverket tagit fram särskilt anpassat skriftligt material och en mobilapplikation med information som motsvarar den som lämnas under samhällsintroduktionen. Migrationsverket håller även ett individuellt samtal med ensamkommande barn i samband med att informationen lämnas. Individuella samtal kan också hållas med sökande som har särskilda svårigheter att tillgodogöra sig informationen.

Rätt att arbeta under asyltiden

Asylsökande kan under vissa förutsättningar undantas från kravet på att ha arbetstillstånd för att kunna arbeta i Sverige. Förutsättningarna för ett sådant undantag framgår av 5 kap. 4 § utlänningsförordningen (2006:97). Bland annat krävs att den asylsökandes ansökan ska prövas i Sverige och inte bedöms vara uppenbart ogrundad, samt att den asylsökande har identitetshandlingar eller på annat sätt medverkar till att klarlägga sin identitet. Undantaget från kravet på arbetstillstånd gäller tills den asylsökande får uppehållstillstånd eller lämnar landet. Det upphör dock tidigare om den asylsökande inte medverkar till verkställigheten av ett beslut om utvisning eller avvisning eller om förutsättningarna i övrigt inte längre skulle vara uppfyllda (5 kap. 4 § utlänningsförordningen).

Undantaget från kravet på arbetstillstånd följer direkt av bestämmelserna i utlänningsförordningen. När förutsättningarna är uppfyllda utfärdar Migrationsverket ett bevis om att en asylsökande omfattas av undantaget. Det framgår då genom avläsning av en QR-kod på den asylsökandes LMA-kort.

Övriga aktiviteter i väntan på beslut

Asylsökande erbjuds en hälsoundersökning av den region som den asylsökande vistas i. Hälsoundersökningen innehåller ett individuellt hälsosamtal, provtagning och, vid behov, en kroppsundersökning. Syftet är att uppmärksamma eventuell ohälsa och behov av smittskyddsåtgärder samt att informera om möjligheter att få del av hälso- och sjukvård och tandvård. Hälsoundersökningen är frivillig.

Asylsökande barn omfattas inte av skolplikten men har enligt skollagen (2010:800) samma rätt till grundutbildning som skolpliktiga barn (7 kap. 2 § tredje stycket skollagen). De har också rätt till förskola och förskoleklass på samma sätt som barn som är bosatta i Sverige, och till gymnasieutbildning om den påbörjas före 18 års ålder (8 kap. 3 § och 29 kap. 2, 3 och 6 §§ skollagen). Det är barnets hemkommun som har ansvar för att erbjuda barn skolgång. Med hemkommun avses den kommun som barnet stadigvarande vistas i, eller, om barnet saknar stadigvarande vistelseort, den kommun som barnet för tillfället uppehåller sig i (29 kap. 6 § andra stycket skollagen). Skolförordningen (2011:185) anger att asylsökande barn ska

tas emot i en skola så snart det är lämpligt med hänsyn till deras personliga förhållanden och att det bör ske senast en månad efter ankomsten till Sverige (4 kap. 1 a § skolförordningen).

Det finns flera ideella organisationer, studieförbund och folkhögskolor som anordnar aktiviteter för asylsökande, såsom till exempel svenskundervisning, samhällsinformation och språkkafé. Länsstyrelserna har i uppdrag att samordna och administrera ett särskilt statsbidrag för sådana insatser, även kallade tidiga insatser för asylsökande eller TIA (förordning [2016:1363] om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare samt förordning [2016:1364] om statsbidrag till verksamheter för asylsökande m.fl.). Asylsökande som deltar i sådana aktiviteter kan få sin resekostnad ersatt av Migrationsverket.

Migrationsverket ska även enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. i lämplig omfattning ge asylsökande sysselsättning genom att de får tillfälle att delta i svenskundervisning, i skötseln av förläggningar och i annan verksamhet som bidrar till att göra vistelsen meningsfull (4 § LMA). Denna verksamhet har emellertid upphört.

Uppsikt och förvar

En vuxen asylsökande kan under vissa förutsättningar tas i förvar i syfte att fastställa identiteten (identitetsförvar), om det är nödvändigt för att en utredning om rätten att stanna i Sverige ska kunna genomföras (utredningsförvar) eller om det är sannolikt att han eller hon kommer att avvisas eller utvisas (sannolikhetsförvar). En utlänningslag som har fått ett beslut om avvisning eller utvisning kan också tas i förvar för att förbereda eller genomföra beslutet (verkställighetsförvar) (10 kap. 1 § utlänningslagen). Även barn kan under vissa förutsättningar tas i sannolikhets- eller verkställighetsförvar (10 kap. 2 § utlänningslagen). För samtliga förvarsgrunder gäller särskilda förutsättningar och tidsgränser.

Både barn och vuxna kan ställas under uppsikt i stället för att tas i förvar, vilket innebär att utlänningsen blir skyldig att anmäla sig hos Polismyndigheten eller Migrationsverket på vissa tider.

Beslut

Ett asylärende ska enligt utlänningsförordningen avgöras inom sex månader från att asylansökan lämnades in. Om det finns särskilda skäl får tiden förlängas med högst nio månader. (8 kap. 10 § första stycket utlänningsförordningen). Migrationsverkets beslut i asylärenden är skriftliga och motiverade. Ett beslut som innebär att den asylsökande inte beviljas uppehållstillstånd kombineras vanligen med ett beslut om avvisning eller utvisning. Oavsett utgång ska den sökande underrättas muntligen om beslutet och dess innebörd. Vid avslagsbeslut får han eller hon även redogöra för sin inställning. Under 2021 var den genomsnittliga handläggningstiden för förstagångsärenden 257 dagar. Av ärendena avgjordes 57 procent inom den författningsstyrda tiden.

Migrationsverkets pilotprojekt Asyl 360

Migrationsverket har under de senaste åren utvecklat arbetssättet för asylprövning genom att integrera boendet med prövningen och arbeta för att minska ledtiderna mellan olika handläggningsåtgärder. Det nya arbetssättet har sin grund i pilotprojektet Asyl 360 som genomfördes under 2018.

En förändring som testades under projektet var att de asylsökande som inte bodde i eget boende stannade kvar på ett ankomstboende i anslutning till ansökningsenheten tills att den muntliga asylutredningen hade genomförts. För att korta ledtiderna bokades asylutredningen in redan i samband med ansökningssamtalet och samtidigt preliminärbokades även ett offentligt biträde för de asylsökande som hade rätt till det. Beroende på om den sökande hade ett biträde eller inte var målet att asylutredningen skulle hållas två eller senast tio dagar efter ansökningssamtalet. I ärenden som tillhörde spår 1 kunde asylutredningen i vissa fall genomföras redan i samband med ansökningssamtalet. Den genomsnittliga vistelsetiden på ankomstboendet var cirka fyra veckor.

Migrationsverkets utvärdering av pilotprojektet visade att cirka 70 procent av alla ärenden som kom in under den aktuella perioden kunde avgöras inom 50 dagar. Den genomsnittliga tiden från registrering av asylansökan till beslut var 31,6 dagar. I studien framkom även att ärenden där den asylsökande bodde i eget boende i genom-

snitt hade 22 procent längre handläggningstid än andra ärenden. Utifrån resultaten har Migrationsverket tagit fram nya riktlinjer för ledtider i handläggningen av asylansökningar, som bland annat innebär att muntlig asylutredning ska ha genomförts inom 12 dagar och beslut ha fattats inom 27 dagar. Enligt uppgifter från personal på Migrationsverket kunde ledtiderna i många fall hållas före utbrottet av Covid 19-pandemin och kriget i Ukraina.

Enligt Migrationsverket medförde närheten mellan de asylsökandes boende och verksamheten flera positiva effekter, bland annat kortare ledtider. Myndigheten framhöll vidare fördelar som att den asylsökande slapp resa till möten och enklare fick tillgång till myndighetens information och service. Flera utomstående intressenter hade också visat intresse för att arbeta med insatser till de asylsökande på ankomstboendet. Migrationsverkets rättsavdelning genomförde en granskning av en del av de ärenden som hade handlagts under projektet och kunde inte se några indikatorer på att kvaliteten på ärendehandläggningen skulle ha försämrats. (Se Migrationsverket, *Erfarenheter från pilot Asyl 360*, 2019 och Statskontoret, *Hur utvecklas Migrationsverkets nya organisation?*, 2019:19).

3.1.3 Anvisning till en kommun för bosättning efter beslut om uppehållstillstånd

När en asylsökande som bor på asylboende har fått uppehållstillstånd anvisas denne till en kommun för bosättning. Det följer av lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (bosättningslagen) som infördes 2016. Systemet med anvisning enligt bosättningslagen baseras på en fördelning av nyanlända mellan länen som beslutas av regeringen (förordning [2016:40] om fördelning av anvisningar till kommuner) utifrån förslag från Migrationsverket (så kallat länstal). Länsstyrelserna beslutar sedan om fördelningen mellan kommunerna (kommuntal). Vid fördelningen av anvisningar mellan kommuner ska kommunernas arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek, det sammantagna mottagandet av nyanlända och ensamkommande barn samt omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen beaktas. När kommuntalen beslutas får hänsyn även tas till kommunernas förutsättningar att tillhandahålla bostäder. Länstalen och kommuntalen fastställs för ett år i taget men kan justeras om förhållandena ändras.

Migrationsverket ansvarar för att besluta om anvisning i enskilda fall inom ramen för kommuntalen. Inför beslutet upprättas ett bostättningsunderlag för den nyanlände, där det bland annat framgår om han eller hon har behov av särskilt stöd eller önskemål om kommun. Den nyanlände kan välja att godta eller avböja en kommunanvisning. Om anvisningen avböjs ska personen flytta från asylboendet och hänvisas till att ordna boende på egen hand.

Kommunerna är skyldiga att ta emot nyanlända som har anvisats i enlighet med bostättningslagen. Mottagandet ska ske senast två månader efter anvisningsbeslutet. För vidarebosatta (kvotflyktingar) gäller särskilda bestämmelser (10 § förordningen [2016:39] om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bostättning). Kommunen ansvarar för att ordna boende till de nyanlända som tas emot. Rätten till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. kvarstår tills den nyanlände har tagits emot i kommunen (8 § andra stycket LMA).

Asylsökande som inte bor på asylboende omfattas inte av systemet med anvisning till en kommun enligt bostättningslagen. Sådana nyanlända har rätt till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. under en månad efter att uppehållstillstånd beviljats (8 § tredje stycket LMA).

3.2 Internationella regelverk med betydelse för mottagande av asylsökande

3.2.1 Mottagandedirektivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2014 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning) (EUT L 180, 29.6.2013, s. 96) fastställer normer för mottagande av asylsökande¹ och syftar till att ge sökande en värdig levnadsstandard och jämförbara levnadsvillkor i alla medlemsstater. Direktivet, som fortsättningsvis kallas mottagandedirektivet, är tillämpligt på alla tredjelandsmedborgare och statslösa personer som ansöker om internationellt skydd så länge de får uppehålla sig på en medlemsstats territorium i egenskap av sökande

¹ För enhetlighetens skull används termen asylsökande även i detta avsnitt. Begreppet omfattar i detta avseende alla som ansöker om internationellt skydd enligt direktivets definition.

samt för familjemedlemmar som omfattas av en sådan ansökan enligt nationell rätt.

Boende

Enligt mottagandedirektivet får medlemsstater besluta var asylsökande ska bo av hänsyn till allmänintresse, allmän ordning eller, om det är nödvändigt, för en skyndsam prövning och effektiv uppföljning av asylansökan (artikel 7.2). Rätten till så kallade materiella mottagningsvillkor (mer om detta nedan) kan villkoras av att den sökande bosätter sig på en viss plats (artikel 7.3). Direktivet tillåter också att asylsökandes rörelsefrihet begränsas till ett anvisat område, under förutsättning att det kan göras vissa undantag (artikel 7.1 och artikel 7.4). Familjer som inte bor i eget boende ska i största möjliga mån hållas samman (artikel 12).

Utbildning

Underåriga asylsökande och barn till asylsökande ska enligt mottagandedirektivet ha rätt till utbildning på liknande villkor som medlemsstaternas egna medborgare. Sökande ska ha rätt att tillträda utbildningssystemet inom tre månader från att asylansökan lämnats in och rätten till utbildning gäller så länge som en utvisningsåtgärd mot barnet eller barnets föräldrar inte har verkställts. Utbildningen kan tillhandahållas på förläggningar och får begränsas till det offentliga utbildningssystemet. Förberedande undervisning ska tillhandahållas när det är nödvändigt för att underlätta tillträde till och deltagande i utbildningssystemet (artikel 14.1 och 14.2). Om tillträde till utbildningssystemet inte är möjligt på grund av den underåriges särskilda situation ska annan form av undervisning erbjudas (artikel 14.3).

Sysselsättning

Mottagandedirektivet anger att asylsökande ska ha rätt att tillträda arbetsmarknaden inom nio månader från att asylansökan lämnats in, om beslut inte har fattats i första instans och dröjsmålet inte beror

på den sökande (artikel 15.1). Rätten att tillträda arbetsmarknaden kan förenas med villkor, men det ska säkerställas att sökanden får faktiskt tillträde till arbetsmarknaden. Medlemsstaterna får av arbetsmarknadspolitiska skäl prioritera unionsmedborgare och medborgare från stater som är parter i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, samt tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta (artikel 15.2).

Bestämmelsen i artikel 15 har tillämpats av EU-domstolen i en dom den 14 januari 2021 (de förenade målen C-322/19 och C-385/19, ECLI:EU:C:2021:11). I domen konstaterade domstolen att medlemsstaterna inte får vägra en asylsökande tillträde till arbetsmarknaden enbart på grund av att ett beslut har fattats om överföring enligt Dublinförordningen. Domstolen framhöll bland annat att möjligheten att arbeta bidrar till att sökanden behåller sin värdighet eftersom en inkomst ger sökanden möjlighet att försörja sig och förfoga över en bostad utanför mottagandesystemet. Den betonade också att ett av syftena med mottagandedirektivet är att hjälpa sökande att bli självförsörjande och att det skulle strida mot det syftet att hindra en asylsökande från att få tillträde till arbetsmarknaden.

Materiella mottagningsvillkor

Materiella mottagningsvillkor är enligt mottagandedirektivet mottagningsvillkor som omfattar inkvartering, mat och kläder och som tillhandahålls in natura, i form av ekonomiskt bidrag, kuponger eller en kombination av dessa tre, samt dagersättning (artikel 2 g). Medlemsstaterna är skyldiga att se till att sökande som inte har tillräckliga egna medel får tillgång till materiella mottagningsvillkor. Mottagningsvillkoren ska ge de sökande en rimlig levnadsstandard, säkerställa deras uppehälle och skydda deras psykiska och fysiska hälsa (artikel 17.2 och 17.3). Om de materiella mottagningsvillkoren ges i form av bidrag ska beloppen bestämmas utifrån de nivåer som medlemsstaterna fastställt i syfte att säkerställa en rimlig levnadsstandard för de egna medborgarna. Asylsökande får dock behandlas mindre gynnsamt än medborgarna (artikel 17.5).

Inkvartering

Om inkvartering tillhandahålls in natura bör det enligt direktivet vara i form av anläggningar som används i syfte att inhysa sökande under prövningen av ansökan, förläggningar som garanterar tillräcklig levnadsstandard, eller privata hus, lägenheter, hotell eller andra anpassade lokaler (artikel 18.1). Medlemsstaterna ska se till att de sökande åtnjuter skydd för sitt familjeliv och har möjlighet att kommunicera med och ta emot besök av släktingar, juridiska rådgivare och företrädare för berörda organisationer (artikel 18.2). Särskild hänsyn ska tas till särskilda faktorer som avser ålder och kön samt till utsatta personers situation i förhållande till andra sökande på anläggningar och förläggningar (artikel 18.3). Medlemsstaterna ska också vidta lämpliga åtgärder för att förhindra misshandel och könsrelaterat våld, inbegripet sexuellt våld och sexuella trakasserier, på anläggningar och förläggningar (artikel 18.4). Vuxna sökande med särskilda mottagandebehov som befinner sig i beroendeställning ska så långt det är möjligt inkvarteras tillsammans med vuxna nära släktingar som också befinner sig i medlemsstaten (artikel 18.5). Asylsökande ska bara behöva flytta mellan anläggningar när det är nödvändigt och sökanden ska då ges möjlighet att underrätta sina juridiska rådgivare om flytten (artikel 18.6). Medlemsstaterna kan i vissa undantagssituationer fastställa villkor som avviker från direktivets regler om villkor för inkvartering. Även sådana villkor ska under alla förhållanden täcka grundläggande behov (artikel 18.9).

Nedsättning eller indragning av materiella mottagningsvillkor

Utöver att medlemsstaterna får ställa som villkor för att bevilja de materiella mottagningsvillkoren att de sökande bosätter sig på en bestämd plats (artikel 7.3), får de materiella mottagningsvillkoren sättas ned eller helt dras in om en sökande utan tillstånd lämnar den bostadsort som anvisats, underlåter att uppfylla anmälningsplikt, tillhandahålla handlingar eller komma till en muntlig asylutredning, eller då en sökande ansöker om asyl på nytt efter att slutligt beslut har fattats i asylfrågan (artikel 20.1). Mottagningsvillkoren får också sättas ned om en sökande utan giltigt skäl underlåter att lämna in asylansökan så snart det är praktiskt möjligt efter ankomst till medlemsstaten (artikel 20.2). Om det framkommer att den sökande

har undanhållit egna medel och därför inte haft rätt till mottagningsvillkoren kan de också sättas ned eller dras in (artikel 20.3).

Sanktioner vid misskötsamhet på förläggningar behandlas i artikel 20.4. Av bestämmelsen framgår att medlemsstaterna får fastställa sanktioner för allvarliga brott mot de regler som gäller för förläggningarna samt för grovt våldsamt uppträdande.

Beslut om indragning eller nedsättning av mottagningsvillkoren och beslut om sanktioner ska enligt direktivet fattas på individuell, objektiv och opartisk grund och motiveras. Beslutet ska grundas på den individuella personens särskilda situation med beaktande av proportionalitetsprincipen och med särskild hänsyn till utsatta personer. Medlemsstaterna är enligt artikel 20.5 under alla förhållanden skyldiga att säkerställa tillgången till sjukvård och värdiga levnadsvillkor för alla sökande.

Bestämmelserna i artikel 20.4 och 20.5 behandlas i EU-domstolens dom den 12 november 2019 (Haqbin, C-233/18, EU:C:2019:956). I det nationella målet hade Haqbin, som befann sig i Belgien i egenskap av asylsökande ensamkommande barn, väckt talan med anledning av att hans materiella mottagningsvillkor hade dragits in under 15 dagar efter att han hade deltagit i ett bråk på en förläggning. Arbeidshof te Brussel (Arbetsdomstolen i andra instans i Bryssel) begärde ett förhandsavgörande om huruvida materiella mottagningsvillkor kunde dras in som sanktion för allvarliga brott mot de regler som gäller för förläggningarna och grovt våldsamt uppträdande, särskilt när det gäller underåriga och ensamkommande barn, samt hur rätten till en värdig levnadsstandard i så fall skulle säkerställas. EU-domstolen besvarade frågorna med att de aktuella bestämmelserna skulle förstås så att en medlemsstat ”inte får föreskriva en sanktion som består i att, om än tillfälligt, dra in de materiella mottagningsvillkoren, i den mening som avses i artikel 2 f och g i direktivet, i form av inkvartering, mat och kläder, eftersom en sådan sanktion skulle medföra att denna sökande fråntas möjligheten att tillgodose sina mest grundläggande behov.” Domstolen uttalade också att andra sanktioner som åläggs med stöd av artikel 20.4 under alla omständigheter ska uppfylla kraven i artikel 20.5 som avser iakttagandet av proportionalitetsprincipen och den mänskliga värdigheten samt att beslut om sanktioner mot ensamkommande barn ska fattas med särskild hänsyn till barnets bästa. I domskälen angav domstolen vidare att medlemsstaterna har utrymme för skönsmässig

bedömning när de fastställer sanktioner enligt artikel 20.4 och att även andra sanktioner än indragning av mottagningsvillkoren kan åläggas, såsom till exempel att sökanden endast får vistas i en separat del av förläggningen och förbjuds att ta kontakt med vissa andra boende eller att sökanden överförs till en annan förläggning eller en annan inkvartering.

Slutsatsen att sanktioner inte får innebära att de materiella mottagningsvillkoren helt dras in har därefter bekräftats av EU-domstolen i den nyligen meddelade domen i mål C-422/21 (EU:C:2022:616). Genom domen står det klart att det också gäller för vuxna asylsökande.

Utsatta personer

Vid genomförandet av direktivet ska medlemsstaterna beakta utsatta personers speciella situation. Utsatta personer anges som underåriga, ensamkommande barn, personer med funktionsnedsättning, äldre, gravida, ensamstående föräldrar med underåriga barn, offer för människohandel, personer som lider av allvarliga sjukdomar, personer med psykiska störningar samt personer som utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra allvarliga former av psykologiskt, fysiskt eller sexuellt våld, till exempel kvinnlig könsstympning (artikel 21). För att uppfylla skyldigheten ska medlemsstaterna i rimlig tid efter att ansökan registreras och därefter fortlöpande bedöma om en sökande har särskilda mottagandebehov. Stöd ska ges med hänsyn till de särskilda mottagandebehoven under hela asylförfarandet och personernas situation ska följas upp på lämpligt sätt (artikel 22.1).

Vid genomförande av bestämmelser i direktivet som gäller underåriga ska även barnets bästa beaktas. Medlemsstaterna ska därvid säkerställa en levnadsstandard som är lämplig för de underårigas fysiska, psykologiska, andliga, moraliska och sociala utveckling (artikel 23.1). Vid bedömningen av barnets bästa ska särskild hänsyn tas till möjligheterna till familjeåterförening, den underåriges välbefinnande och sociala utveckling, säkerhets- och trygghetshänsyn samt den underåriges åsikter beroende på ålder och mognad (artikel 23.2). Underåriga ska, om det är till deras bästa, inkvarteras tillsammans med sina föräldrar, sina underåriga ogifta syskon eller den vuxne som ansvarar för dem enligt nationell rätt (artikel 23.5). De ska också ha möjlighet

att delta i fritidsverksamhet såsom lekar och fritidsaktiviteter på anläggningar och förläggningar samt i utomhusaktiviteter (artikel 23.3). För ensamkommande barn finns särskilda bestämmelser om företrädare, placering och familjeeftersökning (artikel 24).

Sverige har anmält att det omarbetade mottagandedirektivet är genomfört (dnr SB2015/04351/EU-kansliet). Se prop. 2017/18:284 s. 39. Det svenska regelverket ska tolkas och tillämpas på ett sådant sätt att det står i överensstämmelse med EU-rätten.

Kompletterande riktlinjer om mottagningsvillkor

Mottagandedirektivet kompletteras av riktlinjer om mottagningsvillkor: operativa standarder och indikatorer, som har utarbetats av Europeiska unionens asylbyrå (EUAA). Riktlinjerna anger en metod som medlemsstaterna kan använda sig av för att fastställa normer för mottagande som ger en värdig levnadsstandard och jämförbara levnadsvillkor i alla medlemsstater. De innehåller detaljerade rekommendationer om boende, mat, kläder och andra artiklar än mat, dagersättning, hälso- och sjukvård, information och rådgivning, personalutbildning samt identifiering, bedömning och tillgodoseende av särskilda behov.

3.2.2 Pågående arbete inom EU med mottagandefrågor

Europeiska kommissionen presenterade den 23 september 2020 ett meddelande om en ny migrations- och asylpakt som omfattar flera lagstiftningsförslag, rekommendationer och riktlinjer (COM (2020) 609 final av den 23 september 2020). Pakten är en del av ett pågående arbete med att skapa ett gemensamt ramverk inom asyl- och migrationspolitiken. Som en led i arbetet har kommissionen bland annat presenterat en ny skyddsgrundsförordning² och asylprocedurför-

² Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet och revidering av rådets direktiv 2003/109/EC av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning, COM (2016) 466 av den 13 juli 2016.

ordning³, en ny förordning om asyl- och migrationshantering⁴ som ska ersätta Dublinförordningen⁵, en omarbetning av mottagandedirektivet och ett förslag till förordning om införande av en screening för tredjelandsmedborgare vid de yttre gränserna⁶. Preliminära politiska överenskommelser har nåtts beträffande skyddsgrundsförordningen och det reviderade mottagandedirektivet (Regeringskansliets faktapromemoria 2020/21:FPM19). Nedan redovisas de förslag som bedöms ha störst betydelse för utredningens uppdrag.

Förslag till reviderat mottagandedirektiv

Europeiska kommissionen har den 13 juli 2016 lämnat ett förslag till omarbetning av mottagandedirektivet (2013/33/EU) (COM (2016) 465 final av den 13 juli 2016). Förslaget syftar till att ytterligare harmonisera mottagningsvillkoren inom EU, öka de asylsökandes möjligheter till integrering och minska sekundära migrationsrörelser. Kommissionens förslag är det första steget i omarbetsprocessen, och förslaget är därefter föremål för behandling, såväl inom kommittéer och arbetsgrupper under ministerrådet, som av Europaparlamentet, vilket kan innebära att förslaget ändras i flera delar innan det antas.

Kommissionens förslag innebär bland annat följande förändringar i förhållande till det befintliga direktivet:

- Medlemsstaterna ska vara skyldiga att anvisa asylsökande en bostad på en bestämd plats om det är nödvändigt med hänsyn till allmänintresset eller allmän ordning, för en skyndsam handläggning och uppföljning av asylansökan, för en skyndsam prövning

³ Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd och om upphävande av direktiv 2013/32/EU, COM (2020) 611 av den 23 september 2020.

⁴ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om asyl- och migrationshantering, samt tillägg till Rådets direktiv 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning och till förslaget om förordning (EU) XXX/XXX [Asyl- och migrationsfond], COM (2020) 610 av den 23 september 2020.

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat.

⁶ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om införande av screening av tredjelandsmedborgare vid de yttre gränserna och om ändring av förordningarna (EG) nr 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 och (EU) 2019/817, COM (2020) 612 final av den 23 september 2020.

och effektiv uppföljning av ett förfarande i enlighet med Dublin-förordningen eller för att under vissa förhållanden effektivt förhindra att sökanden avviker. Rätten till materiella mottagningsvillkor ska i sådana situationer villkoras av att sökanden faktiskt är bosatt på den anvisade platsen. Om det finns skäl att anse att det finns en risk att sökanden avviker ska medlemsstaterna också vid behov ålägga sökanden anmälningsskyldighet. En sökande som inte efterlever ett individuellt beslut att bo på en viss plats kan under vissa förutsättningar även tas i förvar.

- Det klargörs att rätten till inkvartering, mat, kläder och andra nödvändiga artiklar inte får inskränkas eller dras in. Om villkoren tillhandahålls genom ekonomiskt bidrag eller kuponger kan de däremot ersättas av villkor som tillhandahålls in natura.
- Det införs fyra ytterligare situationer då dagersättningen kan sättas ned eller dras in: om den asylsökande allvarligt har brutit mot reglerna vid en förläggning eller uppträtt mycket våldsamt, inte har uppfyllt skyldigheten att ansöka om asyl i den medlemsstat där han eller hon först reste in, har återförts efter att ha avvikit till en annan medlemsstat eller har underlåtit att delta i obligatoriska integrationsåtgärder. Samma förutsättningar gäller för att ersätta ekonomiskt bidrag eller kuponger med villkor som tillhandahålls in natura. Bestämmelsen om att medlemsstaterna får fastställa sanktioner för allvarliga brott mot de regler som gäller för förläggningarna tas bort.
- Medlemsstaternas tidsfrist för att erbjuda asylsökande tillträde till arbetsmarknaden sänks från nio till sex månader från asylansökan. Medlemsstaterna uppmuntras att ge tillträde efter tre månader om det finns fog för att anta att ansökan är välgrundad. Tillträde till arbetsmarknaden ska inte ges till sökande vars ansökan sannolikt kommer att avslås.

Förslag om screening vid landsgränserna

Den 23 september 2020 presenterade den Europeiska kommissionen ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om införande av screening av tredjelandsmedborgare vid de yttre gränserna och om ändring av förordningarna (EG) nr 767/2008, (EU) 2017/2226,

(EU) 2018/1240 och (EU) 2019/817 (COM (2020) 612 final av den 23 september 2020). Förslaget innebär att det ska införas en screening för alla tredjelandsmedborgare som har passerat den yttre gränsen på ett otillåtet sätt eller ansökt om internationellt skydd i samband med in- och utresekontroller utan att villkoren för inresa är uppfyllda samt för de som landsätts efter en sök- och räddningsinsats. Screeningen ska genomföras vid eller i närheten av gränsen och tredjelandsmedborgaren ska inte ha rätt att resa in i medlemsstaten förrän screeningen har slutförts. Den ska genomföras utan dröjsmål och senast inom fem dagar, men vid exceptionella omständigheter kan tiden förlängas med ytterligare fem dagar. En screening ska också genomföras av tredjelandsmedborgare som påträffas inne på medlemsstaternas territorium om det inte finns något som tyder på att personen har passerat den yttre gränsen på ett tillåtet sätt. Det ska då ske på en lämplig plats inom territoriet, utan dröjsmål och senast inom tre dagar från gripandet.

Screeningen ska alltid omfatta en identitetskontroll och en hälsoundersökning och sårbarhetsanalys, samt en registrering i biometriska databaser och en säkerhetskontroll. När screeningen har avslutats ska ett avrapporteringsformulär fyllas i och tredjelandsmedborgaren hänvisas till behörig myndighet för återvändande eller asylprövning. För att säkerställa de berördas grundläggande rättigheter under screeningen ska en övervakningsmekanism inrättas.

3.2.3 Barnkonventionen

Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen, antogs av FN:s generalförsamling den 20 november 1989. Den 1 januari 2020 trädde lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter i kraft, vilket innebar att konventionen gäller som svensk lag. Konventionen ger uttryck för fyra huvudprinciper: att alla barn har samma rättigheter och lika värde, att barnets bästa ska beaktas vid alla beslut som rör barn, att alla barn har rätt till liv och utveckling samt att alla barn har rätt att uttrycka sin mening och få den respekterad. Genom konventionen tillförsäkras alla barn inom konventionsstaternas jurisdiktion flera rättigheter, bland annat rätt till skälig levnadsstandard, sjukvård, utbildning, lek, vila och fritid, privatliv och tillgång till information.

Asylsökande barn ska vidare få lämpligt skydd och humanitärt bistånd vid åtnjutande av sina rättigheter och konventionsstaterna ska arbeta för att barn ska kunna återförenas med sin familj. Barn får inte heller skiljas från sina föräldrar såvida det inte är till barnets bästa.

3.2.4 Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

Bakgrund

Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, fortsättningsvis Europakonventionen, trädde i kraft och ratificerades av Sverige 1953. Sedan 1995 gäller den som svensk lag (lag [1994:1219] om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna). Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt konventionen.

Europakonventionen behandlar följande rättigheter: rätt till liv (artikel 2), förbud mot tortyr samt omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (artikel 3), förbud mot slaveri och tvångsarbete (artikel 4), rätt till personlig frihet (artikel 5), rätt till domstolsprövning och en rättvis rättegång (artikel 6), förbud mot bestraffning utan stöd i lag (artikel 7), rätt till respekt för privatliv, familjeliv, hem och korrespondens (artikel 8), tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet (artikel 9), yttrandefrihet (artikel 10), mötes- och föreningsfrihet (artikel 11), rätt att ingå äktenskap och bilda familj (artikel 12) och rätt till ett effektivt rättsmedel (artikel 13). Den innehåller även ett förbud mot diskriminering med avseende på rättigheterna i konventionen (artikel 14). Konventionen har vidare kompletterats med 16 tilläggsprotokoll, varav en del innehåller materiella rättigheter. Sverige har ratificerat samtliga tilläggsprotokoll.

I det följande redovisas de rättigheter som bedöms vara av störst betydelse för utredningen, med fokus på mottagande av asylsökande. Enligt konventionens första artikel ska konventionsstaterna garantera var och en som befinner sig under deras jurisdiktion de fri- och rättigheter som anges i konventionen.

Förbudet mot tortyr samt omänsklig eller förnedrande behandling

Enligt artikel 3 i Europakonventionen får ingen utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Bestämmelsen är absolut och det finns således inget utrymme för intresseavvägningar eller undantag. För att omänsklig eller förnedrande behandling ska falla under förbudet ska behandlingen emellertid ha varit av en viss allvarlighetsgrad.

Artikel 3 har i flera fall tillämpats i förhållande till asylsökande som har varit frihetsberövade. Europadomstolen har därvid uttalat att konventionsstaterna måste säkerställa att förhållandena vid frihetsberövanden är sådana att den mänskliga värdigheten respekteras. I bedömningen har hänsyn tagits till bland annat tillgängligt utrymme, hygienartiklar, mat, sängkläder, sjukvård, nödvändiga mediciner samt tillgång till sysselsättning och utevistelse (Se Slingenberg, *The Reception of Asylum Seekers under International Law*, 2016 s. 300–301 med angivna hänvisningar).

När det gäller levnadsvillkor för asylsökande som inte är frihetsberövade har konventionsstaterna inte ansetts bära samma ansvar. Europadomstolen har i flera domar framhållit att artikel 3 varken innebär någon skyldighet att tillhandahålla bostäder eller någon generell förpliktelse att ge ekonomiskt bistånd för att säkerställa en viss ekonomisk levnadsstandard (se till exempel Chapman mot Storbritannien [GC, no 27238/95] den 18 januari 2001 eller Tarakhel mot Schweiz [GC, no 29217/12] den 4 november 2014). Under vissa särskilda förhållanden har dock konventionsstaterna ansetts ha kränkt artikel 3 genom att inte säkerställa att asylsökande kan tillgodose sina mest grundläggande behov.

Fallet M.S.S mot Belgien och Grekland gällde en asylsökande, M.S.S, från Afghanistan, som hade blivit överförd från Belgien till Grekland med stöd av Dublinförordningen. M.S.S hävdade bland annat att de bristfälliga levnadsvillkoren för asylsökande i Grekland inte var förenliga med artikel 3 i Europakonventionen. Europadomstolen hänvisade till att domstolen i tidigare domar, som inte avsett asylsökande, uttalat att det inte kan uteslutas att ansvar enligt artikel 3 aktualiseras i situationer då en klagande som är helt beroende av statens stöd möts av likgiltighet i ett tillstånd av nöd som är oförenligt med mänsklig värdighet. Vidare framhöll Europadom-

stolen att Grekland hade införlivat mottagandedirektivet och således, enligt nationell rätt, hade en skyldighet att förse asylsökande med boende och vissa materiella levnadsvillkor. Mot den bakgrunden, och med hänsyn till asylsökandes särskilda utsatthet, ansåg domstolen att Grekland skulle bära ansvaret för den situation som M.S.S hade befunnit sig i, då han under flera månader hade levt på gatan utan möjlighet att tillgodose sina grundläggande behov. Dessa förhållanden tillsammans med osäkerheten och de bristande utsikterna till förbättring var enligt domstolen så allvarliga att de utgjorde en kränkning av artikel 3 ([GC, no 30696/09] den 21 januari 2011). En liknande bedömning har även gjorts i målet N.H m.fl. mot Frankrike ([no 28820/13] den 2 juli 2020).

Rätten till frihet, säkerhet och rörelsefrihet

Artikel 5 i Europakonventionen anger att var och en har rätt till frihet och personlig säkerhet. Frihetsberövanden får bara äga rum i de fall som artikeln anger och med iakttagande av särskilda rätts-säkerhetsgarantier. Frihetsberövande är bland annat tillåtet för att förhindra att någon obehörigen reser in i landet eller som ett led i ett förfarande som rör utvisning eller utlämning (artikel 5.1.f).

Artikeln omfattar i princip alla sorters frihetsberövanden, såväl straffprocessuella som administrativa. Bedömningen av om en åtgärd utgör ett frihetsberövande i artikelns mening ska göras utifrån omständigheterna i det aktuella fallet, med hänsyn bland annat till åtgärdens typ, varaktighet och följder samt till på vilket sätt åtgärden genomförs (se till exempel Amuur mot Frankrike, [no 19776/92] den 25 juni 1996).

Åtgärder som inte anses utgöra frihetsberövanden enligt artikel 5 kan under vissa förutsättningar utgöra en kränkning av rätten till rörelsefrihet i konventionens fjärde tilläggsprotokoll. Enligt artikel 2 i tilläggsprotokollet har var och en som lagligen befinner sig inom en stats territorium rätt att fritt röra sig där och att fritt välja sin bosättningsort. Var och en har också rätt att lämna landet. Utövan-det av dessa rättigheter får inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är angivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga av hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, för att upprätthålla den allmänna ordningen eller förhindra

brott eller för att skydda hälsa eller moral eller annans fri- och rättigheter (artikel 2.3). Rörelsefriheten kan också inskränkas inom vissa bestämda områden om det är angivet i lag och försvarligt av hänsyn till det allmännas intresse i ett demokratiskt samhälle (artikel 2.4).

Rättigheterna enligt artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet tillkommer således personer som lagligen befinner sig inom en stats territorium. Om en vistelse är laglig avgörs huvudsakligen utifrån nationella regler (Sisojeva m.fl. mot Lettland [no 60654/00] den 9 november 2000 och Makuc m.fl. mot Slovenien [no 26828/06] den 31 maj 2007).

Målet Omwenyeke mot Tyskland gällde en asylsökande, Omwenyeke, som hade beviljats tillstånd att vistas i en viss stad i Tyskland medan hans asylansökan prövades. Han hävdade att förbudet att vistas i övriga delar av landet utgjorde en kränkning av hans rätt till rörelsefrihet enligt artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet. I sin dom konstaterade Europadomstolen att artikeln inte ger en utlänning rätt att vistas i ett land och att den inte heller kan anses beröra villkoren för rätten att vistas i landet. Domstolens slutsats var således att en utlänning med ett provisoriskt tillstånd att vistas på en viss plats i en stat endast anses befinna sig lagligt i staten så länge villkoren för tillståndet uppfylls. Omwenyeke kunde följaktligen inte åberopa någon rätt till rörelsefrihet utanför det anvisade området ([no 44294/04] den 20 november 2007).

En skyldighet för asylsökande att vistas på en viss plats kan emellertid under vissa förutsättningar anses utgöra ett frihetsberövande enligt artikel 5 i Europakonventionen. Europadomstolen har i flera mål prövat om kvarhållanden av asylsökande i transitzoner och mottagningscenter för identifiering och registrering har utgjort sådana frihetsberövanden. I bedömningen har domstolen sammanfattningsvis tagit hänsyn till följande omständigheter:

- den klagandes individuella situation och valmöjligheter,
- nationell tillämplig rätt och syftet med den,
- hur länge kvarhållandet har pågått, mot bakgrund av syftet och vilka processuella rättigheter som tillkommit den klagande, och
- karaktären och graden av de restriktioner som den klagande ålagts eller upplevt (Z.A. m.fl. mot Ryssland [GC, no 61411/15 61420/15, 61427/15 och 3028/16] den 21 november 2019 och Ilias och Ahmed mot Ungern [GC, no 47287/15] den 21 november 2019).

I Europadomstolens rättspraxis har artikel 5 tillämpats bland annat i förhållande till långvariga kvarhållanden i transitzoner på flygplatser och vid landsgränser (se till exempel Z.A. m.fl. mot Ryssland och R.R. m.fl. mot Ungern [no 19400/11] den 4 december 2012) och på slutna mottagningscenter (se till exempel J.R. m.fl. mot Grekland [no 22696/16] den 25 januari 2018 och Khlaifia m.fl. mot Italien [GC, no 16483/12] den 15 december 2016).

Rätten till en rättvis rättegång

Rätten till en rättvis rättegång behandlas i artikel 6 i Europakonventionen. Artikel 6.1 första meningen stadgar att var och en, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, ska vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag.

Artikel 6.1 är således tillämplig på tvister om civila rättigheter och skyldigheter. Europadomstolen har i rättspraxis angett att det, för att artikeln ska vara tillämplig, ska vara fråga om en reell och seriös tvist som rör en rättighet av civil beskaffenhet. Tvisten måste gälla ett anspråk på något som är eller påstås vara en rättighet enligt inhemsk rätt. Det krävs inte att anspråket är välgrundat, utan det är tillräckligt att någon på rimliga grunder kan hävda att han eller hon har en sådan rättighet (Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 2015, under rubriken 9.2.1).

Begreppet "civil rättighet" ska ges en autonom tolkning. Det är således inte avgörande om en rättighet betraktas som civilrättslig enligt nationell rätt, utan begreppet ska tolkas enhetligt för alla konventionsstater. Europadomstolen gjorde i målet Ringeisen mot Österrike ([no 2614/65] den 16 juli 1971) följande uttalande: "För att artikel 6:1 skall tillämpas i ett mål är det inte nödvändigt att parterna i tvisten är enskilda personer. Formuleringen i artikel 6:1 är betydligt mera vidsträckt än så. Det franska uttrycket 'contestations sur (des) droits et obligations de caractère civil' omfattar varje förfarande vari utgången är avgörande för rättigheter och skyldigheter av privat natur. Den engelska texten, som talar om 'the determination of (...) civil rights and obligations', bekräftar denna tolkning. Det är därför av ringa betydelse vilket slags lag som reglerar avgör-

andet av frågan (civillag, handelslag, förvaltningslag osv.) och vilket slags myndighet som är behörig (allmän domstol, förvaltningsmyndighet osv.).”

I Europadomstolens avgöranden har artikel 6.1 tillämpats i förhållande till en rad förfaranden som i många länder är av förvaltningsrättslig snarare än civilrättslig natur. Artikeln har till exempel ansetts vara generellt tillämplig vid tvister som rör sociala förmåner, under förutsättning att det enligt den nationella lagen finns en rätt till sådana förmåner och det inte endast är fråga om ett rent skönmässigt beviljande av ekonomiska bidrag (Danelius 2015, under rubriken 9.2.1). Några andra exempel på frågor som har ansetts falla under artikelns tillämpningsområde är besöksrestriktioner för fängelseintagen (Enea mot Italien [no 74912/01] den 17 september 2009), rätt till återinträde i advokatsamfund (H mot Belgien [plenum, 8950/80] den 30 november 1987), återkallelse av tillstånd att genomgå ett särskilt arbetsmarknadsprogram (Mendel mot Sverige, [no. 28426/06] den 7 april 2009), boende för hemlösa (Fazia Ali mot Storbritannien [40378/10], den 21 oktober 2015) och parkerings-tillstånd för rörelsehindrade (HFD 2016 ref. 41).

Tvister som rör utlänningars inresa och uppehåll på en stats territorium eller utvisning har inte ansetts falla inom tillämpningsområdet för artikel 6.1, med hänvisning bland annat till att processuella rättigheter i det avseendet regleras särskilt i det sjunde tilläggsprotokollet till konventionen (Maaouia mot Frankrike [GC, no. 39652/98] den 5 oktober 2000). Även en skadeståndstalan med anledning av ett beslut om utvisning har ansetts falla utanför tillämpningsområdet (Panjeheighalehei mot Danmark [no. 11230/07] den 13 oktober 2009).

Rätten till skydd för privat- och familjeliv

Artikel 8 i Europakonventionen stadgar att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Rätten får inte inskränkas annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Liksom när det gäller artikel 3 har Europadomstolen i sina domar framhållit att bestämmelsen inte innebär någon generell skyldighet för konventionsstater att tillhandahålla boende eller ekonomiskt bistånd (se till exempel *Muslim mot Turkiet* [no 53566/99] den 16 december 2004 och *Chapman mot Storbritannien*).

Även om begreppet ”privatliv” har getts en vidsträckt innebörd och ansetts omfatta bland annat arbetsrelaterade aktiviteter har Europadomstolen i sin rättspraxis även framhållit att bestämmelsen inte garanterar någon rätt att arbeta. Under vissa förutsättningar har dock förbud mot att ta anställning ansetts utgöra en kränkning av artikeln (se till exempel *Sidabras och Džiautas mot Litauen* [no 55480/00 och 59330/00] den 27 juli 2004 med däri angivna hänvisningar).

I målet *Coorplan-Jenni GMBH och Hascic mot Österrike* uttalade sig Europadomstolen bland annat om huruvida det kunde utgöra en kränkning av artikel 8 att inte ge en utlänning rätt att arbeta. Hascic hade bott i Österrike under många år och hade ett tidsbegränsat bosättningsstillstånd (*Niederlassungsbewilligung*) i landet. Han levde tillsammans med sin fru och dotter som båda hade permanenta uppehållstillstånd. Europadomstolen konstaterade att konventionen visserligen inte garanterar en rätt att arbeta, men att det inte kunde uteslutas att en vägran att ge motsvarande tillstånd till en utlänning som är lagligen bosatt i landet skulle kunna påverka utlänningens möjligheter att vara yrkesverksam i sådan grad att det inkräktar på dennes rätt till privatliv enligt artikel 8. I det aktuella fallet ansåg domstolen dock inte att omständigheterna var sådana att artikel 8 aktualiserades ([no 10523/02] den 24 februari 2005).

Målen I respektive K mot Nederländerna gällde båda män från Afghanistan som hade befunnit sig i Nederländerna under flera år. Männerna hade fått avslag på sina asylansökningar med hänvisning till att de var uteslutna från flyktingstatus. Utvisningsbesluten kunde dock inte verkställas eftersom det fanns en risk för att männen skulle utsättas för behandling i strid med artikel 3 i Europakonventionen. Männerna hävdade bland annat att Nederländerna hade kränkt deras rätt enligt artikel 8 genom att inte ge dem tillstånd att arbeta och således kunna försörja sig. Europadomstolen konstaterade kortfattat att varken artikel 8 eller någon annan bestämmelse i konventionen garanterar en rätt att arbeta och att artikeln således inte var aktuell ([no 24147/11] den 10 juli 2012 och [no 33403/11] den 25 september 2012).

Rätten att inte bli lagförd eller straffad två gånger

Artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen innehåller ett förbud mot dubbelbestraffning (*ne bis in idem*). Enligt bestämmelsen får ingen lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han redan blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat.

För att en konflikt ska uppstå med förbudet måste det röra sig om två skilda straffrättsliga förfaranden som avser samma konkreta omständigheter. Vid bedömningen av om ett förfarande ska anses vara straffrättsligt är det inte avgörande om förfarandet klassificeras som det enligt den nationella rätten. Utöver den rättsliga klassificeringen ska hänsyn även tas till överträdelsens art samt sanktionens stränghet och natur. Även syftet med den aktuella sanktionen beaktas. Utmärkande för straffrättsliga sanktioner anses vara att deras främsta syfte är att bestraffa och avskräcka (se till exempel *Zolotukhin mot Ryssland* [GC, no 14939/03] den 10 februari 2009).

I svensk rätt har frågan om dubbelbestraffning prövats bland annat i förhållande till skattetillägg, körkortsåterkallelse, återkallelse av vapentillstånd och avstängning från deltagande i högskoleprovet.

Högsta domstolen har mot bakgrund av Europadomstolens och EU-domstolens praxis bedömt att skattetillägg har sådan straffrättslig karaktär att det omfattas av förbudet mot dubbelbestraffning. Skattetillägg och ansvar för skattebrott som baseras på samma deklara-tionsuppgifter har även ansetts avse samma konkreta omständigheter och således ”samma brott” enligt dubbelbestraffningsförbudet (se NJA 2013 s. 502 med hänvisningar).

När det gäller körkortsåterkallelser har olika bedömningar gjorts i fall då körkortet återkallats på grund av trafikbrott och då körkortet återkallats på grund av andra brott. När körkortet har återkallats på grund av trafikbrott har återkallelsen ansetts utgöra ett straffrättsligt förfarande. Med hänsyn till det sakliga och tidsmässiga sambandet mellan förfarandena har återkallelsen emellertid betraktats som en del av det straff som enligt svensk lag följer på de aktuella brotten (HFD 2014 ref. 80, NJA 2015 s. 587 och *Nilsson mot Sverige* [no 73661/01] den 13 december 2005).

När körkortet har återkallats på grund av andra brott än trafikbrott har Högsta förvaltningsdomstolen bedömt att förfarandet inte är av straffrättslig karaktär. Detta har motiverats med att en sådan återkallelse inte är avsedd att utgöra en bestraffning och inte heller syftar till att avskräcka den enskilda från att begå sådana brott som kan utlösa en prövning av lämpligheten att framföra motorfordon. Högsta förvaltningsdomstolen har därvid uttalat att det förhållandet att handlandet som innebär att den enskilde bedöms olämplig att inneha visst tillstånd eller att utöva sin frihet i visst avseende ibland kan vara av sådan karaktär att det också är kriminaliserat inte i sig kan medföra att förfarandet ska betraktas som straffrättsligt, när det inte har något bestraffande eller avskräckande syfte (se HFD 2015 ref. 31 med hänvisningar). Motsvarande bedömning har gjorts av Högsta förvaltningsdomstolen när det gäller återkallelse av vapentillstånd (HFD 2015 ref. 20).

Även i det mål som gäller avstängning från deltagande i högskoleprovet har det konstaterats att förfarandet inte kan anses vara straffrättsligt i Europakonventionens mening. I sitt beslut framhöll Högsta domstolen bland annat att det övergripande syftet med att införa sanktioner vid fusk på högskoleprovet kan antas ha varit att se till att provet genomförs på ett fullgott sätt genom att öka deltagarnas respekt för de regler som gäller för provverksamheten, vilket leder till att förtroendet för provet som urvalsinstrument kan upprätthållas (Högsta domstolens beslut den 3 mars 2022 i mål Ö 2019-21).

3.2.5 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, fortsättningsvis EU-stadgan, är sedan 2009 rättsligt bindande för medlemsstaterna när de tillämpar unionsrätten. Stadgan innehåller 50 grundläggande rättigheter och principer som är uppdelade i områdena värdighet, friheter, jämlikhet, solidaritet, medborgarnas rättigheter och rättsskipning.

EU-stadgan innehåller flera rättigheter som även återfinns i Europakonventionen. Rättigheter i EU-stadgan som har en motsvarighet i Europakonventionen ska anses ha samma innebörd och tillämpningsområde som deras motsvarigheter i konventionen (EU-stadgan artikel 52.3). Exempel på rättigheter och principer som omfattas av EU-

stadgan men inte uttryckligen omfattas av Europakonventionen är mänsklig värdighet, personlig integritet, fritt yrkesval och rätt att arbeta, rätt till asyl, rättigheter som rör barn, äldre och funktionshindrade, rätt till social trygghet och socialt stöd samt flera rättigheter som tillkommer arbetstagare.

Rätten att arbeta regleras i artikel 15. Bestämmelsen anger att var och en har rätt att arbeta och utöva ett fritt valt eller accepterat yrke. Den anger även att varje unionsmedborgare har rätt att söka arbete, arbeta, etablera sig samt tillhandahålla tjänster i varje medlemsstat och att de tredjelandsmedborgare som har tillstånd att arbeta på medlemsstaternas territorium har rätt till samma arbetsvillkor som unionsmedborgarna.

Rätten till social trygghet och socialt stöd behandlas i artikel 34. Av bestämmelsen framgår att unionen erkänner och respekterar rätten till tillgång till social trygghet och sociala förmåner som garanterar skydd i sådana fall som moderskap, sjukdom, olyckor i arbetet, omsorgsbehov eller ålderdom samt vid arbetslöshet, i enlighet med närmare bestämmelser i unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis. Artikeln anger vidare att var och en som är bosatt och förflyttar sig lagligt inom unionen har rätt till social trygghet och sociala förmåner i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis. Slutligen anges att unionen, i syfte att bekämpa social utestängning och fattigdom, ska erkänna och respektera rätten till socialt stöd och till stöd till boendet som, i enlighet med närmare bestämmelser i unionsrätten samt i nationell lagstiftning och praxis, är avsedda att trygga en värdig tillvaro för alla dem som saknar medel.

Varje begränsning i utövandet av rättigheter och friheter som erkänns i EU-stadgan ska vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i rättigheterna och friheterna. Begränsningar får vidare, med iakttagande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter (EU-stadgan artikel 52.1).

3.2.6 Europeiska sociala stadgan

Den europeiska sociala stadgan, fortsättningsvis sociala stadgan, utarbetades av Europarådet på 1950-talet och reviderades 1996. Såväl den ursprungliga som den reviderade stadgan har ratificerats av Sverige. Sociala stadgan innehåller sociala och ekonomiska rättigheter, såsom bland annat rätt till bostad, utbildning, anställning och socialt skydd. Bestämmelserna i stadgan är som utgångspunkt tillämpliga i förhållande till utlänningar endast om de är medborgare i en stat som är part till den sociala stadgan och dessutom är lagligen bosatta eller regelbundet arbetar på territoriet för en stat som är part till stadgan. Europeiska kommittén för sociala rättigheter har emellertid i sina beslut i vissa fall som rört grundläggande rättigheter utökat den sociala stadgans personkrets till att omfatta alla inom territoriet, inklusive migranter i en irreguljär situation. Det har bland annat skett i fråga om rätt till sjukvård och nödbistånd i form av boende, mat och kläder (Conference of European Churches mot Nederländerna [no. 90/2013] den 1 juli 2014, se även kommitténs *Statement of interpretation on the rights of refugees under the European Social Charter*, 2015).

3.3 Mottagande av personer som omfattas av massflyktsdirektivet

Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. omfattar även personer som omfattas av rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta (massflyktsdirektivet). Personer som omfattas av massflyktsdirektivet får i Sverige ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som kallas för uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Skyddsperioden uppgår inledningsvis till ett år men kan automatiskt förlängas ytterligare ett år. Den automatiska förlängningen sker i två omgångar med sex månader vid varje tillfälle. Därefter kan rådet besluta att slutligen förlänga skyddet i ett år till. När det tillfälliga skyddet upphört att gälla kan de personer som haft sådant skydd delta i ett program för självmant återvändande. I sådana fall kan uppehållstillståndet förlängas i högst två år. Det kallas då för uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd.

Personer som omfattas av massflyktsdirektivet omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. från att ansökan om uppehållstillstånd med tillfälligt skydd görs och så länge det tillfälliga skyddet gäller, under förutsättning att de inte är folkbokförda i Sverige. Utgångspunkten är att dessa personer inte ska folkbokföras om de kan antas komma att vistas i landet under högst tre år. Det innebär således att de normalt omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. under hela den tid som uppehållstillståndet gäller.

Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ger personer som omfattas av massflyktsdirektivet samma rätt till bistånd som asylsökande. De har således rätt till logi på en förläggning samt dagersättning och särskilt bidrag.

Den 1 juli 2022 trädde nya regler i kraft som bland annat innebär att Migrationsverket får anvisa en kommun som ska ordna boendet för en person som omfattas av massflyktsdirektivet. Vid fördelningen av anvisningar till kommuner tas hänsyn till kommunens arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek, sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn samt omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen (3 och 3 b §§ LMA). Detta innebär att en fördelning mellan kommunerna kan göras på liknande sätt som den fördelning som görs av nyanlända (personer som anvisas till en kommun enligt bosättningslagen). Liksom asylsökande kan personer som omfattas av massflyktsdirektivet i dag välja att bo i eget boende med bibehållna förmåner, såvida de inte flyttar till vissa områden med socioekonomiska utmaningar.

Personer som omfattas av massflyktsdirektivet har rätt till arbetstillstånd (21 kap. 7 § utlänningslagen).

4 Boende på asylboende

I detta kapitel redogör utredningen för överväganden och förslag med anledning av uppdraget att föreslå åtgärder för att fler asylsökande ska bo på Migrationsverkets boende. Kapitlet inleds med en beskrivning av utgångspunkterna för utredningens överväganden. Därefter redovisas utredningens huvudförslag: att boende på asylboende ska vara ett villkor för rätten till dagersättning, särskilt bidrag och undantag från kravet på arbetstillstånd. Efter det följer en beskrivning av förslagen om en möjlighet att meddela undantagsföreskrifter i särskilda situationer samt om kontroll av asylsökande på asylboenden och kontroll av adresser för asylsökande som inte bor på asylboende. Kapitlet avslutas med en redogörelse för förslag på kompletterande åtgärder för att fler ska bo på asylboende. Som tidigare angetts används begreppet asylboende i betänkandet som ett samlingsbegrepp för alla sorters boenden som ordnas för asylsökande.

4.1 Utgångspunkter för utredningens överväganden

I det här avsnittet redovisas utgångspunkterna för utredningens överväganden i den del som rör uppdraget att föreslå åtgärder för att fler asylsökande ska bo på asylboende. Avsnittet inleds med en bakgrund till uppdraget. Därefter belyser utredningen varför möjligheten för asylsökande att bo i eget boende med bibehållna förmåner ska tas bort och varför asylsökande ska bo på asylboende. Avslutningsvis redogörs för skälen för utredningens huvudförslag: att boende på asylboende ska vara ett villkor för dagersättning och särskilt bidrag samt för att få möjlighet att arbeta under asyltiden.

4.1.1 Bakgrund till uppdraget att föreslå åtgärder för att fler asylsökande ska bo på asylboende

Asylsökandes möjlighet att bo i eget boende med bibehållna förmåner

Möjligheten för asylsökande att bo i eget boende med bibehållna förmåner infördes 1994 genom lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Lagen bygger på att asylsökande kan välja mellan att ordna boende på egen hand eller att få en plats på ett asylboende av Migrationsverket. När lagen infördes hade asylsökande som valde att ordna boende på egen hand en generell rätt till bidrag för bostadskostnaden (bostadsersättning).

I förarbetena till lagen om mottagande av asylsökande m.fl. framhölls att mottagandet skulle präglas mindre av omhändertagande och mer av ökat ansvarstagande då asylsökande skulle få möjlighet att ta ansvar för sitt eget liv. Möjligheten att bo i eget boende förväntades i hög grad underlätta integrationen för de som får stanna och även ge goda förutsättningar för återvändande. Det bedömdes dock att det stora flertalet asylsökande inte skulle ha möjlighet att ordna bostad på egen hand, utan även i framtiden bo på förläggning. I den utredning som låg till grund för förslaget uppskattades att antalet asylsökande som flyttade till eget boende skulle uppgå till cirka tio procent (prop. 1993/94:94, *Mottagande av asylsökande m.fl.*, s. 33 och SOU 1992:133, *Mottagandet av asylsökande och flyktingar*, s. 151).

Det stod emellertid snabbt klart att betydligt fler asylsökande än förväntat valde att ordna boende på egen hand. Inledningsvis var det ungefär 60 procent av de asylsökande som valde att flytta till eget boende. Andelen har därefter varierat mellan cirka 30 och 60 procent. År 2021 bodde 57 procent av alla asylsökande i eget boende.

Tidigare utvärderingar och regeländringar

Systemet med eget boende har utvärderats vid flera tillfällen och varit föremål för omfattande kritik. Redan 1996 framhöll den så kallade Invandrapolitiska kommittén att de negativa effekterna av eget boende översteg de positiva. I betänkandet *Sverige, framtiden och mångfalden* påtalades bland annat att asylsökande ofta flyttade till segregerade områden i storstäderna, vilket antogs leda till ökad

arbetslöshet och socialbidragsberoende, samt försvåra kontakten mellan invandrare och svenskar (SOU 1996:55 s. 319). Kommittén föreslog en återgång till tidigare ordning. Den dåvarande regeringen ansåg dock att asylsökandes möjlighet att bo i eget boende med bi-behållna förmåner skulle vara kvar (prop. 1997/98:16, *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik*, s. 93 f.).

Problem med eget boende lyftes därefter återigen fram i betänkandet *Etablering i Sverige – möjligheter och ansvar för individ och samhälle* (SOU 2003:75). I betänkandet framhölls nackdelar med det egna boendet i form av att asylsökande far illa under asyltiden och att värdfamiljernas integration försenas och försvåras samt att det egna boendet bidrar till utanförskap och segregation. Det bedömdes emellertid inte vara en ändamålsenlig åtgärd att ta bort möjligheten för asylsökande att välja eget boende, utan i stället föreslogs vissa andra åtgärder för att förbättra situationen. Betänkandet låg till grund för beslutet att ta bort den generella bostadsersättningen till asylsökande i eget boende, vilket skedde 2005 (prop. 2004/05:28, *Bostadsersättning för asylsökande*).

Frågan om asylsökandes möjligheter att välja eget boende var därefter återigen aktuell i betänkandet *Aktiv väntan – asylsökande i Sverige* (SOU 2009:19). I betänkandet framhölls att möjligheten att välja eget boende innebar såväl nackdelar som fördelar. Det föreslogs ett system som innebar att rätten till dagersättning för asylsökande som flyttade till eget boende begränsades på olika sätt beroende på hur långt den asylsökande hade kommit i asylprocessen. Förslaget ledde inte till någon lagändring.

Slutligen har frågan om eget boende även behandlats av den så kallade Mottagandeutredningen i betänkandet *Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande* (SOU 2018:22). I betänkandet påtalades återigen att ordningen med eget boende riskerar att leda till negativa konsekvenser såväl på individ- som på systemnivå. Mottagandeutredningen lämnade två förslag på hur de negativa konsekvenserna skulle kunna begränsas i vissa kommuner och områden med socioekonomiska utmaningar. Förslagen utvecklades i en kompletterande promemoria som låg till grund för den nuvarande regleringen om att asylsökande som flyttar till eget boende i vissa områden med socioekonomiska utmaningar

förlorar rätten till dagersättning och särskilt bidrag. (10 a § LMA, prop. 2019/20:10, *Ett socialt hållbart eget boende för asylsökande*).

Till utredningarna har bland annat Boverket bidragit med rapporterna *Asylsökandes eget boende, EBO – en kartläggning* från 2008 och *Boendesituationen för nyanlända, slutrapport* från 2015. Boverkets övergripande slutsats är att de boendesociala konsekvenser som framkommer i studierna är så pass allvarliga att det behövs förändringar, bland annat när det gäller rätten till eget boende under asyltiden.

Det finns inga nyare studier över vad asylsökandes val av boendeform får för konsekvenser, till exempel för etableringen för de som får uppehållstillstånd. Äldre studier tyder på att nyanlända som har bosatt sig på egen hand, vilket i hög utsträckning får antas vara personer som bott i eget boende under asyltiden, har lyckats bättre på bostads- och arbetsmarknaden än nyanlända som anvisats till en kommun som ordnat boendet (se till exempel Boverket 2008 och 2015). Sedan studierna genomfördes har emellertid systemet för anvisning av nyanlända till en kommun förändrats i grunden genom införandet av lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (bosättningslagen). Systemet med anvisning enligt bosättningslagen har visat sig ge betydligt bättre förutsättningar för bland annat etablering än det system för anvisning som gällde före lagens tillkomst (se vidare nedan). Det saknas dock studier som jämför etableringen för nyanlända som har bosatt sig på egen hand och nyanlända som har anvisats enligt bosättningslagen.

Antalet asylsökande som uppger en adress i ett område med socioekonomiska utmaningar där rätten till dagersättning och särskilt bidrag är begränsad har sjunkit under de senaste två åren, från omkring 6 000 personer i början av 2020 till omkring 3 000 i mitten av 2022. Samtidigt har även antalet asylsökande som är inskrivna i mottagningssystemet sjunkit, om än inte i samma utsträckning. Varken avskaffandet av bostadsersättningen eller reglerna om eget boende i vissa områden med socioekonomiska utmaningar har emellertid haft någon effekt på hur stor andel asylsökande som väljer eget boende. Under de senaste fyra åren har andelen asylsökande som bor i eget boende varit mellan 50 och 60 procent.

Närmare om utredningens uppdrag

Som tidigare har redovisats har utredningen fått i uppdrag att föreslå åtgärder för att fler asylsökande ska bo på asylboende. Uppdraget omfattar bland annat att föreslå ett villkor för dagarsättning och särskilt bidrag som innebär att asylsökande ska bo på asylboende samt att lämna förslag på ytterligare åtgärder. Uppdraget innebär således att asylsökandes möjlighet att bo i eget boende med bibehållna förmåner ska tas bort. Utgångspunkten ska vidare vara att asylsökande så långt möjligt ska bo på asylboende.

Utredningen har alltså inte i uppdrag att utvärdera systemet med eget boende. I detta kapitel vill utredningen däremot belysa de skäl som kan framhållas till stöd för slutsatsen att möjligheten att bo i eget boende bör tas bort. Det rör sig huvudsakligen om samma skäl som har lyfts fram i tidigare utredningsbetänkanden. Även om det har förflutit ett antal år sedan materialet togs fram bedömer utredningen att argumenten är minst lika aktuella och relevanta i dag.

4.1.2 Eget boende bidrar till utanförskap och ökad segregation

När möjligheten för asylsökande att bo i eget boende med bibehållna förmåner infördes var förhoppningen att det i hög grad skulle underlätta de asylsökandes integration, genom att bland annat bidra till en mer normaliserad tillvaro under asyltiden och skapa naturliga kontaktvägar in i det svenska samhället. Utredningen bedömer dock att fördelarna inte har uppnåtts. I stället för att leda till att asylsökande inkluderas i samhället har möjligheten att välja eget boende under asyltiden lett till att många har hamnat i utanförskap i områden med socioekonomiska utmaningar. Det riskerar att leda till långsiktigt negativa konsekvenser både för de asylsökande och för samhället i stort. Dessutom drabbas asylsökande i eget boende ofta av problem med trångboddhet, frekventa flyttar och utnyttjande på bostadsmarknaden. Eftersom det finns begränsade möjligheter att kontrollera var och hur asylsökande i eget boende bor finns det också en risk för att de inte nås av information och andra insatser.

Eget boende i områden med socioekonomiska utmaningar

Av de som bodde i eget boende 2021 bodde flest i Stockholm, Göteborg och Malmö, följt av Botkyrka, Uppsala, Huddinge, Borås, Södertälje, Haninge, Örebro och Järfälla kommun. Sammanlagt bodde nästan hälften av alla som bodde i eget boende i någon av dessa elva kommuner. Alla dessa kommuner hade år 2020 områden med socioekonomiska utmaningar (områdestyp 1 och 2) enligt Delmos och SCB:s indexering (se Delmos, *Så mäter och följer du segregation*, 2021, och Delmos segregationsbarometer). Alla utom Huddinge hade dessutom ett eller flera områden med stora socioekonomiska utmaningar (områdestyp 1). I Botkyrka kommun bodde år 2020 hälften av befolkningen i områden med socioekonomiska utmaningar och i Göteborg, Malmö, Huddinge, Borås och Södertälje mellan cirka 20 och 30 procent (Delmos segregationsbarometer). Nio av de elva kommunerna har anmält områden där rätten till dagersättning och särskilt bidrag har begränsats enligt 10 a § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (Förteckning hämtad från Migrationsverkets hemsida den 26 oktober 2022, se även bilaga 1 till förordningen [2018:151] om statsbidrag till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden).

Sett till kommunens befolkningsmängd var andelen asylsökande i eget boende störst i Hällefors, med drygt sex asylsökande i eget boende per tusen invånare, samt Botkyrka och Vårgårda kommun med nästan fem asylsökande i eget boende per tusen invånare, följt av Gullspång, Upplands Väsby, Sundbyberg och Burlöv.

En stor del av de asylsökande som bor i eget boende bor således i ett begränsat antal av landets kommuner. I flera av dessa kommuner är det mycket svårt att få tag i bostäder, samtidigt som asylsökande generellt sett har begränsade ekonomiska resurser. De allra flesta kan därför antas bo inneboende hos släktingar och vänner, som i många fall själva nyligen har invandrat till Sverige. Det finns också skäl att utgå från att många asylsökande bor i ett begränsat antal områden inom kommunerna och att det i många fall rör sig om områden med socioekonomiska utmaningar. En övervägande del av de asylsökande som bor i eget boende under asyltiden blir kvar i samma område efter att de har fått uppehållstillstånd (SCB, *Så flyttar nyanlända flyktingar under de första åren i Sverige*, 2020).

I debatten framhålls ofta den socioekonomiska segregationen som en bidragande faktor till samhällsproblem såsom utanförskap, arbetslöshet, fattigdom och kriminalitet. Forskning visar också att det finns samband mellan boende i ett socioekonomiskt segregerat område och arbetslöshet, skolresultat, utbildningsnivå och hälsa. När någon bor i ett område med socioekonomiska utmaningar minskar sannolikheten för att denne ska läsa klart gymnasiet, påbörja en högskoleutbildning eller få ett arbete. Sannolikheten för längre perioder av arbetslöshet och bidragsberoende ökar. Om området har en hög andel utrikes födda blir det också svårare att lära sig svenska. Dessutom kan segregation, ojämlikhet och utanförskap utgöra grogrund för kriminalitet. Särskilt stor betydelse får segregationen när det gäller barn och ungas chanser i livet. (Delmos, *Segregation i Sverige – årsrapport 2021 om den socioekonomiska boendesegregationens utveckling*, 2021).

När det blir svårare att integreras i samhället och att få ett arbete blir det också svårare att få en bostad i ett mer attraktivt område. Valet att bo i eget boende under asyltiden riskerar därför att bli första steget i en ond cirkel. I stället för att underlätta integration och kontakter med det svenska samhället kan möjligheten att välja eget boende leda till att de asylsökande hamnar i långvarigt utanförskap. I förlängningen kan det medföra att människors potential inte kan tas tillvara, att motsättningarna ökar och att det skapas parallellsamhällen där vissa upplever att de inte är en del av det svenska samhället.

När asylsökande koncentreras till vissa områden blir det också en högre belastning på vissa kommuner och regioner. På sikt kan det leda till att det blir svårare att tillhandahålla välfärdstjänster och samhällsservice. När tillgången till välfärd och samhällsservice blir ojämlig riskerar dessutom sociala problem att förvärras ytterligare.

Eget boende är inte eget boende

Asylsökande har i regel mycket små möjligheter att ordna ett boende som kan betraktas som eget. I stället är de som ordnar boende på egen hand i princip alltid hänvisade till att bo inneboende, till exempel hos släktingar eller bekanta. Det leder ofta till trångboddhet och att många flyttar ofta för att minska belastningen på värdfamiljerna.

Studier visar att trångboddhet kan ha negativ påverkan både på fysisk och psykisk hälsa. När flera personer bor på en liten yta uppstår praktiska problem som leder till stress, konflikter och sömnsvårigheter. Den ökade belastningen på lägenheten innebär också en risk för att boendemiljön blir ohälsosam, till exempel på grund av mögel- och svampangrepp i våtutrymmen. Enligt Boverket riskerar därför personer som lever trångbott att drabbas av luftvägsproblem och andra sjukdomar som minskar livslängden (Boverket 2015).

Särskilt stor betydelse kan trångboddhet få för barnen. Små barn får inte plats att leka inomhus och för skolbarn blir det svårt att hitta plats och ro för skolarbete. Studier visar att barn utan eget rum ägnar mindre tid åt läsläsning och att trångboddhet därför påverkar barnens skolresultat negativt (Boverket 2008). Barn som bor trångt tenderar också att spendera mer tid utanför bostaden, vilket försvårar den sociala kontrollen. Att barn och unga spenderar mycket tid ute i den offentliga miljön kan även innebära en risk för att de ska dras in i gängbildningar och kriminella nätverk (Boverket 2008 och 2015).

Den ansträngda boendesituationen leder också till att många asylsökande flyttar runt mellan olika boenden för att minska belastningen på värdfamiljerna. Det gäller särskilt barnfamiljer, eftersom det innebär särskilda påfrestningar att inhysa en familj. Att ständigt behöva flytta och ordna nya boendelösningar riskerar att leda till stress och oro. Även flyttarna drabbar särskilt barnen, som ständigt behöver byta värdfamiljer, miljö och sociala sammanhang. (Boverket 2015).

I kommuner där många personer är inneboende och där det råder stor brist på lediga lägenheter finns det även en grogrund för handel med hyreskontrakt och otillåten andrahandsuthyrning. Det förekommer till exempel organiserad verksamhet där personer som kallas för hjälpare eller förmedlare försörjer sig på att sälja hyreskontrakt. Enligt uppgifter från Boverkets kartläggningar kan ett andrahandskontrakt kosta uppemot 100 000 kronor och ett förstahandskontrakt ännu mer. Även detta riskerar att särskilt drabba barnfamiljer, som i högre grad är beredda att betala höga belopp för undermåliga och otrygga boendelösningar. (Boverket 2015).

Problemen fortsätter även efter uppehållstillstånd

En övervägande del av de asylsökande som har bott i eget boende under asyltiden bor, som tidigare nämnts, kvar i samma område efter att de har beviljats uppehållstillstånd. Samtidigt kan det dröja flera år innan de har möjlighet att få ett eget hyreskontrakt eller att köpa en bostad. Många fortsätter därför att bo inneboende även som nyanlända. De problem som följer med trångboddhet, frekventa flyttar och utnyttjande på bostadsmarknaden kan därför kvarstå under lång tid efter att uppehållstillstånd har beviljats.

Problemen med trångboddhet drabbar dessutom inte bara de som bor inneboende, utan även de värdfamiljer som de asylsökande och nyanlända bor hos. I många fall rör det sig om personer som själva nyligen har kommit till Sverige. Problemen som det medför att ha andra inneboende hos sig kan därför riskera att försvåra även deras integration i samhället. Samtidigt upplever många att det är svårt att säga nej när släktingar eller bekanta ber om hjälp med boende. (Boverket 2015).

Eget boende utanför myndigheters kontroll

När asylsökande bor i eget boende finns det begränsade möjligheter att kontrollera var och hur de bor. Det finns ingen skyldighet för asylsökande som inte har dagarsättning att informera Migrationsverket om sin bostadsadress. Eftersom asylsökande inte heller folkbokförs innebär det att de som inte har dagarsättning, till exempel för att de arbetar eller bor i ett område med socioekonomiska utmaningar, kan vistas i Sverige utan att behöva informera myndigheterna om var de bor. Det finns inte heller någon kontroll över om de adressuppgifter som lämnas är korrekta. Studier tyder på att det är förhållandevis vanligt att asylsökande inte bor på den adress som de uppger för Migrationsverket (Boverket 2015). Det kan till exempel bero på att det blir enklare att behålla samma adress vid regelbundna flyttar eller att värdfamiljen inte vill att det ska framkomma att asylsökande bor i bostaden. Det kan dock också bero på att den asylsökande sover någon annanstans än i en bostad, till exempel på sin arbetsplats (jämför Riksrevisionen, *Statens insatser mot exploatering av arbetskraft*, [RiR 2020:27]). Eftersom asylsökandes adressuppgifter är sekretessskyddade är det dessutom svårt för andra aktörer

än Migrationsverket att nå ut till asylsökande i eget boende, även om de bor på den adress som de har uppgett.

De begränsade möjligheterna att få information om var och hur asylsökande i eget boende bor riskerar att leda till negativa konsekvenser både för de asylsökande och för samhället i stort. Till exempel kan det innebära svårigheter att handlägga asylansökan, att erbjuda skolgång till asylsökande barn, att nå de asylsökande med information om hälsoundersökning och samhällsintroduktion samt att nå ut med viktig samhällsinformation. Det blir också svårt för civilsamhället att erbjuda aktiviteter och stöd. Dessutom innebär det en risk för att olika former av utnyttjande och utsatthet för till exempel våld, förtryck eller människohandel inte uppmärksammas. Många asylsökande har begränsad kunskap om hur det svenska samhället fungerar, vilka rättigheter och skyldigheter de har samt var de kan vända sig för att få hjälp (jämför Delmi, *Asylsökandes möte med Sverige*, 2018:8).

Även arbetet med återvändande för de som har fått avslag på sin asylansökan riskerar att försvåras när asylsökande bor i eget boende. Om en asylsökande har haft begränsad kontakt med Migrationsverket och andra myndigheter under asyltiden och inte heller nåtts av viktig information om bland annat asylprocessen bör sannolikheten vara lägre för att han eller hon ska medverka till ett beslut om utvisning eller avvisning. I stället kan det ligga nära till hands att försöka hålla sig undan om den asylsökande inte bor på asylboende.

De fördelar som eget boende förväntades medföra har inte uppnåtts

Möjligheten att välja eget boende under asyltiden kan givetvis ha inneburit fördelar för enskilda asylsökande. Det har säkert bidragit till att ett antal asylsökande har fått arbete och en naturlig kontaktväg in i det svenska samhället, med bättre förutsättningar för integration. Det finns inte heller skäl att ifrågasätta att närheten till släktingar och vänner har varit positiv för många asylsökande och att kontakten med dem har utgjort ett värdefullt stöd under asylprocessen.

Situationen för asylsökande som bor i eget boende får dock generellt sett antas ha blivit svårare sedan systemet infördes, i takt med att bostadsbristen och segregationen har ökat. Samtidigt har dag-

ersättningen inte höjts sedan dess, vilket innebär att de asylsökandes ekonomiska utrymme har minskat. Utvecklingen kan också ha påverkats av att en betydligt större andel asylsökande än förväntat har valt eget boende och att de i hög utsträckning har koncentrerats till vissa områden. Dessutom rör det sig om i stort sett samma storstadskommuner som har tagit emot merparten av de asylsökande som bor i eget boende sedan möjligheten infördes (SOU 2018:22 s. 307). I de fall asylsökande har bott i eget boende i landsbygdskommuner har positiva effekter uppnåtts i högre utsträckning (Boverket 2015). Det är emellertid inte realistiskt att förvänta sig att asylsökande i högre utsträckning självmant skulle börja söka sig till landsbygdskommuner.

Asylsökande som väljer eget boende i dag löper således större risk att hamna i utanförskap. Särskilt riskerar detta att drabba de asylsökande barnen. Det påverkar dock inte bara de enskilda asylsökande, utan även det svenska samhället i stort. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att de fördelar som eget boende förväntades medföra överlag inte har uppnåtts. I stället för att leda till en mer normaliserad asyltid och en naturlig väg till integration i det svenska samhället har möjligheten att välja eget boende bidragit till att asylsökande i hög utsträckning flyttar till områden med socioekonomiska utmaningar, med en tillvaro som präglas av trångboddhet och sökande efter tillfälliga boendelösningar. Dessutom riskerar asylsökande i eget boende att inte nås av viktiga insatser och information. Möjligheten att bo i eget boende kan således sägas ha lett till social exkludering i stället för social inkludering (se även Boverket 2015).

Varför väljer asylsökande eget boende?

Mot bakgrund av alla de nackdelar som kan följa av eget boende kan frågan ställas varför så många asylsökande ändå väljer att ordna boende på egen hand. Det finns givetvis inget enhetligt svar. I de studier där frågan har berörts återkommer emellertid uppfattningen att de asylsökande som bor i eget boende främst har valt bort asylboende. Alternativet att bo på asylboende anses således vara sämre än alternativet att ordna boende själv. Många framhåller osäkerheten det innebär att inte veta var i Sverige och på vilket boende man ska bo, samt risken för att behöva dela rum med främmande människor.

Många har också en negativ bild av asylboenden som stora förläggningar med begränsade möjligheter att styra över sitt liv. Dessutom är det många som önskar bo nära släktingar och vänner i storstadsregioner, där det också bedöms finnas bättre förutsättningar att få ett arbete. (Boverket 2008). De företrädare från civilsamhället som utredningen har talat med har även framhållit bristande kvalitet på asylboenden som en viktig faktor i asylsökandes val att ordna boende på egen hand. Utredningen har förståelse för dessa preferenser.

Det verkar således som att många asylsökande som väljer att bo i eget boende inte gör det för att eget boende anses medföra fördelar, utan snarare för att slippa bo på asylboende. De asylsökandes preferenser kan mot denna bakgrund inte anses utgöra ett vägande skäl för att systemet med eget boende ska finnas kvar. I stället för att fortsätta ge asylsökande möjligheten att ordna boende på egen hand, med risk för utanförskap som följd, bör staten vidta åtgärder för att asylsökande ska få ett ordnat mottagande på asylboende. Som kommer att utvecklas senare i betänkandet bör dessutom asylboenden kunna utformas på ett sätt som främjar normalisering och självbestämmande samt ligga i anslutning till samhällen med möjligheter att söka arbete, ta del av samhällsservice och besöka släktingar och vänner. Asylsökande bör dessutom tidigt kunna få veta vilket asylboende de ska till.

Möjligheten att bo i eget boende behöver tas bort

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att nackdelarna som möjligheten att välja eget boende under asyltiden medför överväger fördelarna. Möjligheten att välja eget boende riskerar att leda till att asylsökande hamnar i utanförskap i områden med socioekonomiska utmaningar och försvåra både integrationen för de som får uppehållstillstånd och återvändandet för de som får avslag. Att asylsökande tidigt hamnar i utanförskap riskerar dessutom att leda till långsiktigt negativa konsekvenser för hela det svenska samhället. Ett sådant system bör inte finnas kvar. I stället bör systemet för mottagande av asylsökande utformas på ett sätt som främjar ett ordnat mottagande med en jämn fördelning över landet och ger goda förutsättningar både för återvändande och integration. Möjligheten för

asylsökande att bo i eget boende med bibehållna förmåner behöver således tas bort.

4.1.3 Boende på asylboende ger ett ordnat mottagande

När asylsökande bor på asylboende skapas förutsättningar för ett mer ordnat mottagande där det kan säkerställas att de lever under ordnade förhållanden och nås av insatser och viktig information. Dessutom kan ansvaret för mottagandet av de som får uppehållstillstånd fördelas mellan landets kommuner och de nyanlända få möjlighet att påbörja livet i Sverige i en kommun med gynnsamma förutsättningar för arbete och integration.

Ett mer ordnat mottagande av asylsökande

När asylsökande bor på asylboende kan det säkerställas att de sökande lever under ordnade förhållanden och att barnen får utrymme för lek och skolarbete. Regioner och kommuner får bättre förutsättningar att planera och förbereda de insatser som riktas till asylsökande, såsom skolgång för asylsökande barn. Det ger också en ömsesidig tillgänglighet mellan de asylsökande och Migrationsverket som gör att asylprövningen kan bli både mer effektiv och rättssäker. Även andra samhällsaktörer och företrädare från civilsamhället får bättre förutsättningar att nå ut med information och insatser. Vidare ger det större möjligheter att fånga upp asylsökande som är utsatta eller har behov av särskilt stöd. Boende på asylboende leder således till ett mer ordnat mottagande av asylsökande.

Bättre förutsättningar för insatser och information

När asylsökande bor på asylboende får regioner och kommuner bättre förutsättningar att förbereda de insatser som erbjuds samt att möta de asylsökandes behov, till exempel genom att se till att det finns tillräckligt många platser i skolan och att skolgång kan erbjudas till asylsökande barn inom den författningsstyrda tiden. Detta bör kunna bidra till att fler asylsökande barn börjar skolan och att de får ett ordnat och förberett mottagande där. Bättre förutsättningar att

tillhandahålla välfärdstjänster ger dessutom positiva effekter både för de asylsökande och för samhället i stort.

När asylsökande bor på asylboende skapas också goda förutsättningar även för andra aktörer att nå ut till de asylsökande med information och insatser. Till exempel blir det enklare för civilsamhället att informera om de aktiviteter som erbjuds och uppmuntra asylsökande att delta. Det blir också enklare för Migrationsverket att nå ut med information om asylprocessen och det svenska samhället samt för de asylsökande att delta i samhällsintroduktionen. Att asylsökande får lättillgänglig och tydlig information vid flera tillfällen är en förutsättning för att mottagandet ska kunna fungera på ett bra sätt.

På asylboende bör det även finnas betydligt bättre förutsättningar att uppmärksamma och få kontakt med asylsökande som är utsatta för till exempel människohandel, våld eller förtryck eller som har behov av särskilt stöd. Detta gäller särskilt om alla asylsökande inledningsvis bor på ankomstboende, där det regelbundet finns tillgång till personal och mottagningshandläggare nära till hands.

Boende under ordnade förhållanden

När asylsökande bor på asylboende kan det säkerställas att dessa lever under ordnade förhållanden. Även om det kan upplevas som påfrestande att bo på asylboende, till exempel för att flera personer behöver dela rum, sker det under myndigheters kontroll och i enlighet med gällande regelverk. Det är en avgörande skillnad gentemot hur många asylsökande i eget boende kan antas leva i dag.

Det är särskilt viktigt att asylsökande barn får en så normal tillvaro som möjligt under asyltiden. Barn behöver utrymmen där de kan känna sig trygga, röra sig fritt och leka. Asylboenden ska vara anpassade för att tillgodose barns behov och det ska till exempel alltid finnas utrymme för lek och samvaro. När barnen bor på asylboende kan det också säkerställas att de får möjlighet att gå i skolan och att fokusera på skolarbetet. Det finns också bättre förutsättningar att uppmärksamma om någon far illa och att vidta åtgärder när det behövs. Dessutom ska barn som bor på asylboenden bara behöva flytta när det är nödvändigt och hänsyn ska då tas till att barnen, så långt det är möjligt, inte ska behöva byta skola.

Kortare handläggningstider och mottagningscenter

Att fler asylsökande bor på asylboende bör även kunna bidra till arbetet med att förkorta handläggningstiderna i asylärenden. Som tidigare har redovisats har Migrationsverket under de senaste åren arbetat aktivt med att förkorta handläggningstiderna, bland annat genom att integrera asylprövningen med asylboendet. Arbetet har hittills gett lovande resultat (se vidare avsnitt 3.1.2). Utgångspunkten är numera att asylsökande som inte ordnar boende på egen hand ska bo på ett särskilt ankomstboende under den första tiden efter asylansökan. Under tiden på ankomstboendet genomförs de inledande handläggningsåtgärderna och normalt även den muntliga asylutredningen. Därefter flyttar den asylsökande till ett annat asylboende. Det huvudsakliga syftet är att handläggningen av asylansökan ska kunna effektiviseras när den asylsökande finns tillgänglig på boendet.

Kortare handläggningstider i asylärenden skapar bättre förutsättningar för såväl integration som för återvändande. Dessutom kan det minska den påfrestning, stress och oro som det innebär att vänta på beslut i ärendet. Det är således angeläget att Migrationsverket får förutsättningar att fortsätta sitt arbete med att förkorta handläggningstiderna. En förutsättning för att handläggningen av asylansökan ska kunna effektiviseras genom att integrera prövningen med boendet är att asylsökande bor på asylboende.

När fler asylsökande bor på asylboende skulle ankomstboenden också kunna utvecklas till mottagningscenter som i ännu högre grad integreras med åtgärder för att främja ett ordnat mottagande av asylsökande.

Återvändande och återvändandecenter

Vidare bör arbetet med återvändande för asylsökande som har fått avslag kunna underlättas av att fler asylsökande bor på asylboende. Migrationsverket har fått i uppdrag av regeringen att redovisa hur särskilda avresecenter för asylsökande som har fått avslag på sin asylansökan skulle kunna utformas. Tanken är att sådana center till exempel ska kunna bemannas med personal som har särskild kompetens och som aktivt planerar för de boendes utresa och återvändande. Återvändandecenter bedöms därför kunna underlätta arbetet med återvändande, oavsett om de sker frivilligt eller genom myndig-

hetens kontroll. (Se regeringsbeslut Ju2022/02319). I dag har Migrationsverket särskilda utreseboenden för asylsökande som ska lämna landet.

En förutsättning för att återvändandecenter ska kunna ge de positiva effekter som förväntas är att eget boende inte är ett alternativ. Att fler asylsökande bor på asylboende i stället för i eget boende bör också underlätta arbetet med återvändande överlag. När asylsökande bor på asylboende finns det bättre förutsättningar för Migrationsverket att förbereda den asylsökande inför ett återvändande, genom att aktivt förmedla information och involvera de berörda i planeringen. Förutsättningarna för frivilliga återvändanden bör också vara bättre när asylsökande löpande har tagit del av information som kan bidra till rimliga förväntningar på utgången i ärendet och en ökad förståelse för Migrationsverkets beslut. Dessutom bör arbetet med återvändande underlättas betydligt av att Migrationsverket vet var de asylsökande befinner sig.

Ett ordnat mottagande av asylsökande främjar både integration och återvändande

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att mottagandet av asylsökande skulle bli mer ordnat om fler bor på asylboende. Med ett ordnat mottagande vet samhället var de asylsökande bor och kan nå ut med information och andra åtgärder, handlägga asylansökan effektivt och rättssäkert samt förbereda den asylsökande för avgörandet av asylärendet. Ett ordnat mottagande ger således goda förutsättningar både för integration för de som får stanna och återvändande för de som får avslag.

Ett mer ordnat mottagande av nyanlända

Som tidigare framhållits flyttar asylsökande som ordnar boende på egen hand ofta till områden med socioekonomiska utmaningar. En övervägande andel bor kvar i samma områden efter att de har fått uppehållstillstånd. Detta kan bidra till att segregationen ökar och ge långsiktigt negativa konsekvenser för nyanländas möjligheter att etablera sig i arbetslivet och i samhället. Asylsökande som bor på asylboende när de får uppehållstillstånd kan däremot omfattas av en

anvisning till en kommun för bosättning. Det innebär att nyanlända som har bott på asylboende sprids jämnare över landet och i högre utsträckning bosätter sig i kommuner med gynnsamma förutsättningar för arbete och integration. Boende på asylboende leder således till att den socioekonomiska segregationen motverkas och till att nyanlända får bättre förutsättningar för att etableras på arbetsmarknaden och i samhället.

Ett ordnat mottagande i en kommun

Asylsökande som bor på asylboende när de får uppehållstillstånd omfattas av anvisning till en kommun för bosättning enligt lagen om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (bosättningslagen). Asylsökande som bor i eget boende när de får uppehållstillstånd omfattas däremot inte av systemet med anvisning till en kommun.

Vid fördelningen av anvisningar mellan kommuner beaktas bland annat kommunernas arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek, det sammantagna mottagandet av nyanlända och ensamkommande barn samt omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen. (Se avsnitt 3.1.3 för mer information om anvisning enligt lagen). Syftet med bosättningslagen är att alla kommuner ska vara med och ta ansvar för mottagandet av nyanlända för att förbättra deras etablering på arbetsmarknaden och i samhällslivet (prop. 2015/16:54, *Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända*, s. 11–12 samt Ds 2015:33).

Riksrevisionen har nyligen granskat om systemet för anvisning enligt bosättningslagen har levt upp till förväntningarna (*Bosättningslagen – har reformen levt upp till intentionerna?*, RiR 2021:29). Riksrevisionen konstaterar att det har blivit ett jämnare mottagande mellan kommunerna i förhållande till befolkningsstorlek och att kommuner som har ett högt asylmottagande tar emot färre nyanlända efter anvisning. Det konstateras också att fler nyanlända tas emot i kommuner med låg arbetslöshet. Nyanlända som tas emot i kommuner med låg arbetslöshet har dessutom i genomsnitt högre inkomster och sysselsättning tre år efter kommunmottagandet, jämfört med nyanlända som anvisats till kommuner med högre arbetslöshet. Riksrevisionen beräknar att inkomsterna för nyanlända som

har anvisats enligt lagen har ökat med i genomsnitt cirka 3 000 kronor per år, vilket motsvarar 1,8 procent. Detta resultat ska dock tolkas med försiktighet.

Riksrevisionen har även undersökt de kommunmottagnas flyttmönster under de närmaste tre åren. Undersökningen visar att andelen som har flyttat från anvisningskommunen efter ett år uppgick till 17 procent, efter två år till 25 procent och efter tre år till 33 procent. Det var således två tredjedelar av de nyanlända som anvisats enligt lagen som bodde kvar i kommunen efter tre år. Det framgick även att de som bodde kvar, allt annat lika, hade högre inkomst och sysselsättningsgrad än de som hade flyttat. (Riksrevisionen 2021).

Goda förutsättningar för etablering i arbetsliv och samhälle

Systemet med anvisning av nyanlända enligt bosättningslagen har således bidragit till en jämnare spridning av ansvaret för mottagandet mellan landets kommuner och dessutom visat sig ge mätbart positiva resultat för de nyanländas etablering i arbetslivet. Bosättningslagen ger kommuner och regioner bättre förutsättningar att planera mottagandet av nyanlända och möta behov som finns i målgruppen. Att kommuner med goda etableringsförutsättningar tar emot fler nyanlända innebär också att fler nyanlända får möjlighet att börja livet i Sverige i en kommun där det finns bättre förutsättningar för etablering i arbetslivet och i samhället. Det finns således stora fördelar med att nyanlända kan omfattas av en anvisning till en kommun i enlighet med bosättningslagen.

Enligt det nuvarande systemet, där en stor andel av de asylsökande bor i eget boende och således inte omfattas av en anvisning till en kommun, bosätter sig majoriteten av de som får uppehållstillstånd på egen hand i kommunerna. Under perioden 2016 till 2020 hade knappt 30 procent av alla asylmottagna omfattats av en anvisning till en kommun enligt bosättningslagen. Den siffran inkluderar även vidarebosatta (kvotflyktingar). Drygt 60 procent hade i stället ordnat boende på egen hand. Resterande 10 procent avser ensamkommande barn. (Riksrevisionen 2021). Att en så stor andel av de nyanlända bosätter sig på egen hand beror i första hand på att nyanlända som har bott i eget boende under asyltiden, eller som

kommer som anhöriga, inte omfattas av möjligheten att få hjälp med bosättning enligt bosättningslagen.

Nyanlända som bosätter sig på egen hand i en kommun eller i en del av en kommun som redan har ett högt mottagande av såväl asylsökande som nyanlända eller som har en hög arbetslöshet, får sämre förutsättningar att etablera sig på arbetsmarknaden och i samhället. Som tidigare konstaterats bidrar det till en ökad segregation och till att välfärdssystemet utsätts för hög belastning. Det påverkar också kommunens möjligheter att planera mottagandet. Det skulle således kunna innebära stora fördelar om fler nyanlända kunde tas emot i en kommun efter anvisning enligt bosättningslagen.

Genom att fler asylsökande bor på asylboende kan fler tas emot i en kommun efter beviljat uppehållstillstånd, eftersom fler då skulle omfattas av systemet för anvisning enligt bosättningslagen. Även om en nyanländ som anvisats en kommun enligt bosättningslagen har möjlighet att tacka nej till anvisningen har det hittills skett endast i mindre omfattning (statistik hämtad från Migrationsverkets hemsida). Om fler omfattas av systemet för anvisning bör således färre bosätta sig på egen hand. Fler nyanlända skulle då få ett ordnat mottagande i en kommun med goda förutsättningar för etablering i samhället och i arbetslivet.

Effekterna kan inte uppnås genom att inkludera asylsökande i eget boende i systemet med anvisning enligt bosättningslagen

Ett alternativ hade visserligen kunnat vara att även inkludera asylsökande som bor i eget boende i systemet med anvisning enligt bosättningslagen. Utredningen bedömer dock att det inte skulle vara ändamålsenligt. I det regelverk som gällde före bosättningslagen hade även asylsökande i eget boende möjlighet att få en anvisning, men den möjligheten utnyttjades endast i mindre utsträckning (Riksrevisionen, *Nyanländ i Sverige – Effektiva insatser för ett snabbt mottagande* [RiR 2014:15]). Risken är att de asylsökande som ordnat boende på egen hand under asyltiden skulle avböja en anvisning som innebär att de behöver flytta till en annan kommun. Det skulle i sin tur påverka fördelningen och kommunernas planeringsförutsättningar negativt och riskera att medföra att systemet inte ger lika positiva effekter som i dag (se till exempel Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens återrapportering 2013 Etablering av vissa ny-*

anlända, 2013). För att systemet med anvisning enligt bosättningslagen ska få ytterligare genomslagskraft behöver således fler asylsökande bo på asylboende.

Ett ordnat mottagande av nyanlända främjar integrationen

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att det faktum att fler nyanlända skulle omfattas av en anvisning enligt bosättningslagen och därmed få ett ordnat mottagande i en kommun, utgör ett starkt skäl för att asylsökande ska bo på asylboende. Det är mycket angeläget att främja integrationen genom att skapa goda förutsättningar för nyanlända att etablera sig i arbetslivet och i det svenska samhället.

Boende på asylboende är utgångspunkten i andra EU-länder

Slutligen bör det framhållas att Sverige använder eget boende för asylsökande i en omfattning som saknar motsvarighet i något annat jämförbart land. I många andra EU-länder är utgångspunkten att asylsökande ska bo på asylboende för att få rätt till ekonomiskt bidrag. I Sverige har däremot eget boende inte bara tillåtits utan även uppmuntrats under lång tid. Det krävs därför genomgripande förändringar av systemet för att fler asylsökande ska bo på asylboende.

4.1.4 Det krävs genomgripande förändringar för att fler ska bo på asylboende

Det finns således starka skäl för att åstadkomma en ordning där fler asylsökande bor på asylboende. För att det ska lyckas bedömer utredningen att det krävs genomgripande förändringar av mottagandesystemet. Möjligheten att välja eget boende har funnits i nästan trettio år och får antas vara väl etablerad bland asylsökande och personer som överväger att söka asyl i Sverige. Dessutom har de åtgärder som har vidtagits hittills för att begränsa antalet asylsökande som väljer eget boende gett begränsat resultat. För att uppnå målsättningen att så många asylsökande som möjligt ska bo på asylboende behövs en systemförändring, som innebär att boende på asylboende blir normen.

Reglerna om mottagande av asylsökande bör mot denna bakgrund utformas på ett sätt som innebär att eget boende inte längre finns som alternativ. Reglerna bör inte ge något utrymme för överväganden om val av boendeform. I stället ska det som förmedlas från statens och Migrationsverkets sida vara att asylsökande i Sverige bor på asylboenden. Det är då en given utgångspunkt att de förmåner som tillkommer asylsökande bör villkoras av att de asylsökande bor på asylboende. Asylsökande som vill ta del av förmåner ska med andra ord vara hänvisade till att bo på asylboenden.

Utredningen bedömer att alla förmåner som asylsökande normalt får i dag ska kunna villkoras av att de bor på asylboende. Det innebär att asylsökande ska behöva bo på asylboende för att, utöver själva boendet, få dagersättning och särskilt bidrag samt möjlighet att arbeta utan arbetstillstånd. Rätten till hälso- och sjukvård och utbildning samt möjligheten att delta i tidiga insatser för asylsökande bör däremot tillkomma alla asylsökande under samma förutsättningar som gäller i dag.

Det bör redan nu betonas att en asylsökande som inte har rätt till förmåner på grund av att denne inte bor på asylboende, när som helst kommer att kunna flytta till asylboende och på så sätt få dagersättning, särskilt bidrag och möjlighet att arbeta, om även övriga villkor är uppfyllda. Asylsökandes rätt till förmånerna kommer således att kvarstå. Utredningens förslag innebär endast att villkoren för förmånerna ändras.

Asylsökande ska bo på asylboende för att få dagersättning och särskilt bidrag

I dag kan asylsökande välja att bo i eget boende med bibehållna ekonomiska förmåner, såvida den asylsökande inte flyttar till vissa områden med socioekonomiska utmaningar. Att asylsökande kan bo i eget boende med bibehållna förmåner utgör kärnan i den reglering som möjliggör eget boende och för att en förändring ska kunna åstadkommas är det uppenbart att detta behöver ändras. Att dagersättning och särskilt bidrag endast betalas ut till asylsökande som bor på asylboende utgör grunden för den nya ordningen att asylsökande i Sverige bor på asylboende.

Dagersättning betalas i dag ut till asylsökande som inte har tillräckliga egna medel och utgör normalt deras enda inkomst. Möjligheten att få dagersättning bör mot den bakgrunden utgöra ett förhållandevis starkt incitament för flertalet asylsökande att välja att bo på asylboende.

Asylsökande ska bo på asylboende för att få möjlighet att arbeta

Att asylsökande ska bo på asylboende för att få del av förmåner innebär inte att enbart dagersättning och särskilt bidrag ska villkoras av boende på asylboende, utan även förmånen att arbeta i Sverige utan arbetstillstånd. Enligt utredningens bedömning finns det flera goda skäl för det. Dels bör mer än dagersättningen och det särskilda bidraget påverkas för att förslagen ska ge avsedd effekt. Dels finns det flera fördelar med att asylsökande som arbetar i Sverige bor på asylboende.

Det finns risk att många ändå skulle välja eget boende om bara dagersättningen och det särskilda bidraget påverkas

Utredningen bedömer att det finns en risk för att många asylsökande skulle flytta till eget boende även om det skulle innebära att de inte längre uppfyller villkoren för dagersättning och särskilt bidrag. Även med dagens reglering finns det ett antal asylsökande som inte har dagersättning, till exempel de som arbetar och redovisar en inkomst. Det finns också de som inte har dagersättning för att de har valt att bo i områden med socioekonomiska utmaningar. För dessa asylsökande är således möjligheten att få dagersättning och särskilt bidrag inte ett avgörande skäl för att bo på asylboende. Förslaget om att dagersättningen ska upphöra för asylsökande som inte bor på asylboende skulle således för vissa asylsökande sannolikt inte få mer än marginell betydelse vid överväganden av olika boendalternativ.

Om inte förslaget om dagersättning och särskilt bidrag kompletteras med ytterligare åtgärder finns det således en risk för att de problem som egna boenden har orsakat består. Problemen skulle också kunna förvärras eftersom de asylsökande som bor i eget boende i de flesta fall skulle sakna medel för sin försörjning.

Utredningens slutsats är mot denna bakgrund att förslaget om dagersättning och särskilt bidrag bör kompletteras. För att förslaget ska få så stor effekt som möjligt bedömer utredningen att boende på asylboende även ska vara en förutsättning för att få möjlighet att arbeta utan arbetstillstånd.

Möjligheten att arbeta bör utgöra ett starkt incitament att bo på asylboende

Asylsökande har generellt sett ett stort intresse av, och starka drivkrafter för, att arbeta under asyلتiden (se till exempel Riksrevisionen 2020). Arbete ger inte bara inkomst och sysselsättning, utan är också en förutsättning för att någon som har fått uppehållstillstånd ska kunna uppfylla det försörjningskrav som i många fall gäller för att familjemedlemmar ska få uppehållstillstånd på grund av anknytning. Det ger också en möjlighet för asylsökande som får avslag på sin asylansökan att i stället ansöka om uppehållstillstånd på grund av arbete, utan att först behöva lämna landet (så kallat spårbyte). För att uppfylla sådana villkor krävs dessutom att den asylsökande har en redovisad inkomst. Det innebär indirekt att den asylsökande måste ha omfattats av undantaget från kravet på arbetstillstånd. De asylsökande har således normalt sett ett stort intresse av att omfattas av ett sådant undantag.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att ett villkor, som innebär att den asylsökande ska bo på asylboende för att kunna omfattas av undantaget från kravet på arbetstillstånd, skulle utgöra ett starkt incitament för att bo på asylboende. En flytt till eget boende skulle då innebära både att det ekonomiska bidraget upphör och att möjligheten att arbeta lagenligt försvinner. Om villkoren dessutom förenas med de kompletterande åtgärder som utredningen föreslår bör de allra flesta asylsökande inte överväga eget boende som alternativ till att bo på asylboende. Även om alternativet övervägs bör fördelarna med att bo på asylboende också för de allra flesta väga tyngre än de eventuella fördelar som en flytt till eget boende skulle kunna innebära.

Boende på asylboende minskar risken för utnyttjande på arbetsmarknaden

Utredningen bedömer även att det finns andra fördelar med att asylsökande som arbetar bor på asylboende. Det skapar bättre förutsättningar för att förmedla viktig information och bidrar till att minska risken för att asylsökande utnyttjas på arbetsmarknaden.

Som tidigare angetts bedöms en fördel med att asylsökande bor på asylboende vara att staten får bättre förutsättningar att kontrollera var asylsökande som befinner sig i landet bor och de förhållanden som de lever under. Detta bedöms ha särskilt stor betydelse i förhållande till asylsökande som arbetar, eftersom de starka drivkrafter som finns för asylsökande att arbeta innebär en risk för att de utnyttjas på arbetsmarknaden. Samtidigt har Migrationsverket inga uppgifter om var asylsökande arbetar eller under vilka villkor arbetet sker. Även om frågan såvitt utredningen känner till inte har utretts närmare, finns det mot denna bakgrund skäl att tro att flera asylsökande accepterar bristfälliga arbetsvillkor och hänvisas till att leva under undermåliga förhållanden i strävan efter att få ett arbete (se till exempel Riksrevisionen 2020). Det finns också skäl att tro att möjligheten att bo i eget boende har gjort det enklare för oseriösa arbetsgivare och människosmugglare att utnyttja asylsökande och svårare för staten att upptäcka sådana missförhållanden. Om asylsökande bor på asylboende säkerställs däremot att de lever under ordnade förhållanden.

När asylsökande bor på asylboende blir det även lättare för Migrationsverket att nå ut med information, bland annat genom den samhällsintroduktion som myndigheten anordnar på asylboenden. De asylsökande får då information om vilka rättigheter de har som arbetstagare i Sverige. De kan också få information om hur viktigt det är att arbeta lagenligt och om vilka konsekvenser svartarbete får för försörjningskraven och möjligheten till spårbyte. Utredningen föreslår i kapitel 5 att asylsökande även ska ha deltagit i samhällsintroduktionen för att omfattas av ett undantag från kravet på arbetstillstånd. Även detta bör således kunna bidra till att minska risken för att asylsökande utnyttjas. Dessutom kommer de asylsökande som arbetar ha tagit del av grundläggande information om det svenska samhället som är nödvändig för att ge sig in på den svenska arbetsmarknaden.

Utredningen bedömer således att ett villkor som innebär att den asylsökande behöver bo på asylboende och delta i samhällsintroduktionen för att få möjlighet att arbeta skulle bidra till att asylsökande som arbetar får nödvändig grundläggande kunskap om det svenska samhället och om sina rättigheter. Det skulle också förhindra att asylsökande hänvisas till att leva under undermåliga boendeförhållanden och även i övrigt motverka att asylsökande utnyttjas. Förslaget bör således kunna bidra till att fler asylsökande arbetar lagenligt under rimliga villkor. Detta skulle enligt utredningens uppfattning innebära fördelar för enskilda asylsökande liksom för samhället och den svenska arbetsmarknaden som helhet.

Boende på asylboende kan motverka att asylsystemet utnyttjas för att få möjlighet att arbeta i Sverige

Vidare bedömer utredningen att ett villkor som innebär att asylsökande ska bo på asylboende för att få möjlighet att arbeta skulle kunna motverka att asylsystemet utnyttjas i syfte att få möjlighet att arbeta i Sverige.

Som tidigare nämnts har asylsökande som har fått avslag på sin asylansökan möjlighet att ansöka om uppehållstillstånd på grund av arbete utan att lämna landet. Det har nyligen tillsatts en särskild utredare som bland annat har i uppdrag att ta ställning till hur denna möjlighet till så kallat spårbyte kan avskaffas (*En behovsprövad arbetskraftsinvandring*, dir. 2022:90). Enligt utredningens bedömning finns det skäl att tro att möjligheten till spårbyte i kombination med möjligheten att bo i eget boende under asyltiden har lett till att personer utan asylskäl har utnyttjat asylsystemet för att kunna resa in i landet och arbeta utan arbetstillstånd (se även *Spårbyte i migrationsprocessen – kontroller och uppföljning* [RiR 2022:21]). Det borde bli svårare att utnyttja asylsystemet på detta sätt om asylsökande behöver bo på asylboende för att få undantag från kravet på arbetstillstånd. I vart fall minskar möjligheten att få ett specifikt arbete och att rekrytera utlänningar med en planering för att de ska ansöka om asyl. Dessutom får staten bättre förutsättningar att kontrollera de som kommer till landet och säkerställa att de lever under ordnade förhållanden.

Förslaget behöver inte innebära att det blir svårare för asylsökande att få ett arbete

Det finns givetvis även skäl som talar mot att asylsökandes möjlighet att arbeta ska villkoras av att de bor på asylboende. Det kan till exempel leda till negativa konsekvenser om det blir svårare för asylsökande att få ett arbete för att denne måste bo på en viss plats. När frågan om asylsökandes möjlighet att arbeta har diskuterats i tidigare sammanhang har det framhållits att arbete ger en naturlig förankring i det svenska samhället och skapar goda förutsättningar för integration. Det har också påpekats att utgångspunkten bör vara att asylsökande ska försörja sig själva och att det minskar statens kostnader för mottagandet. Dessutom har det ansetts angeläget att motverka att asylsökande passiviserats i väntan på beslut i asylärendet (se till exempel prop. 1993/94:94 s. 23–24 och 36–37 och prop. 2007/08:147, *Nya regler för arbetskraftsinvandring*, s. 44).

Om asylboenden huvudsakligen etableras i regioner där tillgången till arbete är begränsad skulle det visserligen kunna leda till att det blir svårare att få ett arbete under asyltiden, jämfört med om den asylsökande skulle ha möjlighet att flytta till eget boende i en region med god arbetsmarknad. Det finns en risk att asylboenden i många fall etableras på sådana orter, eftersom det ofta finns bättre tillgång till bostäder. Som kommer att presenteras senare i detta kapitel föreslår utredningen emellertid att Migrationsverket ska ges i uppdrag att vidta kompletterande åtgärder för att fler ska bo på asylboende, bland annat genom att etablera asylboenden i tätorter eller städer med tillgång till allmänna kommunikationer i regioner där det finns en god arbetsmarknad. Vidare bör Migrationsverket sträva efter att i högre utsträckning kunna tillgodose ett önskemål om att byta boende för asylsökande som får arbete på annan ort (se vidare avsnitt 4.8).

När fler asylsökande samlas på asylboenden bör det också bli lättare för civilsamhället att bidra med insatser som förbereder den asylsökande för att arbeta, såsom svenskundervisning och nätverks-träffar. Det blir också enklare för arbetsgivare som är intresserade av att rekrytera asylsökande att nå ut med information.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att de faktiska möjligheterna att arbeta inte nödvändigtvis behöver bli sämre när asylsökande bor på asylboende än vad de typiskt sett är för asylsökande

som bor i eget boende. Detta gäller särskilt med hänsyn till att en stor andel av de asylsökande som i dag ordnar boende på egen hand flyttar till områden med socioekonomiska utmaningar där möjligheterna att få ett arbete är begränsade (se avsnitt 4.1.2).

Betydelsen av att arbeta under asyltiden minskar med kortare handläggningstider och högre avslagsfrekvens

Utredningen menar alltså att boende på asylboende inte nödvändigtvis behöver leda till att det blir svårare för asylsökande att få ett arbete. Även om det skulle vara fallet bör betydelsen av att arbeta under asyltiden sättas i relation till hur mottagandet av asylsökande har utvecklats och kan förväntas fortsätta att utvecklas under den närmaste tiden. Som tidigare redovisats har Migrationsverket påbörjat ett arbete med att förkorta handläggningstiderna för asylärenden, vilket hittills har visat lovande resultat. Arbetet med att effektivisera asylprocessen bör dessutom främjas av Migrationsverkets pågående arbete med att etablera ankomstboenden (se avsnitt 4.1.3). Vidare har det under de senaste åren varit en låg andel asylsökande som får uppehållstillstånd. Under de senaste tre åren har andelen första gångsärenden som resulterat i ett beslut om uppehållstillstånd understigit 30 procent. År 2021 var bifallsandelen 26 procent och för de ärenden som hittills (till och med september) har avgjorts under 2022 är andelen ungefär lika stor (statistik hämtad från Migrationsverkets hemsida). Det är således bara omkring en fjärdedel av alla asylsökande som kommer till Sverige som får uppehållstillstånd på grund av asylskäl. För övriga är utgångspunkten att de ska utvisas eller avvisas från landet.

Flera av de fördelar som har lyfts fram med att asylsökande arbetar har främst betydelse i tider då asylsökande behöver vänta länge på beslut i asylärendet och en stor andel asylsökande beviljas uppehållstillstånd. Det blir då särskilt viktigt att asyltiden kan användas till något meningsfullt och att integrationsarbetet kan påbörjas redan innan beslut har fattats. Det är också då som statens kostnader för mottagandet riskerar att bli höga.

Däremot bör det normalt vara svårt för asylsökande att hinna få ett arbete när handläggningstiderna blir kortare. I stället är det angeläget att tiden innan beslut meddelas huvudsakligen ägnas åt prövningen av asylansökan och andra inledande åtgärder och insatser.

Om en stor andel asylsökande dessutom kan förväntas få avslag på sin asylansökan kan det även vara kontraproduktivt att asylsökande integreras i samhället innan ansökan har prövats.

Sammanfattningsvis kan alltså betydelsen av att arbeta under asyltiden anses ha minskat till följd av ett lägre antal asylsökande, kortare handläggningstider och en lägre bifallsfrekvens för asylärenden. Det finns för närvarande ingenting som tyder på att utvecklingen kommer att förändras under den närmaste tiden. Som framgår nedan föreslår utredningen dessutom att det ska finnas möjlighet att åsidosätta reglerna om att boende på asylboende ska vara ett villkor för vissa förmåner vid extraordinära situationer. Detta innebär att asylsökande kan komma att få möjlighet att flytta till eget boende och arbeta om det skulle uppkomma en situation då flyktmottagandet ökar kraftigt och handläggningstiderna återigen riskerar att bli mycket långa.

Fördelarna med förslaget överväger de nackdelar som skulle uppkomma om det blir svårare att få ett arbete

Utredningen bedömer alltså att de fördelar som det kan medföra att arbeta under asyltiden inte längre har lika stor betydelse som de har haft tidigare. När handläggningstiderna blir kortare för asylärenden och andelen asylsökande som beviljas uppehållstillstånd blir lägre bör den främsta prioriteringen inte vara att asylsökande ska integreras redan under asyltiden. I stället bör målet vara att främja förutsättningarna för återvändande för de som får ett beslut om utvisning eller avvisning och förutsättningarna för integration för de som får uppehållstillstånd. Detta bör beaktas vid bedömningen av hur mottagandesystemet ska utformas.

Som tidigare har framgått bedömer utredningen samtidigt att det skulle finnas starka incitament för de allra flesta asylsökande att bo på asylboende, om det även skulle innebära att de får möjlighet att arbeta. Att fler bor på asylboende skulle ge bättre förutsättningar både för återvändande och integration efter asyltiden. Detta får således vägas mot de eventuella negativa effekter som skulle kunna uppkomma om förslaget leder till att det blir svårare för asylsökande att få arbete under asyltiden. Det bör i detta sammanhang beaktas att ett av de starkaste skälen för att fler asylsökande ska bo på asylboende är just att främja integrationen, bland annat genom att mot-

verka det utanförskap som möjligheten att välja eget boende har lett till. Utredningen bedömer därför att de fördelar som det skulle få ur integrationshänseende att fler asylsökande bor på asylboende klart överstiger de eventuella nackdelar som skulle kunna följa om det blir svårare att få arbete under asyltiden. Med andra ord är det viktigare för att integreras i samhället att bo på asylboende än att arbeta under asyltiden.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen således att fördelarna med att asylsökande ska bo på asylboende för att få möjlighet att arbeta överväger nackdelarna, även om det skulle bli svårare att få arbete under asyltiden. Detta gäller såväl för de som får avslag på sin asylansökan som för de som får uppehållstillstånd.

4.1.5 Förslagen innebär ingen begränsning av hur boenden för asylsökande organiseras

Utredningens förslag innebär ingen begränsning när det kommer till hur boenden för asylsökande organiseras. Utgångspunkten är således att det ska vara upp till regeringen och Migrationsverket att avgöra till exempel vilken sorts asylboenden som ska finnas, var de ska etableras och hur de ska utformas. Sådana frågor behöver inte heller regleras i lag. Däremot redovisar utredningen vissa överväganden om hur asylboenden skulle kunna lokaliseras och utformas i syfte att uppnå målsättningen att så många asylsökande som möjligt ska bo på asylboende (se avsnitt 4.8).

De förslag som utredningen lämnar bedöms vara ändamålsenliga oavsett om boendebeståndet för asylsökande består av kollektiva boenden eller mer enskilda lägenheter. För att det pågående arbetet med att etablera asylboenden med olika syften, såsom ankomstboenden och återvändandecenter, ska ge avsedda effekter behöver dock fler asylsökande bo på asylboende. Förslagen bedöms därför underlätta en utveckling där kollektiva asylboenden används i högre utsträckning än vad som är fallet i dag.

4.2 Asylsökande ska tilldelas en plats på ett asylboende

Utredningens förslag: Asylsökande ska tilldelas en plats på ett asylboende. De bestämmelser i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. som anger att asylsökande ska erbjudas plats på förläggning och kan välja att utnyttja den erbjudna platsen ska därför formuleras om. Tilldelningen av boendeplatser ska genomföras utifrån utgångspunkten att alla asylsökande bor på asylboende. Migrationsverket ska också informera om vikten av att bo på asylboende.

I författningstexten ska begreppet asylboende ersätta begreppet förläggning.

4.2.1 Skälen för utredningens förslag

Utredningen föreslår att Migrationsverket ska tilldela asylsökande en plats på ett asylboende. Detta är grunden för utredningens förslag som innebär att asylsökande ska vara skyldiga att bo på boendet för att få vissa förmåner.

Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. anger nu att asylsökande ska erbjudas plats på en förläggning. Det framgår av 3 § första stycket. Bestämmelsen förmedlar att asylsökande kan välja mellan att acceptera det boende som Migrationsverket har föreslagit och att ordna boende på egen hand. Som tidigare framgått bedömer utredningen att reglerna om mottagande av asylsökande bör utformas på ett sätt som inte ger utrymme för några sådana överväganden om boendalternativ. Det som förmedlas ska i stället vara att asylsökande bor på asylboenden. Bestämmelsen behöver således formuleras om.

Utredningen föreslår därför att begreppet erbjuda i 3 § första stycket lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ska ersättas med begreppet tilldela. På så sätt markeras att boendeplatsen är något som den asylsökande får och förväntas nyttja.

Utredningen föreslår även att begreppet asylboende ska användas i stället för begreppet förläggning i de författningar som rör mottagande av asylsökande. Begreppet förläggning kan anses ha en negativ prägel och det finns risk att det associeras med den typen av stora flyktingförläggningar och läger som finns i vissa andra europeiska

länder. Asylboende är således en mer passande beskrivning för de boenden som används för asylsökande i Sverige, som kan vara allt från korridorsboenden till vanliga lägenheter i det ordinarie hyresbeståndet. Det stämmer också bättre överens med målsättningen att boendena ska utformas på ett sätt som minskar institutionalisering och främjar en så normal tillvaro som möjligt. På samma sätt som i dag ska begreppet omfatta alla sorters boenden som ordnas för asylsökande.

4.2.2 Alla asylsökande ska tilldelas en boendeplats

Att Migrationsverket ska tilldela i stället för att erbjuda asylsökande en plats på asylboende innebär även att vissa förändringar bör göras i den praktiska hanteringen och i kontakten med de asylsökande. Migrationsverkets förhållningssätt bör vara att det är självklart att asylsökande bor på asylboende. Myndigheten ska således förmedla budskapet att den asylsökande ska bo på asylboende på ett sätt som inte ger utrymme för överväganden om andra boendalternativ.

Detta innebär att Migrationsverket inte längre ska fråga asylsökande om de vill bo på myndighetens boenden. I stället ska Migrationsverket tilldela alla som ansöker om asyl en boendeplats. När någon har tilldelats en plats ska det också förmedlas på ett sätt som gör att det framstår som självklart att den asylsökande ska flytta dit. Om en asylsökande har för avsikt att bo någon annanstans får det vara upp till denne att informera Migrationsverket om det.

Migrationsverket ska vidare tilldela en asylsökande som inte tidigare har bott på asylboende en plats när denne begär det. Vid behov kan Migrationsverket även, på samma sätt som i dag, bestämma att någon som bor på asylboende ska flytta och således tilldelas plats på ett annat boende.

Vid bedömningen av vilken boendeplats en asylsökande ska tilldelas ska Migrationsverket liksom i dag ta hänsyn till om den asylsökande tillhör en familj eller är i behov av särskilt stöd. Vid åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa (se avsnitt 3.1.2 för mer information om boendeplaceringen). Migrationsverket tar också hänsyn till den asylsökandes eventuella önskemål i den mån det är möjligt. Som utvecklas nedan anser utredningen att Migrationsverket bör sträva efter att i högre utsträckning

kunna tillgodose enskilda önskemål om exempelvis byte av asylboende för att kunna påbörja en anställning.

Även om den asylsökande ska få möjlighet att komma med önskemål ska det emellertid på samma sätt som i dag vara Migrationsverket som avgör vilken boendeplats en asylsökande ska tilldelas. Asylsökande har endast en generell rätt till logi och kan, som tidigare nämnts, inte hävda någon rätt till ett visst boende. Migrationsverkets tilldelning av boendeplatser ska mot denna bakgrund inte kunna överklagas. Detsamma gäller när Migrationsverket erbjuder boendeplatser i dag. Däremot ska ett beslut om att neka eller dra in dagersättning eller särskilt bidrag på grund av att den asylsökande inte bor på asylboendet kunna överklagas. Detta utvecklas nedan.

Bestämmelsen om boendeplatser i 3 § första stycket lagen om mottagande av asylsökande m.fl. omfattar alla asylsökande förutom ensamkommande barn. Den sistnämnda gruppen undantas enligt det nuvarande andra stycket och ska undantas även fortsättningsvis.

Ändringarna innebär inte någon förändring när det gäller registrering av asylsökande vid ett asylboende. På samma sätt som i dag ska således alla, både de som bor på asylboende och de som inte gör det, registreras i Migrationsverkets mottagningssystem.

De innebär inte heller någon förändring när det gäller skyldigheten för asylsökande som har inkomst eller tillgångar att betala skälig ersättning till Migrationsverket för boende och eventuell mat (15 § LMA).

4.2.3 Migrationsverket ska informera om vikten av att bo på asylboende

I samband med att en asylsökande tilldelas en boendeplats första gången bör Migrationsverket också ge tydlig information om alla de förmåner som knyts till boendet. De asylsökande ska således få information om att dagersättning och särskilt bidrag endast betalas till de som bor på asylboendet och att endast de som bor på asylboendet kan få möjlighet att arbeta under asyltiden. Migrationsverket kan också framhålla att prövningen av asylansökan utgår från asylboendet (mer om detta i avsnitt 4.8 nedan) och att asylsökande som inte bor på asylboende behöver hålla myndigheten underrättad om sin bostadsadress för att asylansökan ska prövas (se vidare avsnitt 4.7).

Vidare bör Migrationsverket redan inledningsvis förklara att asylsökande som bor på asylboende och får uppehållstillstånd kommer att omfattas av en anvisning till en kommun för bosättning enligt bostättningslagen, samt att det innebär att de får ett ordnat mottagande i en kommun med gynnsamma förutsättningar för arbete och integration. All information bör ingå i det skriftliga material som asylsökande får i samband med att asylansökan registreras (2 a § förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl., FMA). Det är dessutom önskvärt att informationen även lämnas muntligen. För att mottagandesystemet ska kunna organiseras på ett ändamålsenligt sätt är det avgörande att asylsökande får information om vad olika handlingsalternativ får för konsekvenser.

Det är viktigt att den information som ges till asylsökande är tillgänglig för alla. Skriftlig information bör därför tas fram i tillgängliga format och muntlig information förmedlas på ett sätt som gör att även asylsökande med funktionsnedsättning kan tillgodogöra sig den (se vidare MFD, *Personer med funktionsnedsättning i asyl- och etableringsprocessen*, 2017). Detta följer även av förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken och av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

4.2.4 Bestämmelsen ska även gälla personer som omfattas av massflyktsdirektivet

Utredningens förslag: Även personer som har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 21 kap. utlänningslagen, det vill säga personer som omfattas av massflyktsdirektivet, ska tilldelas plats på asylboende. På samma sätt som i dag ska Migrationsverket även kunna anvisa en kommun som ska ordna boendet.

Bestämmelsen i 3 § första stycket lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ska, liksom i dag, även gälla personer som omfattas av massflyktsdirektivet. Migrationsverket ska således på samma sätt som i dag kunna tilldela personer som omfattas av massflyktsdirektivet en plats på asylboende eller anvisa en kommun som ska ordna boendet. Liksom när det gäller asylsökande ska Migrationsverkets för-

hållningssätt vara att personer som omfattas av massflyktsdirektivet ska bo på det boende som har ordnats för dem. Migrationsverket ska också ge tydlig information om att de ska bo på det boende som Migrationsverket eller en kommun har ordnat för att få dag ersättning och särskilt bidrag (förslaget redovisas i avsnitt 4.3.4).

4.3 Boende på asylboende som villkor för dag ersättning och särskilt bidrag

I detta avsnitt beskriver utredningen förslaget att boende på asylboende ska vara ett villkor för dag ersättning och särskilt bidrag. Förslaget innebär att asylsökande ska bo på det boende där de har tilldelats en plats för att få dag ersättning och särskilt bidrag. Det ska dock finnas möjlighet att göra undantag från villkoret i enskilda fall för asylsökande som bor tillsammans med nära familjemedlemmar eller som har synnerliga skäl för att inte bo på asylboende.

4.3.1 Asylsökande ska bo på asylboende för att få dag ersättning och särskilt bidrag

Utredningens förslag: Asylsökande ska bo på det boende där de har tilldelats en plats för att få dag ersättning och särskilt bidrag. En ny bestämmelse med detta innehåll ska tas in i lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Utredningen föreslår att det förs in en ny bestämmelse i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. som anger att asylsökande har rätt till bistånd i form av logi, dag ersättning och särskilt bidrag om de bor på det asylboende där de har tilldelats en plats. Bestämmelsen förs in i 8 §. Skälen för förslaget framgår av avsnitt 4.1.4.

Bestämmelsen innebär att Migrationsverket ska pröva om den asylsökande bor på det asylboende där han eller hon har tilldelats plats, när myndigheten prövar en ansökan om dag ersättning eller särskilt bidrag. Migrationsverket ska också på eget initiativ ta ställning till om dag ersättningen ska upphöra för asylsökande som flyttar från asylboendet.

Bestämmelsen omfattar alla som ska tilldelas en boendeplats, vilket är alla asylsökande förutom ensamkommande barn. Det innebär att även dagersättningen för barn i familjer ska upphöra om familjen inte bor på asylboende. Det kan visserligen invändas att barn typiskt sett inte har något större inflytande över hur deras föräldrar väljer att bo. Som tidigare framhållits bedömer utredningen emellertid att barnfamiljer löper särskilt stor risk att drabbas av de negativa effekter som eget boende kan medföra. Till det kommer att det får anses vara uteslutet att en hel barnfamilj skulle kunna klara sig ekonomiskt på enbart barnens dagersättning. Utredningen anser därför att det skulle vara olämpligt att ha en reglering som förmedlar att barnfamiljer ska kunna bo i eget boende med en ersättning per barn som är betydligt lägre än vad den annars hade varit för en vuxen. I stället är det rimliga att hela familjens dagersättning upphör när familjen väljer att bo i eget boende. Migrationsverket bör dock göra tydligt för föräldrar som överväger att inte bo på asylboende att de är försörjningsskyldiga för sina barn och att de inte kan förvänta sig något bistånd från samhället så länge de inte bor på asylboende. Om Migrationsverket bedömer att det finns risk för att barnen far illa bör myndigheten även kunna göra en orosanmälan.¹

Den föreslagna bestämmelsen innebär således att alla asylsökande som huvudregel ska bo på asylboende för att få dagersättning och särskilt bidrag. Den nuvarande bestämmelsen i 10 a § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. om att endast de asylsökande som flyttar till eget boende i vissa områden med socioekonomiska utmaningar inte har rätt till dagersättning och särskilt bidrag ska således utgå.

Uppgift om bostadsadress i ansökan om dagersättning och särskilt bidrag

När Migrationsverket prövar om en asylsökande ska få dagersättning eller särskilt bidrag ska myndigheten således ta ställning till om den asylsökande bor på asylboende. Uppgiften bör därför framgå av ansökan om dagersättning eller särskilt bidrag.

¹ Det pågår en utredning, S 2022:A, som bland annat ska ta ställning till om fler myndigheter, däribland Migrationsverket, uttryckligen ska omfattas av den obligatoriska anmälningsskyldigheten i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453). Migrationsverket anser sig i dag ha en skyldighet att anmäla till socialnämnden vid misstanke om att ett barn far illa (se rättsligt ställningstagande RS/060/2021).

I Migrationsverkets föreskrifter anges att asylsökande som ordnar bostad på egen hand ska uppge sin bostadsadress. I ansökan om dagersättning eller särskilt bidrag ska den asylsökande också lämna de uppgifter om bostadens beskaffenhet som är nödvändiga för att Migrationsverket ska kunna pröva ansökan (22 och 23 §§ MIGRFS 2022:5). Detta innebär att uppgiften om huruvida den asylsökande bor på asylboende ska finnas med i ansökan. Det skulle dock bli extra tydligt för asylsökande att uppgiften om boendet är central för prövningen av dagersättning eller särskilt bidrag om den framgick direkt av blanketterna. Till exempel skulle det kunna finnas en ruta som den asylsökande ska kryssa i för att intyga att han eller hon bor på asylboende. Det bör också framgå uttryckligen av blanketterna att det är bostadsadressen och inte postadressen som ska anges.

I ansökan om dagersättning och särskilt bidrag intygar den asylsökande på heder och samvete att lämnade uppgifter är korrekta (8 § FMA). Om förhållandena ändras är den asylsökande skyldig att anmäla det (8 a § FMA). Att lämna felaktiga uppgifter i en ansökan om dagersättning eller särskilt bidrag, eller att låta bli att anmäla ändrade förhållanden, kan vara straffbart enligt bestämmelserna i bidragsbrottslagen (2007:612). Det är viktigt att detta framgår tydligt av den information som Migrationsverket lämnar till asylsökande i samband med att ansökan registreras. Den asylsökande bör också få information om vilka konsekvenser brottslighet kan få, till exempel för möjligheten att få permanent uppehållstillstånd i framtiden.

Prövningen av om en asylsökande bor på asylboendet

När Migrationsverket tar ställning till en ansökan om dagersättning eller särskilt bidrag bör utgångspunkten vara att myndigheten ska kunna utgå från uppgifterna om var den asylsökande bor i ansökan. Om en asylsökande har ansökt om sådant bidrag och angett att han eller hon bor på asylboende kan Migrationsverket således normalt förutsätta att uppgiften är korrekt.

Migrationsverket behöver emellertid även kunna ta ställning till om en asylsökandes dagersättning ska upphöra om den asylsökande flyttar från asylboendet. En sådan prövning bör initieras när det finns anledning till det. Det kan till exempel vara när den asylsök-

ande har anmält ändrade förhållanden eller när personal på asylboendet har uppmärksammat att den asylsökande inte längre verkar bo där. Senare i detta kapitel föreslår utredningen att Migrationsverket ska få en lagreglerad rätt att bereda sig tillträde till den asylsökandes boendetrymme, bland annat för att kontrollera om den asylsökande har flyttat från boendet.

Det är för närvarande oklart om Migrationsverket har möjlighet att återkräva utbetald dagersättning.² Däremot kan myndigheten på eget initiativ besluta att dagersättningen inte ska betalas ut för kommande period om förhållandena har ändrats. Det gäller oavsett om den asylsökande har anmält ändrade förhållanden eller inte (se 28 § MIGRFS 2022:5).

Asylsökande ska tillbringa sin dygnsvila på asylboendet

Asylsökande i Sverige har samma rätt till rörelsefrihet inom landet som övriga personer som vistas här. Utredningens förslag innebär inte att denna rörelsefrihet begränsas. En asylsökande kan således lämna asylboendet både dagtid och nattetid. Så länge han eller hon fortfarande anses bo där ska det inte påverka dagersättningen.

Frågan är då när asylsökande ska anses bo på asylboendet. Enligt utredningens bedömning bör asylsökande normalt anses bo där om de tillbringar sin dygnsvila på asylboendet. Utgångspunkten är således att en asylsökande ska vistas på asylboendet under en sammanhängande vilotid varje dygn. Detta hindrar emellertid inte att någon vid enstaka tillfällen är borta under några dagar, till exempel för att fira högtider tillsammans med släkt eller vänner. Däremot ska en asylsökande inte anses bo på asylboendet om han eller hon regelbundet är borta under flera dagar och till exempel bara vistas på asylboendet under helgerna.

Bedömningen av om en asylsökande ska anses bo på asylboendet kommer således att skilja sig från den bedömning som normalt görs för att avgöra var en asylsökande ska anses vara bosatt. Asylsökande anses normalt vara bosatta där de regelmässigt tillbringar sin dygnsvila eller, när byte av boende har skett, kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila. Principen följer av en analog tillämp-

² Utredningen kommer att utreda frågan inom ramen för det andra deluppdraget, som redovisas i slutbetänkandet.

ning av 7 § folkbokföringslagen (1991:481). I paragrafens första stycke föreskrivs att en person anses vara bosatt på den fastighet där han eller hon regelmässigt tillbringar eller, när byte av bostad har skett, kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila. Den som därigenom kan anses vara bosatt på fler än en fastighet anses vara bosatt på den fastighet där han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sin egentliga hemvist. Enligt andra stycket i samma paragraf ska en person anses regelmässigt tillbringa sin dygnsvila på en fastighet där han eller hon under sin normala livsföring tillbringar dygnsvilan minst en gång i veckan eller i samma omfattning men med en annan förläggning i tiden.

Regleringen i folkbokföringslagen utgår alltså från att en person kan vara bosatt på mer än en fastighet, men för att en asylsökande ska anses bo på asylboendet enligt den föreslagna regleringen i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. bör han eller hon dock bara bo där och inte ha något annat boende. Det är därför inte lämpligt att tillämpa folkbokföringslagens principer vid en prövning av om den asylsökande ska anses bo på asylboendet. Utgångspunkten bör som sagt i stället vara att en asylsökande ska tillbringa dygnsvilan, eller efter flytt kan antas komma att tillbringa sin dygnsvila, på asylboendet.

Bedömningen av var den asylsökande tillbringar sin dygnsvila

Vid prövningen av var en asylsökande tillbringar sin dygnsvila får en bedömning göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Om den asylsökande exempelvis har varit borta från boendet under några dagar eller tömt sitt rum på personliga tillhörigheter kan det tala för att den asylsökande inte kan antas komma att tillbringa sin dygnsvila på asylboendet framöver. Så skulle även kunna vara fallet om den asylsökande inte har tagit emot sin post. Det är tidpunkten för prövningen som är relevant. Den asylsökande ska således tillbringa sin dygnsvila på boendet, eller antas komma att göra det, när Migrationsverket prövar om dagersättningen ska upphöra.

Detta innebär att dagersättningen inte ska upphöra om en asylsökande som har flyttat ut flyttar tillbaka till asylboendet innan något beslut har fattats. Det förutsätter dock att den asylsökande verkligen har flyttat tillbaka och således kan antas tillbringa sin dygnsvila på asylboendet framöver. Om en asylsökande har vistats sporadiskt på

asylboendet under längre tid bör bedömningen kunna göras att den asylsökande inte längre bor på asylboendet. Den asylsökande kan då uppmanas att lämna boendet och hänvisas till att begära en ny tilldelning av boendeplats för att få tillbaka sin dagersättning.

Den föreslagna regleringen innebär också att den asylsökande måste bo på det asylboende där han eller hon senast har tilldelats en plats. Om Migrationsverket har tilldelat någon en ny boendeplats ska dagersättningen således upphöra om den asylsökande stannar kvar på det asylboende som han eller hon bodde på tidigare.

Kontroll av asylsökande på asylboenden

Förslaget om att dagersättningen ska upphöra för asylsökande som flyttar från asylboendet förutsätter att det finns en viss kontroll av vilka asylsökande som befinner sig på ett asylboende. Personalen på ett asylboende bör vara uppmärksam på vilka asylsökande som vistas där och på omständigheter som tyder på att någon har flyttat därifrån. Utredningen föreslår mot denna bakgrund att Migrationsverket och kommuner ska få en lagstadgad rätt att tillträda boendetrymmen på asylboenden, bland annat för att kunna kontrollera om en person bor där. Detta förslag utvecklas närmare nedan.

Förutsättningarna för att göra kontroller skiljer sig troligen mellan olika asylboenden. På kollektiva asylboenden där det regelbundet finns personal bör det finnas goda förutsättningar att göra observationer, medan det kan bli svårare på mindre asylboenden som besöks av personal mer sällan. Det är därför lämpligt att kontrollen kan anpassas efter tillgängliga resurser och behov. Om det behövs rutiner för hur ofta och på vilket sätt kontroller ska göras bör de lämpligen utformas av Migrationsverket.

Migrationsverket bör också säkerställa att det finns en dialog mellan personalen på asylboendet och den personal som beslutar om dagersättning. Vid misstanke om att någon har flyttat från ett asylboende bör all information som samlas in dokumenteras. Detta följer av 27 § förvaltningslagen (2017:900).

Utredningen har även övervägt möjligheten att införa en anmälningsplikt för asylsökande på asylboende. Det skulle emellertid kräva en omfattande administration, särskilt med hänsyn till att en stor del av Migrationsverkets boendebestand i dag består av lägenheter som

är geografiskt utspridda. Utredningen bedömer därför att det för närvarande är bättre med en informell kontroll som görs av befintlig personal och som kan anpassas utifrån rådande behov. Om det framöver skulle efterfrågas ytterligare åtgärder kan det dock övervägas att kombinera en sådan kontroll med anmälningsplikt.

Beslut om att dagersättningen ska upphöra

Innan Migrationsverket fattar ett beslut om att en asylsökandes dagersättning ska upphöra kan den information som ligger till grund för beslutet behöva kommuniceras med den asylsökande. Detta följer av bestämmelserna om myndigheters skyldighet att kommunicera information i 25 § förvaltningslagen. Bestämmelserna kan dock enligt 4 § samma lag åsidosättas genom lag eller förordning.

Kommuniceringsskyldigheten innebär således att en asylsökande som har flyttat från asylboendet ska få del av det material som ligger till grund för Migrationsverkets bedömning att den asylsökande inte längre bor där. Det kan bli besvärligt för Migrationsverket att kommunicera material om den asylsökande har lämnat asylboendet utan att uppge någon ny adress. Det finns därför en risk för att Migrationsverket inte kan fatta något beslut om att dagersättningen ska upphöra.

Utredningen föreslår därför att ett undantag ska göras från kommuniceringsskyldigheten i förvaltningslagen för sådana situationer. Det undantag som utredningen föreslår innebär att skyldigheten att kommunicera uppgifter bara gäller om den asylsökande har lämnat kontaktuppgifter till Migrationsverket och går att nå med hjälp av kontaktuppgifterna. Om den asylsökande har lämnat till exempel en fungerande e-postadress eller ett telefonnummer ska Migrationsverket således använda dem för att kommunicera informationen. I andra situationer får myndigheten fatta beslut om att dagersättningen ska upphöra utan att den asylsökande har fått tillfälle att yttra sig över materialet. Bestämmelsen om undantag från kommuniceringsskyldigheten ska placeras i förordningen om mottagande av asylsökande m.fl.

Beslut i fråga om dagersättning gäller omedelbart, men kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol enligt 22 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Om en asylsökande som har förlorat dagersättningen flyttar in på asylboende kan han eller hon göra en ny ansökan om dagersättning eller särskilt bidrag. Ansökan ska då beviljas om övriga förutsättningar är uppfyllda.

Bostadsersättningen tas bort

Utredningens förslag om att boende på asylboende ska vara ett villkor för dagersättning och särskilt bidrag får till följd att bostadsersättningen till asylsökande som behöver flytta till eget boende för att kunna påbörja en anställning behöver tas bort. Därför ska bestämmelsen i 16 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. utgå. Vidare måste följdändringar göras i de bestämmelser i lagen och förordningen om mottagande av asylsökande m.fl. som innehåller föreskrifter om bostadsersättningen.

4.3.2 Undantag från villkoret i enskilda fall

Utredningens förslag: Villkoret att asylsökande ska bo på asylboende för att få dagersättning och särskilt bidrag ska inte gälla asylsökande som bor tillsammans med nära familjemedlemmar eller som har synnerliga skäl för att inte bo på asylboende. Sådana asylsökande ska således kunna få dagersättning och särskilt bidrag även om de ordnar boende på egen hand.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen föreslår alltså att asylsökande ska bo på asylboende för att få dagersättning och särskilt bidrag. Som kommer att presenteras senare i detta kapitel föreslår utredningen även att boende på asylboende ska vara ett av villkoren för undantag från kravet på arbetstillstånd. Frågan är då om det ska finnas möjlighet att göra undantag från reglerna om boende på asylboende som villkor för dagersättning, särskilt bidrag och undantag från kravet på arbetstillstånd i enskilda fall. Det skulle i så fall innebära att asylsökande som omfattas av undantaget får behålla sina förmåner även om de ordnar boende på egen hand.

Utredningen har tidigare i detta kapitel framhållit vikten av att reglerna utformas på ett sätt som inte ger utrymme för överväganden om olika boendialternativ. Den självklara utgångspunkten ska i stället vara att asylsökande bor på asylboenden. Det kan därför anses vara mest ändamålsenligt att inte införa någon möjlighet till undantag i enskilda fall.

Det kan emellertid tänkas uppkomma situationer då det skulle framstå som oskäligt att kräva att den asylsökande ska bo på asylboende för att få sina förmåner. Detta gäller särskilt med hänsyn till att utredningens förslag innebär att asylsökande som inte bor på asylboende varken kommer att få bidrag eller möjlighet att arbeta. Asylsökande som ordnar boende på egen hand och inte har tillgångar kommer således i princip att förlora möjligheten att försörja sig själva på laglig väg. Samtidigt kommer asylsökande alltid att kunna flytta till ett asylboende och få sina förmåner. Ett undantag bör därför enbart omfatta asylsökande som har starka och beaktansvärda skäl för att inte bo på asylboende.

Mot denna bakgrund anser utredningen att det bör finnas en möjlighet att göra undantag i enskilda fall, men att den ska vara begränsad. Syftet med undantaget bör vara att ge utrymme för en individuell bedömning i situationer då en tillämpning av reglerna skulle leda till oskäliga resultat. Det bör därför krävas att den asylsökande har så starka och beaktansvärda skäl för att inte bo på asylboende att det skulle framstå som oskäligt att kräva det för att han eller hon ska få del av förmåner.

Begreppet asylboende avser, som tidigare nämnts, alla former av boenden som Migrationsverket kan erbjuda asylsökande. Det kan således vara fråga om ett rum i ett kollektivt korridorsboende, ett rum i en lägenhet i ett vanligt bostadsbestånd eller en hel lägenhet för en asylsökande familj. Vid fördelningen av boendeplatser är Migrationsverket skyldigt att ta hänsyn till den asylsökandes individuella behov (jämför prop. 1993/94:94 s. 26–27 och s. 35). Det kan till exempel handla om att erbjuda ett tillgänglighetsanpassat boende för en asylsökande med funktionsnedsättning eller ett boende i närheten av sjukhus för asylsökande med behov av regelbunden sjukhusvård. Det kan också handla om att ta hänsyn till utsatthet till exempel på grund av religion eller sexuell läggning. För asylsökande som behöver omfattande hjälp i vardagen ordnar Migrationsverket

även plats på vårdhem, så kallat institutionsboende.³ Även institutionsboenden omfattas av begreppet asylboende.

Boende tillsammans med nära familjemedlemmar

När en asylsökande har nära familjemedlemmar, till exempel en partner eller ett barn, som är bosatta i Sverige skulle det kunna anses oskäligt att kräva att de ska leva åtskilda för att den asylsökande ska få del av förmåner. Därför bör den asylsökande få lov att bo tillsammans med nära familj, utan att förlora sina förmåner. Utredningen föreslår således att ett generellt undantag ska göras från villkoret för asylsökande som bor tillsammans med nära familjemedlemmar som är bosatta i Sverige.

Med nära familjemedlemmar menas i detta sammanhang normalt make eller maka, sambo, underåriga barn eller föräldrar till underåriga barn (jämför artikel 2.c och artikel 12 i mottagandedirektivet (2013/33/EU)). Av sambolagen (2003:376) följer att sambor är två personer som stadigvarande bor tillsammans i ett parförhållande och har gemensamt hushåll. Kravet på att paret stadigvarande ska ha bott tillsammans innebär i det här sammanhanget att paret även ska ha sammanbott i utlandet. Det ska således röra sig om etablerade sambor i den mening som avses i 5 kap. 3 § första stycket 1 utlänningslagen (2005:716).

I undantagsfall kan nära familjemedlemmar även avse andra än make eller maka, sambo, underåriga barn eller föräldrar till underåriga barn. Det kan till exempel även gälla en person som nyligen har fyllt 18 och alltid har levt tillsammans med sina föräldrar. Det kan också gälla andra nära anhöriga som har ingått i samma hushåll om det finns ett särskilt beroendeförhållande (jämför 5 kap. 3 a § första stycket 2 utlänningslagen).

För att undantaget ska vara tillämpligt bör det vidare krävas att den asylsökandes familjemedlemmar är bosatta i Sverige. Bosättningsbegreppet bör i detta sammanhang ha samma innebörd som i folkbokföringslagen. Det innebär bland annat att en utlänning som

³ Utredningen kommer att ta ställning till vilka förmåner och insatser som ska erbjudas asylsökande inom ramen för det bistånd som lämnas enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. i sitt andra deluppdrag, som redovisas i slutbetänkandet. Det kommer då också att tydliggöras hur dessa kan samordnas med insatser enligt andra regelverk.

utgångspunkt behöver ha uppehållsrätt eller uppehållstillstånd för att anses vara bosatt i landet (4 § folkbokföringslagen).

En familj där alla är asylsökande kan således inte bo i eget boende med bibehållna förmåner. Sådana familjer får däremot bo tillsammans på ett asylboende. Migrationsverket ska se till att familjemedlemmar som är asylsökande i största möjliga utsträckning hålls samman. Det gäller även om familjemedlemmarna ansöker vid olika tidpunkter, så länge samtliga fortfarande är asylsökande.

Migrationsverket har uppgett att det emellanåt förekommer att familjemedlemmar som inte är asylsökande vill flytta in på asylboende för att kunna bo tillsammans med en asylsökande familjemedlem. Även om sådana personer inte har någon rätt att bo på asylboende, bör det inte finnas något absolut hinder mot att Migrationsverket erbjuder plats på ett boende, till exempel när det är nödvändigt för att ett barns rätt till logi ska kunna tillgodoses. Migrationsverket bör således ha möjlighet att lösa sådana situationer på det sätt som bedöms mest lämpligt i det enskilda fallet.

Synnerliga skäl för att inte bo på asylboende

Vidare bör undantag från villkoret även kunna göras utifrån en individuell bedömning i det enskilda fallet. Utredningen föreslår därför att undantag ska kunna göras om en asylsökande har synnerliga skäl för att inte bo på asylboende. I sådana fall ska den asylsökande kunna ordna boende på egen hand utan att förlora sina förmåner.

Synnerliga skäl ska föreligga i förhållande till den asylsökandes behov av att bo någon annanstans än på asylboende. Utgångspunkten bör vara att den asylsökandes personliga förhållanden ska vara sådana att det skulle framstå som oskäligt att kräva att den asylsökande ska bo på asylboende för att få del av förmåner. Däremot saknar det betydelse för den här bedömningen hur stort behov den asylsökande har av förmånerna. Det är med andra ord den asylsökandes behov av att bo någon annanstans än på asylboendet som ska prövas, inte behovet av dagarsättning, särskilt bidrag och av att få arbeta.

Genom kravet på att det ska finnas synnerliga skäl markeras att bedömningen ska vara restriktiv. Det ska således handla om undantagssituationer som vanligen bara omfattar ett fåtal asylsökande. Utredningen kommer i det följande att ta upp ett antal exempel på

situationer då en asylsökande skulle kunna ha synnerliga skäl att inte bo på asylboende.

Sjukdom eller funktionsnedsättning

Som tidigare nämnts ska Migrationsverket ta hänsyn till individuella behov vid tilldelningen av platser på asylboende. Utgångspunkten bör vara att Migrationsverket ska kunna ordna en plats på asylboende som tillgodoser en asylsökandes behov av särskilt stöd. Det bör därför normalt inte anses vara oskäligt att kräva att asylsökande som lider av sjukdom eller har en funktionsnedsättning ska bo på asylboende. Migrationsverket bör i allmänhet också ha betydligt bättre förutsättningar att ordna ett lämpligt boende till asylsökande med särskilda behov än vad den asylsökande har.

Det kan dock uppkomma situationer då det skulle kunna framstå som oskäligt att kräva att en asylsökande som lider av sjukdom eller funktionsnedsättning ska bo på asylboende för att få förmåner. Det kan till exempel vara fallet om en asylsökande har en svår eller livshotande sjukdom. I sådana situationer kan det finnas synnerliga skäl för att inte bo på asylboende. En bedömning får göras av den asylsökandes fysiska och psykiska behov i det enskilda fallet.

Att den asylsökande flyttar till ett boende som han eller hon har ordnat på egen hand innebär inte att den asylsökande får rätt till insatser från regioner och kommuner utöver den rätt som den asylsökande hade haft om han eller hon bodde på asylboende. En asylsökande är således i princip hänvisad till att bo på asylboende för att få hjälp med exempelvis bostadsanpassningar.

Rätten till förmåner ska självklart inte heller upphöra för asylsökande som vistas på sjukhus.

Särskilt stark anknytning till en kommun

I undantagsfall bör en asylsökande även kunna ha synnerliga skäl för att inte bo på asylboende på grund av att han eller hon har särskilt stark anknytning till en viss kommun.

I vissa fall skulle det till exempel kunna vara oskäligt att kräva att en asylsökande som är etablerad i en viss kommun när asylansökan görs ska flytta till ett asylboende för att få förmåner. Det kan röra sig om en asylsökande som har befunnit sig i Sverige under flera år före asylansökan med uppehållstillstånd, till exempel med tillfälligt skydd, och som har en egen bostad och arbete i en viss kommun. Det skulle också kunna röra sig om en asylsökande som tidigare har varit ensamkommande barn och som fyller 18 under asylprocessen eller som Migrationsverket bedömer är vuxen, och som går i skola i kommunen.

Det kan också förekomma att asylsökande har så starka band till någon som bor i en kommun, men som inte är bosatt eller att betrakta som nära familjemedlem, att det skulle vara oskäligt att kräva att den asylsökande ska bo på asylboende för att få förmåner. Till exempel bör en asylsökande familj kunna få bo tillsammans om någon av familjemedlemmarna lider av en svår sjukdom och därför har synnerliga skäl för att inte bo på asylboende. I sådana fall får således även nära familjemedlemmar anses ha synnerliga skäl att inte bo på asylboende.

En bedömning får göras av den asylsökandes anknytning till kommunen i det enskilda fallet. För att det ska finnas synnerliga skäl ska det emellertid föreligga särskilda omständigheter motsvarande de som nämnts ovan. Det är således inte tillräckligt att den asylsökande har vistats i Sverige före asylansökan eller har släktingar som bor i Sverige.

Andra situationer

Under vissa omständigheter kan det således finnas synnerliga skäl att inte bo på asylboende om en asylsökande lider av sjukdom eller funktionsnedsättning eller har särskilt stark anknytning till en kommun. De exempel som anges är inte avsedda att vara uttömmande. Det kan således finnas synnerliga skäl även i andra situationer, om den asylsökandes skäl för att inte bo på asylboende på motsvarande sätt är såväl beaktansvärda som starka. Till exempel bör undantag även kunna göras om asylsökande befinner sig på skyddat boende eller är föremål för omhändertagande eller tvångsvård. Migrations-

verket får således göra en bedömning av en asylsökandes skäl att inte bo på asylboende utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Liksom vid andra beslut om att dagersättningen ska upphöra ska Migrationsverket även ta hänsyn till om den asylsökande tillhör en kategori av utsatta personer enligt mottagandedirektivets definition. Det är dock bara en omständighet som ska vägas in i den bedömning som ska göras. Att den asylsökande tillhör en sådan kategori behöver inte betyda att han eller hon har skäl för att inte bo på asylboende. Vid åtgärder och beslut som rör barn ska Migrationsverket dessutom göra en barnkonsekvensanalys och beakta vad som bedöms vara barnets bästa (se förordning [2019:502] med instruktion för Migrationsverket samt lagen [2018:1197] om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter). Det kan få till följd att det i vissa fall anses vara bäst för barnet att kunna bo kvar där barnet går i skolan i stället för att omedelbart flytta till ett asylboende. Den generella utgångspunkten bör dock vara att det är bäst för barnet att bo på asylboende, även om det innebär att familjen behöver flytta.

Prövningen av undantag i enskilda fall

När Migrationsverket överväger att avslå en ansökan om dagersättning eller särskilt bidrag eller att dra in dagersättningen med hänvisning till att den asylsökande inte bor på asylboendet ska myndigheten således ta ställning till om det finns skäl att göra undantag på grund av att den asylsökande bor tillsammans med nära familjemedlemmar eller har synnerliga skäl för att inte bo på asylboende. Migrationsverket ska självant beakta om det finns sådana skäl utifrån den information som är tillgänglig för myndigheten. Om materialet kommuniceras med den asylsökande kan det vara lämpligt att upplysa om reglerna och om möjligheten till undantag, så att den asylsökande får möjlighet att tillföra relevant information som Migrationsverket inte har tillgång till. Om sådan information i stället skulle komma fram i efterhand bör Migrationsverket vid behov kunna ändra beslutet med stöd av 38 § förvaltningslagen.

4.3.3 Förslaget är förenligt med internationell rätt

Utredningen har tidigare redovisat de internationella rättsakter som har störst betydelse för mottagandet av asylsökande. Regler om asylsökandes boende finns främst i mottagandedirektivet. Som framgått får medlemsstaterna enligt mottagandedirektivet besluta var asylsökande ska bo av hänsyn till allmänintresse, allmän ordning eller, om det är nödvändigt, för en skyndsam och effektiv uppföljning av asylansökan. Utredningen bedömer att de föreslagna åtgärderna kan motiveras av samtliga skäl.

Mottagandedirektivet tillåter också att rätten till materiella mottagningsvillkor villkoras av att en asylsökande är bosatt på en viss plats och att de materiella mottagningsvillkoren dras in om den asylsökande lämnar bostadsorten. Utredningens förslag att boende på asylboende ska vara ett villkor för dagersättning och särskilt bidrag är således förenligt med direktivet. Mottagandedirektivets krav på att beslut ska fattas på individuell grund med hänsyn till den berörda personens speciella situation och med beaktande av proportionalitetsprincipen uppfylls också genom möjligheten att göra undantag i enskilda fall.

Utredningens förslag bedöms även vara förenligt med kommissionens förslag till reviderat mottagandedirektiv (COM (2016) 465), som ålägger medlemsstaterna en skyldighet att under vissa förutsättningar anvisa boende och att villkora rätten till materiella mottagningsvillkor med att den asylsökande bor där.

Europakonventionen innebär bland annat att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv (artikel 8). Den föreslagna regleringen, som innebär att en asylsökande ska kunna bo tillsammans med nära familjemedlemmar, är väl förenlig med rätten till privat- och familjeliv enligt Europakonventionen.

Utredningen bedömer även att förslaget är förenligt med barnkonventionen. Som framgått tidigare bedömer utredningen att det generellt sett innebär fördelar för asylsökande barn att bo på asylboende jämfört med att bo i ett boende som ordnats på egen hand. Förslaget innebär inte heller att någon förlorar sin rätt till bistånd och kan därför inte anses strida mot artikel 22 i barnkonventionen om rätt till bistånd och humanitärt skydd för barn som söker flyktingstatus. Förslaget är också förenligt med artikel 16 i barnkonventionen som lyfter barns rätt till privat- och familjeliv. (Se bilaga

till lagen [2018:119] om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter). Eftersom det finns möjlighet att göra undantag från bestämmelsen om boende på asylboende som villkor för dagersättning och särskilt bidrag finns det också utrymme för Migrationsverket att ta hänsyn till vad som bedöms vara barnets bästa i ett enskilt fall.

Det finns också utrymme för att ta hänsyn till individuella behov i enlighet med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Förslaget bedöms inte heller strida mot andra relevanta internationella åtaganden.

4.3.4 Villkoret ska även gälla personer som omfattas av massflyktsdirektivet

Utredningens förslag: Den föreslagna bestämmelsen om att boende på asylboende ska vara ett villkor för dagersättning och särskilt bidrag ska gälla även för personer som ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd.

Skälen för utredningens förslag

Som tidigare redovisats omfattar lagen om mottagande av asylsökande m.fl. även personer som omfattas av massflyktsdirektivet, från att ansökan om uppehållstillstånd med tillfälligt skydd görs och så länge det tillfälliga skyddet gäller, under förutsättning att de inte är folkbokförda i Sverige. Lagen ger personer som omfattas av massflyktsdirektivet samma rätt till bistånd som asylsökande. De har således rätt till logi på en förläggning samt dagersättning och särskilt bidrag. (Se avsnitt 3.3 för mer information om mottagandet av personer som omfattas av massflyktsdirektivet).

Utredningen bedömer att flera av de skäl som talar för att asylsökande ska bo på asylboende gör sig gällande även i förhållande till personer som omfattas av massflyktsdirektivet. Det finns en risk för utanförskap och segregation om ett stort antal personer med samma bakgrund och behov kommer till samma områden under kort tid. På samma sätt som när det gäller asylsökande finns det också risk för

att deras utsatta situation utnyttjas. Om personer som omfattas av massflyktsdirektivet bor på asylboende skapas bättre förutsättningar för kontroll och för att säkerställa att de lever under ordnade förhållanden.

Liksom när det gäller nyanlända är det också angeläget att reglerna utformas på ett sätt som främjar en jämn fördelning mellan landets kommuner och att personerna får ett ordnat mottagande i en kommun med goda förutsättningar för arbete. Som tidigare nämnts kan Migrationsverket anvisa en kommun som ska ordna boendet för personer som omfattas av massflyktsdirektivet. Detta system för anvisning i massflyktssituationer bör medföra liknande fördelar som när det gäller anvisning av nyanlända enligt bosättningslagen. Även detta talar således för att det bör finnas något incitament för personer som omfattas av massflyktsdirektivet att flytta till det boende som har ordnats för dem.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att utgångspunkten bör vara att även personer som omfattas av massflyktsdirektivet ska bo i det boende som Migrationsverket eller en kommun har ordnat för att få dagersättning och särskilt bidrag. Utan en sådan reglering skulle det inte finnas något särskilt incitament att bo på det boende som ordnats. Dessutom innebär utredningens förslag att den nuvarande begränsningen för eget boende i vissa områden med socioekonomiska utmaningar tas bort, vilket innebär att det inte heller skulle finnas något incitament att inte flytta till sådana områden.

Vid överväganden om regler som rör boende för personer som omfattas av massflyktsdirektivet bör särskild hänsyn tas till att framtida massflyktssituationer kan utvecklas på vitt skilda sätt. Det kan uppkomma massflyktssituationer då ett mycket stort antal personer söker sig till Sverige under kort tid, men det kan också uppkomma situationer då Sveriges mottagande inte blir så stort. Även längden på det tidsbegränsade uppehållstillståndet kan komma att skilja sig åt betydligt, från ett år och upp till tre år. Dessutom påverkas samhällets kapacitet att ordna boende i en sådan situation även av antalet asylsökande som kommer till Sverige. Utredningen föreslår därför, vilket kommer att framgå nedan, att regeringen ska kunna meddela föreskrifter om undantag från bestämmelsen om boende på asylboende som villkor för dagersättning och särskilt bidrag när massflyktsdirektivet är aktiverat.

Utredningens förslag innebär således att regelverket möjliggör styrning mot boende på asylboende, samtidigt som boenden som har ordnats på egen hand kan tillåtas när det bedöms vara lämpligt.

Boende på asylboende som villkor för dagersättning och särskilt bidrag för personer som omfattas av massflyktsdirektivet

Utredningen föreslår alltså att den föreslagna bestämmelsen om att boende på asylboende ska vara ett villkor för dagersättning och särskilt bidrag ska gälla även för personer som omfattas av massflyktsdirektivet. Det innebär att de ska bo i det boende som Migrationsverket eller en kommun har ordnat för att få dagersättning och särskilt bidrag. På samma sätt som när det gäller asylsökande ska Migrationsverket fatta beslut om att dagersättningen ska upphöra om någon flyttar från sitt boende, såvida personen inte bor med nära familjemedlemmar eller har synnerliga skäl att inte bo på asylboende. Reglerna ska således tillämpas på samma sätt i förhållande till personer som omfattas av massflyktsdirektivet som i förhållande till asylsökande.

Som framgått föreslår utredningen även att asylsökande ska bo på asylboende för att få möjlighet att arbeta (se avsnitt 4.1.4 ovan och nästföljande avsnitt). Detta villkor ska inte gälla personer som omfattas av massflyktsdirektivet. De ska ges rätt att arbeta enligt direktivet och det finns inte utrymme för att förena den rätten med sådana villkor. Personer som omfattas av massflyktsdirektivet ska således även fortsättningsvis ha rätt till arbetstillstånd enligt 21 kap. 7 § utlänningslagen.

Förslaget är förenligt med internationell rätt

Massflyktsdirektivet är kortfattat när det kommer till vilka förmåner personer som beviljas tillfälligt skydd enligt direktivet har rätt till. I artikel 13 anges att medlemsstaterna ska se till att sådana personer får lämplig inkvartering, eller om så krävs, medel till att skaffa sig bostad. Medlemsstaterna ska också se till att de får sina behov tillgodosedda när det gäller social välfärd och uppehälle, om de saknar tillräckliga medel, samt sjukvård. Om personerna utför arbete som anställda eller egenföretagare, ska deras förmåga att själva tillgodose

sina behov beaktas vid fastställandet av biståndsnivån. Medlemsstaterna ska också tillhandahålla nödvändig läkarvård eller annan hjälp till personer som åtnjuter tillfälligt skydd och som har särskilda behov. Artikel 12 anger att medlemsstaterna ska tillåta personer med tillfälligt skydd att utföra arbete.

Massflyktsdirektivet kan således inte anses innebära något hinder mot att förena rätten till bistånd med särskilda villkor. Utredningens förslag om att boende på asylboende ska vara ett villkor för dag ersättning och särskilt bidrag innebär att behovet av uppehälle säkerställs och är således förenligt med direktivet. Förslaget strider inte heller mot några andra relevanta internationella rättsakter.

4.4 Boende på asylboende som villkor för undantag från kravet på arbetstillstånd

I detta avsnitt presenteras utredningens förslag att boende på asylboende ska vara ett villkor för undantag från kravet på arbetstillstånd. Förslaget innebär att asylsökande ska bo på det boende där de har tilldelats plats för att få möjlighet att arbeta. Samma möjlighet till undantag ska finnas som när det gäller villkoret om boende på asylboende för dag ersättning och särskilt bidrag.

4.4.1 Asylsökande ska bo på asylboende för att undantas från kravet på arbetstillstånd

Utredningens förslag: Undantag från kravet på arbetstillstånd ska endast gälla för asylsökande som uppfyller villkoren för bistånd i den föreslagna 8 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Det innebär att asylsökande som utgångspunkt ska bo på det asylboende där de har tilldelats en plats för att kunna undantas från kravet på arbetstillstånd. Detta ska regleras genom en ny bestämmelse i 6 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Som tidigare redovisats har asylsökande under vissa förutsättningar rätt att arbeta i Sverige utan arbetstillstånd. Förutsättningarna för att en asylsökande ska omfattas av detta undantag från kravet på att ha arbetstillstånd framgår av 5 kap. 4 § utlänningsförordningen (2006:97).

Bland annat krävs att den asylsökande har identitetshandlingar eller på annat sätt medverkar till att klarlägga sin identitet. Undantaget från kravet på arbetstillstånd gäller tills den asylsökande får uppehållstillstånd eller lämnar landet. Det upphör dock tidigare om den asylsökande inte medverkar till verkställigheten av ett beslut om utvisning eller avvisning, eller om förutsättningarna i övrigt inte längre skulle vara uppfyllda.

Undantaget från kravet på arbetstillstånd följer direkt av bestämmelsen i utlänningsförordningen. Om förutsättningarna är uppfyllda utfärdar Migrationsverket ett bevis om att en asylsökande är undantagen. Beviset framgår genom avläsning av en digital QR-kod på den asylsökandes LMA-kort. Arbetsgivare som anställer asylsökande har ansvar för att kontrollera om de har rätt att arbeta i Sverige.

Utredningens förslag innebär att asylsökande som huvudregel ska bo på asylboende för att kunna undantas från kravet på arbetstillstånd. Boende på asylboende ska således vara en ytterligare förutsättning utöver de som gäller enligt 5 kap. 4 § utlänningsförordningen för att en asylsökande ska omfattas av undantaget. Skälen för förslaget framgår av avsnitt 4.1.4.

Utredningen föreslår att detta regleras genom en ny bestämmelse i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Av bestämmelsen ska framgå att undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd endast gäller för asylsökande som uppfyller villkoren för bistånd enligt den föreslagna 8 § i lagen om mottagande av asylsökande m.fl., det vill säga asylsökande som bor på asylboende, alternativt bor tillsammans med nära familjemedlemmar eller har synnerliga skäl för att inte bo på asylboende. Bestämmelsen placeras i 6 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl., då den nuvarande bestämmelsen i paragrafen tas bort (se avsnitt 5.5).

Anledningen till att det nya villkoret förs in i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och inte i utlänningsförordningen är att det bedöms ha sådan betydelse för den enskilde att det bör regleras i lag. Det skulle dessutom vara märkligt om ett sådant villkor inte framgick av den lag som reglerar mottagandet av asylsökande. För tydlighetens skull bör dock en upplysning om bestämmelsen tas in i utlänningsförordningen.

Senare i betänkandet, i kapitel 5, föreslår utredningen att en ytterligare förutsättning för att omfattas av undantaget från kravet på arbetstillstånd ska vara att den asylsökande har genomfört samhällsintroduktionen.

Bedömningen av om bevis ska utfärdas om undantag från kravet på arbetstillstånd

När Migrationsverket tar ställning till om bevis om undantag från kravet på arbetstillstånd ska utfärdas för en asylsökande ska myndigheten således bedöma dels om förutsättningarna är uppfyllda enligt 5 kap. 4 § utlänningsförordningen, dels om den asylsökande uppfyller villkoren för bistånd enligt 8 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Som framgår senare i betänkandet ska beviset inte utfärdas förrän den asylsökande har uppfyllt sin skyldighet att delta i samhällsintroduktionen.

Bedömningen av om den asylsökande uppfyller villkoren för bistånd enligt 8 § bör kunna vara av mer summariskt slag, om inte omständigheterna föranleder en mer djupgående utredning. Som utgångspunkt bör det vara tillräckligt att Migrationsverket kontrollerar om något beslut om dagersättning eller särskilt bidrag har fattats med stöd av bestämmelsen. Om den asylsökande inte har dagersättning av andra skäl, till exempel för att han eller hon har tillgångar, kan det bli nödvändigt att kontrollera om den asylsökande bor på asylboende. Migrationsverket bör då kunna utgå från uppgiften om boendet i myndighetens datasystem.

Den föreslagna bestämmelsen innebär alltså att en asylsökande kan omfattas av undantaget från skyldigheten att ha arbetstillstånd så länge han eller hon uppfyller villkoren för bistånd enligt 8 §. Undantaget från skyldigheten att ha arbetstillstånd gäller således inte längre om en asylsökande flyttar från ett asylboende (såvida den asylsökande inte bor tillsammans med nära familjemedlemmar eller det föreligger synnerliga skäl, mer om detta nedan). I sådana situationer ska Migrationsverket ta bort den asylsökandes bevis om undantag och informera denne om att han eller hon inte längre har rätt att arbeta. Det ska då också framgå att den asylsökande inte omfattas av undantaget från skyldigheten att ha arbetstillstånd när QR-koden på den asylsökandes LMA-kort läses av.

Om en asylsökande som har upphört att omfattas av undantaget från skyldigheten att ha arbetstillstånd åter uppfyller villkoren för dagersättning och särskilt bidrag i 8 § ska Migrationsverket på nytt ta ställning till om bevis ska utfärdas.

Konsekvenser av att arbeta utan undantag från kravet på arbetstillstånd

Asylsökande som inte omfattas av undantaget från kravet på arbetstillstånd har normalt inte rätt att arbeta i Sverige. Det är straffbart att arbeta i Sverige utan att ha rätt till det (20 kap. 3 § utlänningslagen). Det är även straffbart att ha någon anställd som inte har rätt att arbeta i landet (20 kap. 5 § utlänningslagen).

Den föreslagna regleringen innebär att asylsökande i högre utsträckning än vad som har varit fallet tidigare kan komma att växla mellan att omfattas av ett undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd och att inte omfattas av ett sådant undantag. Arbetsgivare som anställer en utlänning är skyldiga att kontrollera att denne har arbetstillstånd eller undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd innan anställningen påbörjas (6 kap. 13 a § utlänningsförordningen). Det finns således ingen skyldighet att löpande kontrollera att rätten kvarstår under tiden som anställningen pågår. Detta bör ha betydelse vid bedömningen av om en arbetsgivare har agerat uppsåtligt eller oaktsamt och således gjort sig skyldig till brott.

Det ligger inte inom utredningens uppdrag att föreslå ändringar i de bestämmelser som rör arbetsgivares kontrollskyldighet.

4.4.2 Undantag från villkoret i enskilda fall

Utredningens förslag: Villkoret att asylsökande ska bo på asylboende för att omfattas av undantaget från kravet på arbetstillstånd ska inte gälla asylsökande som bor tillsammans med nära familjemedlemmar eller som har synnerliga skäl för att inte bo på asylboende. Bedömningen ska göras på samma sätt som när det gäller bestämmelsen om boende på asylboende som villkor för dagersättning och särskilt bidrag. Detta följer av den föreslagna utformningen av 6 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Utredningen föreslår alltså att undantaget från kravet på arbetstillstånd endast ska gälla asylsökande som uppfyller villkoren för bistånd i den föreslagna 8 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Som redogjorts för ovan innebär detta att asylsökande, som utgångspunkt, ska bo på asylboende för att omfattas av undantaget från kravet på arbetstillstånd. Vidare innebär den föreslagna utformningen att asylsökande som ordnar boende på egen hand men som ändå har rätt till bistånd, på grund av att de bor tillsammans med nära familjemedlemmar eller har synnerliga skäl för att inte bo på asylboende, ska kunna omfattas av undantaget från kravet på arbetstillstånd. Sådana asylsökande kommer således att kunna ordna boende på egen hand utan att det påverkar deras möjligheter att få dag ersättning och särskilt bidrag eller att arbeta.

Utredningen bedömer att det är lämpligt att det finns ett sådant undantag från villkoret om boende på asylboende för att kunna omfattas av undantaget från kravet på arbetstillstånd, och att det alltså bör vara samma undantag som gäller för bestämmelsen om boende på asylboende som villkor för dag ersättning och särskilt bidrag. På så sätt blir det tydligt att det endast är asylsökande som har starka och beaktansvärda skäl att inte bo på asylboende som har rätt till förmånerna. Prövningen av om en asylsökande bor tillsammans med nära familjemedlemmar eller har synnerliga skäl för att inte bo på asylboende ska göras på samma sätt som när det gäller dag ersättning och särskilt bidrag.

4.4.3 Förslaget är förenligt med internationell rätt

Enligt mottagandedirektivet, artikel 15.1, ska medlemsstaterna se till att asylsökande har tillträde till arbetsmarknaden senast nio månader efter att asylansökan har lämnats in, om ett beslut inte har fattats i första instans och förseningen inte beror på den asylsökande. Enligt artikel 15.2 ska medlemsstaterna, i enlighet med nationell rätt, besluta på vilka villkor sökanden kan beviljas tillträde till arbetsmarknaden, samtidigt som det säkerställs att sökanden får faktiskt tillträde till arbetsmarknaden. Som tidigare redovisats innebär direktivet också att medlemsstaterna av arbetsmarknadspolitiska skäl får prioritera andra grupper än asylsökande och att tillträde till arbetsmark-

naden som utgångspunkt inte får upphävas under ett överklagandeförfarande.

EU-rätten ger begränsat med vägledning kring hur bestämmelserna i artikel 15 ska förstås. EU-domstolen har endast tillämpat artikeln i en dom, meddelad den 14 januari 2021, i de förenade målen C-322/19 och C-385/19 (ECLI:EU:C:2021:11). Domen avsåg frågan om tillträde till arbetsmarknaden kan nekas en asylsökande som har fått ett beslut om överföring till en annan medlemsstat enligt Dublinförordningen. Frågan besvarades nekande. I domskälen framhöll EU-domstolen att möjligheten att arbeta och försörja sig bidrar till att sökande kan behålla sin värdighet, bland annat med hänsyn till att det ger möjlighet att förfoga över en bostad utanför mottagningsstrukturer. Att hindra en sökande från att få tillträde till arbetsmarknaden skulle därför enligt domstolen strida mot direktivets syften att fastställa värdiga levnadsvillkor för alla asylsökande och att hjälpa asylsökande att bli självförsörjande.

EU-domstolens uttalanden måste enligt utredningens uppfattning förstås mot bakgrund av frågan i målet, det vill säga om en viss grupp asylsökande helt kan uteslutas från rätten att arbeta. Uttalandena bör därför inte anses innebära några begränsningar i de villkor som medlemsstaterna enligt direktivet ska fastställa för att asylsökande ska få tillträde till arbetsmarknaden. Det är också en rimlig slutsats i ljuset av övriga bestämmelser i direktivet, som medger att de materiella mottagningsvillkoren villkoras av att den asylsökande bor på ett asylboende, och även att rörelsefriheten begränsas till bostadsorten.

Den svenska regleringen om att asylsökande kan få undantag från kravet på arbetstillstånd direkt efter ankomsten till Sverige är mer generös än vad mottagandedirektivet kräver. Utredningens förslag innebär att alla asylsökande som bor på asylboende kommer att ha rätt att arbeta under asyltiden under samma förutsättningar som gäller i dag. Eftersom en asylsökande alltid har rätt att flytta till ett asylboende innebär förslaget inte att någon hindras från att tillträda arbetsmarknaden. Som tidigare redovisats bör boende på asylboende inte heller innebära att de faktiska möjligheterna att arbeta begränsas. Utredningens bedömning är således att förslaget är förenligt med mottagandedirektivet. Av samma skäl bedöms förslaget också vara förenligt med kommissionens förslag till reviderat mottagandedirektiv.

Övriga internationella rättsakter bedöms inte innebära några begränsningar när det gäller villkor för asylsökandes rätt att tillträda arbetsmarknaden. Det kan i detta sammanhang framhållas att Genèvekonventionens bestämmelser om arbete endast är tillämpliga för personer som har beviljats flyktingstatus. Detsamma gäller rätten att tillträda arbetsmarknaden enligt skyddsgrundsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning)).

4.5 Undantag från villkoren i särskilda situationer

Utredningens förslag: Regeringen ska kunna meddela föreskrifter om undantag från reglerna om boende på asylboende som villkor för dagersättning, särskilt bidrag och undantag från kravet på arbetstillstånd. Detta ska regleras genom en bestämmelse i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. som anger att regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, kan meddela föreskrifter om undantag från de föreslagna bestämmelserna i 6 och 8 §§. Sådana föreskrifter kan meddelas om tillströmningen av asylsökande har varit eller kan förväntas bli särskilt omfattande och det bedöms vara nödvändigt för att tillgodose behovet av platser på asylboenden, samt när massflyktsdirektivet har aktiverats. Föreskrifterna ska vara tidsbegränsade.

4.5.1 Skälen för utredningens förslag

Utredningens förslag om att asylsökande och personer som omfattas av massflyktsdirektivet ska bo på asylboende för att få förmaner innebär att fler kommer att bo på asylboenden än vad som har varit fallet tidigare. Det kan få till följd att det blir svårt att ordna platser på boenden till alla om tillströmningen av asylsökande eller personer som omfattas av massflyktsdirektivet skulle öka. Samtidigt visar erfarenheterna att tillströmningen oförutsett kan öka både

plötsligt och drastiskt. Utredningen föreslår därför att det ska finnas möjlighet att tillfälligt ändra reglerna så att asylsökande och personer som omfattas av massflyktsdirektivet kan flytta till eget boende utan att det påverkar deras förmåner. Denna möjlighet ska kunna fungera som en ventil för situationer då bristen på platser på boenden är akut.

Vid en hög tillströmning kan det bli svårt att ordna plats på asylboende till alla

Vid utformningen av regler som styr boendet för asylsökande och personer som omfattas av massflyktsdirektivet bör hänsyn tas till att antalet som kommer till Sverige plötsligt kan öka dramatiskt. Flyktingströmmarna påverkas av händelser i omvärlden som i många fall inte går att förutse och det är därför förenat med stora svårigheter att uppskatta hur många som kommer att komma till Sverige framöver. När tillströmningen plötsligt ökar kan det innebära stora utmaningar att på kort tid ordna boenden för att alla som kommer ska få den logi de har rätt till. Det gäller både akuta boendelösningar för att de som precis har anlänt ska ha någonstans att sova under natten och mer långsiktiga boenden.

Utredningens förslag på åtgärder för att fler ska bo på asylboende skulle i en sådan situation innebära att andelen som behöver plats på asylboende är högre än vad den varit vid liknande situationer tidigare. Även om Migrationsverket givetvis ska ha en beredskap för variationer i mottagandet är det inte realistiskt att förvänta sig att myndigheten ska kunna ordna tillräckligt med boendeplatser i alla tänkbara situationer.

Hösten 2015 utgör ett exempel på hur tillströmningen av asylsökande oförutsett kan öka extremt. Under september, oktober och november kom det över 100 000 asylsökande till Sverige. Mellan september och december fördubblades även antalet personer som bodde på Migrationsverkets boenden, från drygt 50 000 till drygt 100 000 (se till exempel SOU 2017:12 s. 137). Tillfälliga boendelösningar såsom tält och sovsalar användes i stor utsträckning. Det var också ett stort antal privatpersoner och andra aktörer som bistod med sovplatser. Totalt bodde cirka 44 procent av alla asylsökande någon annanstans än på Migrationsverkets boenden. Trots det kunde Migrationsverket under en kortare period inte erbjuda boende till alla asylsökande som behövde det.

Enligt utredningens uppfattning kan det inte uteslutas att det kan uppstå situationer då tillströmningen till Sverige ökar på ett liknande sätt som under hösten 2015. Migrationsverket har dessutom avvecklat en stor del av sitt boendebestånd till följd av ett minskat mottagande och en plötslig ökning kan därför snabbt leda till att boendesituationen blir ansträngd. Det behöver således inte komma lika många som under hösten 2015 för att boendesituationen snabbt ska bli akut. Detta har inte minst visat sig under vårens tillströmning av personer som omfattas av massflyktsdirektivet till följd av Rysslands invasion av Ukraina.

När boendesituationen är akut bör alla boendelösningar kunna tas tillvara

När tillströmningen av asylsökande eller personer som omfattas av massflyktsdirektivet är så hög att boendesituationen blir akut bör alla tänkbara boendelösningar kunna tas tillvara. I tidigare perioder med hög tillströmning har det till exempel funnits en stor vilja bland privatpersoner och organisationer att hjälpa människor på flykt genom att bistå med sovplatser. Dessa sovplatser har sannolikt utgjort ett viktigt bidrag till mottagandet. Om det återigen skulle uppstå en situation där Migrationsverket har svårt att ordna tillräckligt med boendeplatser, bör sådana privata initiativ kunna välkomnas i stället för att motarbetas. Detsamma gäller initiativ från släktingar, vänner och bekanta. Det behöver således i sådana situationer finnas möjlighet att låta asylsökande och personer som omfattas av massflyktsdirektivet bo på andra ställen än på asylboenden, utan att det innebär att de förlorar sina förmåner.

När boendesituationen är akut kan alla asylboenden inte heller hålla samma standard som annars. För att snabbt kunna ordna boenden kan regeringen då meddela föreskrifter om undantag från flera krav i plan- och bygglagen (16 kap. 13 a § plan- och bygglagen [2010:900]). Detta innebär att tillfälliga boendelösningar kan användas, såsom till exempel tält, idrottshallar och lagerlokaler. Även sådana boenden utgör då asylboenden. Det kan ifrågasättas om det är lämpligt att kräva att någon ska bo i ett sådant boende, som inte uppfyller grundläggande villkor för bostäder, för att få förmåner. I stället kan det anses skäligt att de då får valmöjligheten att bo någon annanstans, till exempel hos släktingar eller vänner. Att bo i exempelvis

tält eller idrottshallar kan ändå inte anses medföra sådana fördelar som det normalt innebär att bo på asylboende.

Sammanfattningsvis anser utredningen alltså att de föreslagna reglerna om att asylsökande och personer som omfattas av massflyktsdirektivet ska bo på asylboende för att få förmåner riskerar att leda till negativa konsekvenser både för Migrationsverket, de enskilda och för samhället i stort om det inte finns möjlighet att göra undantag från dessa i vissa situationer.

4.5.2 Regeringen ska kunna meddela föreskrifter om undantag från villkoren

Utredningen anser således att det bör finnas möjlighet att åsidosätta reglerna om boende på asylboende som villkor för dagersättning, särskilt bidrag och undantag från kravet på arbetstillstånd. Eftersom tillströmningen av asylsökande och personer som omfattas av massflyktsdirektivet kan öka oförutsett och drastiskt behöver ett sådant beslut kunna fattas förhållandevis snabbt. Det bör därför inte krävas en lagändring. I stället bör beslutet kunna fattas av regeringen.

Genom lagen om mottagande av asylsökande m.fl. har riksdagen meddelat föreskrifter inom områden som till viss del faller under regeringens normgivningskompetens. För att regeringen ska ha möjlighet att meddela föreskrifter som avviker från lagens bestämmelser krävs således att regeringen uttryckligen ges en sådan rätt.

Utredningen föreslår därför att en upplysningsbestämmelse förs in i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Bestämmelsen innebär att regeringen kan meddela föreskrifter om undantag från de föreslagna bestämmelserna i 8 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl., om att asylsökande och personer som omfattas av massflyktsdirektivet ska bo på asylboende för att få dagersättning och särskilt bidrag, och 6 § första stycket 2 samma lag om att asylsökande ska uppfylla villkoren för bistånd enligt 8 § för att kunna omfattas av undantaget från kravet på arbetstillstånd.

Regeringen har inom sitt område även möjlighet att delegera rätten att meddela föreskrifter till en myndighet. För tydlighetens skull bör det framgå uttryckligen av upplysningsbestämmelsen.

Förutsättningar för att föreskrifter om undantag ska kunna meddelas

Om regeringen meddelar föreskrifter om undantag från reglerna och det således blir möjligt att ordna boende på egen hand med bibehållna förmåner kan det emellertid leda till negativa konsekvenser för samhället. Som utredningen tidigare har framhållit har det faktum att ett stort antal asylsökande har valt att bo i eget boende bidragit till bland annat utanförskap, undermåliga boendeförhållanden och sämre förutsättningar för både återvändande och integration. Risken för sådana effekter kan dessutom anses vara särskilt påtaglig när Sverige tar emot ett stort antal personer på kort tid. Utredningens förslag innebär också att begränsningen av möjligheten till eget boende i vissa områden med socioekonomiska utmaningar inte längre kommer att finnas kvar i lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Regeringens möjlighet att meddela föreskrifter om undantag bör mot denna bakgrund endast gälla i extraordinära situationer. Utgångspunkten bör vara att möjligheten att göra undantag från reglerna ska fungera som en ventil när boendesituationen inte kan lösas på annat sätt. Utredningen föreslår att föreskrifter ska kunna meddelas om tillströmningen av asylsökande har varit eller kan förväntas bli särskilt omfattande och det bedöms vara nödvändigt för att tillgodose behovet av platser på asylboenden. Föreskrifter ska även kunna meddelas när massflyktsdirektivet har aktiverats. På detta sätt skapas en behövlig flexibilitet i regelverket och en beredskap för extraordinära situationer.

Tillströmningen av asylsökande är särskilt omfattande och undantag nödvändiga för att tillgodose behovet av boendeplatser

För att regeringen ska kunna meddela föreskrifter om undantag ska det alltså krävas att tillströmningen av asylsökande är av en viss omfattning. Det skulle dock inte vara lämpligt att ange ett visst antal, eftersom det behöver kunna sättas i relation till hur tillströmningen har varit under mer normala förhållanden.

Som tidigare nämnts innehåller plan- och bygglagen en bestämmelse som ger regeringen möjlighet att meddela föreskrifter om undantag från vissa av lagens krav i situationer med hög flyktingtillströmning. I den bestämmelsen uttrycks detta så att tillström-

ningen av asylsökande har varit eller kan väntas bli särskilt omfattande. Bestämmelsen i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. om när undantagsföreskrifter ska kunna meddelas bör lämpligen uttryckas på samma sätt. Detta innebär att antalet asylsökande som kommer till Sverige ska avvika väsentligt från normala nivåer. Vad som utgör normala nivåer kommer att variera över tid. Viss ledning bör kunna dras från statistik som visar utvecklingen under de föregående decennierna (prop. 2016/17:195 s. 13 f.).

Även när tillströmningen av asylsökande är särskilt omfattande ska emellertid utgångspunkten vara att asylsökande så långt som möjligt ska bo på asylboende. Avsikten är att möjligheten att göra undantag och tillåta att asylsökande ordnar boende på egen hand med bibehållna förmåner ska fungera som en sista åtgärd eller en ventil när det inte finns något annat sätt att lösa boendesituationen. En ytterligare förutsättning för att föreskrifter ska kunna meddelas ska därför vara att det bedöms vara nödvändigt för att behovet av platser på asylboenden ska kunna tillgodoses. Det innebär att en bedömning ska göras av Migrationsverkets möjligheter att ordna plats på asylboende till alla som kommer till Sverige. Om det inte bedöms vara möjligt att ordna boende till alla ska föreskrifter kunna meddelas.

I situationer med en omfattande tillströmning av asylsökande lär det i de flesta fall bli nödvändigt att även använda tillfälliga boendelösningar, såsom tält eller sovplatser i lokaler. Sådana boendelösningar bör ofta vara det enda realistiska alternativet för att snabbt kunna ordna ett större antal boendeplatser till en försvarbar kostnad. När boendesituationen är sådan att tillfälliga boendelösningar behöver användas bör det dock också vara möjligt att meddela undantagsföreskrifter. Som utgångspunkt kan det inte anses rimligt att asylsökande som erbjuds plats på ett sådant boende och i stället har möjlighet att ordna boende på egen hand, till exempel hos släktingar eller vänner, inte ska kunna göra det utan att förlora sina förmåner. Föreskrifter om undantag ska således även kunna meddelas om asylboenden behöver användas som har kunnat tas i anspråk med stöd av undantagsföreskrifter meddelade enligt plan- och bygglagen.

Bestämmelsen innebär även att andra åtgärder för att lösa boendesituationen ska ha övervägts innan föreskrifter om undantag kan meddelas.

Massflyktsdirektivet har aktiverats

Vidare bedömer utredningen, som tidigare framhållits, att de regler som rör boende för personer som omfattas av massflyktsdirektivet bör utformas med hänsyn till att framtida massflyktssituationer kan utvecklas på vitt skilda sätt. Även när massflyktsdirektivet är aktiverat kan det uppstå situationer då mottagandet av personer som omfattas av direktivet är så omfattande att det blir svårt att ordna boende till alla. Det skulle emellertid även kunna framstå som olämpligt att begränsa möjligheten att ordna boende på egen hand av andra skäl, till exempel om de tidsbegränsade uppehållstillstånden kommer att gälla under lång tid. Utredningen föreslår därför att regeringen även ska kunna meddela föreskrifter om undantag när massflyktsdirektivet är aktiverat, utan att några ytterligare förutsättningar behöver vara uppfyllda. Det ger möjlighet att snabbt kunna fatta beslut och anpassa regelverket efter den extraordinära händelse som en massflyktssituation är.

Utformningen av de föreskrifter som meddelas

Föreskrifter om undantag ska således kunna meddelas när tillströmningen av asylsökande har varit eller kan väntas bli särskilt omfattande och det bedöms vara nödvändigt för att tillgodose behovet av platser på asylboenden, samt när massflyktsdirektivet är aktiverat. Syftet är att undantagen ska kunna bidra till en lättnad i boendsituationen genom att ett antal personer väljer att ordna boende på egen hand och således frigör plats på asylboenden. De som väljer att ordna boende på egen hand kommer även i en sådan situation att ha kvar sin rätt att tilldelas en plats på ett asylboende.

Föreskrifter som meddelas med stöd av bestämmelsen bör vara tidsbegränsade. För att motverka långsiktiga negativa konsekvenser som kan följa av att ett stort antal personer ordnar boende på egen hand bör föreskrifterna inte gälla längre än vad som är absolut nödvändigt. Det skulle dock inte vara lämpligt att ange någon särskild tidsgräns i lagtexten, eftersom en bedömning måste kunna göras utifrån de aktuella omständigheterna. Utgångspunkten bör dock vara att föreskrifterna inte ska gälla längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till boendsituationen.

I övrigt innebär den föreslagna bestämmelsen inga begränsningar när det gäller hur föreskrifterna om undantag ska utformas. Regeringen får således ta ställning till det om och när det blir aktuellt. Förslaget hindrar således inte att möjligheten att ordna boende på egen hand begränsas om det anses lämpligt, till exempel så att möjligheten bara gäller för asylsökande som har genomfört den muntliga asylutredningen eller för personer som omfattas av massflyktsdirektivet. Eftersom situationer med hög flyktingstillströmning kan utvecklas på olika sätt är det lämpligast att sådana överväganden kan göras med hänsyn till de aktuella omständigheterna.

I samband med att föreskrifterna meddelas behöver regeringen också ta ställning till om det behövs särskilda övergångsbestämmelser. I de flesta fall borde det vara mest lämpligt att låta de personer som har valt att ordna boende på egen hand med stöd av undantaget bo kvar i sitt boende även efter att föreskrifterna har slutat gälla.

Innan regeringen meddelar föreskrifter ska behövliga yttranden inhämtas från myndigheter, kommuner, sammanslutningar och enskilda. Detta regleras i 7 kap. 2 § regeringsformen. Givetvis bör beslutet även föregås av noggranna överväganden där fördelar med att tillfälligt låta asylsökande ordna boende på egen hand vägs mot de nackdelar det kan komma att medföra.

Förslaget i förhållande till utredningens kommande överväganden

Utredningen kommer även i sitt andra deluppdrag att analysera om och hur regelverket för mottagande av asylsökande bör anpassas för att förbättra möjligheterna att tillhandahålla insatser vid extraordinära situationer i flyktingmottagandet. Bland annat ska utredningen bedöma om det bör finnas en lagstadgad möjlighet eller skyldighet för kommuner eller regioner att bistå staten med tillfälliga boenden eller andra liknande insatser. Dessa överväganden kommer att redovisas i utredningens slutbetänkande. Det förslag som utredningen nu presenterar om att regeringen ska kunna meddela undantag från reglerna om boende på asylboende som villkor för dagersättning, särskilt bidrag och undantag från kravet på arbetstillstånd bör kunna utgöra ett lämpligt komplement till de förslag som lämnas i slutbetänkandet.

4.6 Kontroll av asylsökande på asylboende

Detta avsnitt handlar om åtgärder för att kunna kontrollera om en asylsökande eller person som omfattas av massflyktsdirektivet befinner sig på sitt boende. Utredningen föreslår att Migrationsverket och kommuner som ordnar boende ska få en lagreglerad rätt att under vissa förutsättningar bereda sig tillträde till boendetrymmen på asylboenden och att undersöka förvaringsutrymmen i vissa fall.

4.6.1 En lagreglerad rätt att kontrollera boendetrymmen och förvaringsställen på asylboenden

Utredningens förslag: Migrationsverkets rätt att bereda sig tillträde till en asylsökandes boendetrymme ska regleras i lag. En bestämmelse om detta ska föras in i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Av bestämmelsen ska framgå att Migrationsverket har rätt att bereda sig tillträde till asylsökandes boendetrymme när det behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra sina uppdrag. Migrationsverket ska också kunna undersöka slutna förvaringsställen när det är nödvändigt för att ta ställning till om en asylsökande bor på asylboendet.

Skälen för utredningens förslag

Som framgått av tidigare avsnitt ska Migrationsverket fatta beslut om att dagersättningen ska upphöra när en asylsökande inte längre bor på asylboendet. För att Migrationsverket ska kunna ta ställning till om en asylsökande har flyttat behöver personalen ha möjlighet att bereda sig tillträde till den asylsökandes rum. Migrationsverkets personal ska således kunna gå in i ett rum eller i en lägenhet för att kontrollera om den asylsökande är där eller om dennes tillhörigheter är kvar.

Migrationsverket anser sig i dag ha rätt att i vissa syften tillträda asylsökandes boendetrymmen, med undantag för den privata sfären som består av sängen och skåpet för privata tillhörigheter. Syftet kan bland annat vara att kontrollera om någon befinner sig där eller har avvikit. Enligt uppgifter från Migrationsverket finns det emellertid viss

osäkerhet kring vad som gäller och hur det förhåller sig till det skydd mot husrannsakan och liknande intrång som regeringsformen ger.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att Migrationsverkets rätt att under vissa förutsättningar bereda sig tillträde till en asylsökandes boendetrymme bör regleras i lag. Under vissa förutsättningar bör Migrationsverket också ha rätt att undersöka ett slutet förvaringsutrymme som en asylsökande disponerar på ett asylboende. Utredningen föreslår att detta ska regleras genom en ny bestämmelse i lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Den föreslagna bestämmelsen innebär inte att Migrationsverket får ett uttryckligt uppdrag att genomföra kontroller på asylboenden. Om, när och hur sådana kontroller ska genomföras får avgöras av myndigheten med hänsyn till behov och tillgängliga resurser. Avsikten är således att ge Migrationsverket de rättsliga möjligheterna att genomföra kontroller när det bedöms vara lämpligt. Det är dessutom viktigt att de asylsökande känner till att det finns möjlighet att genomföra kontroller och att det leder till konsekvenser att flytta från ett asylboende.

Migrationsverket ska ha rätt att tillträda boendetrymmen när det behövs för att fullgöra myndighetens uppdrag

Utredningen anser att det är en rimlig utgångspunkt att Migrationsverket ska kunna fullgöra de uppdrag som myndigheten har fått. Uppdragen kräver emellanåt att Migrationsverket får tillträde till asylsökandes boendetrymmen. Det kan till exempel vara för att kontrollera om en asylsökande är där eller för att säkerställa att boendet uppfyller gällande krav.

Migrationsverkets uppdrag omfattar flera olika frågor som rör asylsökande. Det skulle inte vara gångbart att i lagen ange alla situationer då myndighetens personal kan behöva tillträda en asylsökandes boendetrymme. Utredningen föreslår därför att Migrationsverket ska få rätt att bereda sig tillträde till asylsökandes boendetrymme när det behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra sina uppdrag. Det gäller både uppdrag enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och uppdrag enligt andra författningar eller exempelvis regeringsbeslut. Den föreslagna regleringen innebär att Migrationsverkets syfte med att tillträda boendetrymmet ska rymmas inom upp-

draget. Det ska också finnas ett behov av att tillträda boendetrymmet för att det ska kunna fullgöras.

Enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ansvarar Migrationsverket bland annat för tilldelning av boendeplatser, driften av asylboenden och för bistånd. Detta innebär att det regelmässigt får anses finnas behov av att tillträda boendetrymmen i syfte att kontrollera om en asylsökande är där eller för att kunna avgöra om någon har flyttat därifrån. Det bör även regelmässigt finnas behov av att till exempel kontrollera att fastigheten uppfyller de krav som följer av exempelvis miljö- och hälsoregler och brandskyddsregler, liksom för att undersöka fastighetens skick och förekomsten av skador.

Migrationsverket bör även kunna tillträda boendetrymmen för att få kontakt med en asylsökande eller delge handlingar. Däremot faller det inte inom Migrationsverkets ansvarsområde att exempelvis utreda om en asylsökande har begått ett brott. Det gäller även om det rör sig om brott enligt utlänningslagen. Vid sådana misstankar får i stället polismyndigheten kontaktas (se även JO 1994/95 s. 214). Detsamma gäller om något anträffas som kan bli föremål för beslag eller förverkande.

Bestämmelsen omfattar alla asylboenden och gäller således både för rum i kollektiva boenden och för enskilda lägenheter. Vad som utgör den asylsökandes boendetrymme får bedömas utifrån omständigheterna kring boendet. Gemensamma utrymmen som kök, badrum och vardagsrum som den asylsökande delar med andra asylsökande utgör normalt sett inte ett boendetrymme och kan således tillträdas av Migrationsverket utan begränsning av den föreslagna bestämmelsen.

Migrationsverket kan givetvis även ha rätt att tillträda boendetrymmen enligt andra rättsregler. Till exempel kan och bör myndigheten tillträda boendetrymmen vid misstanke om att någon far illa, liksom i andra nödsituationer. Det följer av bestämmelserna i 24 kap. brottsbalken att en handling inte utgör brott om den begås i nöd eller nödvärn.

Migrationsverket ska ha rätt att undersöka förvaringsställen när det är nödvändigt för att avgöra om någon bor på boendet

Den föreslagna bestämmelsen om att Migrationsverket har rätt att tillträda boendetrymmen innebär att personalen kan gå in i den asylsökandes rum utan dennes samtycke. Det kan dock tänkas uppkomma situationer då det inte är tillräckligt för att kunna avgöra om en asylsökande har flyttat från asylboendet. Det kan då även finnas behov av att undersöka den asylsökandes utrymmen för förvaring för att kontrollera om den asylsökandes tillhörigheter är kvar. Utredningen föreslår därför att Migrationsverket under vissa förutsättningar även ska kunna undersöka slutna förvaringsställen som den asylsökande disponerar på ett asylboende. En sådan undersökning ska kunna göras när det är nödvändigt för att ta ställning till om den asylsökande bor på asylboendet i enlighet med den föreslagna bestämmelsen i 8 § om att asylsökande ska bo på asylboendet för att få dagersättning och särskilt bidrag. Kravet på att det ska vara nödvändigt att undersöka ett förvaringsställe för att kontrollera om en asylsökande bor på asylboendet innebär att mindre ingripande åtgärder ska vidtas i första hand. En undersökning får således bara göras när det finns en misstanke om att den asylsökande har flyttat och undersökningen är nödvändig för att misstanken ska kunna bekräftas. I övriga situationer har Migrationsverket inte rätt att undersöka slutna förvaringsställen som den asylsökande disponerar.

Begreppet slutet förvaringsställe har i detta sammanhang samma innebörd som i rättegångsbalken och avser i princip allt som kan stängas och som man kan förvara föremål i. På kollektiva asylboenden disponerar den asylsökande normalt över ett skåp för privata tillhörigheter. I mer enskilda asylboenden får en bedömning göras av vilka slutna förvaringsställen som en asylsökande kan anses disponera utifrån omständigheterna kring boendet. Slutna förvaringsställen som inte disponeras av en asylsökande, till exempel skåp med föremål som kan användas av flera, kan undersökas av Migrationsverket utan begränsning av den föreslagna bestämmelsen. Detsamma gäller om det står klart att en asylsökande har flyttat från boendet. I sådana fall kan den asylsökande inte längre anses disponera över utrymmen där.

Proportionalitet och hänsyn

När Migrationsverket bereder sig tillträde till ett boendetrymme eller undersöker ett slutet förvaringsställe ska proportionalitetsprincipen iakttas. Detta följer visserligen av 5 § tredje stycket förvaltningslagen, men bör för tydlighetens skull också anges uttryckligen i den föreslagna bestämmelsen i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Vidare bör det anges att Migrationsverket ska iaktta all den hänsyn som omständigheterna medger. Detta innebär bland annat att åtgärden ska vidtas med respekt för den asylsökande och med rimlig hänsyn till dennes integritet. Migrationsverkets personal bör knacka på dörren till boendetrymmet och ge den asylsökande tillfälle att bjuda in innan personalen bereder sig tillträde. Kontrollerna bör inte heller genomföras vid tidpunkter på dygnet då de skapar särskilda olägenheter, som till exempel på natten eller tidigt på morgonen, om det inte är nödvändigt. Om åtgärden rör barn ska Migrationsverket dessutom göra en barnkonsekvensanalys och beakta vad som bedöms vara barnets bästa.

4.6.2 Bestämmelsen ska även gälla kommuner som ordnar boende för personer som omfattas av massflyktsdirektivet

Utredningens förslag: Kommuner som ordnar boende för personer som ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd ska ha samma rätt som Migrationsverket att bereda sig tillträde till boendetrymmen och undersöka slutna förvaringsställen. Sådana kommuner ska därför omfattas av den föreslagna bestämmelsen om detta i lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

När det gäller personer som omfattas av massflyktsdirektivet kan Migrationsverket, i stället för att tilldela en boendeplats på myndighetens boenden, anvisa en kommun som ska ordna boendet (3 § LMA). De bestämmelser i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. som handlar om asylboenden gäller också sådana boenden som anordnas av en kommun (2 § tredje stycket LMA). Som framgått föreslår utredningen att bestämmelsen om boende på asylboende som

villkor för dagarsättning och särskilt bidrag även ska gälla personer som omfattas av massflyktsdirektivet. Detta innebär att det kan uppstå situationer då även kommuner behöver undersöka om någon har flyttat från boendet. Utredningen föreslår därför att kommuner som ordnar boenden för personer som omfattas av massflyktsdirektivet ska få bereda sig tillträde till ett boendetrymme på ett boende när det behövs för att kommunens uppdrag enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ska kunna fullgöras.

Kommuner som ordnar boende för personer som omfattas av massflyktsdirektivet ansvarar för driften av boendet. Det innebär att kommunen kan bereda sig tillträde till ett boendetrymme för att kontrollera om någon bor där eller har flyttat därifrån. Kommunen kan också bereda sig tillträde för att till exempel kontrollera rummets skick, brandskydd, förekomst av skador eller annat som är relaterat till driften av boendet.

Kommunerna ska också, på samma sätt som Migrationsverket, få undersöka ett slutet förvaringsställe som disponeras av en boende när det är nödvändigt för att avgöra om någon bor på boendet. Den information som framkommer vid undersökningen kan sedan förmedlas till Migrationsverket, som får ta ställning till om personen bor på asylboendet och således har rätt till bistånd i enlighet med den föreslagna 8 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Liksom Migrationsverket ska kommunerna iaktta proportionalitetsprincipen och visa hänsyn till de boendes integritet.

Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ger även Migrationsverket möjlighet att uppdra åt andra aktörer att driva asylboenden. Även kommuner kan använda sig av boenden som drivs av privata aktörer. Det kan anses tveksamt att ge privata aktörer rätt att bereda sig tillträde till boendetrymmen eller undersöka förvaringsutrymmen i situationer då åtgärden skulle kunna anses utgöra myndighetsutövning (se till exempel prop. 1993/94:94 s. 67 f.). Däremot bör det inte finnas något hinder mot att Migrationsverket respektive kommunerna vidtar sådana åtgärder på boenden som de ansvarar för, men som drivs på entreprenad.

Den föreslagna bestämmelsen innebär inte heller någon inskränkning i den rätt som andra aktörer kan ha att tillträda boendetrymmen även utan uttryckligt lagstöd. Även privata aktörer kan således bereda sig tillträde till boendetrymmen så länge det inte anses strida mot skyddet mot husrannsakan och liknande intrång i regerings-

formen. Det finns naturligtvis inte heller något hinder mot att tillträda boendetrymmen med den boendes samtycke.

4.6.3 Förslaget är förenligt med grundlag och internationell rätt

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot husrannsakan och liknande intrång. Skyddet kan begränsas enligt lag. Sådana begränsningar får enligt 2 kap. 21 § göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

De särskilda villkor som anges i 2 kap. 21 § för att skyddet ska kunna begränsas genom lag behöver inte vara uppfyllda om begränsningen endast tar sikte på utlänningar (2 kap. 20 § RF). Så är visserligen fallet med utredningens förslag. Utredningen bedömer emellertid att förslaget likväl uppfyller de villkor som framgår av bestämmelsen.

Enligt utredningens bedömning innebär varken Europakonventionen, barnkonventionen eller övriga relevanta internationella rättsakter några begränsningar utöver de som följer av regeringsformen när det gäller statens möjligheter att tillträda asylsökandes boendetrymmen. Frågan behandlas inte i mottagandedirektivet.

4.6.4 Kommuner som ordnar boende för personer som omfattas av massflyktsdirektivet ska kunna lämna uppgifter till Migrationsverket

Utredningens förslag: Kommuner som ordnar boende för personer som omfattas av massflyktsdirektivet ska lämna uppgifter till Migrationsverket om ändringar av boendeförhållanden och andra uppgifter som behövs för att Migrationsverket ska kunna bedöma rätten till bistånd. Detta ska regleras genom en ny be-

stämmelse om uppgiftsskyldighet i lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Migrationsverket har ansvar för bistånd även till personer som omfattas av massflyktsdirektivet och som bor på ett boende som ordnats av en kommun. För att reglerna om bistånd och villkoren för detta ska kunna tillämpas även i förhållande till dessa personer behöver Migrationsverket få viss information från kommunen. Det kan till exempel röra sig om information om att någon har flyttat från boendet, börjat arbeta eller gjort sig skyldig till misskötsamhet.

De uppgifter som Migrationsverket behöver från kommunerna kan skyddas av sekretess. Utredningen föreslår därför att det ska införas en uppgiftsskyldighet för kommunerna i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Det innebär att uppgifterna kan lämnas mellan kommunerna och Migrationsverket utan hinder av eventuell sekretess (10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]). Om sekretesskyddade uppgifter lämnas till Migrationsverket kommer de att omfattas av sekretess hos myndigheten. Bestämmelsen innebär däremot inte att kommunerna blir skyldiga att efterforska sådana uppgifter.

Uppgiftsskyldigheten föreslås gälla för kommuner som har anvisats enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. att ordna boende för personer som omfattas av massflyktsdirektivet. I bestämmelsen anges att kommunen ska lämna de uppgifter som behövs för att Migrationsverket ska kunna bedöma en utlännings rätt till bistånd enligt lagen, samt uppgifter om ändringar av utlännings boendeförhållanden. Eftersom det är Migrationsverket som ansvarar för biståndet är det angeläget att myndigheten får den information som behövs för att utbetalningar ska kunna genomföras korrekt. Det är vidare angeläget att regelverket om dagersättning i övrigt kan tillämpas och upprätthållas i förhållande till de som bor på ett boende som ordnats av en kommun, till exempel när det gäller nedsättning av dagersättning på grund av misskötsamhet. Dessutom är uppgifter om ändringar av boendeförhållanden nödvändiga för Migrationsverkets boendeplacering och planering.

4.7 Kontroll av asylsökande som inte bor på asylboende

Utredningens förslag: Asylsökande och personer som ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd och som inte bor på asylboende, ska vara skyldiga att underrätta Migrationsverket om sin bostadsadress. Om en vuxen asylsökande inte anger någon sådan adress eller om det kan antas att denne inte bor på adressen ska Migrationsverket kunna förutsätta att den asylsökande har återkallat sin asylansökan. Detta ska regleras i en ny bestämmelse i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. När en asylansökan återkallats kan Migrationsverket skriva av ärendet om uppehållstillstånd.

4.7.1 Skälen för utredningens förslag

De förslag som utredningen lämnar syftar till att det ska bli en självklar utgångspunkt att asylsökande bor på asylboende. Tanken är att det ska finnas en tydligt anvisad ordning för mottagandet som den asylsökande förväntas följa. Denna ordning innebär att den asylsökande bor på asylboende och deltar i samhällsintroduktionen, de inledande handläggningsåtgärderna och den muntliga asylutredningen som genomförs i anslutning till asylboendet. På asylboendet får den asylsökande den information som han eller hon behöver och en ömsesidig möjlighet till kontakt med Migrationsverket och andra aktörer från det svenska samhället. Det är också genom att bo på asylboendet som den asylsökande får del av sina förmåner och möjlighet att arbeta utan arbetstillstånd. På detta sätt skapas förutsättningar för ett ordnat och långsiktigt hållbart mottagande av asylsökande där samhället får kontroll över vilka som befinner sig i landet och kan säkerställa att de lever under godtagbara förhållanden.

Även om avsikten är att förslagen ska leda till att det blir självklart för de allra flesta asylsökande att bo på asylboende lär det finnas ett antal individer som väljer att inte göra det, trots de fördelar det innebär. Det är angeläget att det inte leder till att staten förlorar kontrollen.

Det finns i dag ingen möjlighet för Migrationsverket att kräva att få information om var en asylsökande bor. Asylsökande som har dagersättning är visserligen skyldiga att informera myndigheten om sin bostadsadress, men om någon inte gör det leder det bara till att dagersättningen upphör. För asylsökande som inte har dagersättning finns det ingen sådan skyldighet. Eftersom asylsökande inte heller folkbokförs innebär det att staten inte har någon kännedom om var asylsökande utan dagersättning bor. Det kan inte anses vara en lämplig ordning.

Migrationsverket behöver således få information om var asylsökande bor när de inte bor på asylboende. Ansvaret för att lämna sådan information bör ligga på de asylsökande. Det är ett rimligt krav att någon som söker asyl i Sverige ska underrätta myndigheterna om sin bostadsadress. Det är också rimligt att kräva att den adress som den asylsökande uppger avser en bostad och att den asylsökande faktiskt bor där.

Utredningen föreslår därför att asylsökande som ordnar boende på egen hand ska vara skyldiga att hålla Migrationsverket underrättat om sin bostadsadress. Om en asylsökande inte uppfyller sin skyldighet ska Migrationsverket kunna förutsätta att den asylsökande har återkallat sin ansökan om uppehållstillstånd. När någon väljer att stå utanför den anvisade ordningen för mottagande med boende på asylboende och dessutom inte heller informerar myndigheterna om sin bostadsadress är det en rimlig slutsats att personen inte längre har något intresse av att få sin asylansökan prövad. Migrationsverket kan då skriva av ärendet.

Förslaget innebär att ytterligare delar av asylprocedurdirektivet genomförs

Utredningens förslag möjliggörs av Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning), kallat asylprocedurdirektivet.

Asylprocedurdirektivet innehåller bestämmelser om hur en asylansökan ska prövas. Direktivet har genomförts i svensk rätt, men man har valt att inte införa flera av de bestämmelser som är frivilliga för medlemsstaterna. Utredningens förslag innebär att delar av två sådana bestämmelser, artikel 13.2.c och artikel 28.1.b, genomförs.

Artikel 13 innebär att medlemsstaterna kan kräva att asylsökande ska lämna information om sin bostadsadress och artikel 28 att medlemsstaterna under vissa förutsättningar får betrakta en asylansökan som återkallad. Bestämmelserna redovisas nedan under rubriken *förslaget är förenligt med internationell rätt*.

Förslaget bör kompletteras med åtgärder för att motverka att personer vistas i Sverige utan att ha rätt till det

När någons asylärende skrivs av har personen normalt inte längre rätt att vistas i Sverige. Förslaget om att asylansökan ska kunna betraktas som återkallad och ärendet skrivas av om någon inte underrettar Migrationsverket om sin bostadsadress kan därför komma att leda till att fler personer befinner sig i Sverige utan att ha rätt till det. Det är givetvis problematiskt, inte minst med hänsyn till att sådana personer ofta befinner sig i utsatta situationer utanför myndigheternas kontroll.

Denna problematik kan dock inte lösas genom att undvika att skriva av asylärenden. Att ansöka om asyl är förenat med flera rättigheter och förmåner, däribland rätten att vistas i Sverige. Det bör inte vara möjligt att åtnjuta den rätten utan att informera myndigheterna om var man bor. Dessutom är det angeläget att Migrationsverkets resurser kan läggas på det stora antal asylsökande som samarbetar med myndigheten för att få sina asylansökningar prövade inom rimlig tid.

Däremot bör andra åtgärder vidtas för att motverka de problem som följer av att personer vistas i Sverige utan att ha rätt till det. Det har nyligen tillsatts en särskild utredare som bland annat ska arbeta med sådana frågor (*Åtgärder för att stärka återvändandeverksamheten*, dir. 2022:91).

4.7.2 Asylsökande som inte bor på asylboende ska anses ha återkallat sin asylansökan om de inte anger sin bostadsadress

Utredningen föreslår alltså att asylsökande som inte bor på asylboende ska vara skyldiga att underrätta Migrationsverket om sin bostadsadress. Om en asylsökande inte gör det eller om det kan an-

tas att han eller hon inte bor på den angivna adressen ska Migrationsverket kunna förutsätta att den asylsökande har återkallat sin ansökan om uppehållstillstånd.

Utredningen föreslår att detta ska regleras i en ny bestämmelse i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Av bestämmelsens första stycke framgår att asylsökande som inte bor på asylboende ska hålla Migrationsverket underrättat om sin bostadsadress. I andra stycket anges att Migrationsverket får förutsätta att en asylsökande har återkallat sin ansökan om uppehållstillstånd om denne inte har underrättat myndigheten om någon bostadsadress eller om det kan antas att han eller hon inte bor på den adress som angetts. Skyldigheten bör endast omfatta vuxna asylsökande.

Bestämmelsen placeras under en ny rubrik som avser kontrollåtgärder. Under rubriken ska även bestämmelserna om polishandräckning och rätten att bereda sig tillträde till utrymmen på asylboenden placeras. Samtliga bestämmelser avser verktyg för att upprätthålla kontroll över asylsökandes boende och har sådant samband med varandra att de bör placeras tillsammans. På så sätt förmedlas också tydligt vilka kontrollåtgärder som finns. Den föreslagna bestämmelsen har vidare en sådan koppling till mottagandesystemet och asylsökandes boende att den bör placeras i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och inte i utlänningslagen. Däremot bör en upplysningsbestämmelse med hänvisning till bestämmelsen i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. tas in i utlänningslagen.

I förordningen om mottagande av asylsökande m.fl. finns en bestämmelse om att de som ansöker om eller får dagernsättning eller särskilt bidrag ska anmäla ändringar i fråga om inkomst och andra förhållanden som kan antas påverka rätten till eller storleken av biståndet (8 a § FMA). Denna skyldighet att anmäla ändrade förhållanden får anses ha uppfyllts om någon som flyttar från sitt asylboende informerar Migrationsverket om sin nya bostadsadress i enlighet med den föreslagna bestämmelsen.

Prövningen av om en asylansökan kan betraktas som återkallad

Den föreslagna bestämmelsen innebär alltså att asylsökande som inte bor på asylboende blir skyldiga att hålla Migrationsverket underrättat om sin bostadsadress. Det är således asylsökandes ansvar att

se till att Migrationsverket alltid har information om den adress som för närvarande är aktuell och att skyndsamt meddela myndigheten när bostadsadressen ändras. Om en asylsökande inte uppfyller sin skyldighet ska Migrationsverket kunna förutsätta att asylansökan har återkallats.

Detta innebär att Migrationsverket ska kunna förutsätta att asylansökan har återkallats om en asylsökande inte har lämnat några adressuppgifter alls. Det skulle till exempel kunna vara fallet om en asylsökande flyttar från ett asylboende utan att kontakta myndigheten.

Migrationsverket kan även förutsätta att asylansökan har återkallats om den asylsökande visserligen har lämnat en adressuppgift, men den adress som angetts inte är en bostadsadress. Den asylsökande kan således inte uppfylla sin skyldighet genom att till exempel ange Poste Restante eller en adress som avser en postbox eller en lokal.

Slutligen ska Migrationsverket kunna förutsätta att asylansökan har återkallats om det kan antas att en asylsökande inte bor på den bostadsadress som han eller hon har angett. Så kan vara fallet om en försändelse kommer i retur med motiveringen att adressaten är avflyttad eller om någon som har tagit emot försändelsen hör av sig och meddelar att den asylsökande inte bor där. Det kan också vara fallet om en försändelse visserligen kommer fram men Migrationsverket inte får efterfrågad respons från den asylsökande. I sådana situationer kan myndigheten skicka ett föreläggande med uppmaning att svara och information om att ärendet annars kan skrivas av. Under vissa förutsättningar bör Migrationsverket även kunna anta att en asylsökande inte bor på adressen även om den går till en bostad och den asylsökande kan kontaktas där. Det kan till exempel bli aktuellt om ett så stort antal personer är folkbokförda på den adress som angetts att det, med hänsyn till bostadens storlek, kan uteslutas att alla faktiskt bor där.

Om det framkommer att den asylsökandes underlåtenhet att underätta Migrationsverket om sin bostadsadress berodde på omständigheter som den asylsökande inte hade kontroll över ska Migrationsverket inte förutsätta att ansökan har återkallats (mer om detta nedan).

Beslut om avskrivning

Om Migrationsverket förutsätter att en asylsökande har återkallat sin asylansökan enligt den föreslagna bestämmelsen kan ärendet om uppehållstillstånd skrivas av. Detsamma gäller i andra situationer då en asylsökande återkallar sin ansökan. Migrationsverket har då ingen anledning att pröva ärendet i sak utan kan i stället skriva av det (se till exempel MIG 2017:14).

Innan Migrationsverket fattar ett beslut om avskrivning ska den asylsökande normalt få del av den information som ligger till grund för beslutet och möjlighet att yttra sig över den. Det följer av bestämmelsen om myndigheters skyldighet att kommunicera information i 25 § förvaltningslagen. Bestämmelsen kan dock enligt 4 § samma lag åsidosättas genom lag eller förordning.

Syftet med den föreslagna regleringen om att Migrationsverket ska kunna förutsätta att asylansökan har återkallats är att den asylsökande själv ska bära ansvaret för att hålla myndigheten underrättad om sin aktuella bostadsadress. Det kan därför bli kontraproduktivt om Migrationsverket ska behöva få tag i den asylsökande för att kommunicera information innan ett beslut fattas. Utredningen föreslår därför att ett undantag ska göras från förvaltningslagens bestämmelse om kommunicering. Bestämmelsen om undantag från skyldigheten att kommunicera uppgifterna placeras i förordningen om mottagande av asylsökande m.fl.

Undantaget från kommuniceringsskyldigheten ska gälla uppgifter som ligger till grund för Migrationsverkets bedömning att en asylansökan kan betraktas som återkallad enligt den föreslagna bestämmelsen. Det kan således röra sig om uppgifter om att den asylsökande har flyttat från boendet eller uppgifter som gör att det kan antas att den asylsökande inte bor på angiven adress. Undantaget innebär att Migrationsverket bara behöver kommunicera uppgifterna om den asylsökande har lämnat kontaktuppgifter till myndigheten och kan nås med hjälp av kontaktuppgifterna. Det innebär att Migrationsverket bara behöver kommunicera informationen om den asylsökande har lämnat några andra kontaktuppgifter än sin bostadsadress, till exempel en fungerande e-postadress eller ett telefonnummer där den asylsökande kan nås. Det kan också vara en adress som den asylsökande inte bor på, men där han eller hon ändå kan

kontaktas. I andra fall kan Migrationsverket fatta beslut om avskrivning utan att den asylsökande först får tillfälle att yttra sig.

Ett beslut om avskrivning av ett asylärende kan överklagas inom tre veckor från att den asylsökande delgavs beslutet. Det finns inga begränsningar när det gäller vilka delgivningssätt som Migrationsverket kan använda för att delge beslut. Beslutet bör således kunna delges med någon av de möjligheter som delgivningslagen (2010:1932) erbjuder även om den asylsökande inte har underrättat myndigheten om sin bostadsadress.

Ett överklagat beslut om avskrivning av ett asylärende prövas av migrationsdomstol (se Migrationsöverdomstolens dom den 13 augusti 2019 i mål UM 8824–19). Det kommer även att gälla ett beslut om avskrivning till följd av att en asylsökande anses ha återkallat sin asylansökan enligt den föreslagna bestämmelsen i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Den föreslagna bestämmelsen i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. innebär bara att en asylansökan får betraktas som återkallad i de angivna situationerna. Själva avskrivningsbeslutet fattas som en följd av att asylansökan har återkallats och är därför inte ett beslut enligt lagen. Det innebär att bestämmelserna om överklagande i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. inte gäller i en sådan situation.

Om ett beslut om avskrivning överklagas kan Migrationsverket ompröva beslutet i enlighet med 13 kap. 13 § utlänningslagen. Det finns då utrymme att ta hänsyn till omständigheter som inte framkommit inför beslutet, till exempel på grund av att den asylsökande inte hade lämnat några kontaktuppgifter och de uppgifter som låg till grund för beslutet därför inte kommunicerades. Enligt utlänningslagen kan Migrationsverket ändra beslutet om myndigheten anser att det är oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, om det inte blir till nackdel för den asylsökande. Detta innebär att beslutet kan ändras om det till exempel framkommer att den asylsökandes underlåtenhet att underrätta Migrationsverket om sin adress berodde på omständigheter som den asylsökande inte rår över.

Konsekvenser av att ett asylärende skrivs av

När någons asylärende har skrivits av har personen inte längre rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande. Polismyndigheten eller i vissa fall Migrationsverket kan då fatta beslut om avvisning eller utvisning enligt 8 kap. 2 eller 6 § utlänningslagen om förutsättningarna är uppfyllda. I många fall kan sådana beslut verkställas omedelbart (12 kap. 6 § utlänningslagen). Personen kommer dock att ha rätt att ansöka om asyl på nytt. I så fall får den asylsökande åter rätt att vistas i landet medan ansökan prövas och rätt till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Det finns olika uppfattningar om vilka konsekvenser en avskrivning av ett asylärende får för rätten till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och huruvida en person vars ärende har skrivits av omfattas av lagen eller inte. Utredningen kommer att ta ställning till dessa frågor inom ramen för det uppdrag som ska redovisas i slutbetänkandet. Enligt uppgifter från Migrationsverket fattas normalt ett beslut om att rätten till bistånd upphör när ett ärende har skrivits av. Vidare finns det för närvarande skäl att utgå från att en asylsökande som har fått sitt ärende avskrivet alltjämt skulle anses omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och således inte ha rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) för förmåner av motsvarande karaktär om frågan kom upp till prövning.

Möjligheten att ansöka om asyl på nytt

Ett beslut om avskrivning av ett asylärende har ingen rättskraft. Det innebär att en person som har fått sitt ärende avskrivet har möjlighet att ansöka om asyl på nytt. Utredningens förslag innebär inte att den möjligheten begränsas. Det ligger inte inom utredningens uppdrag att föreslå åtgärder som kan innebära att en asylsökande inte får sin asylansökan prövad i sak. Vissa sådana begränsningar är dock tillåtna enligt asylprocedurdirektivet och skulle kunna övervägas framöver om det bedöms vara lämpligt.

Utredningens förslag innebär således att det nya ärendet ska prövas utan begränsningar om en asylsökande ansöker om asyl på nytt efter att ett tidigare ärende har skrivits av till följd av att ansökan betraktats som återkallad. Det gäller även om det har fattats ett beslut om utvisning eller avvisning (12 kap. 19 § tredje stycket ut-

länningslagen). Bestämmelserna om ny prövning i 12 kap. 19 § första stycket utlänningslagen gäller alltså inte i en sådan situation.

Däremot föreslår utredningen att uppgifter som har framkommit i det tidigare ärendet ska kunna läggas till grund för prövningen om det är lämpligt. Detta ska framgå av en ny bestämmelse i förordningen om mottagande av asylsökande m.fl. Vid bedömningen av om det är lämpligt bör hänsyn bland annat tas till hur lång tid som förflutit sedan uppgifterna kom fram och om den asylsökande har åberopat några nya skäl till stöd för sin ansökan. I många fall bör detta leda till att det inte behöver hållas en muntlig asylutredning i det nya ärendet om en sådan hade hunnit genomföras i det tidigare ärendet innan det skrevs av.

Den föreslagna bestämmelsen i förordningen påverkar inte de bestämmelser som finns om handläggning av asylärenden i till exempel utlänningslagen, såsom bestämmelsen om rätt till muntlig handläggning i 13 kap. 1 §. Detta måste därför beaktas när uppgifter från en tidigare genomförd muntlig asylutredning läggs till grund för prövningen i ett nytt ärende. Rätten till muntlig handläggning bör i sådana situationer kunna uppfyllas på annat sätt, till exempel genom telefonkontakt.

Förslaget i förhållande till vissa andra bestämmelser i lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

I lagen om mottagande av asylsökande m.fl. finns fler bestämmelser som kan tillämpas om asylsökande håller sig undan. Till exempel kan dagersättningen sättas ned om någon försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att hålla sig undan (10 § första stycket 3 och tredje stycket 3 LMA). Utredningen har också föreslagit att asylsökande i enlighet med ändringar i 8 § ska bo på asylboende för att få bistånd och att dagersättningen som utgångspunkt ska upphöra för asylsökande som flyttar från sitt boende. Dessa bestämmelser kan i vissa situationer bli tillämpliga samtidigt som det blir aktuellt att betrakta en asylansökan som återkallad enligt den föreslagna bestämmelsen.

Bestämmelserna i 8 och 10 §§ får konsekvenser för biståndet, medan en avskrivning innebär att den asylsökande inte längre har något pågående asylärende. Den föreslagna bestämmelsen om återkallelse fyller således en viktig funktion vid sidan av de andra bestäm-

melserna eftersom den även träffar asylsökande som inte har dag-sättning, till exempel för att de har ordnat boende på egen hand utan att omfattas av något av undantagen från boendevillkoret. Dessutom ger den möjlighet att behålla kontrollen över var asyl-sökande bor när de inte bor på asylboende. I en situation då fler bestämmelser är tillämpliga får Migrationsverket avgöra vilka åtgärder som ska vidtas. Det finns inget som hindrar att Migrationsverket både fattar beslut om att dagsättningen ska upphöra och skriver av asyl-ärendet.

Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. innehåller även en bestämmelse om att den som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas inte har rätt till bistånd (12 § LMA). När ett beslut om avvisning eller utvisning har fattats är den föreslagna bestämmelsen om återkallelse av asylansökan inte tillämplig.

Förslaget påverkar inte möjligheten att skriva av ärenden i andra situationer

Utredningens förslag påverkar inte de möjligheter som Migrations-verket har att betrakta en asylansökan som återkallad eller skriva av ett asylärende i andra situationer. Migrationsverket kommer således att kunna skriva av ärenden även på andra grunder på samma sätt som myndigheten gör i dag. Förutsättningarna för att skriva av ett asylärende är inte reglerade i lag.

4.7.3 Förslaget är förenligt med internationell rätt

Förslaget om att Migrationsverket ska kunna förutsätta att asyl-ansökan återkallats och skriva av ett ärende om en asylsökande inte uppfyller sin skyldighet att informera Migrationsverket om en bo-stadsadress följer som redan nämnts av asylprocedurdirektivet.

Enligt artikel 13 i asylprocedurdirektivet får medlemsstaterna ålägga sökande en skyldighet att samarbeta med de behöriga myn-digheterna för att fastställa sin identitet och andra förhållanden som har betydelse för prövningen av asylansökan. I punkten 2.c anges att medlemsstaterna särskilt får föreskriva att sökande ska informera de behöriga myndigheterna om sin aktuella bostadsort eller adress samt

om ändringar av dessa snarast möjligt. Medlemsstaterna får också föreskriva att sökanden måste ta emot eventuella underrättelser på den senaste bostadsort eller adress som han eller hon har uppgivit.

Bestämmelsen om att en asylsökande får förutsättas ha återkallat sin asylansökan finns i artikel 28 i asylprocedurdirektivet. Enligt artikeln ska medlemsstaterna, om det finns skälig grund att anta att en sökande implicit har återkallat eller avstått från sin ansökan, se till att den beslutande myndigheten fattar beslut om att antingen avbryta prövningen eller, förutsatt att den beslutande myndigheten finner ansökan ogrundad på grundval av en adekvat utredning av sakförhållandena, avslå ansökan.

Medlemsstaterna får förutsätta att sökanden implicit har återkallat eller avstått från sin ansökan om internationellt skydd bland annat om sökanden har avvikit eller utan tillstånd lämnat den plats där han eller hon bodde eller hölls i förvar utan att inom skälig tid kontakta den behöriga myndigheten, eller om han eller hon har underlåtit att inom skälig tid fullgöra sin anmälningsskyldighet eller annan skyldighet att meddela sig, om sökanden inte kan visa att detta berodde på omständigheter som han eller hon inte rådde över.

En sökande som anmäler sig hos den behöriga myndigheten efter ett beslut om att avbryta prövningen ska enligt samma artikel ha möjlighet att begära att ärendet tas upp på nytt eller lämna in en ny ansökan. Medlemsstaterna kan dock begränsa denna rätt genom att besluta om en tidsfrist på minst nio månader eller att sökandes ärende endast får tas upp på nytt en gång. Det får dock inte innebära att någon avlägsnas i strid med principen om *non-refoulement*. Slutligen framgår det av artikeln att medlemsstaterna får föreskriva att den beslutande myndigheten ska kunna återuppta prövningen i det skede där prövningen av ansökan avbröts.

Utredningens förslag bedöms mot denna bakgrund vara förenliga med asylprocedurdirektivet. Även om asylsökande i vissa fall inte kommer att få möjlighet att yttra sig innan beslut fattas kommer de att kunna göra gällande att beslutet var felaktigt i samband med ett överklagande. Om det då skulle framkomma att underlåtenheten att ange en adress berodde på omständigheter som den asylsökande inte rådde över bör Migrationsverket ändra beslutet med stöd av 13 kap. 13 § utlänningslagen. Dessutom innebär utredningens förslag att det alltid kommer finnas möjlighet att ansöka om asyl på nytt och att handläggningen får återupptas där den avslutades. Avskrivnings-

beslutet innebär således inte att den asylsökande lider någon rättsförlust. Det får mot den bakgrunden anses vara tillräckligt att frågan om det förelegat sådana omständigheter kan prövas i samband med ett överklagande.

Förslaget bedöms inte heller strida mot Europakonventionen, barnkonventionen eller någon annan relevant internationell rättsakt.

4.7.4 Personer som omfattas av massflyktsdirektivet och som inte bor på asylboende ska vara skyldiga att underrätta Migrationsverket om sin bostadsadress

Utredningen föreslår att personer som omfattas av massflyktsdirektivet också ska vara skyldiga att underrätta Migrationsverket om sin bostadsadress, om de inte bor på asylboende eller i det boende som en kommun har ordnat. Personer som omfattas av massflyktsdirektivet ska således omfattas av första stycket i den föreslagna bestämmelsen. Däremot ska Migrationsverket inte kunna förutsätta att ansökan har återkallats om en person som omfattas av massflyktsdirektivet inte uppfyller sin skyldighet. Eftersom sådana personer får uppehållstillstånd kort tid efter att ansökan görs, och i de flesta fall redan beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, är det inte möjligt att införa en sådan reglering.

4.7.5 Övriga överväganden om kontroll av adresser

Utredningens förslag innebär alltså att asylsökande som inte bor på asylboende kommer att vara skyldiga att underrätta Migrationsverket om sin bostadsadress för att deras asylansökan ska prövas. Dessutom kommer Migrationsverket att få en lagreglerad rätt att bereda sig tillträde till boendetrymmen och undersöka förvaringsställen på asylboenden för att kunna kontrollera vilka asylsökande som bor där. Migrationsverket kommer således att få betydligt bättre möjligheter att kontrollera asylsökandes boenden än vad som är fallet i dag. En annan utredning har dessutom föreslagit att Migrationsverket ska läggas till bland de myndigheter som får ha direktåtkomst till lägenhetsregistret. Det skulle innebära att Migrationsverket får direktåtkomst till uppgifter om bland annat huruvida en adress avser en

bostad, bostadens storlek och antalet rum i bostaden. (Promemorian *Utökat informationsutbyte*, Ds 2022:13).

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det för närvarande inte finns behov av ytterligare åtgärder för att kunna kontrollera om asylsökande bor på angiven adress. Sådana åtgärder som avser asylsökande i eget boende, till exempel en möjlighet att besöka bostäder för att kontrollera om någon bor där, skulle sannolikt vara mycket resurskrävande. De framstår inte heller som motiverade i förhållande till att utredningens förslag förväntas leda till att de allra flesta asylsökande bor på asylboende.

4.8 Andra åtgärder för att fler asylsökande ska bo på asylboende

Utredningen har tidigare i detta kapitel föreslagit att boende på asylboende ska vara en förutsättning för att asylsökande ska få del av förmånerna dagersättning, särskilt bidrag och undantag från kravet på arbetstillstånd. Asylsökande som inte bor på asylboende ska också vara skyldiga att underrätta Migrationsverket om sin bostadsadress för att asylärendet ska prövas. Detta bör enligt utredningens bedömning leda till att de flesta asylsökande bedömer att fördelarna med att bo på asylboende överväger de fördelar det kan innebära att bo i eget boende. För att få ytterligare genomslagskraft föreslår utredningen dock att förslagen om regeländringar även bör kompletteras med andra åtgärder. Till exempel bör Migrationsverket arbeta med hur informationen om boende förmedlas till de asylsökande, hur asylboenden lokaliseras och utformas samt hur asylprövningen och andra insatser kan integreras med asylboenden. Förslag på sådana åtgärder presenteras i detta avsnitt. Utredningen föreslår att regeringen ska ge Migrationsverket i uppdrag att arbeta med hur asylboenden kan utformas och lokaliseras för att få fler att bo där och att samverka med andra aktörer för att främja verksamhet på asylboenden.

4.8.1 Det ska förmedlas att asylsökande bor på asylboende

Hur informationen om boenden förmedlas kan antas ha stor betydelse för asylsökandes val av boendeform. I dag framhålls eget boende som ett uttryckligt alternativ till att bo på asylboende. I samband med att asylansökan registreras frågar därför Migrationsverket asylsökande om de vill bo på asylboende eller ordna boende på egen hand. De asylsökande får då inget konkret förslag på asylboende, utan information om att boendet kan ligga var som helst i Sverige, att de kan behöva byta boende flera gånger och att flera delar rum. Det är mot den bakgrunden förstäligt att en stor andel väljer att i stället försöka ordna boende på egen hand.

Utredningen bedömer att färre asylsökande skulle överväga att ordna boende på egen hand om det i stället framstod som självklart att asylsökande bor på asylboende. Informationen om boendet ska således förmedlas på ett sätt som inte ger utrymme för överväganden om andra alternativ.

Som tidigare har framhållits innebär detta till att börja med att Migrationsverket inte längre ska fråga asylsökande om de vill bo på asylboende. I stället ska alla asylsökande tilldelas en boendeplats (se vidare avsnitt 4.2). I praktiken kan detta innebära att en asylsökande i samband med att asylansökan registreras får information om att han eller hon kommer att bo på ett ankomstboende under den första tiden och därefter flytta till ett annat asylboende. Den asylsökande bör då tillfrågas om det finns några särskilda önskemål om det andra asylboendet eller behov av särskilt stöd. Så snart som möjligt därefter bör den asylsökande också få besked om vilket boende som kommer att bli aktuellt.

I samband med att asylansökan registreras bör den asylsökande även få information om att dagersättning och särskilt bidrag betalas ut till asylsökande som bor på asylboende. Migrationsverket bör också informera om möjligheten att arbeta under asyltiden och att det bland annat förutsätter att den asylsökande bor på asylboende och genomför samhällsintroduktionen. På så sätt förmedlas att asylsökande i Sverige bor på asylboenden. Boende på asylboende framstår då som en självklarhet som de allra flesta asylsökande inte bör finna skäl att ifrågasätta.

Detta innebär självfallet inte att Migrationsverket ska undanhålla information för asylsökande. Om någon skulle lyfta frågan om att ordna boende på egen hand bör Migrationsverket informera om vilka konsekvenser det kan få för dagersättning, särskilt bidrag och för rätten att arbeta, samt vilka möjligheter det finns att göra undantag från reglerna i enskilda fall. Migrationsverket bör också lämna information om att asylsökande som ordnar boende på egen hand är skyldiga att hålla myndigheten informerad om sin bostadsadress och att ärendet kan skrivas av om skyldigheten inte uppfylls. Skillnaden gentemot i dag är således att asylsökande som överväger att ordna boende på egen hand själva får ta initiativ till att lyfta frågan med Migrationsverket. Det är en naturlig konsekvens av att eget boende inte längre ska finnas som uttryckligt alternativ.

4.8.2 Migrationsverket bör vidta åtgärder för att fler ska bo på asylboende

Utredningens förslag: Regeringen ska ge Migrationsverket i uppdrag att vidta åtgärder för att fler ska bo på asylboende. Åtgärderna bör bland annat ta sikte på hur asylboenden lokaliseras och utformas.

Det är vidare en rimlig utgångspunkt att de allra flesta asylsökande vill ha ett boende som är tryggt, långsiktigt hållbart och som tillfredsställer grundläggande behov. Förmodligen skulle fler asylsökande välja att bo på asylboende om de upplevde att det utgjorde ett fullgott alternativ. Som tidigare redovisats talar de undersökningar som har gjorts av asylsökandes val av boendeform för att asylsökande som ordnat boende på egen hand har bedömt att det är det minst dåliga alternativet (Boverket 2008 och Delmi 2018).

Utredningen har förståelse för att uppdraget att ordna boende till asylsökande kan innebära stora utmaningar för Migrationsverket med hänsyn till bristen på bostäder, begränsade resurser och förändringar i flyktingmottagandet. Samtidigt bör det finnas mycket att vinna på att vidta åtgärder för att boende på asylboende ska framstå som ett mer tilltalande alternativ. I förlängningen bör det kunna underlätta såväl integration som återvändande. I viss mån bör det också kunna åstadkommas utan allt för kostsamma åtgärder.

Utredningen föreslår att regeringen ska ge Migrationsverket i uppdrag att vidta åtgärder för att fler asylsökande ska bo på asylboende. Åtgärderna bör bland annat ta sikte på hur asylboenden lokaliseras och hur den fysiska boendemiljön utformas. Följande åtgärder bedömer utredningen skulle ha stor betydelse för asylsökandes val av boendeform.

Asylboenden bör ligga i anslutning till samhällen med allmänna kommunikationer och tillgång till service

Utredningen bedömer att asylboendets läge har stor betydelse för hur det uppfattas. Det finns skäl att utgå från att asylsökande generellt föredrar att bo bland andra människor i tätorter eller städer, med tillgång till kollektivtrafik och samhällsservice. I perioder med högt flyktningmottagande har asylboenden emellertid ofta legat på ensliga lägen i avfolkningsorter. Sådana enligt belägna asylboenden ger små möjligheter till arbete, sysselsättning och kontakter med det svenska samhället. Utan tillgång till kollektivtrafik blir tillvaron på asylboendet dessutom isolerad. Alternativet att försöka ordna boende på egen hand i en storstad har då framstått som mer lockande för många.

Det är därför angeläget att asylboenden i högre utsträckning lokaliseras i tätorter eller städer med tillgång till allmänna kommunikationer. Det ger möjlighet för den asylsökande att delta i aktiviteter och ta del av den samhällsservice som finns på orten. Särskilt angeläget är det att asylsökande barn får bo inom rimligt avstånd från skolan och i en miljö som ger möjligheter till sysselsättning under fritiden.

En annan faktor som bör ha stor betydelse för asylsökandes val av boendeform är möjligheterna att försöka få ett arbete. Migrationsverket bör därför sträva efter att etablera asylboenden i regioner där det finns sådana möjligheter. Det innebär inte att asylboenden behöver ligga i storstadskommunerna. Det finns många andra kommuner som ligger i arbetsmarknadsregioner med pendlingsavstånd till städer och större tätorter (se till exempel Boverket 2015). Studier tyder också på att nyanlända i högre grad kommer in på arbetsmarknaden i mindre städer, storstadsområden och landsbygdskommuner än i storstäderna (SCB 2020). Motsvarande bör gälla för asylsökande. Eftersom möjligheten att arbeta generellt sett har stor

betydelse för asylsökande borde det uppfattas som mer tilltalande att bo på asylboende om det i högre utsträckning gav sådana möjligheter. Det skulle också motverka risken för att asylsökande flyttar till eget boende och arbetar utan undantag från kravet på arbetstillstånd.

Om asylboenden i högre utsträckning etableras i samhällen med tillgång till allmänna kommunikationer och i anslutning till större orter blir det också lättare för asylsökande att besöka eller få besök av släktingar och vänner som bor i Sverige. Även det kan antas vara viktigt för många asylsökande i valet av boendeform.

Migrationsverket bör således sträva efter att etablera asylboenden i samhällen med tillgång till kollektivtrafik i anslutning till större tätorter eller städer i regioner med god arbetsmarknad. Detta bör vara förenligt med den boendestrategi som Migrationsverket tillämpar i dag. Migrationsverkets målsättning är nämligen att asylboenden ska ligga i geografisk närhet till de orter där myndigheten har asylprövningsverksamhet, vilka är Stockholm, Göteborg, Malmö, Uppsala och Boden. Tanken är att boendena ska ligga inom sådant avstånd till städerna att asylsökande kan besöka Migrationsverket under en arbetsdag. (Migrationsverket, *Generaldirektörens instruktion om Migrationsverkets lokaliseringsplan 2019–2023 del 1: tillfälliga bostäder*, 2019). För att skapa goda förutsättningar för kommuner och regioner att planera för och tillhandahålla till exempel sjukvård och skolgång för asylsökande bör Migrationsverket även sträva efter att ha en dialog med de kommuner och regioner där asylboenden etableras.

Betydligt fler asylsökande bör se asylboende som ett fullgott alternativ om det innebär att de bor i ett samhälle med närhet till skola och samhällsservice, kan åka kollektivt, har någon chans att få ett arbete och praktisk möjlighet att träffa släktingar och vänner.

Särskilt om betydelsen av att kunna åka kollektivt

En ytterligare åtgärd som skulle kunna bidra till att asylsökande väljer att bo på asylboende är att ge ekonomiska möjligheter att åka kollektivt, till exempel genom att bekosta månadskort till kollektivtrafiken i området runt asylboendet. Att motverka isolering och skapa förutsättningar för att vistas i omgivningarna och ta del av samhällsservice kan också bidra med värdefull kunskap om hur samhället

fungerar och en chans att lära sig språket. I förlängningen bör det innebära att de asylsökande blir bättre rustade både för integration och återvändande.

Med de nuvarande nivåerna på dagersättning bör det vara svårt för de flesta asylsökande att nyttja kollektivtrafiken i någon större utsträckning. Det ligger inte inom utredningens uppdrag att föreslå förändringar när det gäller nivån på dagersättningen eller vad som kan ersättas inom ramen för det särskilda bidraget. Utredningen vill emellertid rekommendera regeringen att överväga att ersätta kostnaden för att åka kollektivt, till exempel genom att inkludera ett månadskort i de utgifter som kan ersättas inom ramen för det särskilda bidraget. Detta skulle kunna åstadkommas genom ett tillägg i förordningen om mottagande av asylsökande m.fl.

Migrationsverket bör sträva efter att kunna tillgodose enskilda önskemål

En annan omständighet som kan antas leda till att många asylsökande väljer att ordna boende på egen hand är möjligheten att påverka var i landet de ska bo. Till exempel bör närheten till släktingar och vänner ha stor betydelse för många. Det borde därför vara färre som överväger att ordna boende på egen hand om det fanns möjlighet att påverka valet av asylboende.

Migrationsverket bör därför sträva efter att i högre utsträckning kunna tillgodose asylsökandes önskemål om asylboende. Även om asylsökande inte kommer att kunna bo på asylboende på samma ort som släktingar och vänner, bör det i många fall vara möjligt att bo i samma region. För många asylsökande borde det vara en avgörande skillnad att ha möjlighet att ta sig till släktingar och vänner med kollektivtrafik då och då, jämfört med att bo i en annan del av Sverige. Det skulle också kunna uppfattas som en fördel om det fanns möjlighet att få byta asylboende, till exempel om en asylsökande har fått ett erbjudande om arbete i en annan region.

Det borde bli lättare för Migrationsverket att i högre utsträckning tillgodose enskilda önskemål när fler asylsökande bor på asylboende. Det kommer då att finnas fler disponibla boendeplatser och en ökad omsättning på de boende. Dessutom blir det lättare om alla asylboenden har bättre lägen. När asylsökande bor på ankomstboende under den allra första tiden efter att asylansökan har regi-

strerats bör det också finnas mer tid och bättre förutsättningar att åstadkomma en genomtänkt boendeplacering.

Slutligen är det angeläget att asylsökande som har flyttat från ett ankomstboende till ett annat asylboende som utgångspunkt inte ska behöva byta asylboende. Fler asylsökande kan antas uppfatta asylboenden som ett fullgott boendeanternativ om de kan känna en viss trygghet i att de får bo kvar där tills asylansökan har prövats.

Asylboenden bör utformas på ett sätt som främjar eget ansvar och självbestämmande

Vidare bedömer utredningen att det borde uppfattas som mer tilltalande att bo på asylboende om det ger utrymme för eget ansvar och självbestämmande. Asylboenden bör därför utformas på ett sätt som innebär så lite institutionalisering som möjligt. Detta bör även kunna åstadkommas på större boenden, till exempel genom att det ges möjlighet till självhushållning i stället för matservering. Förmodligen föredrar de flesta asylsökande att kunna bestämma vilken mat de ska äta och vilken tid på dagen. Dessutom kan handling och matlagning utgöra en meningsfull uppgift i en tillvaro som annars mest präglas av väntan. Migrationsverket har under senare tid också avvecklat de flesta boenden med matservering. I de fall matservering ändå förekommer bör maten som serveras i den mån det är möjligt anpassas utifrån de asylsökandes önskemål. Man bör också sträva efter att kunna ta hänsyn till individuella behov när det gäller mat, så att till exempel någon som tränar mycket får i sig det som han eller hon behöver.

För att främja normalisering och självbestämmande är det också viktigt att asylboendena ligger så att asylsökande har möjlighet att röra sig ute i samhället. När asylboenden lokaliseras till tätorter eller städer ger det till exempel möjlighet att besöka bibliotek, parker, lekplatser eller andra gemensamma offentliga utrymmen. Sådana aktiviteter bör bidra till en något mer normal tillvaro under asyltiden, inte minst för barnen.

Asylboenden ska vara trygga, säkra och tillgängliga för alla

För att asylboenden ska framstå som ett fullgott alternativ till eget boende är det också viktigt att de utgör en trygg, säker och tillgänglig miljö för alla asylsökande. Brottsförebyggande rådet har i rapporten *Brott och brottsutsatthet på kollektiva asylboenden under 2018* föreslagit hur asylboenden kan utformas för att främja tryggheten bland de boende. Brå föreslår bland annat att större boenden delas upp i mindre enheter, eftersom det ger bättre möjligheter för de boende att bygga relationer till varandra. Det är också en fördel om färre personer behöver samsas om gemensamma utrymmen, då det ofta är en källa till konflikter. Risken för konflikter kan också minska genom att ha kök och toaletter på rummen i stället för i gemensamma utrymmen. Dessutom skulle det främja tryggheten om färre personer behövde dela på samma rum och om det fanns möjlighet att låsa om sig (Brå 2020). Brås rekommendationer bör beaktas vid utformningen av nya asylboenden. Förmodligen skulle sådana åtgärder kunna leda till att färre överväger att ordna boende på egen hand, särskilt om färre personer behövde dela rum.

Även om utgångspunkten ska vara att kollektiva asylboenden ska vara trygga för alla asylsökande bör det också finnas en viss möjlighet till flexibilitet i förhållande till individuella behov. Detta har särskilt lyfts fram av de företrädare från civilsamhället som utredningen har talat med. Migrationsverket har även en skyldighet att verka för att asylboenden är tillgängliga för personer med funktionsnedsättning (förordningen [2001:526] om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning). Det kan till exempel handla om att åtgärda fysiska hinder som smala passager och nivåskillnader (MFD 2017).

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att det även framöver bör finnas en viss variation i boendebeståndet. Större asylboenden ger bättre förutsättningar att förmedla information, anordna aktiviteter och fånga upp asylsökande som har behov av stöd. Mindre asylboenden ger däremot större möjligheter att anpassa boendet utifrån individuella behov, till exempel för att motverka utsatthet.

4.8.3 Prövningen av asylansökan och aktiviteter för asylsökande bör integreras med asylboendet

När det blir självklart att asylsökande bor på asylboende blir det också naturligt att prövningen av asylansökan och andra aktiviteter knyts till boendet. Som tidigare har redovisats har Migrationsverket redan påbörjat arbetet med att integrera asylprövningen med boendet genom att etablera ankomstboenden. Ankomstboendena ligger i anslutning till asylprövningsverksamheten och utgångspunkten är att de inledande handläggningsåtgärderna och den muntliga asylutredningen ska genomföras under tiden som de asylsökande bor där. Tanken är också att de asylsökande ska genomföra samhällsintroduktionen medan de bor på ankomstboendet. Detta arbete skulle kunna utvecklas genom att göra ankomstboenden till mottagningscenter som i än högre grad kopplas till mottagandet av asylsökande. Till exempel skulle åtgärder som delgivning och underrättelser samt information som rör asylprocessen i högre utsträckning kunna knytas till asylboendet. En asylprövningshandläggare skulle också kunna besöka boendet med jämna mellanrum för att besvara frågor om asylprocessen. Det är även tänkbart att regionernas hälsoundersökning av asylsökande skulle kunna utgå från asylboendet, eller att representanter från Arbetsförmedlingen skulle kunna komma dit och informera om hur asylsökande kan gå till väga för att söka arbete under asyltiden.

Vidare borde även andra aktörers verksamhet i högre utsträckning kunna integreras med asylboendet. Till exempel skulle aktiviteter inom systemet med tidiga insatser för asylsökande kunna erbjudas på eller i nära anslutning till asylboendet. Aktörer som erbjuder sådana insatser kan också vända sig till asylboendet för att förmedla information om vilka aktiviteter som finns och hur de som vill delta ska gå till väga. Även för andra aktörer inom civilsamhället bör asylboendet kunna utgöra en utgångspunkt för verksamhet som riktar sig till asylsökande. När asylsökande samlas på asylboende får aktörerna betydligt bättre förutsättningar att nå ut till så många som möjligt.

Asylboenden bör således kunna utgöra en utgångspunkt för såväl Migrationsverket som för andra aktörer som vänder sig till asylsökande. När asylsökande samlas på ankomstboenden under den allra första tiden i Sverige skapas goda förutsättningar att förmedla information och fånga upp asylsökande när behovet av det är som störst. Det skapar också bättre förutsättningar för en fortsatt kontakt med

Migrationsverket och andra aktörer efter att den asylsökande har flyttat till ett annat asylboende. Dessutom blir handläggningen av asylansökan smidig och effektiv, vilket kan bidra till ett snabbare beslut i asylärendet.

För de allra flesta asylsökande bör det upplevas som bekvämt att ha Migrationsverket nära till hands, enkelt få tillgång till information och smidigare kunna genomföra handläggningsmomenten i asylprövningen. Om prövningen dessutom blir mer effektiv innebär det ytterligare fördelar. Det bör också upplevas som positivt att få större möjligheter att delta i aktiviteter och på så sätt få såväl sysselsättning som social samvaro under asyltiden. När asylboendet integreras med asylprövningen och andra insatser bör således fler välja att bo på asylboende.

4.8.4 Migrationsverket bör samverka med andra aktörer för att underlätta verksamhet vid asylboenden

Utredningens förslag: Regeringen ska ge Migrationsverket i uppdrag att samverka med andra aktörer i syfte att underlätta verksamhet som riktar sig till asylsökande på asylboenden.

För att asylboenden ska kunna utgöra en utgångspunkt för aktörer som vänder sig till asylsökande föreslår utredningen att regeringen ska ge Migrationsverket i uppdrag att samverka med dessa. Det kan till exempel handla om regionerna, kommunerna, länsstyrelserna och andra myndigheter, samt aktörer som anordnar tidiga insatser för asylsökande och andra representanter från civilsamhället. Syftet bör vara att underlätta för aktörerna att nå ut till asylsökande på asylboenden, till exempel genom att besöka boendet, förmedla information eller, i den mån det anses lämpligt, använda sig av lokaler i anslutning till boendet.

När det gäller civilsamhället samordnas en stor del av insatserna i dag av länsstyrelserna genom systemet med tidiga insatser för asylsökande (TIA). Länsstyrelserna kontrollerar bland annat aktörer som vill bedriva verksamhet och betalar ut bidrag. De samordnar också insatser och verkar för att det ska finnas ett jämnt utbud. När en organisation har beviljats medel för tidiga insatser förmedlar länsstyrelserna kontakten med Migrationsverket. Migrationsverkets upp-

drag inom ramen för systemet är att informera de asylsökande om möjligheten att delta i aktiviteter, betala ut reseersättning och att förse länsstyrelserna med viss information. Vilken samverkan som sker mellan länsstyrelserna, Migrationsverket och aktörerna skiljer sig enligt uppgifter från Migrationsverket åt mellan olika regioner. Frågan kompliceras av vikten av att upprätthålla säkerheten på asylboenden och sekretesskyddet för uppgifter som rör utlännigar.

Som tidigare har framhållits anser utredningen att civilsamhällets verksamhet fyller en mycket viktig funktion i mottagandet av asylsökande. Sådan verksamhet bedrivs i dag av flera olika aktörer med olika profil. Verksamheten kan till exempel rikta in sig på information, psykosocialt stöd, samvaro och nätverk, sysselsättning eller fysisk aktivitet. Detta kan både antas främja asylsökandes mående generellt och skapa viktiga kontaktvägar in i det svenska samhället. Civilsamhällets aktörer har också andra möjligheter att erbjuda ett medmänskligt stöd till asylsökande än vad Migrationsverket har. För många asylsökande kan det antas ha stor betydelse att få möjlighet att få stöd från någon som inte representerar en myndighet och inte är involverad i prövningen av asylansökan. Mot denna bakgrund kan civilsamhällets arbete vara en särskilt viktig faktor för att främja både integration och återvändande. Det är därför angeläget att civilsamhället får förutsättningar att nå ut till så många asylsökande som möjligt.

Det är vidare viktigt att även andra aktörer som bidrar med insatser och information till asylsökande når ut till så många som möjligt. När asylsökande bor på asylboende bör det till exempel kunna bidra till att fler barn nås av ett erbjudande om skolgång och att fler kallas till och deltar i hälsoundersökningen. Det finns också skäl att tro att även Arbetsförmedlingens insatser för att informera asylsökande om möjligheterna att arbeta skulle kunna få större spridning om de utgick från asylboendet.

Det finns mot denna bakgrund skäl för att samordna Migrationsverkets samverkan med andra aktörer centralt. På så sätt borde ett system kunna utformas för vilka som ska kunna verka vid asylboenden och på vilket sätt sådan verksamhet ska kunna bedrivas utan att säkerheten äventyras. Målsättningen på sikt bör vara att all information och verksamhet som riktar sig till asylsökande ska kunna utgå från asylboendet.

5 Deltagande i samhällsintroduktion

I detta kapitel behandlas de förslag som rör asylsökandes deltagande i den samhällsintroduktion som tillhandahålls av Migrationsverket. Utredningen bedömer att det behöver vidtas åtgärder för att fler asylsökande ska delta i samhällsintroduktionen. Utredningen föreslår bland annat att deltagande ska vara obligatoriskt enligt lag och att genomförd samhällsintroduktion ska vara ett villkor för att kunna arbeta i Sverige. Kapitlet inleds med en redovisning av utgångspunkterna för utredningens överväganden.

5.1 Utgångspunkter för utredningens överväganden

I detta avsnitt redovisas utgångspunkterna för utredningens överväganden i den del av uppdraget som rör samhällsintroduktionen. Utredningen bedömer att tillgången till information är central i mottagandet av asylsökande och att det behöver vidtas åtgärder för att fler ska delta i den samhällsintroduktion som anordnas av Migrationsverket.

5.1.1 Bakgrund till uppdraget att föreslå en skyldighet för asylsökande att delta i samhällsintroduktion

Migrationsverket anordnar som tidigare nämnts samhällsintroduktion för alla asylsökande över 15 år. Samhällsintroduktionen pågår under två halvdagar och ges i grupper om 8 till 20 personer per tillfälle. Den består av muntlig information, filmklipp och gruppdiskussioner. Informationen är uppdelad i tre delar som behandlar asyl-

processen, livet i Sverige samt svensk lagstiftning, demokrati, normer och värderingar.

Målsättningen är att alla asylsökande ska få ta del av samhällsintroduktionen inom två veckor från att asylansökan har registrerats. Introduktionen ges på plats på fem orter och vid behov finns det även möjlighet att delta digitalt. Migrationsverket erbjuder även barn-tillsyn för barn mellan två och tolv år under den tid som samhällsintroduktionen pågår. För asylsökande som har särskilda svårigheter att tillgodogöra sig information eller av andra anledningar inte kan delta i gruppundervisningen lämnas motsvarande information i stället under ett enskilt samtal. Enskilda samtal hålls även med ensamkommande barn. Ensamkommande barn och andra barn under 15 år får dessutom särskilt anpassad information skriftligt och i en mobilapplikation.

Det är obligatoriskt för Migrationsverket att tillhandahålla samhällsintroduktion för asylsökande och personer som omfattas av massflyktsdirektivet, men skyldigheten att delta är inte reglerad. Utredningen har fått i uppdrag att föreslå hur en lagreglerad skyldighet att delta kan utformas samt att analysera om skyldigheten behöver kopplas till sanktioner eller incitament och i så fall lämna förslag på sådana åtgärder. Utredningen ska även analysera om det behöver finnas möjlighet till undantag från skyldigheten att delta i samhällsintroduktionen.

5.1.2 Information är centralt i mottagandet av asylsökande

Utredningen bedömer att tillgången till information är en avgörande faktor för att mottagandet av asylsökande ska kunna organiseras på ett ändamålsenligt sätt. Asylsökande behöver få information tidigt under processen för att få möjlighet att förbereda sig inför asylprövningen, tillvaron i Sverige och beslutet i frågan om uppehållstillstånd. Ökad kunskap om asylprövningen och om asylsökandes skyldigheter och rättigheter bör kunna leda både till en ökad förståelse för Migrationsverkets handläggning och till en bättre upplevelse av asyltiden. Detta har även lyfts fram av de företrädare från civilsamhället som utredningen har haft kontakt med.

Samhällsintroduktionen utgör ett viktigt komplement till den skriftliga information som lämnas till asylsökande i samband med att asylansökan registreras. Under samhällsintroduktionen förmedlas informationen på ett pedagogiskt sätt och deltagarna får möjlighet att reflektera, diskutera och ställa frågor. Dessutom kan det säkerställas att de asylsökande får del av den information som lämnas.

Information om asylprocessen

Under den del av samhällsintroduktionen som behandlar asylprocessen informerar Migrationsverket om hur prövningen av asylansökan går till. De asylsökande får bland annat information om offentligt biträde, den muntliga asylutredningen och vikten av att identiteten klargörs. Migrationsverket redovisar också statistik över hur stor del av alla asylärenden som resulterar i bifalls- respektive avslagsbeslut och informerar om vad sådana beslut innebär.

Det är viktigt att asylsökande känner till hur asylprocessen fungerar för att den ska kunna genomföras så effektivt och rättssäkert som möjligt. När asylsökande får möjlighet att förbereda sig inför de olika handläggningsmomenten skapas goda förutsättningar för en smidig och rättssäker handläggning. Informationen kan också motverka att processen upplevs som oförutsebar och orättvis. En ökad förståelse för processen bör således även kunna bidra till ett ökat förtroende för Migrationsverkets handläggning och i förlängningen även till en högre acceptans för myndighetens beslut.

Att asylsökande tidigt under processen förbereds på att deras ansökan kan komma att resultera i ett beslut om avvísning eller utvisning, och känner till vilka åtgärder som kan vidtas för att verkställa sådana beslut, bör också kunna underlätta arbetet med återvändande för de som får avslag. Dessutom bör redovisningen av statistik över avgöranden bidra till att asylsökande får rimliga förväntningar på utgången i ärendet.

Den del av samhällsintroduktionen som behandlar asylprocessen innehåller även information om vilka förmåner asylsökande har rätt till (exempelvis boende och dagersättning), möjligheten att arbeta under asyltiden och om bidragsbrott. Det är särskilt angeläget att asylsökande får information om vilka fördelar det innebär att bo på asylboende och vilka konsekvenser det leder till att inte göra det. Att

asylsökande får kunskap om vilka konsekvenser som följer av olika handlingsalternativ innebär ökade möjligheter för dem att fatta väl underbyggda beslut.

Kunskap om livet i Sverige

Den del av samhällsintroduktionen som kallas för livet i Sverige innehåller grundläggande information om tillvaron som asylsökande. Under passet får de asylsökande information om bland annat hälso- och sjukvård och annan viktig samhällsservice. De får också information om boende, utbildning, tidiga insatser för asylsökande och om hur det fungerar att arbeta i Sverige under asyltiden. Under passet genomförs samtal och gruppdiskussioner om bland annat sexuell och mental hälsa. Migrationsverket presenterar också de myndigheter som är viktigast att känna till och vilka uppdrag de har.

Denna del av samhällsintroduktionen innehåller således grundläggande information som alla som befinner sig i Sverige bör känna till. Det är särskilt viktigt att asylsökande får sådan information, med hänsyn till att de generellt sett befinner sig i en utsatt situation i ett nytt land som på många sätt skiljer sig från deras hemländer. Många asylsökande har dessutom varit med om svåra upplevelser och lider av psykisk och fysisk ohälsa. För att kunna fånga upp de individer som har särskilt behov av stöd är det viktigt att de vet vilken hjälp som finns att få och var de ska vända sig. Allmän kunskap om tillvaron under asyltiden bör också i viss mån kunna bidra till minskad stress och oro.

Att asylsökande tidigt får information om samhällsservice och svenska myndigheter bör även kunna motverka spridning av rykten och felaktiga uppgifter. Detta är särskilt angeläget eftersom spridning av felaktiga uppgifter och missuppfattningar kan leda till allvarliga konsekvenser. Till exempel har socialtjänstens verksamhet i många kommuner påverkats av uppgifter som har spridits, bland annat om kidnappning av barn. Sådan ryktesspridning riskerar att leda till att enskilda inte söker stöd när det behövs och att kommuner och myndigheter får svårt att utföra sitt arbete. Förtroende för svenska myndigheter och det svenska samhället bör dessutom vara en avgörande faktor för såväl arbete med integration som med återvändande.

Under passet om livet i Sverige informerar Migrationsverket även om vad som väntar de som får uppehållstillstånd, bland annat när det gäller bosättning och etablering. Som tidigare framhållits är det viktigt att alla asylsökande känner till vilka fördelar det innebär att omfattas av systemet med anvisning till en kommun för bosättning enligt lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (bosättningslagen) och att den möjligheten inte omfattar asylsökande som bor i eget boende.

Kännedom om svensk lagstiftning, demokrati, normer och värderingar

Det pass som kallas för svensk lagstiftning, demokrati, normer och värderingar handlar om rättigheter, skyldigheter och möjligheter i samhället. Särskilt fokus läggs på barns rättigheter, jämställdhet, hbtqi-frågor och rasism. Information lämnas bland annat om samtyckeslagstiftningen, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt förbuden mot månggifte, könsstympning och barn-äktenskap. Att tidigt få sådan information bör kunna motverka en del av de problem som kan uppstå till följd av att asylsökande i många fall kommer från länder med andra lagar, regelverk och traditioner. I tidigare nämnda rapport från Brottsförebyggande rådet, om brott på asylboenden, identifieras bristande kännedom om vad som utgör brott som en riskfaktor (Brå 2020). Det kan särskilt antas gälla handlingar som inte är kriminaliserade i vissa andra länder, såsom till exempel barnaga eller våldtäkt inom äktenskapet. Det är också viktigt att alla asylsökande känner till att hedersrelaterat våld och förtryck inte accepteras och får konkret information om hur man som utsatt gör för att söka hjälp.

Under passet redogör Migrationsverket även för vad som är utmärkande för den svenska demokratin, grundläggande fri- och rättigheter samt formerna för demokratiskt inflytande. De asylsökande får också information om allas lika deltagande på arbetsmarknaden samt om skyddet mot diskriminering och kränkande särbehandling. Information om arbetsgivares och anställdas rättigheter och skyldigheter är extra betydelsefullt med hänsyn till att asylsökande, som tidigare nämnts, löper särskilt stor risk att utnyttjas på arbetsmarknaden. Asylsökande behöver också känna till vilka fördelar det innebär att arbeta lagenligt och vilka konsekvenser det kan få att arbeta svart.

5.1.3 Det behöver vidtas åtgärder för att fler ska genomföra samhällsintroduktionen

Det kan således konstateras att samhällsintroduktionen innehåller information som har stor betydelse för asylprocessen och tillvaron under asyltiden samt för arbetet med integration och återvändande. Informationen kan bidra till att asylsökande får en ökad förståelse för asylprocessen och att asyltiden blir mindre påfrestande, samt till att utsatta individer får det stöd som de har rätt till. Dessutom är informationen viktig för att regler som rör mottagandet av asylsökande ska få genomslag, eftersom den skapar förutsättningar för de asylsökande att fatta välgrundade beslut.

Under samhällsintroduktionen lämnas informationen på ett komprimerat och pedagogiskt sätt med möjligheter att reflektera, diskutera och ställa frågor. Den genomförs dessutom tidigt efter ankomsten till Sverige och ligger således till grund för de asylsökandes fortsatta vistelse i landet.

Det innebär således stora fördelar för asylsökande att delta i samhällsintroduktionen. Trots det har drygt en tredjedel av alla som kallats till samhällsintroduktionen sedan den startade i oktober 2021 valt att inte delta. Andelen som inte har deltagit är högre bland de asylsökande som bor i eget boende (40 procent) än bland de som bor på asylboende (28 procent). Andelen kvinnor som har deltagit är ungefär lika hög som andelen män. (Statistik från Migrationsverket den 14 oktober 2022). Det går inte att utläsa av statistiken varför en så stor andel av de asylsökande inte har deltagit i samhällsintroduktionen.

Utredningen anser att det är viktigt att säkerställa att så många asylsökande som möjligt tar del av den information som lämnas under samhällsintroduktionen. Informationen utgör en betydelsefull utgångspunkt i arbetet med integration, återvändande och andra utmaningar som mottagandet av asylsökande kan innebära för samhället. Det behöver således vidtas åtgärder för att fler asylsökande ska genomföra samhällsintroduktionen.

Deltagande bör bli obligatoriskt enligt lag

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att det ska regleras i lag att asylsökande är skyldiga att delta i samhällsintroduktion. Det är viktigt att det förmedlas till de sökande att deltagandet är obliga-

toriskt. Genom att obligatoriet införs i lag får det en större tyngd och det förmedlas att samhällsintroduktionen är ett viktigt och självklart inslag i asylprocessen. En lagreglering sänder också en tydlig signal från samhällets sida att asylsökande i Sverige förväntas delta och ta del av viktig information om det svenska samhället. Ett obligatorium bör således kunna bidra till att säkerställa att så många asylsökande som möjligt får tillgång till värdefull samhällsinformation.

För att ytterligare framhålla betydelsen av samhällsintroduktionen på lång sikt föreslår utredningen även att Migrationsverkets uppdrag att anordna samhällsintroduktion ska regleras i lag. Migrationsverket bör också arbeta aktivt för att fler asylsökande ska delta i samhällsintroduktionen. Detta utvecklas nedan.

Deltagande bör vara ett villkor för att asylsökande ska få möjlighet att arbeta

För att så många asylsökande som möjligt ska delta i samhällsintroduktionen bedömer utredningen även att deltagandet bör förenas med någon ytterligare fördel utöver de fördelar det innebär att ta del av informationen. Utredningen föreslår att deltagande i samhällsintroduktionen ska vara ett villkor för undantag från kravet på arbetstillstånd. Asylsökande ska således ha genomfört samhällsintroduktionen för att få möjlighet att arbeta i Sverige under asyltiden.

Som tidigare har framhållits har asylsökande i allmänhet ett stort intresse av att arbeta under asyltiden. Förutom att ett arbete ger inkomst och sysselsättning skapar det en möjlighet för asylsökande som får avslag på sin asylansökan att byta spår och i stället ansöka om uppehållstillstånd på grund av arbete utan att först behöva lämna landet. Arbete är dessutom en förutsättning för att asylsökande som får uppehållstillstånd ska kunna uppfylla det försörjningskrav som normalt gäller för att familjemedlemmar ska få uppehållstillstånd på grund av anknytning (se vidare avsnitt 4.4). Om asylsökande behöver genomföra samhällsintroduktionen för att få möjlighet att arbeta bör det således finnas starka skäl för de allra flesta att delta.

Asylsökande som arbetar bör ha grundläggande kunskap om den svenska arbetsmarknaden och om sina rättigheter

Vidare bedömer utredningen att asylsökande bör ha fått grundläggande information om den svenska arbetsmarknaden och om sina rättigheter innan de börjar arbeta i Sverige. Under samhällsintroduktionen får de asylsökande praktisk information om bland annat anställningsavtal, lön, samordningsnummer och skatt. De får också information om skyddet mot diskriminering och om vilka myndigheter och organisationer som kan kontaktas vid behov av stöd. Dessutom betonar Migrationsverket hur viktigt det är att arbeta lagenligt och att inkomsten redovisas. Denna typ av information ges normalt bara under samhällsintroduktionen.

Om asylsökande inte deltar i samhällsintroduktionen finns det således risk för att de saknar grundläggande kunskap om den svenska arbetsmarknaden. Samtidigt befinner sig asylsökande i en utsatt situation med starka drivkrafter att arbeta, vilket gör att de löper risk att utnyttjas av oseriösa arbetsgivare (se Riksrevisionen, *Statens insatser mot exploatering av arbetskraft*, 2020:27). Det finns därför skäl att tro att många asylsökande accepterar anställningar med undermåliga villkor och arbetsförhållanden.

Denna risk bör i viss mån kunna motverkas genom samhällsintroduktionen. Om asylsökande blir medvetna om sina rättigheter och skyldigheter och känner till vad det kan få för konsekvenser att arbeta svart skapas bättre förutsättningar för att de inte ska utnyttjas på arbetsmarknaden. I förlängningen bidrar det till att främja såväl en sund arbetsmarknad som integration.

En arbetsgivare som anställer asylsökande bör dessutom kunna förutsätta att personerna har fått sådan grundläggande information om det svenska samhället som ges under samhällsintroduktionen. Det kan därför innebära ytterligare fördelar om arbetsgivare känner till att alla asylsökande som omfattas av undantaget från kravet på arbetstillstånd har deltagit i samhällsintroduktionen.

Utredningen anser mot denna bakgrund att det finns goda skäl för att införa ett villkor som innebär att asylsökande ska ha genomfört samhällsintroduktionen för att få möjlighet att arbeta. Det framstår också som ett rimligt krav att ställa på asylsökande som vill nyttja förmånen att arbeta i landet utan arbetstillstånd.

Förslaget bör inte utgöra någon begränsning i de asylsökandes möjligheter att arbeta

Förslaget om att asylsökande ska ha genomfört samhällsintroduktionen för att få möjlighet att arbeta i Sverige bör normalt inte leda till att inträdet på arbetsmarknaden fördröjs. Utgångspunkten är som nämnts att samhällsintroduktionen ska ges inom två veckor från asylansökan. Även om den tiden emellanåt kan behöva överskridas, bör samhällsintroduktionen i de allra flesta fall kunna ges under den asylsökandes första tid i Sverige. Under den tiden bör det endast i undantagsfall bli aktuellt för den asylsökande att börja arbeta. Intresset av att den asylsökande har tagit del av grundläggande information får i ett sådant fall anses väga tyngre än intresset av att kunna börja arbeta omedelbart efter asylansökan.

Förslaget bör inte heller innebära någon begränsning i asylsökandes faktiska möjligheter att arbeta, eftersom möjligheten att genomföra samhällsintroduktionen kommer att finnas kvar under hela asyltiden. En asylsökande som inte har deltagit kommer således alltid att kunna begära att bli kallad till samhällsintroduktionen på nytt och då få rätt att arbeta om övriga förutsättningar är uppfyllda.

Deltagande i samhällsintroduktionen bör inte vara ett villkor för dagersättning

Utredningen har även övervägt om dagersättningen ska kunna sättas ned för asylsökande som inte deltar i samhällsintroduktionen. Det är emellertid mycket tveksamt om ett sådant förslag skulle vara förenligt med det nuvarande mottagandedirektivet (2013/33/EU). Mottagandedirektivet anger nämligen uttryckligen under vilka förutsättningar som de materiella mottagningsvillkoren får sättas ned eller dras in. Enligt direktivet kan mottagningsvillkoren sättas ned eller helt dras in om en asylsökande utan tillstånd lämnar den bostadsort som anvisats, underlåter att uppfylla anmälningsplikt, tillhandahålla handlingar eller komma till en muntlig asylutredning, samt om den asylsökande lämnar in en efterföljande asylansökan (artikel 20.1). Mottagningsvillkoren får också sättas ned om en sökande utan giltigt skäl underlåter att lämna in asylansökan så snart det är praktiskt möjligt efter ankomst till medlemsstaten (artikel 20.2). Om det framkommer att den sökande har undanhållit egna medel och därför inte

haft rätt till mottagningsvillkoren kan de också sättas ned eller dras in (artikel 20.3). Slutligen kan nedsättning eller indragning av dagersättning även utgöra en sanktion för allvarliga brott mot de regler som gäller för förläggningar och grovt våldsamt uppträdande (artikel 20.4). Uppräkningen är uttömmande.

Enligt utredningens bedömning kan det förhållandet att en asylsökande inte har deltagit i samhällsintroduktionen svårigen anses falla in under någon av de grunder för nedsättning eller indragning av materiella mottagningsvillkor som anges i direktivet. Utredningen lämnar därför inget sådant förslag.

I kommissionens förslag till reviderat mottagandedirektiv (COM (2016) 465) anges som ytterligare grund för nedsättning eller indragning av materiella mottagningsvillkor att en asylsökande har underlåtit att delta i obligatoriska integrationsåtgärder. Om det förslaget skulle bli verklighet kan frågan om nedsättning av dagersättning på grund av att den asylsökande inte har deltagit i samhällsintroduktionen därför övervägas på nytt.

5.2 Ett lagreglerat uppdrag att anordna samhällsintroduktion

I det här avsnittet presenteras utredningens förslag att Migrationsverkets uppdrag att anordna samhällsintroduktion ska regleras i lag samt att Migrationsverket ska arbeta aktivt för att fler asylsökande ska delta i samhällsintroduktionen.

5.2.1 Migrationsverkets uppdrag att anordna samhällsintroduktion ska regleras i lag

Utredningens förslag: Migrationsverkets uppdrag att anordna samhällsintroduktion ska regleras i lag. Detta ska åstadkommas genom en ny bestämmelse i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. som anger att Migrationsverket ska anordna samhällsintroduktion för asylsökande och personer som har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 21 kap. utlänningslagen, det vill säga personer som omfattas av massflykts-

direktivet. Närmare föreskrifter om hur uppdraget ska utföras ska kunna meddelas av regeringen.

Migrationsverkets uppdrag att anordna samhällsintroduktion för asylsökande framgår i dag av myndighetens regleringsbrev. Enligt uppdraget ska samhällsintroduktion tillhandahållas till alla asylsökande över 15 år. Utredningen föreslår att skyldigheten för Migrationsverket att anordna samhällsintroduktion i stället bör framgå av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). En ny bestämmelse bör därför tas in i den lagen. Av bestämmelsen bör framgå att Migrationsverket ska anordna samhällsintroduktion för alla asylsökande och personer som omfattas av massflyktsdirektivet.

Närmare föreskrifter om hur uppdraget ska utformas bör kunna meddelas av regeringen eller av Migrationsverket. Utredningen föreslår därför att det även ska föras in en upplysningsbestämmelse i lagen som anger att regeringen kan meddela föreskrifter om vilka som samhällsintroduktionen ska anordnas för samt om introduktionens utformning, omfattning och innehåll. Sådana detaljer behöver inte regleras i lag. I stället är det lämpligt att uppdraget på det sättet kan anpassas utifrån rådande omständigheter och behov.

I det följande redovisar utredningen de överväganden som har gjorts när det gäller vilka grupper som bör omfattas av det lagreglerade uppdraget att anordna samhällsintroduktion.

Barn under 15 år

Migrationsverkets nuvarande uppdrag att anordna samhällsintroduktion för asylsökande omfattar, som tidigare nämnts, alla över 15 år. Barn under 15 år får i stället särskilt anpassad information skriftligt och genom en mobilapplikation. När det gäller ensamkommande barn hålls även ett individuellt samtal.

Utredningens förslag innebär att Migrationsverkets uppdrag inte begränsas till att gälla personer i en viss ålder. Regeringen kan således bedöma vilken åldersgräns som kan anses vara lämplig. Enligt utredningens uppfattning bör det finnas goda skäl för att även erbjuda samhällsintroduktion till barn som är yngre än 15 år. Även yngre barn bör ha stor nytta av att få muntlig information om bland annat asylprocessen, livet i Sverige och om sina rättigheter. Barnen får då

också möjlighet att ställa frågor och diskutera informationen med en vuxen.

Uppenbart ogrundade ansökningar och Dublin-ärenden

Utredningen har även övervägt om asylsökande vars asylansökningar vid den inledande granskningen har bedömts vara uppenbart ogrundade eller som handläggs enligt Dublinförordningen bör undantas från Migrationsverkets uppdrag att anordna samhällsintroduktion. Sådana ärenden handläggs i en påskyndad process med utgångspunkten att de asylsökande ska vistas så kort tid som möjligt i Sverige. Det kan därför ge dubbla budskap och inge falska förhoppningar att kalla de asylsökande till en obligatorisk samhällsintroduktion som bland annat handlar om tillvaron i Sverige. Emellertid innehåller samhällsintroduktionen också information som är värdefull även för sådana asylsökande, bland annat gäller det informationen om asylprocessen och om återvändande.

Mot denna bakgrund kan det inte anses vara lämpligt att undanta dessa grupper av asylsökande från samhällsintroduktionen. I den mån det är möjligt bör Migrationsverket i stället placera asylsökande med sådana ärenden i samma grupp och anpassa informationen som lämnas utifrån vad som är mest relevant för gruppen. Fokus kan då läggas på information som rör handläggningen av sådana ärenden och frågor som rör avvisning, utvisning och återvändande. Enligt uppgifter från personal på myndigheten som utredningen har talat med görs detta i viss utsträckning även i dag.

Samhällsintroduktionen bör dock självfallet inte föranleda att verkställigheten av ett beslut om avvisning, utvisning eller överföring skjuts upp. Om verkställighet av ett sådant beslut bedöms vara nära förestående bör Migrationsverket således kunna avvakta med att kalla den asylsökande till samhällsintroduktion.

Vid behov kan ytterligare anvisningar om detta lämpligen tas in i föreskrifter eller i förordning.

Personer som omfattas av massflyktsdirektivet

Migrationsverket har sedan våren 2022 även i uppdrag att tillhandahålla obligatorisk samhällsintroduktion till personer som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Utredningen föreslår därför att även personer som omfattas av massflyktsdirektivet ska omfattas av det lagreglerade uppdraget. På samma sätt som när det gäller uppenbart ogrundade ansökningar och Dublin-ärenden bör informationen i den mån det är möjligt anpassas utifrån vad som är relevant för gruppen.

Vidarebosatta och personer med uppehållstillstånd på grund av anknytning

Migrationsverkets uppdrag att anordna samhällsintroduktion ska således omfatta alla asylsökande och personer som omfattas av massflyktsdirektivet. Däremot omfattas inte personer som har fått uppehållstillstånd i Sverige i övrigt (så kallade nyanlända). Det innebär att skyldigheten inte gäller för utlänningar som har uppehållstillstånd vid ankomsten till Sverige, såsom personer som kommer för vidarebosättning (kvotflyktingar) eller personer som har fått uppehållstillstånd på grund av anknytning. Dessa grupper omfattas inte heller av Migrationsverkets nuvarande uppdrag att tillhandahålla samhällsintroduktion. Däremot har såväl kvotflyktingar som anhöriginvandrade rätt till samhällsorientering som tillhandahålls av kommunerna enligt lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare. När det gäller kvotflyktingar har Migrationsverket också fått i uppdrag att tillhandahålla informationsinsatser i syfte att förbereda dem inför etableringen i Sverige (se Migrationsverkets regleringsbrev för budgetåret 2021).

Personer i behov av särskilt stöd

Migrationsverkets uppdrag att anordna samhällsintroduktion gäller givetvis även i förhållande till personer i behov av särskilt stöd. Migrationsverket har således ett ansvar för att anpassa samhällsintroduktionen utifrån individuella förutsättningar. Detta följer av förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken. I många fall bör sam-

hällsintroduktionen även kunna utgöra ett viktigt moment för att säkerställa att asylsökande i behov av särskilt stöd får del av information (se till exempel MFD, *Personer med funktionsnedsättning i asyl- och etableringsprocessen*, 2017).

Migrationsverket vidtar i dag åtgärder för att även asylsökande i behov av särskilt stöd ska kunna ta del av samhällsintroduktionen. Till exempel hålls enskilda samtal med asylsökande som har svårt att tillgodogöra sig informationen i gruppundervisningen eller praktiska svårigheter att delta. Det finns också möjlighet att delta digitalt i stället för att närvara på plats.

Målsättningen bör vara att de allra flesta asylsökande ska kunna delta i samhällsintroduktionen och få del av den viktiga information som förmedlas. Personer med funktionsnedsättning bör således erbjudas anpassad information, antingen enskilt eller i grupp. Föräldrar till barn som är för små för den barnpassning som erbjuds bör i första hand kunna erbjudas att delta vid olika tillfällen och i andra hand ett enskilt samtal. Asylsökande som av säkerhetsskäl inte kan delta i gruppundervisning bör ges möjlighet att delta digitalt när det är lämpligt och annars ett enskilt samtal. Det kan också förekomma att andra sorters anpassningar behöver göras i vissa fall.

Migrationsverkets ansvar för att anpassa samhällsintroduktionen utifrån särskilda behov skulle vid behov också kunna regleras i förordning.

5.2.2 Migrationsverket bör arbeta aktivt för att alla ska delta

Vidare bedömer utredningen att andelen asylsökande som deltar i samhällsintroduktionen även bör kunna påverkas av hur den introduceras för de asylsökande. Fler asylsökande borde välja att delta om det i högre utsträckning framhålls att samhällsintroduktionen är en självklar del av asylprocessen som asylsökande förväntas genomföra.

Detta innebär även att Migrationsverket bör arbeta aktivt för att säkerställa att alla asylsökande tar del av samhällsintroduktionen. Det är särskilt viktigt med hänsyn till att alla asylsökande inte uppfyller de övriga villkor som gäller för undantag från kravet på arbetstillstånd och således inte har det incitament för att delta som undantaget från kravet på arbetstillstånd innebär.

Till att börja med är det önskvärt att asylsökande får information om samhällsintroduktionen så tidigt som möjligt under asylprocessen, till exempel i samband med att asylansökan registreras eller under ansökningssamtalet. Migrationsverket bör då informera om att den asylsökande inom kort kommer att få en tid då han eller hon ska delta i samhällsintroduktionen. Myndigheten kan också förklara att samhällsintroduktionen innehåller information som är till stor nytta för den asylsökande, såsom praktisk information om asylprocessen, förmåner och samhällsservice. Det kan också framhållas att deltagandet är obligatoriskt och att genomförd samhällsintroduktion är en av förutsättningarna för att asylsökande ska kunna arbeta under asyltiden. Den asylsökande skulle vidare kunna få ett skriftligt material som beskriver hur kallelsen till samhällsintroduktionen går till, översiktligt vad den innehåller och varför det är viktigt att delta. På detta sätt bör de asylsökande redan från början få klart för sig att samhällsintroduktionen är ett viktigt inledande moment i den process det innebär att söka asyl.

Motsvarande information skulle därefter även kunna ges i samband med att den asylsökande kallas till samhällsintroduktionen. I kallelsen bör det även framgå att den asylsökande måste meddela Migrationsverket om han eller hon har förhinder att delta vid det aktuella tillfället. Ett sådant meddelande bör förstärka intrycket av att deltagandet är obligatoriskt.

Vidare bör Migrationsverket även följa upp asylsökande som uteblir från samhällsintroduktionen och kalla dessa på nytt. I den mån det är möjligt vore det också önskvärt att en personlig kontakt tas med de asylsökande för att försöka förmå dem att inställa sig. På så sätt förmedlas att samhällsintroduktionen verkligen är ett obligatoriskt moment i asylprocessen.

Som tidigare har nämnts ska möjligheten att delta i samhällsintroduktionen finnas kvar under hela asyltiden. Om en asylsökande som har uteblivit begär att få genomföra den bör Migrationsverket försöka tillgodose det så snart som möjligt.

5.3 En lagreglerad skyldighet att delta i samhällsintroduktionen

I detta avsnitt beskrivs förslaget om att skyldigheten att delta i samhällsintroduktionen ska regleras i lag. Utredningen föreslår också att det ska finnas möjlighet att göra undantag från skyldigheten i ett enskilt fall, om någon med hänsyn till sina personliga förhållanden har synnerliga skäl att inte delta.

5.3.1 Asylsökande och personer som omfattas av massflyktsdirektivet ska vara skyldiga att delta i samhällsintroduktionen enligt lag

Utredningens förslag: Deltagande i samhällsintroduktionen som anordnas av Migrationsverket ska bli obligatoriskt enligt lag. Kravet på deltagande ska regleras i en ny bestämmelse i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Bestämmelsen ska omfatta asylsökande och personer som ansökt om eller beviljats tillfälligt skydd som har fyllt 16 år.

Utredningen föreslår att deltagande i samhällsintroduktionen ska bli obligatoriskt enligt lag. I lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ska det anges att asylsökande och personer som omfattas av massflyktsdirektivet ska delta i den samhällsintroduktion som anordnas av Migrationsverket.

Utformningen av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. är sådan att bestämmelserna inte riktar sig direkt till enskilda. En bestämmelse med innebörden att asylsökande och personer som omfattas av massflyktsdirektivet ska vara skyldiga att delta i samhällsintroduktionen bör emellertid riktas direkt till målgruppen för att få avsedd effekt. Det blir då tydligt för den enskilde att han eller hon är skyldig att delta i samhällsintroduktionen. Lagtexten bör dock inte utformas på ett sätt som ger intrycket av att det rör sig om en straffrättsligt sanktionerad skyldighet. Utredningen har mot denna bakgrund föreslagit att bestämmelsen ska ange att asylsökande och personer som omfattas av massflyktsdirektivet ska delta i samhällsintroduktion som tillhandahålls av Migrationsverket. Handlingsnormer med liknande utformning förekommer inom andra rätts-

områden i svensk rätt. Den nya bestämmelsen förs in i 5 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Den nuvarande bestämmelsen i paragrafen tas bort (se avsnitt 5.5 nedan).

Utredningen föreslår att den lagreglerade skyldigheten att delta i samhällsintroduktionen ska gälla alla asylsökande och personer som omfattas av massflyktsdirektivet som har fyllt 16 år. Visserligen gäller en 15-årsgräns i vissa andra sammanhang, till exempel för flera rättigheter och skyldigheter enligt socialtjänstlagen (2001:453). När det gäller mottagande av asylsökande är däremot 16-årsgränsen utgångspunkten. Asylsökande som har fyllt 16 år kan till exempel själva föra sin talan och ta emot sin dagersättning, samt få bevis om undantag från kravet på arbetstillstånd. Det kan därför anses vara en lämplig åldersgräns även för skyldigheten att delta i samhällsintroduktion. Yngre barn bör däremot inte vara skyldiga att delta, även om samhällsintroduktion skulle anordnas även för dem.

5.3.2 Undantag från skyldigheten i enskilda fall

Utredningens förslag: En asylsökande eller person som omfattas av massflyktsdirektivet ska inte vara skyldig att delta i samhällsintroduktionen om han eller hon med hänsyn till sina personliga förhållanden har synnerliga skäl att inte delta.

Utredningen föreslår alltså att skyldigheten att delta i samhällsintroduktionen ska regleras i lag. Som kommer att redovisas närmare nedan föreslår utredningen också att genomförd samhällsintroduktion ska vara ett villkor för undantag från kravet på arbetstillstånd för att asylsökande ska kunna arbeta i Sverige under asyltiden. Frågan är då om det bör finnas möjlighet att göra undantag från skyldigheten att delta i samhällsintroduktionen i enskilda fall. Ett sådant undantag skulle bland annat innebära att den asylsökande kan få möjlighet att arbeta i Sverige utan att ha genomfört samhällsintroduktionen.

Som tidigare har konstaterats är det viktigt att så många som möjligt får del av den information som lämnas under samhällsintroduktionen. Det kan inte heller anses vara en särskilt betungande skyldighet att delta i samhällsintroduktion under två halvdagar, särskilt inte med hänsyn till att det även innebär stora fördelar för den

enskilde. Behovet av och utrymmet för eventuella undantag bör mot den bakgrunden vara mycket begränsat.

Samtidigt kan det inte uteslutas att det kan uppkomma situationer då det inte framstår som rimligt att kräva att en person ska delta i samhällsintroduktionen. Det skulle till exempel kunna röra sig om någon som är svårt sjuk eller inte alls kan tillgodogöra sig information. Även om det sällan blir aktuellt att nyttja ett undantag från kravet på arbetsstillstånd i sådana situationer bör det finnas ett värde i att göra ett uttryckligt undantag när det inte går att uppfylla sin skyldighet. Det kan inte heller uteslutas att det kan uppkomma situationer då arbete är aktuellt även för en person som har synnerliga skäl.

Det bör därför finnas möjlighet att göra ett uttryckligt undantag från skyldigheten att delta i samhällsintroduktion. Utredningen föreslår att en asylsökande eller person som omfattas av massflyktsdirektivet inte ska vara skyldig att delta i samhällsintroduktionen om han eller hon med hänsyn till sina personliga förhållanden har synnerliga skäl att inte delta. Med personliga förhållanden avses inte bara hälsotillstånd och kognitiv förmåga, utan även andra förhållanden hänförliga till dennes person. En bedömning får göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Genom kravet på att det ska föreligga synnerliga skäl markeras att bedömningen ska vara restriktiv och att det ska röra sig om undantagsfall. Det ska också röra sig om skäl som på motsvarande sätt som de som anges ovan är såväl beaktansvärda som starka. Det utgör till exempel inte synnerliga skäl att en asylsökande har befunnit sig i Sverige en tid före asylansökan och anser sig ha fått den information som förmedlas under samhällsintroduktionen.

Som tidigare angetts bör dock Migrationsverket i första hand försöka anpassa samhällsintroduktionen så att alla kan delta. Det kan till exempel göras genom ett enskilt samtal med särskilt anpassad information eller möjlighet att delta på distans. Samhällsintroduktionen ska därför normalt även kunna ges till exempelvis personer som har svårt att tillgodogöra sig information eller av andra skäl inte kan delta i gruppundervisning. I sådana fall får de anses ha uppfyllt sin skyldighet att delta genom att ta del av den anpassade introduktion som ges. Av detta följer att det bara bör finnas synnerliga skäl om det i ett enskilt fall inte skulle vara rimligt eller meningsfullt att

kräva att personen ska delta i samhällsintroduktionen även om anpassningar görs.

Om en person har synnerliga skäl att inte delta i samhällsintroduktionen behöver Migrationsverket inte skicka några kallelser. Undantaget gäller således generellt och inte för ett visst tillfälle. Det bedöms inte vara nödvändigt att Migrationsverket fattar ett formaliserat beslut om att någon inte är skyldig att delta. Frågan om undantag från skyldigheten bör i stället kunna hanteras av myndigheten på lämpligt sätt.

Om en person däremot skulle få förhinder att delta under en viss tid ska han eller hon få möjlighet att delta vid ett annat tillfälle. Som framgått tidigare ska någon som inte har deltagit i samhällsintroduktionen alltid kunna begära att bli kallad på nytt.

5.3.3 Förslaget är förenligt med internationell rätt

Enligt artikel 5 i mottagandedirektivet ska medlemsstaterna inom rimlig tid och senast 15 dagar efter asylansökan, informera asylsökande åtminstone om förmåner och vilka skyldigheter de ska fullgöra för att få del av mottagningsvillkoren. Medlemsstaterna ska också se till att de asylsökande informeras om organisationer eller grupper av personer som tillhandahåller särskilt rättsligt bistånd och om organisationer som kan bistå eller informera om gällande mottagningsvillkor, inklusive hälso- och sjukvård. Informationen kan ges skriftligen eller muntligen på ett språk som den asylsökande förstår eller rimligtvis kan förväntas förstå.

I Sverige lämnas information till asylsökande dels skriftligen i samband med att asylansökan görs, dels muntligen genom samhällsintroduktionen. Skyldigheten att lämna skriftlig information framgår av 2 a § förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl. Utredningens förslag om att deltagande i samhällsintroduktionen ska vara obligatoriskt enligt lag innebär att det i högre utsträckning kan säkerställas att de asylsökande verkligen tar del av den information som lämnas. Varken mottagandedirektivet eller någon annan internationell rättsakt bedöms utgöra något hinder mot att införa en skyldighet för asylsökande att delta i samhällsintroduktionen.

5.4 Deltagande i samhällsintroduktionen som villkor för undantag från kravet på arbetstillstånd

Detta avsnitt handlar om utredningens förslag att genomförd samhällsintroduktion ska vara ett av villkoren för att asylsökande ska undantas från kravet på arbetstillstånd.

5.4.1 Asylsökande ska ha genomfört samhällsintroduktionen för att undantas från kravet på arbetstillstånd

Utredningens förslag: Asylsökande ska ha genomfört samhällsintroduktionen för att kunna undantas från kravet på arbetstillstånd. Bevis om undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd får utfärdas först sedan en asylsökande har uppfyllt sin skyldighet att delta i samhällsintroduktionen. Detta ska regleras genom en ny bestämmelse i lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Som tidigare redovisats har asylsökande rätt att arbeta i Sverige utan arbetstillstånd om vissa förutsättningar är uppfyllda. Det krävs bland annat att den asylsökande har identitetshandlingar eller på annat sätt medverkar till att klargöra sin identitet. Om en asylsökande uppfyller villkoren omfattas han eller hon av undantaget från kravet på arbetstillstånd och har således rätt att arbeta. Migrationsverket utfärdar då ett bevis om att den asylsökande är undantagen från kravet. Villkoren för undantag från kravet på arbetstillstånd för asylsökande framgår av 5 kap. 4 § utlänningsförordningen (2006:97). Tidigare i betänkandet har utredningen även föreslagit att asylsökande som utgångspunkt ska bo på asylboende för att omfattas av undantaget från kravet på arbetstillstånd (se vidare avsnitt 4.4).

Utredningen föreslår att ytterligare ett villkor för att en asylsökande ska omfattas av undantaget från kravet på arbetstillstånd ska vara att samhällsintroduktionen har genomförts. Skälen för förslaget anges i avsnitt 5.1.3. Villkoret bör framgå av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Utredningen föreslår att båda de föreslagna villkoren för undantag från kravet på arbetstillstånd regleras i 6 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Den nuvarande bestämmelsen i paragrafen tas bort (se avsnitt 5.5 nedan).

Den nya bestämmelsen i 6 § bör således även ange att undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd gäller för en asylsökande endast om denne har deltagit i samhällsintroduktionen eller har synnerliga skäl att inte delta. Det ska också framgå att bevis om undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd får utfärdas först sedan en asylsökande som är skyldig att delta i samhällsintroduktionen har uppfyllt sin skyldighet.

Som tidigare nämnts ska villkoren för undantag från kravet på arbetstillstånd i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. gälla tillsammans med de villkor som anges i 5 kap. 4 § utlänningsförordningen. Samtliga villkor ska alltså vara uppfyllda för att en asylsökande ska undantas från skyldigheten att ha arbetstillstånd.

När en asylsökande har genomfört samhällsintroduktionen kan Migrationsverket således ta ställning till om även de övriga förutsättningarna för undantag från kravet på arbetstillstånd är uppfyllda. I så fall ska bevis utfärdas.

Den föreslagna bestämmelsen om deltagande i samhällsintroduktionen som villkor för undantag från kravet på arbetstillstånd ska inte gälla personer som omfattas av massflyktsdirektivet. Som tidigare angetts ska de ges rätt att arbeta enligt massflyktsdirektivet och direktivet ger inte utrymme för att förena den rätten med särskilda villkor.

5.4.2 Undantag från villkoret i enskilda fall

Den föreslagna bestämmelsen om att genomförd samhällsintroduktion ska vara ett villkor för undantag från kravet på arbetstillstånd innebär att asylsökande som är skyldiga att genomföra samhällsintroduktionen ska ha genomfört den för att kunna omfattas av undantaget. Asylsökande som inte är skyldiga att genomföra samhällsintroduktionen på grund av att de har synnerliga skäl att inte delta kan således omfattas av undantaget från kravet på arbetstillstånd ändå. I sådana situationer kan Migrationsverket utfärda bevis om undantag från kravet på arbetstillstånd efter att myndigheten har bedömt att en asylsökande har synnerliga skäl att inte delta.

5.4.3 Förslaget är förenligt med internationell rätt

Utredningen har i avsnitt 4.4.3 redovisat de bestämmelser i mottagandedirektivet som rör asylsökandes tillträde till arbetsmarknaden. Som framgår av redovisningen anger mottagandedirektivet att medlemsstaterna ska se till att asylsökande har tillträde till arbetsmarknaden senast nio månader efter att asylansökan har lämnats in, om ett beslut inte har fattats i första instans och förseningen inte beror på den asylsökande. Medlemsstaterna ska vidare besluta på vilka villkor asylsökande kan beviljas tillträde till arbetsmarknaden, samtidigt som det säkerställs att asylsökande får faktiskt tillträde till arbetsmarknaden.

Samhällsintroduktionen bör under alla förhållanden kunna ges inom nio månader från asylansökan och det bör således inte finnas någon risk för att det föreslagna villkoret innebär att tidsfristen i direktivet överskrids. Även om tidsfristen framöver skulle ändras till sex månader i enlighet med kommissionens förslag till reviderat mottagandedirektiv bör det finnas god marginal att hinna genomföra samhällsintroduktionen. Som tidigare konstaterats innebär villkoret om genomförd samhällsintroduktion inte heller att asylsökandes faktiska möjligheter att arbeta begränsas. Förslaget bedöms således vara förenligt med mottagandedirektivet. Övriga internationella rättsakter bedöms inte innebära några begränsningar när det gäller villkor för asylsökandes rätt att tillträda arbetsmarknaden.

5.5 Bestämmelserna om organiserad sysselsättning tas bort

Utredningens förslag: De bestämmelser i lagen och förordningen om mottagande av asylsökande m.fl. som rör organiserad sysselsättning tas bort.

I 4 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. anges att Migrationsverket i lämplig omfattning ska ge asylsökande sysselsättning genom att de får tillfälle att delta i svenskundervisning, i skötseln av föreläsningar och i annan verksamhet som bidrar till att göra vistelsen meningsfull. Denna verksamhet har tidigare kallats för organiserad sysselsättning. Emellertid har någon sådan organiserad sysselsättning

inte bedrivits på många år. I stället ordnas sysselsättning för asylsökande på asylboenden av flera olika aktörer genom de insatser som kallas för tidiga insatser för asylsökande (TIA). Syftet med insatserna är att underlätta etableringsprocessen och samtidigt göra väntetiden mer meningsfull. Länsstyrelserna har i uppdrag att samordna, stödja och följa upp insatserna samt att fördela stadsbidrag till de aktörer som ordnar aktiviteter. (Se vidare förordning [2016:1363] om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare samt förordning [2016:1364] om statsbidrag till verksamheter för asylsökande m.fl.). För Migrationsverkets del har uppdraget att ordna organiserad sysselsättning ersatts av uppdraget att tillhandahålla samhällsintroduktionen. Under samhällsintroduktionen informerar Migrationsverket också om möjligheten att delta i tidiga insatser för asylsökande.

Bestämmelserna om organiserad sysselsättning i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. har således blivit kvar trots att de inte längre tillämpas. Detta kan varken anses vara ändamålsenligt eller lämpligt. Dessutom är det mycket tveksamt om bestämmelsen om att dagersättningen kan sättas ned när någon inte deltar i organiserad sysselsättning är förenlig med mottagandedirektivet (se avsnitt 5.1.3 om i vilka situationer dagersättningen enligt direktivet kan sättas ned).

Utredningen föreslår därför att de bestämmelser som rör organiserad sysselsättning, 4–7 §§, och nedsättning av dagersättning för asylsökande som inte deltar i sådan verksamhet, 10 § första stycket 1 och tredje stycket 1, ska tas bort. Detsamma gäller bestämmelsen om avtal om sysselsättning i 3 § förordningen om mottagande av asylsökande m.fl. Att bestämmelserna tas bort från författningarna kommer inte att få några konsekvenser för den verksamhet som i dag bedrivs för att främja asylsökandes sysselsättning.

Med hänsyn till att reglerna om asylsökandes sysselsättning numera finns i andra författningar bör det inte heller stå i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. att den innehåller bestämmelser om sysselsättning (1 § första stycket LMA). Utredningen föreslår att 1 § första stycket i lagen i stället ska ange att det finns bestämmelser om mottagande och bistånd för de utlänningar som omfattas.

6 Åtgärder vid misskötsamhet på asylboenden

Kapitel 6 handlar om åtgärder vid misskötsamhet på asylboenden. Den första delen behandlar de problem som finns med misskötsamhet, utgångspunkterna för utredningens överväganden och rättsliga förutsättningar för att vidta åtgärder. I andra delen presenteras utredningens förslag att dagersättningen ska kunna sättas ned om en asylsökande gör sig skyldig till allvarlig misskötsamhet på asylboende. I sista delen föreslår utredningen andra åtgärder som kan vidtas vid misskötsamhet, såsom omplacering av asylsökande till ett annat asylboende. Som tidigare angetts används begreppet asylboende i betänkandet som ett samlingsbegrepp för alla sorters boenden som ordnas för asylsökande.

6.1 Utgångspunkter för utredningens överväganden

I denna del redovisas utgångspunkterna för utredningens överväganden i uppdraget som rör åtgärder vid misskötsamhet på asylboenden. Utredningen bedömer att det bör vidtas åtgärder samt att misskötsamhet på asylboenden bör leda till konsekvenser, även utöver straffrättens ramar. Enligt utredningens uppfattning är det lämpligt att misskötsamhet leder till att dagersättningen sätts ned.

6.1.1 Problem med misskötsamhet är vanligt förekommande

Migrationsverket har i en intern utredning uttryckt att problem med misskötsamhet på asylboenden är mer eller mindre ständigt pågående och att det saknas verktyg för att hantera dessa på ett bra sätt. Personer från Migrationsverket som utredningen har talat med har

samstämigt uppgett att bråk, stök och annan misskötsamhet är vanligt förekommande. De har uppgett att det ofta förekommer våld mellan asylsökande, hot mot asylsökande eller personal och skadegörelse som riktas mot boendet. De har också uppgett att det är vanligt att de boende röker inomhus, använder kokplattor och vattenkokare på rummen trots att det inte är tillåtet samt manipulerar rökdetektorer så att larmet inte ska gå vid rökning eller matlagning. Vidare har det framkommit att myndigheten har omfattande problem med försvunna inventarier, sönderslagen inredning samt klotter och brännmärken på asylboenden. Även vattenskadorna och bränder förekommer, om än mer sällan. Anställda på Migrationsverket har vidare uppgett att det finns vissa boenden dit personalen inte vågar åka på egen hand på grund av risken för konflikter och bråk.

Motsvarande bild framkommer i Brås rapport *Brott och brottsutsatthet på kollektiva asylboenden under 2018*. I Brås kartläggning av polisanmälda brott framkom att de vanligaste brotten var misshandel (21 procent), skadegörelse (19 procent), narkotikabrott (14 procent), stöldbrott och olaga hot (12 procent vardera). I de flesta fallen var gärningspersonen en ung man som själv bodde på boendet och i en majoritet av fallen var det andra boende som utsattes för brottet. Förekomsten av brott varierade stort mellan olika asylboenden och över tid. Psykisk ohälsa, trångboddhet, brist på självbestämmande, blandningen av personer med olika nationaliteter, kulturer och religioner samt okunskap om den svenska lagstiftningen och olika föreställningar om vad som är brottsligt identifierades som särskilt påtagliga riskfaktorer för brott på asylboenden (Brå 2020, se även Ivert, *Vi gick igenom varje steg tillsammans*, 2022 med angivna hänvisningar).

6.1.2 Misskötsamhet leder till en sämre boendemiljö

Det kan således konstateras att brottsliga handlingar och misskötsamhet på asylboenden förekommer i en omfattning som orsakar problem för såväl de boende som för personalen. Risken är att förekomsten av misskötsamhet leder till att det uppfattas som otryggt och osäkert att bo på asylboende. Även om det rör sig om en liten andel av alla asylsökande som missköter sig, kan det få betydande påverkan på boendemiljön i stort. I värsta fall kan förekomsten av våld, hot eller exempelvis narkotikahantering leda till att många asyl-

sökande undviker att röra sig fritt och vistas i gemensamma utrymmen på boendet. Känslan av utsatthet och otrygghet kan dessutom förstärkas av att behöva vistas i lokaler som ofta drabbas av skadegörelse. Även handlingar som inte är straffbara kan påverka boendemiljön, till exempel när boende röker i gemensamma utrymmen, är högljudda under nattetid eller uppvisar ett aggressivt och utåtagerande beteende. Vidare kan bristande respekt för brandskyddsregler leda till allvarliga konsekvenser för alla som vistas på boendet.

6.1.3 Misskötsamhet bör leda till konsekvenser

Det är således viktigt att motverka brott och misskötsamhet på asylboenden för att åstadkomma en trygg och säker boendemiljö för alla asylsökande. Målsättningen bör vara att asylboenden ska utgöra en plats där asylsökande får möjlighet att landa, fokusera på asylprocessen och delta i aktiviteter som anordnas. Särskilt viktigt är det att barnen på asylboenden får bo i en trygg miljö utan att drabbas av andra boendes misskötsamhet.

För att detta ska kunna uppnås behöver alla på boendet visa hänsyn till sina medboende och rätta sig efter de gemensamma ordningsregler som finns. Om någon inte gör det bör det leda till konsekvenser. På så sätt tydliggörs att boendemiljön är ett gemensamt ansvar.

I dag finns inga särskilda åtgärder att ta till om någon inte sköter sig på asylboendet. Det finns därför en uppenbar risk att gemensamma regler inte respekteras. Om misskötsamhet inte leder till några konsekvenser kan det också sända en signal till de boende att boendemiljön på asylboendet inte tas på allvar. I förlängningen kan det leda till att tilliten minskar till såväl Migrationsverket som till det svenska samhället i stort.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det bör finnas möjlighet för Migrationsverket att vidta åtgärder mot asylsökande som inte sköter sig på asylboenden. På så sätt förmedlas att alla har ett ansvar för att åstadkomma en trygg och säker boendemiljö på asylboenden och att bristande respekt mot medboende tas på allvar. Detta är särskilt angeläget med hänsyn till att utredningens förslag förväntas leda till att en betydligt större andel av de asylsökande bor på asylboende än vad som är fallet i dag. Dessutom blir det ännu

viktigare att asylboendena utgör en trygg och säker miljö för alla asylsökande när möjligheten att bo i eget boende för de allra flesta inte längre kommer att finnas som alternativ.

6.1.4 Rättsliga förutsättningar och lämpliga åtgärder

Förutsättningar för att inskränka materiella mottagningsvillkor

De internationella rättsakter som har störst betydelse för mottagandet av asylsökande har redovisats i avsnitt 3.2. När det gäller åtgärder mot misskötsamhet är mottagandedirektivets (2013/33/EU) bestämmelse i artikel 20.4 om att medlemsstaterna får fastställa sanktioner vid allvarliga brott mot de regler som gäller för förläggningarna samt vid grovt våldsamt uppträdande en given utgångspunkt. Liksom vid andra överväganden ska hänsyn tas till proportionalitetsprincipen och till särskilt utsatta personer. Beslutet ska grundas på den individuella personens särskilda situation (artikel 20.5).

Mottagandedirektivet anger inte vilka sanktioner som medlemsstaterna får fastställa. Av EU-domstolens dom Haqbin i mål C-233/18 (EU:C:2019:956) följer att sådan misskötsamhet som avses i artikel 20.4 kan utgöra en grund för att inskränka de materiella mottagningsvillkoren, men att grundläggande mottagningsvillkor som boende, mat och kläder inte får dras in helt. Detta har även bekräftats av EU-domstolen i den nyligen meddelade domen i mål C-422/21 (EU:C:2022:616). En sanktion som innebär att grundläggande mottagningsvillkor helt dras in skulle också kunna strida mot artikel 3 i Europakonventionen.

Det är således inte aktuellt att överväga sanktioner mot misskötsamhet som innebär att en asylsökande måste flytta från ett asylboende utan att erbjudas något annat boendalternativ. Däremot hindrar varken mottagandedirektivet eller Europakonventionen att mottagningsvillkor enbart tillhandahålls in natura. Som det svenska mottagandesystemet är utformat skulle således dagersättningen kunna dras in helt under förutsättning att den asylsökande ändå kan tillgodose sina grundläggande behov.

En sanktion som innebär att dagersättningen sätts ned eller dras in skulle också vara förenlig med EU-kommissionens förslag till reviderat mottagandedirektiv (COM (2016) 465). Om förslaget i det avseendet blir verklighet kommer nämligen bestämmelsen om att

medlemsstaterna får fastställa sanktioner att utgå och ersättas med en ny grund för nedsättning av dagersättning vid allvarliga brott mot de regler som gäller för förläggningarna och vid grovt våldsamt uppträdande.

Förutsättningar för andra tänkbara sanktioner

Möjligheten att fastställa sanktioner enligt det nuvarande mottagandedirektivet är visserligen inte begränsad till de materiella mottagningsvillkoren. EU-domstolen uttalade i ovan nämnda dom (Haqbin, C-233/18) att medlemsstaterna har utrymme för en skönsmässig bedömning när de fastställer sanktioner enligt artikel 20.4. Som exempel på en annan tänkbar sanktion nämndes bland annat att en asylsökande endast får vistas i en separat del av boendet och förbjuds att ta kontakt med vissa andra boende.

Enligt utredningens uppfattning kan det emellertid anses vara tveksamt om det är lämpligt att överväga sanktioner mot misskötsamhet i paritet med de som tillämpas i förhållande till personer som är frihetsberövade, såsom avskiljande eller begränsning av kontakter. Asylsökande i Sverige har rätt att röra sig fritt i landet och sanktioner bör mot den bakgrunden inte inkräkta på den asylsökandes fysiska frihet. I stället bör en sanktion enligt utredningens uppfattning i första hand riktas mot den asylsökandes ekonomi och möjligheten att få dagersättning.

Utredningen föreslår således inte några ytterligare sanktioner utöver nedsättning av dagersättningen. Förslaget kompletteras dock med åtgärder som avser att underlätta omplacering av asylsökande som missköter sig.

6.1.5 Nedsättning av dagersättning är en lämplig åtgärd

Utredningen föreslår således att dagersättningen ska kunna sättas ned när asylsökande missköter sig på asylboenden. Med dagens lagstiftning kan asylsökande som begår brott eller missköter sig på asylboenden fortsätta att orsaka bekymmer för medboende och personal och samtidigt uppbära fulla förmåner. Det kan inte anses vara en rimlig ordning. Även asylsökande som tar emot förmåner i form av logi och dagersättning borde, i likhet med hyresgäster i hyresbostä-

der, vara skyldiga att visa hänsyn till sina medboende och respektera gemensamma regler.

För en enskild asylsökande skulle nedsättning av dagersättningen utgöra en förutsebar, tydlig och kännbar konsekvens av misskötsamhet. I många fall bör det kunna avhålla den asylsökande från att missköta sig, inte minst när det gäller slentrianmässig misskötsamhet som orsakar stora bekymmer. För de boende på asylboenden som utsätts för misskötsamheten blir det också tydligt att boendemiljön och misskötsamheten tas på allvar. Dessutom finns det möjlighet att anpassa reaktionen utifrån vad som är proportionerligt i det enskilda fallet och att ta hänsyn till en individs särskilda behov, samt att beakta vad som bedöms vara barnets bästa när det är aktuellt.

6.2 Skötsamhet som villkor för dagersättning

I detta avsnitt beskriver utredningen förslaget om skötsamhet som villkor för dagersättning. Förslaget innebär att dagersättningen ska kunna sättas ned för en asylsökande som gör sig skyldig till allvarlig misskötsamhet på asylboendet.

6.2.1 Dagersättningen ska kunna sättas ned för asylsökande som missköter sig

Utredningens förslag: Dagersättningen ska kunna sättas ned för asylsökande som gör sig skyldiga till allvarlig misskötsamhet på asylboendet. Detta ska åstadkommas genom att en ny grund för nedsättning av dagersättning vid misskötsamhet förs in i 10 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Beslut om nedsättning av dagersättning på grund av misskötsamhet ska fattas av Migrationsverket i enlighet med närmare riktlinjer som utformas av myndigheten. Beslutet ska gälla i två eller fyra veckor.

Möjligheten att sätta ned dagersättningen för asylsökande som försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd regleras i 10 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Enligt bestämmelsens första stycke får dagersättningen för vuxna asylsök-

ande i ett första steg sätts ned till den del ersättningen inte är avsedd att täcka utgifter för egen mathållning. Om en asylsökande därefter fortsätter att försvåra utredningen får dagersättningen enligt tredje stycket dras in helt, under förutsättning att den asylsökande erbjuds plats på ett boende där mat ingår. För asylsökande som bor i eget boende eller på asylboende med självhushållning innebär detta i praktiken att dagersättningen i första steget sätts ned med 24 kronor för ensamstående och med 19 kronor för sammanboende. Om den asylsökande därefter inte bättrar sig kan dagersättningen dras in helt. Den asylsökande ska då få möjlighet att flytta till ett boende där mat ingår. För asylsökande som redan bor på ett boende där mat ingår blir det i praktiken ingen skillnad på första och andra steget.

Utredningen föreslår att den nya grunden för nedsättning av dagersättning vid misskötsamhet förs in som en ny punkt i bestämmelsen. Nedsättning kan således ske i två steg enligt samma systematik.

En förutsättning för att någons dagersättning ska kunna sättas ned helt enligt tredje stycket ska även fortsättningsvis vara att denne får möjlighet att flytta till ett asylboende där mat ingår. Bestämmelsen, som anger att dagersättningen kan sättas ned helt om utlänningen erbjuds plats på en förläggning och fri kost ingår i den erbjudna inkvarteringen, bör dock formuleras om till följd av att Migrationsverket enligt den föreslagna ändringen i 3 § inte längre ska erbjuda platser på asylboenden (se avsnitt 4.2). Utredningen föreslår att det i stället ska anges att dagersättningen kan sättas ned helt om utlänningen får möjlighet att flytta till ett asylboende där fri kost ingår.

Som tidigare redovisats ska Migrationsverket, när en asylsökande ska flytta från ett boende till ett annat, i normalfallet tilldela den asylsökande en ny boendeplats i enlighet med 3 §. Det får till följd att den asylsökande förlorar sin rätt till bistånd om han eller hon inte flyttar till det nya asylboendet (se avsnitt 4.3). När Migrationsverket beslutar att någons dagersättning ska sättas ned helt i enlighet med 10 § tredje stycket är syftet däremot att asylsökande ska få möjlighet att tillfälligt flytta till ett asylboende där mat ingår, och på så sätt kunna tillgodose sitt grundläggande behov av mat. I en sådan situation bör det således vara frivilligt för den asylsökande att flytta. Detta innebär att Migrationsverket inte ska tilldela en asylsökande en ny boendeplats i sådana situationer, utan i stället ge den asylsök-

ande möjlighet att flytta om han eller hon önskar. I praktiken bör detta kunna hanteras på samma sätt som i dag.

All sorts misskötsamhet på asylboenden omfattas

Bristande skötsamhet på asylboenden kan som tidigare framhållits utgöra allt från utpräglat brottsliga handlingar till överträdelser av gemensamma regler av ordningskaraktär. Utredningens uppfattning är att såväl brottsliga handlingar som annan sorts misskötsamhet bör kunna föranleda nedsättning av dagersättningen, under förutsättning att överträdelserna är tillräckligt allvarliga.

En stor del av de överträdelser som förekommer på asylboenden kan antas falla inom tillämpningsområdet för vanligt förekommande brott, som till exempel misshandel, olaga hot, skadegörelse och ofredande. Även sådana handlingar bör kunna föranleda nedsättning av dagersättningen. Bestämmelsens tillämpningsområde skulle annars riskera att bli mycket begränsat. Det skulle också vara svårt för Migrationsverket att bedöma om vissa handlingar som inte är av utpräglat brottslig karaktär skulle kunna falla inom en brottsbestämmels tillämpningsområde. Dessutom finns det skäl att vid sidan av ett eventuellt straffrättsligt förfarande även markera att brottet utgör en överträdelse av de gemensamma reglerna på asylboendet och påverkar boendemiljön.

Bestämmelsens tillämpningsområde begränsas dock genom kravet på att misskötsamheten ska ha begåtts på asylboendet. Syftet med bestämmelsen är att tydliggöra att boendemiljön är ett gemensamt ansvar och inte att ålägga asylsökande ett allmänt skötsamhetskrav utöver vad som redan gäller enligt svensk lag. Handlingar som begås på andra platser än asylboendet ska således inte föranleda nedsättning av dagersättningen. Detsamma bör gälla för handlingar som visserligen begås av den asylsökande när han eller hon befinner sig på boendet men som inte har någon påverkan på boendemiljön, till exempel brott som begås på internet och som inte riktas mot andra boende. Bestämmelsen omfattar således inte heller ageranden som drabbar Migrationsverkets personal i andra sammanhang än på asylboendet, till exempel i samband med muntlig asylutredning eller underrättelse av beslut. Sådana ageranden kan dock utgöra exempelvis hot, våld eller förgripelse mot tjänsteman och får hanteras på annat sätt.

I övrigt är avsikten att alla överträdelser på asylboendet ska omfattas av bestämmelsen, oavsett om det rör sig om brottsliga handlingar, störande beteende eller åsidosättande av gemensamma ordningsregler. Exempel på ageranden som omfattas av bestämmelsen är hot, våld, sexuella trakasserier eller andra kränkningar mot medboende eller personal, att egendom förstörs, narkotikahandling, störande ljud vid olämpliga tider på dygnet, rökning inomhus, otillåten användning av kokplattor och åtgärder som syftar till att försvaga brandskyddet. Självfallet omfattas även trakasserier som är hedersrelaterade eller av hatbrottskaraktär.

Vid bedömningen bör viss ledning kunna hämtas från hyresrättslig praxis avseende störningar i boendet samt sundhet, ordning och gott skick. Hänsyn måste dock tas till att asylsökande som bor på asylboenden inte att betrakta som hyresgäster och inte kan ställa samma krav på att disponera utrymmet som en hyresgäst kan. Det medför bland annat att asylsökande även är skyldiga att rätta sig efter gemensamma ordningsregler som normalt inte godtas för hyresbostäder, som till exempel att inte röka inomhus. Det måste också beaktas att kraven på de boende att inte störa sin omgivning i kollektiva boenden är högre än vad som gäller för bostadslägenheter.

För att det ska bli tydligt för de boende vad som gäller bör Migrationsverket ta fram gemensamma ordningsregler som gäller för alla asylboenden. Ordningsreglerna kan lämpligen ges till den asylsökande i samband med ankomst till boendet och även finnas lättillgängliga i gemensamma utrymmen. Det är också viktigt att de asylsökande får tydlig information om ordningsreglerna och om att bristande skötsamhet kan leda till att dagersättningen sätts ned. Information om ordningsregler och om konsekvenserna av att inte följa dem bör också ges under samhällsintroduktionen.

Migrationsverket bör ha möjlighet att ta fram ordningsregler för asylboenden utan att det anges särskilt i författning.

Misskötsamheten ska vara allvarlig

De överträdelser som omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde kan således vara av varierande karaktär. Det får till följd att inte varje enskilda fall av oönskat beteende kan leda till att dagersätt-

ningen sätts ned. För att så ska bli fallet bör krävas att misskötsamheten i det aktuella fallet kan betraktas som allvarlig.

Bedömningen av om ett visst agerande ska anses utgöra allvarlig misskötsamhet ska göras utifrån den aktuella misskötsamhetens karaktär och omfattning. Om det rör sig om rökning inomhus, användning av kokplattor eller andra åsidosättanden av ordningsregler bör det normalt krävas att beteendet har upprepats och fortsatt även efter tillsägelse för att dagersättningen ska sättas ned. Om det däremot handlar om brottsliga handlingar eller allvarliga störningar kan det räcka med ett enstaka tillfälle för att dagersättningen ska sättas ned. En bedömning får således göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Avgörande för bedömningen bör vara hur det misskötsamma agerandet har påverkat boendemiljön. Hänsyn bör även tas till om agerandet har påverkat barn på asylboendet.

Nedsättning under två eller fyra veckor

När dagersättningen sätts ned eller dras in enligt befintliga grunder i 10 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. gäller beslutet till dess att den asylsökande börjar medverka på det sätt som bestämmelsen anger. Eftersom misskötsamhet normalt begås vid separata tillfällen och således inte är perdurerande bör ett beslut om nedsättning på den grunden i stället gälla för ett visst antal dagar. Enligt utredningens bedömning är det lämpligt att dagersättningen sätts ned under två eller fyra veckor vid varje tillfälle. Vid lindrigare misskötsamhet såsom överträdelse av ordningsregler, till exempel rökning inomhus eller användning av kokplattor på rummet, bör dagersättningen sättas ned under två veckor. När det däremot rör sig om brottsliga handlingar bör beslutet kunna gälla i fyra veckor. En bedömning får således göras av hur allvarlig överträdelsen är i det enskilda fallet.

Om en asylsökande som har fått sin dagersättning nedsatt under två eller fyra veckor i enlighet med 10 § första stycket lagen om mottagande av asylsökande m.fl. fortsätter att missköta sig kan dagersättningen i enlighet med tredje stycket i samma bestämmelse således sättas ned helt under ytterligare två eller fyra veckor. För att så ska bli fallet är det tillräckligt att den asylsökande på nytt har gjort sig skyldig till misskötsamhet som kan betraktas som allvarlig. Det behöver således inte vara fråga om samma typ av misskötsamhet som

den som låg till grund för det första beslutet om nedsättning. Om den asylsökande även därefter fortsätter att göra sig skyldig till allvarlig misskötsamhet kan dagersättningen sättas ned helt på nytt. Asylsökande som fortsätter med misskötsamt beteende kan således få sin dagersättning indragen gång på gång under obegränsad tid (under förutsättning att den asylsökande vid varje tillfälle får möjlighet att flytta till ett asylboende där fri kost ingår).

Upprepade beslut om nedsättning ska däremot inte fattas om en asylsökande vid ett tillfälle gör sig skyldig till flera misskötsamma handlingar, även om var och en av handlingarna hade kunnat föranleda nedsättning av dagersättningen. Ett beslut om nedsättning av dagersättning på grund av misskötsamhet får således anses omfatta alla misskötsamma handlingar som har begåtts före det aktuella beslutet.

För tydlighetens skull bör framhållas att ett beslut om nedsatt dagersättning enligt den föreslagna bestämmelsen inte ska avse belopp som redan har betalats ut till den asylsökande. Beslutet gäller i stället kommande utbetalning. Normalt betalas dagersättningen ut i förskott för en månad i taget. Utbetalning får dock avse kortare tid än en månad, bland annat om det finns särskilda skäl (10 § förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl., FMA och 29 § MIGRFS 2022:5). Sådana särskilda skäl bör normalt kunna anses föreligga om en asylsökande har fått dagersättningen nedsatt på grund av misskötsamhet och det finns skäl att anta att det kan komma att ske vid fler tillfällen.

Hänsyn till särskilt utsatta personer

Vid prövningen av om dagersättningen ska sättas ned för en asylsökande som har gjort sig skyldig till misskötsamhet ska hänsyn tas till om den asylsökande tillhör en kategori av särskilt utsatta personer i enlighet med mottagandedirektivet. Även barnets bästa bör beaktas när det är aktuellt (se förordning [2019:502] med instruktion för Migrationsverket samt lagen [2018:1197] om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter). Detta innebär även att hänsyn bör tas till hur en eventuell flytt till ett annat asylboende skulle påverka barnet innan dagersättningen sätts ned helt i enlighet med 10 § tredje stycket lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Eftersom bestämmelsen om nedsättning av dagersättning i 10 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. är fakultativ finns det utrymme att underlåta att sätta ned dagersättningen om det i ett enskilt fall bedöms som oskäligt. Så kan vara fallet till exempel om den sökande har barn och beslutet i det enskilda fallet skulle drabba barnet oskäligt hårt. Möjligheten bör dock användas restriktivt. För tydlighetens skull bör framhållas att nedsättning aldrig ska avse den dagersättning som avser barn.

När det finns skäl att befara att ett barn far illa, till exempel på grund av att en förälder har gjort sig skyldig till misskötsamhet, bör Migrationsverket även kunna göra en orosanmälan.

Prövning och överklagande

Beslut om nedsättning av dagersättning vid misskötsamhet ska, liksom andra beslut om dagersättning, fattas av Migrationsverket. Besluten gäller omedelbart men kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol enligt 22 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Det är Migrationsverket som ska bevisa att det har förelegat förut-sättningar för att sätta ned dagersättningen. Myndighetens tjänste-anteckningar bör normalt kunna utgöra ett fullgott underlag. Vid misskötsamma ageranden bör Migrationsverket dokumentera vad som har inträffat samt tid och plats. Informationen bör vara så detaljerad som möjligt. När det rör sig om ageranden som kan föranleda ned-sättning av dagersättning först om de upprepas bör det även framgå av dokumentationen att den asylsökande har fått en tillsägelse. Det följer av 27 § förvaltningslagen (2017:900) att Migrationsverket ska dokumentera information inför sådana beslut.

Innan beslut fattas om nedsättning av dagersättningen ska den asylsökande även få del av informationen och tillfälle att yttra sig över den. Även detta följer av förvaltningslagen (25 § förvaltnings-lagen). Kommunikeringen kan ske såväl muntligt som skriftligt.

I övrigt bedömer utredningen att närmare anvisningar om hur prövningen ska göras lämpligen bör utformas av Migrationsverket. I anvisningarna kan det till exempel framgå närmare riktlinjer för när misskötsamhet ska betraktas som allvarlig och när ett beslut om ned-sättning av dagersättning ska avse två respektive fyra veckor.

6.2.2 Förslaget är förenligt med mottagandedirektivet

EU-rätten ger ingen närmare vägledning kring vad som avses med ”allvarliga brott” (*serious breaches*) mot de regler som gäller för förläggningarna eller ”grovt våldsamt uppträdande” (*seriously violent behaviour*) i artikel 20.4 i mottagandedirektivet. Av tidigare nämnda dom i mål C-422/21 framgår emellertid att även grovt våldsamt uppträdande som äger rum utanför en förläggning ska kunna föranleda sanktioner enligt bestämmelsen, samt att sådant uppträdande även kan omfattas av de regler som gäller för förläggningarna. Utredningens bedömning är mot denna bakgrund att bestämmelsen inte innebär någon begränsning när det gäller karaktären på den misskötsamhet som kan föranleda sanktioner. Såväl brottsliga handlingar och störande beteende som åsidosättanden av ordningsregler bör således kunna omfattas. Däremot får bestämmelsen anses innebära att sanktioner bara får tillämpas i förhållande till misskötsamhet som är tillräckligt allvarig. Utredningens förslag bedöms mot den bakgrunden vara förenligt med direktivet.

6.2.3 Förslaget aktualiserar inte förbudet mot dubbelbestraffning

En asylsökande som gör sig skyldig till misskötsamhet som utgör en brottslig handling skulle både kunna få sin dagersättning nedsatt och bli föremål för ett straffrättsligt förfarande och en påföljd. Detta förhållande aktualiserar en bedömning av om förslaget skulle kunna strida mot förbudet mot dubbelbestraffning i Europakonventionen och motsvarande bestämmelse i EU-stadgan (se avsnitt 3.2). Utredningens bedömning är emellertid att nedsättning av dagersättning inte kan anses utgöra ett sådant straffrättsligt förfarande som förbudet tar sikte på.

Utgångspunkten för utredningens förslag är att asylsökande som tar del av förmåner i form av boende och dagersättning ska vara skyldiga att bidra till en god boendemiljö genom att sköta sig och respektera gemensamma regler på asylboendet. Rätten att uppbära full dagersättning villkoras således av att den asylsökande inte gör sig skyldig till allvarlig misskötsamhet på boendet. Syftet med regleringen är som tidigare framhållits att tydliggöra att boendemiljön på asyl-

boenden är ett gemensamt ansvar och att upprätthålla respekten för de gemensamma reglerna.

Det är inte en förutsättning för att bestämmelsen ska aktualiseras att den asylsökande har gjort sig skyldig till ett brott. Tvärtom, omfattas även åsidosättanden av ordningsregler och annat störande beteende. Avgörande för bedömningen är i stället om misskötsamheten påverkar boendemiljön på asylboendet negativt. Handlingar som äger rum utanför asylboendet eller som inte alls påverkar boendemiljön omfattas, som redan nämnts, således inte av bestämmelsen.

Enbart det förhållandet att ett agerande som utgör grund för nedsättning eller indragning av dagersättningen skulle kunna utgöra ett brott kan enligt utredningens bedömning inte medföra att nedsättningen ska anses utgöra ett straffrättsligt förfarande. Utredningens bedömning är således att förbudet mot dubbelbestraffning inte aktualiseras.

6.2.4 Bestämmelsen om nedsättning av dagersättning gäller även personer som omfattas av massflyktsdirektivet

Utredningens förslag: Bestämmelsen om nedsättning av dagersättning vid misskötsamhet ska även gälla personer som har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 21 kap. utlänningslagen, det vill säga personer som omfattas av massflyktsdirektivet.

Bestämmelsen om nedsättning av dagersättning i 10 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. gäller även personer som omfattas av massflyktsdirektivet. Det finns ingen anledning att ändra omfattningen för den nya grunden avseende misskötsamhet.

Även personer som omfattas av massflyktsdirektivet kommer således att kunna få sin dagersättning nedsatt om de gör sig skyldiga till allvarlig misskötsamhet på asylboenden. Det gäller både boenden som Migrationsverket har ordnat och boenden som har ordnats av en kommun (2 § tredje stycket LMA). Bestämmelsen ska tillämpas på samma sätt som när det gäller asylsökande.

6.3 Andra åtgärder vid misskötsamhet på asylboenden

I det här avsnittet redogör utredningen för andra åtgärder som kan vidtas vid misskötsamhet på asylboenden. Utredningen menar bland annat att omplacering av asylsökande till ett annat asylboende bör kunna utgöra en effektiv åtgärd.

6.3.1 Omplacering till ett annat asylboende

Utredningens förslag: Regeringen bör ge Migrationsverket i uppdrag att införa särskilda asylboenden som utformas på ett sätt som ger bättre förutsättningar att motverka och hantera misskötsamhet på boendet.

Migrationsverket ska också kunna begära handräckning av Polismyndigheten om en person som har tilldelats plats på ett nytt asylboende inte frivilligt lämnar sitt tidigare boende. Detta ska regleras genom ett nytt stycke i bestämmelsen om polishandräckning i lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

I situationer då nedsättning av dagersättning inte bedöms vara tillräckligt för att hantera problem med misskötsamhet på ett asylboende behöver Migrationsverket även ha möjlighet att vidta andra åtgärder. Som tidigare har angetts skulle det varken vara förenligt med EU-rätten eller Europakonventionen att avhysa asylsökande från ett asylboende utan att tillhandahålla något annat boendalternativ. Däremot finns det inget hinder mot att omplacera asylsökande till ett annat asylboende.

I den studie som Brå gjorde om brott och brottsutsatthet på asylboenden framkom att personer som hade ingått i bråkiga konstellationer ofta blev mer skötsamma efter att konstellationen hade brutits upp och personerna flyttats till andra boenden. Brå bedömde därför att det skulle medföra både brottsförebyggande och trygghetsskapande effekter att snabbare kunna flytta personer som begår brott (Brå 2020). Detsamma kan antas gälla även för annan sorts misskötsamhet.

Som tidigare angetts har Migrationsverket med befintlig lagstiftning möjlighet att omplacera asylsökande till ett annat boende utan särskilda skäl. Detta innebär att Migrationsverket kan tilldela asylsökande plats på ett annat asylboende, till exempel om någon har gjort sig skyldig till brott eller misskötsamhet eller om framtida misskötsamhet bedöms kunna motverkas genom ett byte av boendemiljö. Det gäller även personer som omfattas av massflyktsdirektivet.

För att omplaceringar ska kunna utgöra ett mer effektivt verktyg mot misskötsamhet på asylboenden föreslår utredningen att särskilda asylboenden ska inrättas där det finns bättre förutsättningar att motverka och hantera misskötsamhet. Det föreslås också att Migrationsverket ska kunna begära polishandräckning när någon som ska flytta till ett nytt asylboende inte lämnar sitt tidigare boende frivilligt.

Särskilda asylboenden med bättre förutsättningar att hantera misskötsamhet

Utredningen föreslår att regeringen ger Migrationsverket i uppdrag att införa särskilda asylboenden som utformas på ett sätt som ger bättre förutsättningar att motverka och hantera misskötsamhet på boendet. Till exempel skulle sådana boenden kunna ha en högre bemanning än vanliga asylboenden och tillgång till personal med särskild kompetens att bemöta och ge stöd till personer som uppvisar ett utåtagerande beteende. Det skulle också kunna finnas tillgång till väktare eller ordningsvakter vid behov.

Sådana särskilda boenden skulle i första hand kunna användas för personer som inte kan bo kvar på ett vanligt asylboende på grund av att de inte sköter sig. Det kan till exempel handla om asylsökande som har begått brott på asylboendet eller som vid upprepade tillfällen har fått dagersättningen nedsatt på grund av misskötsamhet. För personalen och de övriga boendes skull bör det ofta vara mest lämpligt att sådana personer får flytta till ett annat boende. Om de då får komma till ett asylboende med högre bemanning och personal med särskild kompetens bör det finnas bättre förutsättningar att motverka fortsatt misskötsamhet.

Det finns inget i befintlig lagstiftning som hindrar Migrationsverket från att införa sådana asylboenden.

Polishandräckning när någon inte flyttar frivilligt

Skälen för utredningens förslag

Migrationsverket har uppgett att det emellanåt uppstår problem med att asylsökande inte frivilligt flyttar från ett asylboende till ett annat. Sådana situationer kan antas bli vanligare när möjligheten att bo i eget boende med bibehållna förmåner tas bort och fler asylsökande bor på asylboende. För att Migrationsverket ska kunna åstadkomma en fungerande och ändamålsenlig boendeplacering av asylsökande behöver myndigheten ha möjlighet att genomdriva flyttar mot asylsökandes vilja. Det är också en förutsättning för att utveckla och upprätthålla en ordning med olika asylboenden utifrån behov, såsom ankomstboenden, särskilda boenden för att motverka misskötsamhet och eventuella återvändandecenter.

När det uppkommer situationer då en asylsökande vägrar flytta från ett asylboende till ett annat ansöker Migrationsverket om avhysning eller särskild handräckning enligt lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning. Det är emellertid oklart om dessa förfaranden är tillämpliga i sådana situationer och det har hänt att Kronofogdemyndigheten har avvisat Migrationsverkets ansökan.

Det kan inte heller anses vara ändamålsenligt eller lämpligt att Migrationsverket ska behöva använda sig av förfaranden enligt lagen om betalningsföreläggande och handräckning för att förmå en asylsökande att flytta när den asylsökande har tilldelats en plats på ett annat asylboende. Som tidigare har framhållits har asylsökande endast en generell rätt till logi och det är upp till Migrationsverket att avgöra hur den rätten ska tillgodoses. Asylsökande kan därför inte hävda någon rätt att få bo kvar på ett visst asylboende. Detta innebär att asylsökande i en sådan situation inte har någon rätt som kan ligga till grund för Kronofogdemyndighetens prövning och den asylsökande kan med andra ord inte göra gällande några skäl som leder till att Migrationsverkets ansökan bör avslås. Det kan ifrågasättas om det är lämpligt att tillämpa ett förfarande som bland annat innebär att svaranden får möjlighet att yttra sig och att föra ärendet vidare till domstol när det inte finns något grundläggande rättsförhållande att pröva. Enligt utredningens uppfattning framstår det inte som motiverat att belasta Kronofogdemyndigheten och domstolarna med sådana ärenden.

När Migrationsverket har tilldelat en asylsökande en plats på ett nytt asylboende kan det i många fall också finnas behov av att den asylsökande flyttar förhållandevis omgående. Det är särskilt angeläget om en omplacering beror på att en asylsökande har gjort sig skyldig till brott eller sådan allvarlig misskötsamhet att denne inte kan bo kvar på asylboendet. I sådana situationer skulle det kunna orsaka stora problem både för personalen och de medboende att behöva vänta på ett utslag från Kronofogdemyndigheten och verkställighet av utslaget. Även i andra situationer bör det finnas behov av snabba och flexibla omplaceringar, till exempel för att frigöra boendeplatser till nya asylsökande på ett ankomstboende.

Av dessa skäl föreslår utredningen att Migrationsverket i stället ska kunna begära handräckning från Polismyndigheten när en asylsökande som ska flytta till ett nytt asylboende inte frivilligt lämnar det boende som han eller hon bodde på tidigare. I dag kan polishandräckning begäras när en asylsökande som inte längre har rätt till bistånd ska lämna sin plats vid ett asylboende. Detta regleras i 12 a § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Utredningen föreslår att bestämmelsens tillämpningsområde även ska omfatta situationer då asylsökande ska flytta för att de har tilldelats plats på ett annat boende. Polishandräckning uppfyller Migrationsverkets behov av skyndsamt och flexibelitet i boendeplaceringen och bidrar till att upprätthålla respekten för myndighetens tilldelning av boendeplatser.

En ytterligare grund för polishandräckning i lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Den nuvarande bestämmelsen i 12 a § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. anger att Polismyndigheten, om Migrationsverket begär det, ska lämna den hjälp som behövs för att verkställa ett beslut enligt lagen att en utlänning som inte längre har rätt till bistånd i form av logi ska lämna sin plats vid anläggningsboendet. Det framgår av första stycket. I andra stycket anges att sådan hjälp endast får begäras om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att en polismans särskilda befogenheter enligt 10 eller 10 a § polislagen (1984:387) behöver tillgripas, eller om det annars finns synnerliga skäl.

Utredningen föreslår att bestämmelsen om polishandräckning i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. kompletteras genom att det anges att Polismyndigheten också ska lämna den hjälp som behövs för att en utlänning ska lämna sin plats vid ett asylboende om utlänningen har tilldelats plats på ett annat asylboende. De särskilda förutsättningarna för att hjälp ska få begäras ska gälla även sådana situationer.

En begäran om handräckning ska således bara få göras när det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan genomföras utan polisens särskilda befogenheter att använda våld, tvång eller handfängsel, eller om det annars finns synnerliga skäl. Dessa förutsättningar har samma innebörd som tidigare. Det kan således till exempel röra sig om att någon har uttalat att han eller hon inte har för avsikt att flytta frivilligt eller att personen rent faktiskt inte flyttat ut trots uppmaningar. Det kan också vara ett synnerligt skäl att det kan antas att en polismans närvaro skulle ha en lugnande inverkan på situationen när den enskilde ska förmås att lämna sin plats vid asylboendet. (Se prop. 2016/17:86 s. 16).

Liksom när det gäller de nuvarande förutsättningarna för polishandräckning ska utgångspunkten vara att den som ska flytta till ett nytt asylboende först ska uppmanas att göra det frivilligt. Först om en sådan uppmaning inte följs kan det blir aktuellt att begära polishandräckning. När det är aktuellt ska även barnets bästa beaktas. En utgångspunkt är att barn inte i onödan ska utsättas för tvångsåtgärder med inslag av våld. Eventuella tvångsåtgärder ska också genomföras med särskild försiktighet och på ett barnanpassat sätt, med hänsyn till det enskilda barnets situation och erfarenheter. (Prop. 2016/17:86 s. 16).

För tydlighetens skull bör även framhållas att Polismyndighetens handräckning endast syftar till att förmå den asylsökande att lämna sin plats vid asylboendet. Polismyndigheten ansvarar således inte för transport till det nya boendet. Detta ansvar ligger även fortsättningsvis på Migrationsverket.

Bestämmelsen om polishandräckning placeras i utredningens förslag i en ny 19 a § i lagen om mottagande av asylsökande m.fl., tillsammans med andra bestämmelser som rör kontrollåtgärder.

Prövning och överklagande

När Migrationsverket har tilldelat en asylsökande en plats på ett nytt asylboende och det finns skäl att befara att den asylsökande inte frivilligt kommer att lämna platsen på det tidigare boendet ska Migrationsverket således bedöma om det finns förutsättningar att begära polishandräckning enligt den nya grunden för sådan handräckning i 19 a § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. När Migrationsverket uppmanar en asylsökande att lämna asylboendet bör det dokumenteras.

Som tidigare har angetts kan Migrationsverkets tilldelning av boendeplatser inte överklagas. Det går således inte att överklaga en tilldelning som innebär att en asylsökande ska flytta från ett asylboende till ett annat. Detta är en logisk konsekvens av att asylsökande inte har någon rätt att bo på ett visst asylboende. Detsamma gäller Migrationsverkets begäran om polishandräckning. Däremot kan en asylsökande som anser att det var felaktigt att använda sig av polishandräckning i den aktuella situationen självfallet vända sig till exempelvis Justitieombudsmannen.

Förslaget är förenligt med internationell rätt

Som tidigare angetts ger varken mottagandedirektivet eller någon annan internationell rättsakt asylsökande rätt att bo eller bo kvar på ett visst asylboende. Det finns inte heller något som hindrar att Polismyndigheten engageras för att förmå en asylsökande att lämna ett asylboende när den asylsökande inte har rätt att bo kvar där.

En asylsökande som har tilldelats plats på ett nytt asylboende har således ingen rätt att bo kvar på det asylboende som han eller hon bodde på tidigare. Den generella rätt till logi som den asylsökande har påverkas inte i sådana situationer, eftersom den asylsökande får en plats på ett annat asylboende. Detta innebär att det inte heller rör sig om en prövning av den asylsökandes civila rättigheter och skyldigheter i Europakonventionens mening. Det finns således inte någon rätt till domstolsprövning i situationer då en asylsökande ska lämna ett asylboende för att flytta till ett annat (artikel 6 i Europakonventionen, se avsnitt 3.2).

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att förslaget är förenligt med internationell rätt.

Bestämmelsen om polishandräckning gäller även personer som omfattas av massflyktsdirektivet

Den nya grunden för polishandräckning ska även gälla i förhållande till personer som omfattas av massflyktsdirektivet. Migrationsverket kommer således att kunna begära polishandräckning om en person som omfattas av massflyktsdirektivet ska flytta till ett annat boende och inte lämnar sitt tidigare boende frivilligt. Det gäller både boenden som ordnats av Migrationsverket och boenden som ordnats av en kommun (2 § tredje stycket LMA). Bestämmelsen ska tillämpas på samma sätt som när det gäller asylsökande.

Det är bara Migrationsverket som har möjlighet att begära polishandräckning enligt bestämmelsen. Om det skulle uppkomma en situation då polishandräckning behövs för att någon inte lämnar sin plats på ett boende som ordnats av en kommun får kommunen således kontakta Migrationsverket.

6.3.2 Förebyggande åtgärder för att motverka misskötsamhet på asylboenden

Slutligen vill utredningen framhålla att de föreslagna bestämmelserna om nedsättning av dagersättning och polishandräckning bör kompletteras med förebyggande åtgärder mot misskötsamhet på asylboenden. I många fall kan misskötsamhet antas ha sin grund i psykisk ohälsa och frustration över den situation som asylsökande befinner sig i. Det är inte heller svårt att förstå att det kan uppstå problem när flera personer med olika nationaliteter, kulturer, religioner, värderingar och språk, som dessutom i många fall bär på svåra upplevelser och trauman, samlas på samma boende. Det är därför särskilt viktigt att arbeta förebyggande med att göra asylboenden till en trygg miljö för alla. Utredningen har i avsnitt 4.8 föreslagit att Migrationsverket ska få i uppdrag att vidta åtgärder för att fler ska bo på asylboende, som bland annat ska avse hur asylboenden bör lokaliseras och utformas. En målsättning bör vara att asylboenden ska vara trygga och säkra för alla. Vidare har utredningen föreslagit att Migrationsverket ska ges i uppdrag att samverka med andra aktörer i syfte att underlätta verksamhet som riktar sig till asylsökande på asylboenden. Den verksamhet som bedrivs av andra aktörer, bland annat civilsamhället, bör

ha stor betydelse för att motverka misskötsamhet, genom att ge möjligheter till aktivitet, sysselsättning och samvaro under asyltiden.

Det är även önskvärt att de åtgärder som utredningen föreslår följs upp och att effekterna av åtgärderna utvärderas. Detta bör underlättas av att informationen om förekomsten av misskötsamhet på asylboenden, som en följd av utredningens förslag, i högre utsträckning kommer att dokumenteras och sammanställas. Underlaget bör dessutom kunna utgöra värdefull information vid Migrationsverkets dialog med de kommuner där asylboenden etableras och vid arbetet med mottagande av asylsökande i övrigt.

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

7.1 Ikraftträdande

Utredningens förslag: De föreslagna författningsändringarna ska träda i kraft den 1 april 2024.

Utredningen har i detta betänkande föreslagit att boende på asylboende ska vara ett villkor för dagernsättning, särskilt bidrag och undantag från kravet på arbetstillstånd. Det innebär att asylsökande som utgångspunkt ska bo på asylboende för att få rätt till ekonomiskt bidrag och möjlighet att arbeta i Sverige. Vidare har utredningen föreslagit att asylsökande som ordnar boende på egen hand ska vara skyldiga att underrätta Migrationsverket om sin bostadsadress och att asylansökan ska kunna betraktas som återkallad om skyldigheten inte uppfylls. De föreslagna författningsändringarna kompletteras också med förslag på andra åtgärder för att fler asylsökande ska bo på asylboende.

Som redovisas i kapitel 8 bedömer utredningen att förslagen kommer att leda till att omkring 85 procent av alla asylsökande bor på asylboende. Migrationsverket kommer således att behöva utöka sitt boendebestand. Enligt utredningens beräkningar behöver beståndet utökas med cirka 8 500 boendeplatser. Förslaget innebär också att fler nyanlända kommer att omfattas av systemet för anvisning till kommun. Detta bör beaktas vid överväganden om när de nya reglerna ska träda i kraft. Samtidigt är det angeläget att de nya reglerna träder i kraft så snart som möjligt, eftersom möjligheten att ordna boende på egen hand riskerar att leda till långsiktigt negativa konsekvenser både för individer och för samhället i stort.

Utredningen bedömer att de föreslagna författningsändringarna bör kunna träda i kraft den 1 april 2024.

7.2 Övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: I förhållande till asylsökande och personer som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 21 kap. utlänningslagen och som är registrerade vid ett asylboende vid ikraftträdandet ska följande nya bestämmelser i lagen om mottagande av asylsökande gälla från och med den 1 april 2025:

- bestämmelsen om boende på asylboende som villkor för dag-ersättning och särskilt bidrag i 8 §,
- bestämmelsen om boende på asylboende och genomförd samhällsintroduktion som villkor för undantag från kravet på arbetstillstånd i 6 §, samt
- bestämmelsen om att de som inte bor på asylboende ska hålla Migrationsverket underrättat om sin bostadsadress och om att asylansökan annars kan betraktas som återkallad i 19 c §.

I övrigt föreslås inga särskilda övergångsbestämmelser.

När de föreslagna författningsändringarna träder i kraft kommer de nya bestämmelserna även att omfatta asylsökande som har ansökt om uppehållstillstånd före ikraftträdandet. Detsamma gäller de personer som nu har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, om uppehållstillstånden fortfarande gäller. För att de ska få utrymme att anpassa sig efter den nya ordningen med boende på asylboende föreslår utredningen en övergångsperiod som innebär att vissa av de föreslagna bestämmelserna i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. börjar tillämpas senare för personer som var registrerade vid ett asylboende när lagändringen trädde i kraft. Det ska gälla bestämmelsen i 6 § om boende på asylboende och genomförd samhällsintroduktion som villkor för undantag från kravet på arbetstillstånd, bestämmelsen i 8 § om boende på asylboende som villkor för dag-ersättning och särskilt bidrag samt bestämmelsen i 19 c § om att de som inte bor på asylboende ska hålla Migrationsverket underrättat

om sin bostadsadress och att asylansökan annars kan betraktas som återkallad.

Detta innebär att personer som är registrerade vid ett asylboende när lagen träder i kraft under övergångsperioden kommer att kunna bo i boenden som de har ordnat på egen hand utan begränsningar samt fortsätta att omfattas av ett eventuellt undantag från kravet på arbetstillstånd i enlighet med nuvarande villkor.

Utredningen föreslår att övergångsperioden ska gälla under ett år. Det får anses vara en rimlig tid för att asylsökande som fortfarande befinner sig i mottagningssystemet när övergångsperioden löper ut ska ha fått möjlighet att anpassa sig till de nya reglerna och förbereda en flytt till ett asylboende. På så sätt bör Migrationsverket också få bättre förutsättningar att utöka boendekapaciteten successivt. De nuvarande uppehållstillstånden med tillfälligt skydd kommer vid den tidpunkten att ha löpt ut.

Från och med den 1 april 2025 ska de nya bestämmelserna således gälla fullt ut för alla asylsökande. Om det skulle uppkomma situationer då det inte framstår som rimligt att kräva att asylsökande som har bott i boende som de har ordnat på egen hand ska flytta till asylboende när övergångsperioden löper ut, bör det kunna hanteras genom möjligheten att göra undantag från villkoren i enskilda fall för personer som har synnerliga skäl för att inte bo på asylboende (se vidare avsnitt 4.3).

Sammanfattningsvis föreslår utredningen alltså att de föreslagna författningsändringarna ska träda i kraft den 1 april 2024. I förhållande till asylsökande och personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd som är registrerade vid ett asylboende vid ikraftträdandedatumet ska dock tre av de nya bestämmelserna i lagen om mottagande av asylsökande: 6 §, 8 §, såvitt gäller kravet att bo på asylboende för att få rätt till bistånd, och 19 c §, börja tillämpas från och med den 1 april 2025.

När det gäller utredningens övriga förslag behövs inga särskilda övergångsbestämmelser.

8 Konsekvensbeskrivningar

I detta kapitel redogör utredningen för konsekvenserna av utredningens förslag. Först beskrivs utgångspunkterna för konsekvensanalysen. Därefter beskrivs de ekonomiska konsekvenserna av förslagen, samt vidare bedömningen av övriga konsekvenser som ska beaktas enligt kommittéförordningen och direktiven.

8.1 Utgångspunkter för konsekvensanalysen

Konsekvensbeskrivningen ska ske i enlighet med 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Av förordningen framgår att utredningen ska beräkna och redovisa de ekonomiska konsekvenserna av sina förslag. Det gäller förslag som påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda och förslag som innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt. När det gäller kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska utredningen föreslå en finansiering. Vidare anges att om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Enligt dessa bestämmelser ska en konsekvensutredning bland annat innehålla en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå, en beskrivning av

vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd, uppgifter om vilka som berörs av regleringen, uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på, uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen, en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

I utredningens direktiv (dir. 2021:71) anges särskilt att utredningen genomgående ska ha ett barnrättsperspektiv och särskilt beakta barnkonventionen. Vidare ska utredningen ha ett jämställdhetsperspektiv och ett hbtqi-perspektiv. Effekterna på integrationen ska beaktas och redovisas. Den statistik som redovisas ska vara köns- och åldersuppdelad när det är möjligt. Av utredningens tilläggsdirektiv (dir. 2022:16) framgår att utredningen ska analysera konsekvenserna av de förslag som lämnas i delbetänkandet såväl för den enskilde som för till exempel kommuner och regioner och beräkna de offentligfinansiella effekterna av förslagen. Om förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen, ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas. Utredningen bör särskilt analysera konsekvenserna för nyanländas integration, hälsa och mottagande i en kommun samt konsekvenserna för den socioekonomiska segregationen. Vidare bör konsekvenserna för systemet med bosättning enligt bosättningslagen analyseras.

8.2 Problembeskrivning och målsättning

De senaste åren har migrationsrätten genomgått stora förändringar. Ändringarna har varit åtstramande med ett närmande till EU:s miniminivåer. Tidsbegränsade uppehållstillstånd har blivit huvudregel och försörjningskravet har skärpts dels vid anhöriginvandring dels för att permanent uppehållstillstånd ska beviljas. Regelverket angående mottagandet är däremot i stora delar oförändrat sedan 1994. Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. tillkom under samma tidsperiod som forna Jugoslavien föll samman med en massflykt som

följd. Det fanns då inte några egentliga gemensamma EU-regler på asylrättens område. I Sverige beviljades i normalfallet permanenta uppehållstillstånd och det fanns inget försörjningskrav. I detta betänkande presenteras förslag till en ny ordning för mottagandet av asylsökande.

Den så kallade EBO-reformen från 1994 har spelat ut sin roll. Ett från början säkert positivt inslag i mottagningssystemet har alltmer kommit att präglas av missförhållanden som trångboddhet och segregation. Särskilt hårt slår detta mot barnen. För att så många som möjligt ska välja att bo på asylboenden, i stället för i eget boende, föreslås att förmåner som dagersättning, särskilt bidrag och rätten att undantas från kravet på arbetstillstånd som huvudregel endast ska tillkomma de som bor på asylboende. Samma regler som gäller för asylsökande ska gälla för personer som omfattas av massflyktsdirektivet. Utredningen föreslår dessutom att regeringen ska ge Migrationsverket i uppdrag att vidta åtgärder för att fler ska bo på asylboende. Åtgärderna bör bland annat ta sikte på hur asylboenden lokaliseras och utformas. Utredningen anser att det finns mycket att vinna på att åtgärder vidtas för att boende på asylboende ska framstå som ett mer tilltalande alternativ. I förlängningen bör det kunna underlätta såväl integration som återvändande. Enligt utredningens uppfattning bör exempelvis asylboenden ligga i anslutning till samhällen med allmänna kommunikationer och tillgång till service. En sådan lokalisering ger också möjlighet till viktiga kontakter med civilsamhället och andra aktörer. Utredningen föreslår i detta hänseende att regeringen ska ge Migrationsverket i uppdrag att samverka med andra aktörer i syfte att underlätta verksamhet som riktar sig till asylsökande på asylboendena.

De författningsförslag och andra åtgärder som utredningen föreslår samverkar och förstärker varandra. Förslagen har till syfte att få till stånd ett ordnat mottagande där staten har kontroll över asylsystemet. Migrationsverket får exempelvis en lagreglerad rätt att kontrollera boendetrymmen och förvaringsställen på asylboenden och lagregleringen omfattar även kommuner som ordnar boende för personer som omfattas av massflyktsdirektivet. Asylsökande och personer som ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet och som inte bor på asylboende ska vara skyldiga att underrätta Migrationsverket om sin bostadsadress. Om en asylsökande inte anger någon sådan adress eller om

det kan antas att denne inte bor på adressen ska Migrationsverket kunna förutsätta att den asylsökande har återkallat sin asylansökan. Migrationsverket kan då skriva av ärendet om uppehållstillstånd.

Det är mycket viktigt att de boenden som tilldelas asylsökande av Migrationsverket är trygga och säkra. Boendena ska självfallet vara trygga för alla, men särskild omtanke bör ägnas kvinnor och barn som lätt kan hamna i en utsatt situation, framför allt i kollektiva boenden. I syfte att bidra till en tryggare boendemiljö föreslår utredningen att Migrationsverket ska kunna vidta sanktioner vid misskötsamhet på asylboendena.

Utredningen föreslår också obligatorisk samhällsintroduktion för alla över sexton år. Vid samhällsintroduktionen får de asylsökande bland annat kunskap om livet som asylsökande. Att asylsökande tidigt får information om samhällsservice och svenska myndigheter kan motverka spridning av rykten och felaktiga uppgifter. Detta är särskilt angeläget eftersom spridning av felaktiga uppgifter och missuppfattningar kan leda till allvarliga konsekvenser. Annan viktig information ges under det pass som kallas för svensk lagstiftning, demokrati, normer och värderingar. Det handlar om rättigheter, skyldigheter och möjligheter i samhället. Särskilt fokus läggs på barns rättigheter, jämställdhet, hbtqi-frågor och rasism. Information lämnas bland annat om samtyckeslagstiftningen, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt förbuden mot månggifte, könsstympning och barn-äktenskap.

Det är inte bara statens behov av kontroll över asylsystemet som talar för att asylsökande ska bo på asylboende. Ett annat viktigt skäl är att sådana boenden skulle kunna bidra till att effektivisera asylprocessen. Ytterligare ett tungt vägande skäl är att de som bor på asylboende och beviljas uppehållstillstånd kan bli föremål för anvisning enligt bosättningslagen. Möjligheterna att snabbt komma i arbete och till en lyckosam integration är då större. Dessa faktorer kan antas ha blivit ännu viktigare sedan migrationsrätten ändrats så att en persons försörjningsförmåga har betydelse för såväl förutsättningarna för familjeåterförening som för möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd.

Under exceptionella förhållanden där tillströmningen av asylsökande har varit eller kan förväntas bli särskilt omfattande och det bedöms vara nödvändigt för att tillgodose behovet av platser på asylboendena, samt när massflyktsdirektivet har aktiverats, föreslår utred-

ningen att det ska finnas möjlighet att göra undantag från reglerna om boende på asylboende som villkor för dagersättning, särskilt bidrag och undantag från kravet på arbetstillstånd. Sådana föreskrifter ska vara tidsbegränsade.

8.2.1 Effekter om inga åtgärder vidtas

En konsekvensanalys ska utgå ifrån den situation och de effekter som förväntas uppstå om inga åtgärder vidtas eller beaktas. Genomgående i följande konsekvensanalys är nollalternativet att reglerna avseende mottagande av asylsökande fortsätter att vara utformade på det sätt som gäller i dag. Det innebär bland annat att asylsökande kan välja mellan att bo på asylboende eller att ordna boende på egen hand med bibehållna förmåner, såvida den asylsökande inte flyttar till vissa områden med socioekonomiska utmaningar.

Åtgärder för att fler ska bo på asylboende

Utredningen har föreslagit flera åtgärder för att asylsökande ska bo på asylboenden. Om dessa förslag inte genomförs finns det skäl att utgå från att asylsökande även framöver kommer att välja att bo i eget boende i ungefär samma utsträckning som i dag. Under de senaste fyra åren har andelen asylsökande som valt eget boende varit mellan 50 och 60 procent. Ungefär hälften av alla asylsökande som valt eget boende har flyttat till elva av Sveriges kommuner. En övervägande andel bor dessutom kvar i samma områden efter att de har beviljats uppehållstillstånd. Samtliga av dessa kommuner har områden med socioekonomiska utmaningar.

Det finns ingenting som talar för att denna utveckling inte skulle fortsätta på samma sätt om inga åtgärder vidtas. Som redovisats i avsnitt 4.1.2 finns det risk att omfattningen av asylsökande som väljer eget boende, tillsammans med faktumet att en stor andel flyttar till ett begränsat antal kommuner, har bidragit till ökad segregation och att de asylsökande hamnat i långvarigt utanförskap. Förutsättningarna kan då bli sämre både för etablering och integration av de asylsökande som får uppehållstillstånd och för återvändande för de som får avslag.

Det finns inte heller något som talar för att situationen för asylsökande som väljer eget boende generellt skulle förbättras om inga åtgärder vidtas. Bostadsbristen, och det begränsade ekonomiska utrymme som asylsökande generellt har, bedöms även fortsättningsvis medföra att asylsökande som väljer eget boende är hänvisade till att bo inneboende i områden med socioekonomiska utmaningar inom kommunerna. Bostadssociala problem med trångboddhet, frekventa flyttar och utnyttjande på bostadsmarknaden kan därför förväntas bestå. Detta innebär också att det även fortsättningsvis kommer att vara svårt att nå ut med information och insatser till asylsökande i eget boende.

Utredningens förslag innebär att genomgripande åtgärder vidtas för att asylsökande ska bo på asylboende i stället för att ordna boende på egen hand. Syftet är att det ska bli en självklar utgångspunkt att asylsökande bor på asylboende och att det ska finnas en tydligt anvisad ordning för mottagandet som den asylsökande förväntas följa. Förslagen innebär att asylsökande ska bo på asylboende för att få förmåner i form av ekonomisk ersättning och möjlighet att arbeta under asyltiden. Åtgärder ska också vidtas för att asylboendena ska framstå som mer tilltalande och för att underlätta verksamhet som riktar sig till asylsökande på boendena. Det föreslås också att asylsökande som ändå väljer att ordna boende på egen hand ska vara skyldiga att underrätta Migrationsverket om en aktuell och korrekt bostadsadress för att deras asylansökan ska prövas. Den samlade effekten av utredningens förslag för att fler ska bo på asylboende uppskattas bli att 85 procent av alla asylsökande väljer att bo på Migrationsverkets boende (mer om detta nedan). Det bör innebära att de negativa effekterna som uppstår till följd av att asylsökande väljer eget boende kommer att minska betydligt.

Åtgärder för att fler ska delta i samhällsintroduktion

Utredningen har även föreslagit flera åtgärder för att fler asylsökande ska delta i den samhällsintroduktion som anordnas av Migrationsverket. Under samhällsintroduktionen får de asylsökande viktig information om bland annat asylprocessen, svenska regler och det svenska samhället.

Sedan samhällsintroduktionen infördes i sin nuvarande form i oktober 2021 har mer än en tredjedel av alla asylsökande som har kallats till den valt att inte delta. Det finns ingenting som talar för att deltagandet skulle öka om utredningens förslag uteblir. Det finns då en risk för att en stor andel asylsökande även fortsättningsvis kommer att gå miste om viktig och grundläggande information. Detta kan också innebära att det blir svårare att organisera systemet för mottagandet av asylsökande på ett ändamålsenligt sätt, om de asylsökande inte nås av information om de regler som finns.

Utredningens förslag innebär att deltagandet i samhällsintroduktionen blir obligatoriskt enligt lag och att genomförd samhällsintroduktion blir en förutsättning för att asylsökande ska kunna arbeta under asyltiden. Migrationsverket föreslår också anpassa hur samhällsintroduktionen förmedlas och arbeta aktivt för att fler ska delta. Dessutom bör deltagande underlättas om de asylsökande bor på asylboende.

Den samlade effekten av förslagen bedöms vara att de allra flesta asylsökande kommer att delta i samhällsintroduktionen.

Åtgärder vid misskötsamhet på asylboenden

Utredningen har slutligen föreslagit åtgärder som kan vidtas vid misskötsamhet på asylboenden. I dag finns problem med misskötsamhet på asylboenden, vilket påverkar såväl de boende som personalen. Om inga åtgärder vidtas finns det skäl att anta att problemen fortsätter. Det finns också en risk för att problemen förvärras som en följd av att misskötsamhet inte leder till några konsekvenser. Om asylboenden upplevs som otrygga kan det också vara en bidragande faktor till att asylsökande fortsätter att välja eget boende.

Utredningens förslag innebär att asylsökande som gör sig skyldiga till allvarlig misskötsamhet på asylboendet tillfälligt kan bli av med sin dagersättning. Migrationsverket får också möjlighet att begära polishandräckning när asylsökande som ska flytta till ett annat boende inte lämnar sitt tidigare boende frivilligt. Vidare föreslår utredningen att regeringen ska ge Migrationsverket i uppdrag att införa särskilda boenden med bättre förutsättningar att hantera och motverka misskötsamhet. Även övriga förslag om att vidta åtgärder för att asylboenden ska framstå som mer tilltalande och underlätta

verksamhet som riktas till asylsökande på asylboenden bör kunna motverka misskötsamhet.

8.2.2 Alternativa lösningar

Utredningen har således lämnat flera förslag på författningsändringar och andra åtgärder för att fler asylsökande ska bo på asylboende. Förslagen samverkar genom att skapa olika sorters incitament för asylsökande att bo på asylboende. Den uppskattade samlade effekten av utredningens förslag, att omkring 85 procent av alla asylsökande bor på asylboende, förutsätter att samtliga förslag genomförs.

Som tidigare har angetts bedömer utredningen att det krävs en genomgripande förändring av systemet för mottagandet av asylsökande för att uppnå målsättningen att så många asylsökande som möjligt ska bo på asylboende. Detta innebär att alla de föreslagna åtgärderna bör genomföras för att de negativa effekter som uppstått till följd av att ett stort antal asylsökande har valt eget boende ska kunna motverkas. Det bedöms till exempel inte vara tillräckligt att enbart införa bestämmelser om boende på asylboende som villkor för dagersättning och särskilt bidrag. I stället bör dessa kompletteras med de föreslagna bestämmelserna om att boende på asylboende även ska vara ett villkor för att asylsökande ska få möjlighet att arbeta (mer om detta i avsnitt 4.1.4 och nedan). Alla asylsökande uppfyller emellertid inte de nuvarande villkoren för att omfattas av undantaget från kravet på arbetstillstånd och således få möjlighet att arbeta, varför villkoren även bör kompletteras med övriga åtgärder som tar sikte på hur informationen om asylboenden förmedlas och hur asylboenden lokaliseras och utformas (se vidare avsnitt 4.8). Dessa åtgärder bör tillsammans leda till att de allra flesta asylsökande inte överväger att ordna boende på egen hand.

Ytterligare resonemang om alternativa lösningar till de enskilda förslagen finns under respektive avsnitt i kapitel 4, 5 och 6.

8.3 Konsekvenser för de offentliga finanserna

8.3.1 Förväntad effekt på de offentliga finanserna

Flyktingmottagandet har påverkan på de offentliga finanserna både på lång och kort sikt. De direkta kostnaderna är exempelvis kostnader för mottagandet av asylsökande och mottagandet av asylsökande som beviljats uppehållstillstånd, så kallade nyanlända. Bland dessa nyanlända invandrare är det få som snabbt blir självförsörjande, utan många behöver samhällets stöd under en lång tid (se *The fiscal aspect of the refugee crisis* av Ruist, 2020).¹

Asylpolitikens utgångspunkt är att Sverige värnar om och respekterar asylrätten. Sverige ger skyddsökande personer som uppfyller kraven på asyl en fristad och stöd i att leva sina liv här. Det är viktigt att ha det i åtanke då en konsekvensanalys ofta kretsar kring kostnader. Även om asylpolitiken har en klar påverkan på de offentliga finanserna, understryker Ruist (2020) att Sveriges ekonomi varit och är så stark att det aldrig varit något problem att klara det. Inte ens under 2015 års toppnotering av asylsökande till Sverige var det enligt Ruist något problem för svensk ekonomi.

Önskan att arbeta i ett annat land är inget asylskäl och får inte förväxlas med arbetskraftsinvandring. Det betyder inte att asylsökande inte vill arbeta, men det innebär att incitamentet ska vara att söka skydd, och inte att arbeta. Att incitamenten inte är primärt arbete, kan vara en delförklaring till varför före detta asylsökande som beviljats uppehållstillstånd sällan kommer upp i samma sysselsättningsgrader² som andra invandrargrupper som kommit hit av exempelvis arbetsmarknadsskäl eller personer som är födda i Sverige.³

I en rapport för Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi hävdar Aldén och Hammarstedt (2016) bland annat att det finns en negativ koppling mellan boendesegregering och sannolikheten att ha ett arbete. De betonar att det är viktigt med aktiva politiska åtgärder för att bryta mönster av boendesegregering.⁴ Lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning, bosätt-

¹ Se även Aldén och Hammarstedt (2019), *Refugee immigration and public sector finances: Evidence from Sweden*.

² Sysselsättningsgrad definieras som andel sysselsatta av en population.

³ Se Hammarstedt (2019) för en djupare redogörelse för utrikes föddas inkomstutveckling i Sverige. Se även, Borjas (1999) för en grundförståelse av en ekonomisk effekt av migration, Ruist (2015 och 2020), Aldén och Hammarstedt (2019) för svenska exempel.

⁴ Aldén och Hammarstedt (2016), Boende med konsekvens – en ESO-rapport om etnisk bostadssegregation och arbetsmarknad, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2016:1.

ningslagen, som kom 2016 hade just det motivet, att främja en jämnare fördelning av de asylsökande som fått uppehållstillstånd bland Sveriges kommuner. Enligt Riksrevisionens rapport *Bosättningslagen – har reformen levt upp till intentionerna?* (RiR 2021:29) verkar bosättningslagens syfte att få en större spridning av mottagandet av nyanlända ha uppfyllts. Fler nyanlända tas emot i kommuner med lägre arbetslöshet efter bosättningslagens införande. Detta har inneburit att nyanlända i genomsnitt fått högre inkomst och sysselsättning tre år efter mottagande i en kommun. Engdahl m.fl. (2022) lyfter även upp tiden i asylprocessen som en stor påverkande faktor på invandrares arbetsmarknadsetablering och ekonomiska utveckling. Enligt dem har en kort tid i asylprocessen en positiv effekt för arbetsmarknadsetablering och inkomstutveckling, medan lång tid har motsvarande negativa effekter.

De förslag som utredningen lämnar syftar alltså till att åstadkomma en ny ordning för mottagande av asylsökande. Denna ordning innebär att asylsökande bor på asylboende och deltar i samhällsintroduktionen, samt att handläggningen av asylansökan i större utsträckning ska kunna ske i anslutning till asylboendet. Om sådana asylboenden under den första tiden utformas som ankomstboenden, något som Migrationsverket arbetar från redan i dag, bör förslagen underlätta för asylsökande att få den information de behöver och en ömsesidig möjlighet till kontakt med Migrationsverket och andra aktörer som bedriver verksamhet och ordnar insatser för asylsökande. Detta bedöms skapa bättre förutsättningar för att asylprövningen ska kunna genomföras effektivt och rättssäkert. Förslagen bedöms också leda till att de flesta asylsökande, även efter denna inledande period, ska bo på det asylboende där de tilldelats en plats, oavsett om detta är ett kollektivt boende eller ett lägenhetsboende. En sådan ordning bör underlätta för regioner och kommuner att nå ut med information och planera insatser inom sjukvård och skolgång. På detta sätt skapas förutsättningar för ett ordnat och långsiktigt hållbart mottagande av asylsökande där samhället får kontroll över var i landet asylsökande befinner sig och därigenom bättre förutsättningar för riktade insatser för att underlätta såväl integration som återvändande. Det ger också möjligheter att åstadkomma en jämnare fördelning av mottagandet av asylsökande och nyanlända mellan landets regioner och kommuner, vilket kan bidra till att motverka socioekonomisk segrega-

tion samt till att skapa bättre förutsättningar för att planera och tillhandahålla välfärdstjänster och för nyanländas etablering.

De ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag i fråga om asylsökandes boende kommer i det korta perspektivet att vara ökade kostnader för staten. Ett mer ordnat asylmottagande syftar dock till att minska kostnaderna för asylprocessen och mottagandet på sikt, liksom de kostnader som uppstår efter asyltiden. Utredningens förslag bör kunna underlätta en framtida arbetsmarknadsetablering för nyanlända, vilket bidrar till minskade offentliga kostnader och högre skatteintäkter på sikt. Även de samhällsekonomiska vinsterna i övrigt bör kunna bli betydande när asylsökande och nyanlända kan fördelas jämnare mellan landets kommuner och utanförskap och segregation motverkas. Utredningen bedömer således att de ökade kostnaderna för mottagandet som förslagen innebär är offentligfinansiellt motiverade.

8.3.2 Utredningens beräkningsantaganden

Utredningens förslag bedöms främst innebära ökade kostnader för staten, genom en ökning av Migrationsverkets kostnader. Migrationsverket har en central roll i utredningens förslag, då förslagen i stort syftar till att styra hur asylsökande väljer att bo. Migrationsverket ska enligt utredningens förslag tilldela alla asylsökande och personer som omfattas av massflyktsdirektivet en boendeplats och det ska utgöra normen för hur dessa personer ska bo under hela asylprocessen. Genom att fler asylsökande bor på asylboenden är förhoppningen att den inflyttning som sker till områden med socioekonomiska utmaningar kommer att minska på sikt. Det handlar även om att bättre kunna möta asylsökandes behov och bättre säkerställa att de erhåller ett tryggt och säkert boende. Något som Migrationsverket i dagsläget inte kan kontrollera, om den asylsökande ordnar sitt boende själv.

Om utredningens förslag genomförs behöver Migrationsverkets boendebestånd öka. Hur många boendeplatser det rör är emellertid förknippat med en rad osäkerhetsfaktorer. Det pågående kriget i Ukraina pekas av Migrationsverket ut som enskilt största skäl till att prognoserna över hur många asylsökande som väntas komma är så osäkra. Även om de flesta från Ukraina omfattas av EU:s massflyktsdirektiv och därmed inte per automatik är asylsökande, har personer

som omfattas av massflyktsdirektivet rätt att söka asyl.⁵ Migrationsverket väljer på grund av osäkerheten att inte kalla sina prognoser för prognoser efter 2023, utan refererar till sina skattningar som räkneexempel. Mot bakgrund av Migrationsverkets uttalade osäkerhet kring uppskattad framtida volym av asylsökande, bör även utredningens volymskattningar mer ses som räkneexempel, eftersom skattningarna baseras i huvudsak på uppgifter från Migrationsverket.

Faktorer som påverkar boendekapaciteten

Eftersom asylboenden främst är temporära boenden i väntan på beslut i frågan om uppehållstillstånd, pågår en ständig omsättning av boendeplatser. Utöver det faktum att det råder bostadsbrist i stort sett i hela Sverige, är det främst sex faktorer som påverkar Migrationsverkets boendekapacitet:

- Antalet personer som söker asyl eller uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 21 kap. utlänningslagen, det vill säga personer som omfattas av massflyktsdirektivet.
- Hur många som väljer att bo på asylboende.
- Asylboendets boendemix – vad för sorts boenden som ingår i boendebeståndet.
- Beläggningsgrader och boendekapacitet – hur stor andel av boendebeståndet som används till boende och hur stor andel som finns i beredskap.
- Handläggningstiden – tiden en asylsökande är i asylprocessen, vilket direkt påverkar hur länge de asylsökande kan väntas bo på asylboenden i väntan på beslut.
- Ledtiden – tiden från uppehållstillstånd till anvisning och bosättning i en kommun, samt i vissa fall tiden från avslag på ansökan tills ett beslut om avvisning eller utvisning vinner laga kraft eller

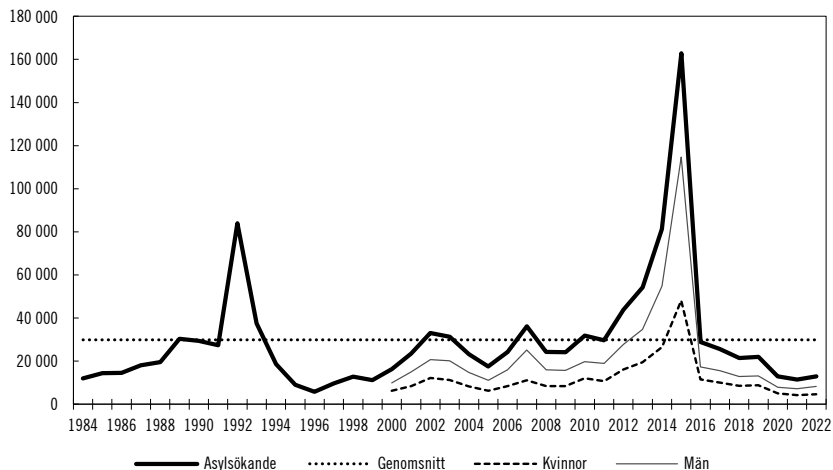
⁵ I 21 kap. 5 § utlänningslagen (2005:716) anges att en utlänning har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd inte hindrar att en ansökan om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § utlänningslagen prövas. Detsamma gäller för en ansökan om flyktingstatusförklaring enligt 4 kap. 3 § och en ansökan om resedokument enligt 4 kap. 4 § samma lag. Prövningen av en ansökan får skjutas upp endast om det finns särskilda skäl för det. Om ansökan inte har prövats innan det tillfälliga skyddet har upphört att gälla, ska den prövas så snart det kan ske efter denna tidpunkt.

kan verkställas. Tillsammans med handläggningstiden har ledtiderna en direkt påverkan på hur länge asylsökande bor i Migrationsverkets asylboenden.

Förväntat antal asylsökande och personer som omfattas av massflyktsdirektivet

Hur många asylsökande som kan väntas komma till Sverige är och har alltid varit förknippat med stor osäkerhet. Under de senaste 40 åren har antalet nya asylsökande fluktuerat kring 30 000 per år, se figur 8.1. Diagrammet visar även att det varierat kraftigt under åren, där antalet under korta perioder varit betydligt högre. 1992 kom över 80 000 asylsökande från forna Jugoslaven i samband med inbördeskriget och 2015 kom över 160 000 asylsökande från framför allt Syrien. Den stora mängd asylsökande som kom till Sverige 2015 ledde till övergripande ändringar av det migrationsrättsliga regelverket, där det nuvarande regelverket till stora delar har anpassats till EU:s miniminivåer. 2019 kom drygt 22 000 asylsökande till Sverige och under pandemiåren 2020–2021 var antalet nere kring 12 000 asylsökande.

Det kommer ungefär dubbelt så många män i jämförelse med antalet kvinnor, vilket illustreras i figur 8.1. Män kommer i högre utsträckning själva jämfört med kvinnor, vilket är ett mönster som gäller oavsett om den asylsökande är vuxen eller ett barn. Kvinnor kommer mer ofta i sällskap av barn, jämfört med män.

Figur 8.1 Asylsökande 1984–2022*

Källa: SCB och Migrationsverket.

* För 2022 redovisas nyinkomna asylärenden till och med 30 september 2022.

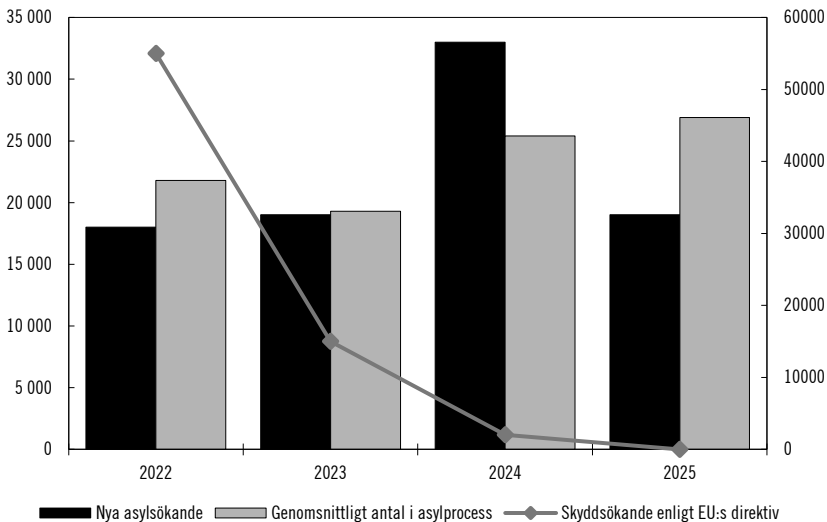
Utöver utmaningarna att göra prognoser över hur många asylsökande som kan väntas komma till Sverige, tillkommer sedan mars 2022 utmaningen med att prognostisera antalet skyddsökande enligt EU:s massflyktsdirektiv. De svenska reglerna finns i 21 kap. utlänningslagen (2005:716) och beskrivs kort i avsnitt 3.3. Ukrainska medborgare som omfattas av massflyktsdirektivet ges i Sverige tidsbegränsade uppehållstillstånd, så kallat uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Under 2022 uppskattar Migrationsverket⁶ att drygt 55 000 personer som omfattas av direktivet kan komma till Sverige, och fram till september i år hade drygt 46 000 personer kommit. Prognosen som Migrationsverket gör är att antalet personer som kommer till Sverige som omfattas av massflyktsdirektivet kommer att minska till 15 000 under 2023 och till cirka 2 000 under 2024. Därefter väntas inga ytterligare personer som omfattas av massflyktsdirektivet komma, vilket beror på att uppehållstillstånd med tillfälligt skydd inte får gälla under längre tid än den tid som beslutats av Europeiska unionens råd. Den maximala tiden för uppehållstillstånd med tillfälligt skydd är tre år, vilket betyder att skyddsökande från Ukraina som längst kommer kunna ha sådana tillstånd fram till mars 2025. Om ett program för att för-

⁶ Migrationsverket (2022), Verksamhets- och utgiftsprognos 2022-07-29.

bereda att utlänningen återvänder självmant har inletts när ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd upphör, får tillståndet förlängas högst två år för en person som deltar i programmet. Dessa personer har också rätt att söka asyl i Sverige.

Migrationsverket uppskattade innan kriget i Ukraina att drygt 19 000 asylsökande per år väntades komma fram till år 2025. Den väntade effekten av kriget i Ukraina är dock att antalet asylsökande kan komma att öka med 14 000 under 2024, eftersom ungefär var fjärde ukrainare som befinner sig i Sverige och vars uppehållstillstånd med tillfälligt skydd löper ut, bedöms söka asyl i Sverige. Redan under 2025 beräknas dock antalet asylsökande personer vara nere på 19 000 igen. Detta är illustrerat med svarta staplar i figur 8.2.

Figur 8.2 Prognos över nya asylsökande, genomsnittligt antal asylsökande samt, skyddsökande enligt EU:s massflyktsdirektiv för åren 2022–2025



Källa: Migrationsverket (2022) Verksamhets- och utgiftsprognos 29-07-2022.

För utredningens vidkommande är antalet nya asylsökande viktigt, men än mer viktigt är hur många asylärenden som finns i Migrationsverkets system samtidigt – något som illustreras i de grå staplarna i figur 8.2. Det genomsnittliga antalet personer som befinner sig i asylprocessen samtidigt anger hur många boendeplatser Migrationsverket måste kunna tillhandahålla för att kunna erbjuda samtliga en plats i

ett asylboende. Genomsnittligt antal asylsökande i en asylprocess samtidigt väntas öka från drygt 21 000 år 2022 till nästan 27 000 under 2025.

Asylsökande från Ukraina ökar stadigt (om än från små värden) och omvärldssituationen är fortsatt oviss, samtidigt väljer många ukrainare osäkerheten till trots att återvända. Utredningen har på grund av det osäkra omvärldsläget valt att utgå från ett genomsnittligt värde vid beräkningen av antalet asylsökande som väntas finnas i Migrationsverkets asylprocess samtidigt för åren 2023–2025, vilket ger 24 000 i genomsnitt per år för dessa tre år.

Förväntad andel som bor på asylboenden

Asylsökande kan i dagsläget antingen bo i asylboenden som Migrationsverket ansvarar för eller så kan de ordna sitt boende själva. Drygt en tredjedel av alla asylsökande bor i dag på asylboenden. Andelen som bor på asylboenden väntas öka något i och med att fler från Ukraina kommer söka asyl och att en större andel av ukrainarna väntas bo på asylboenden. I genomsnitt väntas drygt 10 000 personer bo på asylboenden per år fram till 2025.

För att förmå fler asylsökande att välja att bo på Migrationsverkets asylboenden föreslår alltså utredningen att asylsökande och personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd ska bo på det boende där de har tilldelats en plats för att få dagersättning och särskilt bidrag. Eftersom dagersättning och särskilt bidrag utgör ett förhållandevis litet ekonomiskt stöd kan detta styrmedel inte antas vara tillräckligt för att förmå det stora flertalet av asylsökande som annars skulle välja att ordna sitt boende själva att bo på asylboenden. I samband med att de regeländringar infördes, som innebär att asylsökande som på egen hand ordnar boende i vissa områden med socioekonomiska utmaningar inte har rätt till dagersättning och särskilt bidrag, bedömde Migrationsverket att 30 procent av de som annars skulle ha bott i eget boende i områden med socioekonomiska utmaningar i stället skulle välja asylboende.⁷ Noterbart är att Migrationsverket samtidigt antog att 20 procent skulle välja eget boende trots att de då inte var berättigade till ekonomiskt stöd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Antalet nyinflyttade till sådana områden har minskat sedan begränsningen infördes i juli 2020, men

⁷ Migrationsverket (2019) Verksamhets- och utgiftsprognos 2019-10-25.

det har även antalet asylsökande – varför det är för tidigt att dra någon slutsats om huruvida lagändringen fått önskad effekt.

Som nämnts ovan bedöms dock kombinationen av de incitament som utredningen föreslår, bland annat kravet på att asylsökande ska bo på asylboende för att omfattas av undantaget från skyldigheten att ha arbetstillstånd, leda till att fler asylsökande kommer att välja att bo på asylboenden.

Av de asylsökande som sökte asyl för första gången 2019 och som ordnade sitt boende själva uppfyllde enligt Migrationsverkets statistik mer än 80 procent villkoren för att undantas från skyldigheten att ha arbetstillstånd. Detta kan jämföras med de asylsökande som bodde på asylboenden, där motsvarande andel var mindre än 50 procent. Bland de som alternerade mellan boendeformerna under sin asylprocess var det drygt 70 procent som uppfyllde kraven för att undantas från skyldigheten att ha arbetstillstånd. Att skillnaden mellan de tre grupperna är så olika beroende på vilken boendeform som de asylsökande hade, kan tyda på att möjligheten att arbeta är en viktig förmån som kan påverka hur asylsökande framgent kommer göra sina boendeval. Utredningen bedömer därför att villkorandet av denna förmån bör leda till att fler som annars inte skulle valt att bo på asylboende kommer att välja att göra det.

Trots de förslag som utredningen nu lämnar, är det inte rimligt att anta att alla asylsökande kommer att bo på asylboenden. Utredningens uppskattning är dock att förslagen i detta betänkande kommer att medföra att 75 procent av de som annars antingen hade alternerat mellan boendeformerna och helt hade ordnat boende på egen hand, kommer att välja asylboende. Det skulle innebära att drygt 85 procent av alla asylsökande kommer bo på asylboenden.

Räkneexempel – 85 procent

Utredningen uppskattar att i genomsnitt 24 000 asylsökande per år kommer till Sverige fram till 2025. Av dessa uppskattas, utifrån nollalternativet, i genomsnitt 10 000 asylsökande initialt välja att bo på asylboenden (ABO), medan resterande 14 000 väntas ordna sitt boende själv (EBO).

Utredningen uppskattar att förslagen i betänkandet, bland annat att asylsökande ska bo på det boende där de har tilldelats en plats för att få dagersättning och särskilt bidrag samt för att undantas från kravet på arbetsstillstånd, kommer att medföra att drygt 75 procent av de som annars skulle ordnat sitt boende själv kommer bo på asylboenden. Detta innebär att uppskattningsvis 85 procent väntas bo på asylboende.

$$\frac{ABO + (0,75 * EBO)}{\text{Asylsökande}} = \text{andel i asylboende}$$

$$\frac{10\,000 + (0,75 * 14\,000)}{24\,000} = 85 \text{ procent}$$

Asylboendets boendemix och boendekostnad

Asylboende är ett samlingsnamn för en rad olika boendeformer som erbjuds i Migrationsverkets regi. I en något förenklad bild så erbjuds den asylsökande initialt ett ankomstboende, för att sedan erbjudas ett boende antingen i en lägenhet eller i ett kollektivt boende i form av en korridor. Vad personen erbjuds beror ofta på asylärendets karaktär, den asylsökandes familjesituation eller andra individuella förutsättningar samt vilka boendeformer som finns tillgängliga. Barnfamiljer erbjuds företrädesvis lägenheter i större utsträckning än ensamstående eller par utan barn. En asylsökande som får avslag på sin asylansökan och ska utvisas eller avvisas kan antingen bo kvar på befintligt boende eller så erbjuds han eller hon plats på ett utreseboende, fram till dess att rätten till bistånd upphör.

För utredningens vidkommande är det viktigt att beakta vilka olika boendeformer som Migrationsverket kommer att använda under de kommande åren, då dessa kostar olika mycket. Enligt Migrationsverkets prognos för perioden fram till utgången av 2022 kommer myndigheten ha en boendemix bestående av två tredjedelar lägenhetsboenden och en tredjedel kollektiva boenden.⁸ Framtidens boendemix bedömer verket kommer vara densamma. År 2021 var dygnskostnaden för lägenheter 70 kronor per person och för kollektiva boenden 220–240 kronor per boendedygn och person. Främsta skälet

⁸ Migrationsverket (2022c), Verksamhets- och utgiftsprognos 29-07-2022.

till att boende i lägenhet är så mycket billigare kommer av att lägenheternas hyra styrs av dess bruksvärde.⁹ Hyresvärdar är inte fria att sätta sin hyra helt fritt, vilket gynnar Migrationsverket genom att lägenhetsboendet blir billigare i jämförelse med kollektiva boenden. Kollektiva boenden är i regel dyrare, då dessa boenden inte följer samma bruksvärdesregler som lägenheter. Till hyreskostnaden tillkommer drygt 100 kronor extra per dygn, oavsett boendeform, för förvaltningskostnader som personal och administration. För att ta höjd för att det är svårt att införskaffa boenden och en ökad prisutveckling¹⁰ adderar utredningen 20 procent på enhetspriserna. Utredningens förväntade dygnskostnad per boendeform summeras i tabell 8.1. Noterbart är att detta är den uppskattade kostnaden per boendeform som utredningen bedömer att Migrationsverket kommer ha för att tillhandahålla boendet, det är exkluderat kostnaderna för dagarsättning och särskilt bidrag.

Tabell 8.1 Förväntad dygnskostnad – enhetskostnad

Boendeform	Enhetskostnad/dygn/person
Lägenhet	200 kr
Kollektivt boende	400 kr

Källa: Utredningens beräkningar.

Migrationsverket har under lång tid haft en stram boendekapacitet, vilket innebär att Migrationsverket behövt upphandla boenden när det akut kommit fler asylsökande än vad som prognostiserats. Detta har medfört att Migrationsverket i vissa fall har anskaffat temporära boenden, där dygnskostnaden uppgått till cirka 600 kronor.¹¹ Myndighetens mål framgent är dock att ha en högre egen boendeberedskap.

En annan viktig aspekt som påverkar boendekostnaden är var geografiskt Migrationsverkets verksamheter är placerade. Migrationsverket har aktivt omorganiserat sin verksamhet under de senaste åren för att mer centrera denna kring landets tre storstäder, samt Uppsala och Boden. Planen är att asylboendena ska ligga relativt nära Migrationsverkets verksamheter och att detta ska främja en mer effektiv

⁹ Bruksvärderegeln finns i 12 kap. 55 § jordabalken.

¹⁰ Under 2022 upplever Sverige och den globala marknaden historiska prisstegringar. Inflationen under september var 9,7 procent enligt SCB 2022-10-05.

¹¹ Här har Migrationsverket köpt upp en hel boendetjänst, vilket inkluderar allt från kost och logi till personal och administration av boendet.

asylprocess. Om Migrationsverkets plan att centrera asylboendena kring dessa fem städer realiseras, begränsas det geografiska området där potentiella boenden kan hyras. Begränsningen i sig kan då leda till att kostnaderna för att hyra boenden kan öka. Det kan noteras att Migrationsverket i dag inte har lägenheter i exempelvis region Stockholm, utan bara i dess närområde. Det främsta skälet till att det inte finns lägenheter i region Stockholm i Migrationsverkets boendebestand är att boendekostnaderna där är för höga.

Beläggningsgrad och boendekapacitet

Migrationsverkets målsättning är att alla boendeplatser inte ska vara belagda, utan en liten andel ska finnas i beredskap vid fluktuationer i antalet asylsökande som kan leda till plötsligt ökade behov. Målet är alltså att ha en boendekapacitet i beredskap, men att samtidigt ha ett boendebestand som är så kostnadseffektivt som möjligt. Migrationsverket har olika sorters boenden i sitt boendebestand. När det gäller mer långsiktiga boendeformer som lägenhets- eller korridorboenden, är riktmärket normalt sett 87 procents beläggningsgrad. Med den osäkerhet som råder kring hur många som väntas söka asyl i Sverige de närmaste åren, har Migrationsverket dock valt att ha en betydligt lägre beläggningsgrad för samtliga boendeformer under de närmaste åren. I termer av boendekapacitet innebär det att Migrationsverket under 2022 räknar med att ha cirka 15 000 boendeplatser, med en överkapacitet på ungefär 5 000 platser – vilket motsvarar en beläggningsgrad på drygt 77 procent.

För de förslag som utredningen lämnar, som innebär att Migrationsverkets boendebestand kommer att behöva utökas, är det positivt att Migrationsverket har en överkapacitet av boendeplatser. Det bidrar till att utredningens förslag inte kommer att leda till att beståndet behöver utökas i fullt så stor utsträckning, som om myndigheten inte skulle ha den överkapacitet den nu planerar för.

Utredningen uppskattar som tidigare nämnts att i genomsnitt 24 000 asylsökande per år kommer att komma till Sverige de kommande åren och att 85 procent av dessa väntas bo på asylboenden. Räknat med en genomsnittlig beläggningsgrad om 87 procent, medför det att myndigheten behöver ha 23 450 boendeplatser. Då 15 000 platser

redan är planerade för, betyder det att boendekapaciteten bedöms behöva utökas med drygt 8 450 platser. Detta summeras i tabell 8.2.

Tabell 8.2 Summering av beräkningsantaganden för boendekapacitet

Summering av beräkningsantaganden för boendekapacitet	
Genomsnittligt antal asylsökande	24 000
Andel som förväntas bo på asylboende	0,85
Antal som ska beredas plats på asylboende	20 400
Beläggningsgrad	0,87
Totalt behov av boendekapacitet	23 450
Befintligt bestånd av asylboenden	15 000
Behov av ökad boendekapacitet	8 450

Om Migrationsverket inte skulle ha en planerad överkapacitet om drygt 5 000 platser, skulle utredningens förslag även behöva omfatta dessa. Det skulle då krävas att Migrationsverket utökar sitt boendebestånd med drygt 13 450 platser för att möta framtidens boendebehov.

Handläggningstider för asylärenden

Även handläggningstiderna, det vill säga tiden i asylprocessen eller, uttryckt med andra ord, från att personen ansökt om asyl tills att beslut meddelas, har betydelse för boendefrågan. Längre handläggningstider medför att asylsökande omfattas av systemet för mottagande under längre tid, vilket leder till ökade kostnader för bistånd och boende. Om fler asylsökande bor i asylboende under längre tid, behövs också fler boendeplatser. Handläggningstiden är därför en central faktor att beakta vid en effektivisering av asylmottagandet.

Under 2021 var den genomsnittliga handläggningstiden för första gåningsärenden 257 dagar. Samtidigt avgjordes 57 procent av asylärendena inom 180 dagar, det vill säga inom den författningsstyrda tiden. Att mer än hälften av ärendena, 57 procent, hade handläggningstider som var betydligt kortare eller lika med 180 dagar, medan genomsnittstiden ändå var betydligt högre, innebär att det finns en mindre andel ärenden som har mycket långa handläggningstider och som driver genomsnittstiden uppåt.

Av de asylsökande som för första gången sökte asyl 2019, hade de som bodde på asylboende nästan hundra dagar kortare handläggningstid jämfört med de som ordnat boende själva (146 dagar jämfört med 243 dagar). Delar av skillnaden kan förklaras av att den boendemix som asylboenden består av även inkluderar förvarsplatser och institutionsboenden, där handläggningstiderna är relativt korta. Även bortsett från dessa boendeplatser är dock handläggningstiden kortare för de som bor på asylboenden jämfört med de som ordnat sitt boende själva. Ett skäl till detta skulle kunna vara att det är fysiskt närmare mellan asylboendet och prövningsverksamheten, och att Migrationsverket har lättare att hitta och kommunicera med asylsökande på asylboenden, jämfört med om asylsökande ordnar sitt boende själv. Resultaten går i linje med Migrationsverkets egna pilotprojekt Asyl-360, som beskrivs i kapitel 3, där Migrationsverkets bedömning var att närheten mellan de asylsökandes boende och prövningsverksamheten har positiva effekter för att minska ledtiderna.

Enligt Migrationsverkets verksamhets- och utgiftsprognos (29-07-2022) kommer, som tidigare nämnts, antalet asylsökande som kommer till Sverige att öka i förhållande till tidigare gjorda prognoser, med hur mycket beror på utvecklingen i Ukraina. Enligt Migrationsverkets prognos förväntas en ökning av antalet asylärenden även leda till längre handläggningstider. För förstagångsansökningar bedöms handläggningstiden öka från tre till sex månader, och för förlängningsansökningar från fem till sju månader.¹² För utredningens del är det framför allt handläggningstiderna för förstagångsansökningar som är av intresse, eftersom det främst är dessa som påverkar hur länge den sökande kan förväntas bo på asylboende. Fördubblas handläggningstiden, fördubblas också tiden på asylboende. Ju längre tid asylsökande bor på asylboenden, desto fler bostäder krävs för att möta upp boendebehoven. Om handläggningstiderna kan hållas korta, ökar omsättningen i de bostäder som finns i Migrationsverkets boendebestand och antalet faktiska boendeplatser kan på så sätt hållas nere.

¹² Observera att det är uppskattade handläggningstider som Migrationsverket uppger har flera syften. Å ena sidan är avsikten att visa vad som händer om antalet asylsökande ökar. Underförstått är prognosverktyget också ett medel för myndigheten att flagga för om den behöver mer medel för att i detta fall kunna hålla handläggningstiderna nere.

Ledtid för anvisning till kommun eller återvändande

För att få ett snabbare och mer jämnt fördelat mottagande av nyanlända invandrare mellan kommunerna infördes som tidigare nämnts den så kallade bosättningslagen 2016. Kommunerna blev då skyldiga att efter anvisning från Migrationsverket ta emot och ordna boende för nyanlända. Tidigare var det frivilligt för kommuner att ta emot nyanlända efter anvisning. Det är endast nyanlända som bor på asylboenden samt kvotflyktingar som omfattas av en sådan anvisning.

I väntan på att kommunen kan ta emot den enskilde efter en sådan anvisning, har personen rätt att bo kvar i asylboendet. Kommunens mottagande får som utgångspunkt inte sättas senare än två månader från tidpunkten för anvisningsbeslutet. Under 2021 var andelen nyanlända som togs emot i en kommun inom den författningsstyrda tiden (två månader från anvisning till flytt) 73 procent för de nyanlända som bott på asylboende.¹³ Den totala genomsnittliga tiden för anvisning för före detta asylsökande som beviljats uppehållstillstånd var 2021 63 dagar. Det kan noteras att 2021 inte är helt representativt, då tidigare års anvisningar gått mycket snabbare, 2020 var den genomsnittliga tiden för kommunanvisning 51 dagar och 2019 var den 42 dagar. Den högre genomsnittstiden under 2021 kan troligtvis tillskrivas effekter av då rådande pandemi, snarare än att kommunerna inte levt upp till sina åtaganden.

Skulle långa ledtider för mottagande i en kommun efter anvisning uppkomma påverkar det Migrationsverkets boendebestand negativt. Detta beror på att asylsökande som beviljats uppehållstillstånd bor kvar i asylboenden. Myndigheten måste då ha en större boendekapacitet i beredskap för att parera att kommunerna inte kan erbjuda ett snabbare mottagande.

Med rådande bostadsbrist i stort sett i hela Sverige och med kriget i Ukraina finns det en risk att det kan komma att uppstå en konkurrens om boendeplatser i kommunerna om fler nyanlända ska omfattas av anvisning enligt bosättningslagen. Den 1 juli 2022 trädde en lagändring i kraft som innebär att Migrationsverket, samtidigt som myndigheten behåller huvudansvaret för mottagandet, får anvisa en kommun att ordna boendet för personer som ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Utlänningar som bor på asylboenden ska ha förtur vid sådana anvisningar. Nya skydds-

¹³ Migrationsverket (2022d), s. 58.

sökande från Ukraina i behov av boendeplats beräknas bo i Migrationsverkets asylboende under en dryg månad. Under 2022 får Migrationsverket anvisa kommunerna att ordna boende för upp till 23 500 personer.

Eftersom kommunerna behöver anordna boendeplatser för såväl personer med tillfälligt skydd som för nyanlända, samtidigt som Migrationsverket är i behov av fler boendeplatser, finns det en risk att det kan komma att uppstå en ökad konkurrens om boendeplatserna. Detta skulle kunna medföra att det blir svårare för kommunerna att ta emot nyanlända efter anvisning, och att asylsökande därmed måste bo kvar på asylboende under längre tid.

Ytterligare en faktor som påverkar boendekapaciteten är ledtiden från att en person får avslag på asylansökan tills att ett beslut om utvisning eller avvisning vinner laga kraft eller kan verkställas. Personer som har fått avslag på asylansökan har normalt rätt till logi till dess att tidsfristen för frivillig avresa löper ut eller beslutet har vunnit laga kraft. Om avslagsbeslutet överklagas kan den tiden bli lång. Barnfamiljer, och vissa vuxna utan barn vars beslut inte kan verkställas, har dessutom rätt till logi även efter att beslutet har vunnit laga kraft. Tiden från att beslutet vunnit laga kraft tills att en utvisning kan verkställas, eller beslutet preskriberas, kan i många fall vara betydande. Den genomsnittliga tiden i mottagningssystemet är därför betydligt längre än den genomsnittliga tiden för Migrationsverkets handläggning av asylansökan.

8.3.3 Konsekvens för statens finanser

Att fler asylsökande bor på asylboende kommer primärt att medföra ökade statliga kostnader för boendet. Det är utredningens bedömning att övriga utgifter som rör asylmottagandet inte kommer ändras nämnvärt. Kostnaden för asylboendena samt ersättningar till asylsökande som dagersättning och särskilt bidrag ligger främst på utgiftspost 1.2:3 i Migrationsverkets budget, medan personalkostnader och andra förvaltningskostnader ligger under post 1.1.

Vid beräkning av boendekostnaderna används måttet boendedygn, vilket är antalet boendeplatser gånger 360 dagar. Utredningens förslag om att utöka Migrationsverkets boendebestand med 8 450 platser motsvarar då drygt 3 miljoner boendedygn.

Som nämnts tidigare är asylboende ett samlingsnamn för flera boendeformer i Migrationsverkets regi. Drygt två tredjedelar kommer vara lägenheter vid årsskiftet 2022/23 och resterande kommer att vara kollektiva boenden. Schablonkostnaden för lägenhetsformen är 200 kronor och för de kollektiva boendeformerna 400 kronor per dygn. Utredningen gör antagandet att boendemixen av de tillkommande boendeplatserna kommer att följa den fördelning som Migrationsverket uppskattar att myndigheten kommer att ha vid 2022 års slut, det vill säga att lägenheter utgör två tredjedelar och resterande tredjedel kollektiva boenden.

Utredningen uppskattar att kostnaderna för att utöka boendebeståndet till att omfatta 85 procent av samtliga asylsökande under 2024, med en beläggningsgrad om 87 procent, kommer att uppgå till knappt 800 miljoner kronor.

Räkneexempel – 800 miljoner kronor

Utredningens beräkningar utgår från att Migrationsverkets boendekapacitet måste utökas med 8 450 boendeplatser, givet de antaganden som presenterats tidigare i detta kapitel. Totalt motsvarar det drygt 3 miljoner boendedygn. Två tredjedelar förväntas vara lägenheter och en tredjedel kollektiva boenden. I tabell 8.3 presenteras utredningens beräkning av vad den extra boendekapaciteten väntas kosta. Totalt förväntas expansionen kosta 800 miljoner kronor.

Tabell 8.3 Kostnadsuppställning av utredningens förslag om att utöka Migrationsverkets boendekapacitet

	Lägenheter	Kollektiva boenden	Totalt
Boendeform (andel)	0,67	0,33	1
Boendedygn	2 miljoner	1 miljon	3 miljoner
Schablonkostnad	200 kr	400 kr	
Kostnad	400 miljoner	400 miljoner	800 miljoner

Källa: Utredningens beräkningar.

Förändrade kostnader för ersättning till asylsökande

För att förmå fler asylsökande att välja att bo på Migrationsverkets asylboenden föreslår utredningen att asylsökande ska bo på det boende där de har tilldelats en plats för att få dagersättning och särskilt bidrag. Detta ska gälla även för personer som omfattas av massflyktsdirektivet.

Under 2021 var den genomsnittliga kostnaden för ersättningar till de asylsökande som bodde på Migrationsverkets boenden 50 kronor per dygn. För de som ordnade sitt boende själva var motsvarande kostnad 31 kronor.¹⁴ Skulle fler asylsökande välja att bo på asylboende kan det antas att kostnaderna även för den tillkommande andelen kommer att vara högre än om de bott i eget boende. Samtidigt kommer kostnaderna minska till följd av att upp till 15 procent av de sökande antas välja eget boende trots att deras boendeval inte ger dem rätt till dagersättning eller särskilt bidrag.

För att uppskatta hur kostnaderna för ersättning till asylsökande kommer förändras med utredningens förslag kan 2021 års genomsnittliga kostnader för ersättning till asylsökande läggas till grund för beräkningen. Detta presenteras i tabell 8.4.

Med nollalternativet och med utgångspunkt i Migrationsverkets prognoser väntas i genomsnitt drygt 24 000 asylsökande komma per år 2023–2025, varav 10 000 väntas bo på asylboenden och 14 000 väntas ordna sitt boende själva. Den totala kostnaden för ersättningar till asylsökande uppskattas då till ungefär 336 miljoner kronor.

Med utredningens förslag, där 85 procent väntas bo på asylboenden och övriga ordnar sitt boende själva, uppskattas i stället kostnaderna uppgå till drygt 367 miljoner kronor. Denna beräkning utgår från att drygt 15 procent kommer att välja att ordna sitt boende själva, och därmed, som utgångspunkt, inte ha rätt till dagersättning eller särskilt bidrag. Övriga 85 procent väntas bo på asylboende och erhålla ekonomiska förmåner. Skillnaden mellan nollalternativet och utredningens förslag blir då en kostnadsökning om cirka 30 miljoner kronor.

¹⁴ Utredningens beräkningar baserat på Migrationsverkets uppgifter om årsgenomsnitt för 2021. Varför den genomsnittliga utbetalda ersättningen skiljer sig åt mellan de som bott på asylboenden och de som ordnat sitt boende själv kan bero på en rad faktorer. En förklaring är att fler vuxna som ordnar sitt boende själv inte ansöker om ekonomiskt stöd enligt LMA, jämfört med vuxna som bor på asylboenden – detta leder till att den genomsnittliga kostnaden blir lägre för de som ordnar sitt boende själva.

Det bör dock framhållas att detta är en uppskattning som utgår från att samtliga som bor i eget boende inom andelen 15 procent inte är berättigade till dagersättning och särskilt bidrag. Det troliga är dock att en större andel av dessa kommer att omfattas av de föreslagna undantagen och således ha rätt till förmåner. Om andelen som bor i eget boende och som inte har rätt till dagersättning och särskilt bidrag endast skulle uppgå till exempelvis fem procent, skulle kostnaderna för ersättningar till asylsökande stiga till drygt 410 miljoner, vilket skulle öka kostnaderna med cirka 74 miljoner kronor jämfört med nollalternativet.

Tabell 8.4 Förändrad kostnad av ersättningar till asylsökande

	Asylsökande	Boendedygn	Snittkostnad år 2021	Kostnad (tkr)
Nollalternativet				
Asylboenden	10 000	3 600 000	50	180 000
Eget ordnat boende	14 000	5 040 000	31	156 240
Totalt	24 000	8 640 000		336 240
Utredningens antagande om att 85 procent kommer bo på asylboenden				
Asylboenden	20 400	7 344 000	50	367 200
Eget ordnat boende	3 600	1 296 000	0	0
Totalt	24 000	8 640 000		367 200
Förändrad kostnad jämfört med nollalternativet:				30 960

Källa: Utredningens beräkningar baserat på Migrationsverkets kostnadsunderlag för årsredovisningen för 2021.

8.3.4 Förslag på finansiering

Utredningens förslag om en ny ordning för asylsökandes boende i Sverige är en stor och kostsam förändring. Utredningens bedömning är att dessa kostnader inte kan täckas av befintliga budgetposter, utan kostnaden för att öka antalet platser i asylboenden föreslås tas av statens reformutrymme.

8.3.5 Känslighetsanalys

Beräkningarna av antalet boenden och kostnaden för utbyggnationen av statliga asylboenden är förknippade med en rad osäkerhetsfaktorer och det bör noteras att de är räkneexempel. Kostnaden för en utbyggnation av asylboenden kan påverkas av en rad faktorer, varav några kommer redogöras för i det följande.

Effekter av antalet personer som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd

Utredningens huvudscenario vilar på antaganden som gjorts i Migrationsverkets verksamhets- och utgiftsprognos från den 29 juli 2022. Där uppskattas bland annat att antalet individer som kommer söka asyl i Sverige kommer vara drygt 19 000 per år för åren 2023 till 2025, exkluderat asylsökande från Ukraina. I och med kriget i Ukraina kommer Sverige under 2022 uppskattningsvis bevilja 55 000 ukrainska medborgare uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Efter 2022 förväntas antalet ukrainare med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd stadigt minska. Eftersom varaktigheten av det tillfälliga skyddet som längst kan uppgå till tre år, bedöms inte några personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd finnas kvar efter mars 2025. Migrationsverket uppskattar dock att drygt var fjärde ukrainare (cirka 14 000 personer) som tidigare omfattats av tillfälligt skydd kommer söka asyl under 2024, varför myndigheten uppskattar att det totala antalet asylansökningar under 2024 ökar till omkring 33 000. Detta är en utveckling som illustreras i figur 8.1. Utredningen gör ingen annan bedömning, men det kan noteras att bedömningen är förenad med vissa osäkerhetsfaktorer. Exempelvis skulle den antagna ökningen av asylansökningar i stället kunna inträffa under 2025, då uppehållstillstånden med tillfälligt skydd som längst kan gälla till mars det året.

Migrationsverket betonar också att verksamhets- och utgiftsprognosen vilar på en rad antaganden om vår omvärld som gör prognosen osäker, varför prognosen alltså mer ska betraktas som räkneexempel efter 2023. Skulle antalet ukrainare som väljer att söka asyl bli betydligt fler än de uppskattade 14 000 under 2024, och övriga förutsättningar är uppfyllda, har regeringen med utredningens förslag dock möjlighet att meddela föreskrifter om undantag från be-

stämmelserna om boende på asylboende som villkor för dagersättning, särskilt bidrag och undantag från kravet på arbetstillstånd.

Effekten av förändrad boendemix

Utgångsläget för utredningens förslag är att boendemixen kommer att vara den samma som den kommer vara vid utgången av år 2022. Det vill säga drygt två tredjedelar lägenheter och en tredjedel kollektivt boende. Men med rådande bostadsbrist i Sverige och med utredningens förslag om att fler ska bo på asylboenden, är det inte orimligt att boendemixen kan komma att förändras. Förslagen kommer också att medföra att andelen nyanlända som anvisas till en kommun för bosättning kommer att öka. Detta skulle kunna leda till att det kommer att bli fler kollektiva boenden. Boendemixen påverkas också av hur regeringen och Migrationsverket vill utforma mottagandet framöver, exempelvis skulle fler och större så kallade ankomstboenden innebära fler boendeplatser i kollektiva boenden.

Om förhållandet i boendemixen skulle vara det omvända jämfört med det utredningen föreslår, det vill säga drygt två tredjedelar kollektiva boenden och en tredjedel lägenheter, uppskattas den totala kostnaden bli drygt 1 miljard kronor. Skulle samtliga utökade boendeplatser vara kollektiva uppskattas den totala kostnaden för det uppgå till 1,2 miljarder kronor. De uppskattade kostnaderna baseras på samma schablonkostnader som tidigare angetts, det vill säga 200 kronor/dygn för lägenhetsboenden och 400 kronor/dygn för kollektiva boenden, samt att boendebeståndet utökas med totalt 8 450 boendeplatser (mot-svarande drygt 3 miljoner boendedygn).

Effekter av en förändrad bostadsmarknad

I september 2022 hade Sverige en inflation på 9,7 procent. Det är framför allt en orolig omvärld och kraftigt stigande energipriser som påverkar hela samhällsekonomin. Den rådande höga inflationen slår hårt mot den svenska ekonomin och prognoser som exempelvis Konjunkturinstitutet gör är att Sverige kommer gå in i en lågkonjunktur under 2023.¹⁵

¹⁵ Se Konjunkturinstitutet (2022), *Konjunkturläget september 2022*.

Vid beräkningen av schablonkostnaden för lägenhetsboenden och kollektiva boenden har utredningen antagit att kostnaderna kan komma att öka med 20 procent, vilket tar höjd för den kraftigt ökade generella prisutvecklingen och högre hyreskostnader till följd av högre marknadsräntor. Hyreskostnaderna påverkas också av var i landet boendena ligger, vilket får betydelse om boendeplatserna ska ligga inom begränsade geografiska områden kring Migrationsverkets verksamhetsorter.

Skulle prisutvecklingen hålla i sig och utredningens antagande om 20 procent öka kostnader vara i underkant, skulle exempelvis ett 40-procentigt påslag innebära att kostnaderna skulle öka med 150 miljoner kronor till totalt 950 miljoner kronor. Respektive enhetskostnader höjs då från 204 kronor till 238 kronor per dygn för lägenhetsboenden och för kollektiva boenden från 408 kronor till 476 kronor per dygn. Ett 60-procentigt påslag skulle innebära en kostnadsökning om cirka 300 miljoner kronor, det vill säga totalt 1,1 miljarder kronor, och nya enhetspriser för lägenhetsboende om 272 kronor per dygn och 544 kronor per dygn för kollektivt boende.

En dämpad samhällsekonomi kan leda till att färre bostäder byggs och det i sig gör att utbudet av bostäder inte ökar nämnvärt. Samtidigt kan framför allt högre marknadsräntor bidra till en dämpad efterfrågan på bostäder. En dämpad bostadsmarknad skulle därför kunna vara till Migrationsverkets fördel, då färre spekulanter konkurrerar om det boendebestånd som finns.

Effekter av förändrade handläggningstider

För att få ett mer ordnat mottagande föreslår utredningen att fler asylsökande ska uppmuntras att bo på asylboenden. Om fler asylsökande bor på asylboenden, och Migrationsverket således lättare kan komma i kontakt med de sökande, skulle detta kunna ha positiv inverkan på handläggningstiderna och bidra till att effektivisera asylprocessen. Även det omvända förhållandet gäller. För att mottagandet ska vara effektivt, krävs också att asylprocessen är effektiv och att handläggningstiderna hålls nere.

Skulle exempelvis handläggningstiderna, eller ledtiden fram till dess att asylsökande flyttar från asylboendet, förlängas med i genomsnitt en månad, skulle detta motsvara ungefär 700 000 boendedygn.

Om Migrationsverket har ett boendebestånd på 23 450 boenden, skulle detta utifrån schablonkostnaderna för lägenhetsboenden och kollektiva boenden, innebära kostnader om drygt 190 miljoner kronor.

Fluktuationer i handläggningstiderna kan i viss mån pareras genom beläggningsgraden. Genom att alltid ha en viss andel av obebodda boendeplatser, skapas flexibilitet i systemet och till viss del kan då det boendebestånd Migrationsverket har vara tillräckligt. Skulle däremot handläggningstiderna öka drastiskt skulle det kunna leda till att den boendekapacitet som finns inte räcker till. Som sagt föreslår utredningen dock att det ska finnas möjlighet för regeringen att besluta om undantag från kravet att bo på asylboende som villkor för dag ersättning, särskilt bidrag och undantag från kravet på arbetstillstånd, om massflyktsdirektivet är aktiverat eller om tillströmningen av asylsökande väntas bli särskilt omfattande och det bedöms nödvändigt för att tillgodose behovet av platser på asylboenden.

Effekter av om färre bor på asylboenden

Utredningen uppskattar att 75 procent av de asylsökande som enligt Migrationsverkets prognos kommer ordna sitt boende på egen hand, med utredningens förslag kommer att välja att bo på ett asylboende. Om andelen i stället skulle bli 50 procent, skulle det totala antalet asylsökande som i genomsnitt väntas bo på asylboenden enligt utredningens förslag minska från 85 procent till 70 procent. Om 70 procent väntas bo på asylboenden kommer det betyda att behovet av asylboenden kommer minska med drygt 4 450 boendeplatser, från 23 450 boendeplatser till omkring 19 000 platser. Denna minskning skulle motsvara en kostnad på cirka 400 miljoner kronor.

Effekter av lägre beläggningsgrader

För att möjliggöra flexibilitet i systemet, har Migrationsverket en viss andel boendeplatser lediga för att ha boenden att tillgå vid plötsligt förändrade boendebehov. Utredningens beräkningar utgår från att Migrationsverket har en beläggningsgrad på 87 procent, vilket är det övre riktmärke som Migrationsverket har för sådana boenden som används under längre tid.

Om beläggningsgraden skulle sänkas från 87 procent till 70 procent skulle det medföra att Migrationsverket skulle behöva utöka boendebeståndet med drygt 14 000 boenden, till totalt 29 000 boendeplatser. Detta är 6 000 boendeplatser mer än de beräkningar som redogjorts för ovan. De 6 000 extra boendeplatserna skulle motsvara en kostnad på drygt 600 miljoner kronor, givet de schablonkostnader och den boendemix som tillämpats ovan.

Sammanfattning av känslighetsanalysen

Utredningen har gjort ett antal antaganden för att kunna uppskatta hur många boenden som Migrationsverket kommer behöva införskaffa om fler kommer att bo på asylboenden till följd av utredningens förslag. I aktuell känslighetsanalys har effekten av utredningens förslag presenterats i ljuset av alternativa scenarion. I tabell 8.5 summeras de alternativa utfall som redogjorts för i denna känslighetsanalys.

Tabell 8.5 Summerande tabell över kostnadsutfall

	Kostnad (mkr)
Utredningens förslag	800
<i>Effekt på kostnaden av förändrade antaganden:</i>	
Omvänd boendemix	+ 200
Prispåslag om 40 %	+ 150
Prispåslag om 60 %	+ 300
70 % bor på asylboenden	- 400
70 % beläggningsgrad	+ 600
Förlängd handläggningstid om en månad motsvarar en boendekostnad på drygt 190 miljoner kronor.	

8.3.6 Konsekvenser för domstolsväsendet

Utredningens förslag kan antas leda till en viss ökning av antalet mål hos de allmänna förvaltningsdomstolarna till följd av att Migrationsverket kan komma att fatta fler beslut om avslag på ansökningar om dagersättning och särskilt bidrag samt beslut om nedsättning av dagersättning. Utredningens förslag skulle också kunna leda till att fler asylärenden avskrivs till följd av att ansökan betraktats som åter-

kallad. Hur många fler överklaganden som förslaget kan medföra bedömer utredningen som osäkert. Ökningen bedöms emellertid bli av mindre omfattning och bör därför kunna hanteras av domstolarna inom befintliga anslagsramar.

8.3.7 Konsekvenser för Polismyndigheten

Utredningens förslag om att Migrationsverket ska kunna begära polishandräckning när en asylsökande ska flytta från ett asylboende till ett annat kan innebära ökade kostnader för Polismyndigheten till följd av att antalet handräckningsärenden ökar. Handräckningsbestämelsen bedöms emellertid i sig kunna bidra till att de flesta asylsökande frivilligt rättar sig efter ett beslut om omplacering. På sikt bedöms behovet av handräckning blir förhållandevis litet och kostnaderna begränsade. Utredningen bedömer att kostnaderna bör kunna hanteras inom befintliga ramar.

8.4 Samhällsekonomiska konsekvenser

8.4.1 Möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Utredningens förslag som syftar till att fler ska bo på asylboende bedöms kunna bidra positivt till arbetet med de integrationspolitiska målen. Som tidigare redovisats (se avsnitt 4.1.2) har möjligheten att välja eget boende under asyltiden bidragit till att en stor andel asylsökande bor i ett begränsat antal av landets kommuner. Det finns också skäl att tro att många bor i områden med socioekonomiska utmaningar. När någon bor i ett område med socioekonomiska utmaningar minskar sannolikheten för att denne ska läsa klart gymnasiet, påbörja en högskoleutbildning eller få ett arbete. Eftersom en övervägande andel av de asylsökande bor kvar i samma områden efter att de har fått uppehållstillstånd, riskerar valet av eget boende under asyltiden att få långsiktigt negativa effekter på deras förutsättningar att integreras i det svenska samhället.

När asylsökande bor på asylboende får staten möjlighet att påverka var asylsökande bor. Som tidigare redovisats innebär det också att de asylsökande som får uppehållstillstånd kommer att omfattas av systemet med bosättning enligt bostättningslagen och således kan få ett ordnat mottagande i en kommun med mer gynnsamma förutsättningar för etablering i arbetslivet och i samhället. (Se avsnitt 3.1.3 för mer information om systemet).

Bostättningslagen bidrar till att ansvaret för mottagandet av nyanlända kan fördelas jämnare mellan landets kommuner och förbättrar också kommunernas möjligheter att planera för mottagandet. Riksrevisionens rapport (RiR 2021:29) visar exempelvis att systemet med anvisning enligt bostättningslagen har lett till att fler nyanlända tas emot i kommuner med lägre arbetslöshet. Nyanlända som tagits emot i kommuner med lägre arbetslöshet har i högre grad etablerat sig på arbetsmarknaden, i jämförelse med nyanlända som bosatt sig i kommuner med sämre arbetsmarknadsförutsättningar. Rapporten visar att nyanlända som anvisats till kommuner med relativt låg arbetslöshet efter tre år har en högre genomsnittlig inkomst och sysselsättning jämfört med de som anvisats till kommuner med högre arbetslöshet.

Att asylsökande bor på asylboende har således betydelse för att de som beviljas uppehållstillstånd ges bättre möjligheter till etablering på arbetsmarknaden och i det svenska samhället. Även om det finns en viss risk för att systemet med anvisning av nyanlända enligt bostättningslagen inte ger lika positiva effekter om fler omfattas (mer om detta i följande avsnitt), bedömer utredningen att fördelarna ändå bör vara betydande. Detta gäller särskilt med hänsyn till att en stor andel av de asylsökande som får uppehållstillstånd och har bott i eget boende under asyltiden annars kan förväntas bosätta sig i områden med socioekonomiska utmaningar, där förutsättningarna för integration i det svenska samhället sannolikt är sämre.

Utredningens förslag för att fler ska bo på asylboende bedöms också kunna bidra till att asylprocessen kan effektiviseras och att handläggningstiderna för asylärenden således kan kortas. En effektiv asylprocess gör att asylsökande snabbare kan få sin asylansökan prövad. För de asylsökande som beviljas uppehållstillstånd innebär detta att de därmed snabbare kan påbörja integrationsfrämjande insatser. För de som i stället får avslag på sin ansökan och därmed

ska lämna landet kan åtgärder för att förbereda återvändandet påbörjas tidigare.

Det finns emellertid även en risk att utredningens förslag för att fler ska bo på asylboende i vissa avseenden ger negativa effekter för arbetet med de integrationspolitiska målen. Det skulle kunna anses innebära fördelar ur integrationshänseende att bo i eget boende om det innebär att möjligheterna förbättras för de asylsökande att komma in i samhället. Till exempel kan släktingar och vänner som de asylsökande bor hos bidra med information och kontakter på arbetsmarknaden. Eget boende innebär emellertid ofta att asylsökande tvingas bo trångt och i osäkra boendelösningar, inte sällan i områden med socioekonomiska utmaningar. Utredningen bedömer därför att fördelarna med eget boende inte uppväger de risker som finns att eget boende försämrar möjligheterna för integration, både för de asylsökande och för de familjer som har asylsökande inneboende. De fördelar som följer av att asylsökande bor på asylboende bedöms därför, i integrationshänseende, överväga de fördelar som möjligheten att välja eget boende kan medföra. Detta gäller särskilt om asylboenden, såsom utredningen föreslår, i högre utsträckning lokaliseras till områden där asylsökande får möjlighet att knyta kontakter och söka arbete. Det bör vara statens ansvar och i statens intresse att se till att systemet för mottagandet utformas på ett sätt som motverkar utanförskap och främjar integration. Dessutom bör utredningens förslag kunna bidra till att det kan säkerställas att alla asylsökande nås av korrekt och relevant samhällsinformation.

Utredningens förslag om att asylsökande ska bo på asylboende för att kunna omfattas av undantaget från kravet på arbetstillstånd skulle också kunna ge negativa effekter för integrationen, om det skulle innebära att de faktiska möjligheterna för asylsökande att få ett arbete begränsas. Även av detta skäl är det angeläget att asylboenden lokaliseras i anslutning till samhällen, företrädesvis i regioner där det finns en god arbetsmarknad. Vidare har utredningen föreslagit att Migrationsverket ska sträva efter att i högre utsträckning kunna tillgodose enskilda önskemål om byte av asylboende, till exempel för asylsökande som får erbjudande om anställning på en annan ort. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att förslaget inte nödvändigtvis behöver innebära att de faktiska möjligheterna att arbeta blir sämre. Dessutom bedöms villkoret om att asylsökande ska bo på asylboende för att omfattas av undantaget från kravet på arbetstill-

stånd ha stor betydelse för att få fler att bo på asylboende, vilket bör innebära större fördelar för möjligheten att integreras än att arbeta under asyltiden (se vidare avsnitt 4.1.4).

En viktig beståndsdel i arbetet med integration kan vidare antas vara tillgången till information. Utredningens förslag förväntas underlätta asylsökandes tillgång till information på flera sätt. Att asylsökande bor på asylboende bör ge bättre förutsättningar att nå ut till de asylsökande och säkerställa att den information som förmedlas når fram. Dessutom innebär utredningens förslag för att fler ska delta i samhällsintroduktionen att fler asylsökande kommer att få del av viktig information. Informationen som ges vid samhällsintroduktionen har betydelse inte bara för tillvaron under asyltiden utan även för den fortsatta integrationen och etableringen i samhället för de som får uppehållstillstånd. Samhällsintroduktionen innehåller grundläggande information om det svenska samhället, samhällsservice och svenska myndigheter, samt om enskildas rättigheter och skyldigheter. (Mer information om samhällsintroduktionen finns i avsnitt 5.1). Eftersom samhällsintroduktionen ges tidigt efter att de asylsökande kommit till Sverige utgör den en betydelsefull utgångspunkt för deras fortsatta vistelse i Sverige och för att de som får uppehållstillstånd ska kunna integreras i det svenska samhället.

När asylsökande bor på asylboende skapas också bättre förutsättningar för att ta del av insatser som anordnas av andra aktörer, bland annat civilsamhället. Sådana insatser kan bland annat bidra med kunskap om det svenska samhället och språket samt förmedla värdefulla kontakter.

8.4.2 Kommunerna och regionerna

Utredningens förslag bedöms medföra två större förändringar för kommuner och regioner. Den första förväntade effekten är att färre asylsökande väntas ordna sitt boende på egen hand i kommunerna och den andra är att fler nyanlända kommer att omfattas av systemet för bosättning enligt bosättningslagen. Båda dessa effekter förväntas leda till en jämnare fördelning av asylsökande och nyanlända bland Sveriges kommuner.

Som tidigare redovisats finns det skäl att anta att rådande bostadsbrist, kombinerat med att de flesta asylsökande har mycket små ekonomiska resurser, gör att många asylsökande som ordnar boende på egen hand bor i områden med socioekonomiska utmaningar och även löper större risk att drabbas av bostadssociala problem, däribland trångboddhet. En längre redogörelse för detta finns i kapitel 4.

En konsekvens av att färre asylsökande ordnar sitt boende själva och att fler bor på asylboende är att det ger bättre förutsättningar för att säkerställa att asylsökande lever under ordnade förhållanden. Kommunernas och regionernas skyldighet att bistå med skola och vård förändras inte av utredningens förslag, men genom att fler bor i Migrationsverkets boenden ger det bättre förutsättningar för myndigheten att samverka med berörda kommuner och regioner och bör underlätta för planeringen av asylmottagandet.

Den andra kanske största förväntade effekten är att fler asylsökande som beviljas uppehållstillstånd kan omfattas av systemet med bosättning enligt bosättningslagen. Att fler nyanlända omfattas av systemet kan bidra till att mottagandet av nyanlända kan fördelas jämnare mellan landets kommuner än vad som är fallet i dag. Många av de asylsökande som ordnat sitt boende på egen hand under asyltiden gör det i kommuner som redan har ett högt mottagande av nyanlända och många blir också kvar i samma områden efter att de har fått uppehållstillstånd.

Att fler kan omfattas av systemet med bosättning enligt bosättningslagen innebär alltså att fler nyanlända kan komma att bosätta sig i kommuner med mer gynnsamma förutsättningar för arbete och integration. Boende på asylboende förväntas därför bidra till att den socioekonomiska segregationen motverkas och till att nyanlända får bättre förutsättningar för att etableras på arbetsmarknaden och i samhället. Detta bör enligt utredningen innebära fördelar för regionerna och kommunerna i stort.

Utredningens förslag får till följd att vissa regioner och kommuner kommer att ta emot färre asylsökande och nyanlända, medan andra regioner och kommuner kommer att ta emot fler. För de som får ta emot färre bör förslagen leda till att belastningen på välfärdstjänster och samhällsservice minskar. För de kommuner som får ta emot fler kan det däremot leda till en ökad belastning på verksamheten. Detta kompenseras i viss utsträckning genom den ersättning som utgår till regioner och kommuner för mottagandet. Alla regioner

och kommuner bör dessutom gynnas av att förutsättningarna för att planera och förbereda insatser för asylsökande och nyanlända blir bättre, genom att staten får ökade möjligheter att påverka var asylsökande och nyanlända bor. Det bör leda till bättre förutsättningar för att tillhandahålla bland annat skolgång, sjukvård och stöd.

Att en högre andel nyanlända kommer att omfattas av systemet med anvisning enligt bosättningslagen innebär som tidigare nämnts att kommunerna behöver tillhandahålla fler boendeplatser. Detta kan komma att innebära utmaningar för kommunerna, särskilt eftersom även Migrationsverkets boendebestånd kommer att behöva utökas. Som redovisas nedan bedömer utredningen emellertid att den faktiska ökningen av antalet personer som anvisas enligt systemet inte bör bli särskilt stor.

En konsekvens av förslagen är som tidigare angetts att vissa asylsökande antas välja att bo i eget boende, trots att de varken kommer att ha rätt till ekonomisk ersättning eller möjlighet att arbeta. Detta bör emellertid inte belasta kommunerna i större utsträckning. Vid sådana förhållanden omfattas de asylsökande alltjämt av lagen om mottagande av asylsökande m.fl., vilket bland annat innebär att de inte har rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) för förmåner av motsvarande karaktär (1 § andra stycket LMA). Förslagen innebär inte heller att asylsökande stängs ute från mottagandesystemet. Asylsökande kan när som helst flytta till ett asylboende och då bli berättigade till förmåner. Detta bör därför inte medföra några ekonomiska konsekvenser för kommunerna i form av ökat bistånd.

Förslaget om att Migrationsverket i vissa fall ska kunna förutsätta att asylsökande har återkallat sin asylansökan skulle kunna leda till att fler personer som inte har rätt att vistas i Sverige kommer att befinna sig i landets kommuner. När fler bor på asylboende finns det också en risk för att fler personer som förlorat rätten till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. står utan boende. Som tidigare nämnts har en särskild utredare fått i uppdrag att föreslå åtgärder för att stärka återvändandeverksamheten (dir. 2022:91). Det har också tillsatts en utredning som bland annat ska analysera ett förbud mot att lämna ekonomiskt bistånd till utlänningar som olovligen vistas i Sverige (*Öka drivkrafter och möjligheter till arbete i försörjningsstödet och bryta långvarigt biståndsmottagande*, dir. 2022:124).

Bosättning enligt bosättningslagen

Utredningen har i uppdrag att analysera konsekvenserna av utredningens förslag för systemet med bosättning enligt bosättningslagen.

Enligt nuvarande ordning omfattas endast kvotflyktingar och nyanlända som bor i Migrationsverkets asylboenden av systemet med anvisning till kommun. En konsekvens av utredningens förslag är som tidigare redovisats att andelen nyanlända som omfattas av en anvisning till en kommun för bosättning kommer att öka. Det totala mottagandet av nyanlända kan därmed fördelas jämnare mellan landets kommuner, kommunernas mottagande av nyanlända blir mer förutsebart och fler nyanlända får möjlighet att bosätta sig i kommuner med goda etableringsförutsättningar.

Som tidigare redovisats uppskattar utredningen att förslagen kommer att leda till att omkring 85 procent av de asylsökande bor på asylboende. Detta är nästan en fördubbling jämfört med andelen asylsökande som bor på asylboende i dag. Det innebär således att andelen asylsökande som kan omfattas av en anvisning till kommun när de får uppehållstillstånd också kommer att fördubblas.

Under 2021 var det totalt 4 172 före detta asylsökande som beviljats uppehållstillstånd som togs emot i kommunerna. Av dessa hade 1 979 personer anvisats till kommunen enligt bosättningslagen och 2 193 personer bosatt sig på egen hand.¹⁶ Om 85 procent hade bott på asylboende när de beviljades uppehållstillstånd skulle det ha inneburit att ytterligare 1 644 personer kunde ha omfattats av en anvisning. Under samma år var det sammanlagt 7 642 personer som anvisades till en kommun enligt bosättningslagen, inkluderat kvotflyktingar. En ökning med 1 644 personer skulle således ha inneburit att det totala antalet anvisningar ökade med ungefär en femtedel.

Det finns en risk att de positiva effekterna av systemet med anvisning till en kommun för bosättning enligt bosättningslagen i viss mån minskar till följd av att fler nyanlända omfattas av systemet. När fler nyanlända anvisas innebär det att kommunerna behöver ordna boenden för fler. Det kan vara en utmaning, särskilt i kommuner som redan har bostadsbrist. Det kan i sin tur riskera att innebära längre väntetider innan kommunen kan ta emot, att kortsiktiga boendelösningar behöver användas i högre utsträckning, eller att flera boenden

¹⁶ I antalet före detta asylsökande som beviljats uppehållstillstånd som bosatt sig på egen hand inbegrips även en mindre andel som bott på asylboenden men inte accepterat sin anvisning. Denna andel omfattar 1–2 procent av de som får en anvisning.

lokaliseras till vissa områden och således bidrar till en ökad segregation. Vidare finns det skäl att tro att fler som hade föredragit att ordna boende under asyltiden, i stället kommer att välja att ordna sitt boende på egen hand efter uppehållstillstånd. Detta bör dock i viss mån kunna motverkas genom att asylsökande får tydlig information om vilka fördelar det innebär att omfattas av en anvisning till en kommun enligt bosättningslagen och om att en sådan anvisning utgör den givna ordningen för de som får uppehållstillstånd.

Även om de positiva effekterna av systemet med anvisning enligt bosättningslagen inte skulle bli fullt så stora som i dag, bedömer utredningen att det likväl skulle innebära klara fördelar i jämförelse med den nuvarande situationen, när en mindre andel av de asylsökande som får uppehållstillstånd omfattas av systemet. Det kommer att innebära att det totala mottagandet av nyanlända fördelas jämnare mellan landets kommuner, vilket under alla förhållanden bör ge bättre förutsättningar både för regioners och kommuners möjligheter att bedriva verksamhet och för de nyanländas etablering. I det längre perspektivet gynnas även regioner och kommuner av att nyanlända i högre utsträckning etableras i samhället och i arbetslivet.

Vidare bedömer utredningen att den faktiska ökningen av antalet anvisade personer bör bli förhållandevis begränsad, till följd av att ett begränsat antal asylsökande kommer till Sverige och att det endast är en mindre andel som beviljas uppehållstillstånd. Dessutom har regeringen för avsikt att kraftigt minska Sveriges mottagande av kvotflyktingar, vilket även skulle innebära en avsevärd minskning av antalet personer som anvisas till kommuner enligt bosättningslagen. Mot denna bakgrund bör det faktiska antalet personer som kommer att anvisas enligt bosättningslagen även med utredningens förslag vara lägre än vad det har varit under vissa tidigare år. Detta gäller även om förslagen skulle medföra att alla asylsökande som får uppehållstillstånd omfattas av systemet. Det finns därför skäl att utgå från att systemet även fortsättningsvis kommer att leda till de positiva effekter som det har bedömts göra i dag. Skulle Sveriges mottagande förändras och tillströmningen av asylsökande öka kraftigt innebär utredningens förslag också att eget boende tillfälligt kan tillåtas. De som ordnar boende på egen hand kommer då inte att omfattas av systemet med anvisning enligt bosättningslagen.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen således att det finns flera fördelar med att mottagandesystemet utformas på ett sätt som innebär att fler nyanlända omfattas av systemet med anvisning enligt bosättningslagen. Effekterna av att andelen nyanlända som anvisas enligt bosättningslagen ökar bör dock följas upp.

8.4.3 Den kommunala självstyrelsen

Utredningens förslag innebär inga förändringar av den författningsstyrda kommunala självstyrelsen. Att fler förväntas bo på Migrationsverkets asylboenden kommer medföra att fler asylsökande kan omfattas av en anvisning till en kommun enligt bosättningslagen. Att andelen nyanlända som omfattas av systemet ökar bidrar inte till att kommunerna får fler uppgifter, utan vad som kan påverkas är hur dessa är fördelade bland rikets kommuner. Detta har utvecklats i tidigare i avsnitt.

8.4.4 Förslagets påverkan på enskilda

Utredningens förslag för att fler ska bo på asylboende och delta i samhällsintroduktionen samt när det gäller åtgärder vid misskötsamhet på asylboenden bedöms ge övervägande positiva effekter för enskilda asylsökande. Som tidigare redovisats bedömer utredningen att det innebär fördelar för enskilda asylsökande att bo på asylboende jämfört med att bo i eget boende (se vidare avsnitt 4.1.3). När samhället vet var de asylsökande bor skapas förutsättningar för att Migrationsverket, regioner, kommuner och andra aktörer ska kunna planera insatser som riktas till asylsökande och nå ut med information. På så sätt kan det i högre utsträckning säkerställas att asylsökande får tillgång till insatser och information, att de lever under ordnade förhållanden och att åtgärder kan vidtas vid utsatthet eller behov av särskilt stöd. Detta gäller i viss mån även personer som inte bor på asylboende, eftersom de enligt utredningens förslag blir skyldiga att hålla Migrationsverket underrättat om sin bostadsadress. Det innebär även fördelar om förslagen kan bidra till att förkorta handläggningstiderna och om väntan på beslut således blir kortare. Genom att mottagandet av asylsökande blir mer ordnat kan samhället således i högre utsträckning åstadkomma bättre förutsättningar för individerna.

För de asylsökande som får uppehållstillstånd bedöms det också innebära fördelar att omfattas av systemet med anvisning till en kommun för bosättning enligt bosättningslagen, och därmed få ett ordnat mottagande i en kommun med gynnsamma förutsättningar för etablering i arbetslivet och i samhället.

Att komma som asylsökande till ett nytt land kan innebära stora påfrestningar. Många bär på trauman efter till exempel väpnade konflikter, förföljelse eller tortyr. Enligt Socialstyrelsen är andelen bland asylsökande som lider av psykisk ohälsa större än vad gäller befolkningen i övrigt.¹⁷ Samtidigt saknar asylsökande ofta de skydds- och kontaktnät som mer etablerade i samhället ofta har. Det är därför särskilt viktigt att försöka fånga upp asylsökande som mår dåligt och se till att de får det stöd som de har rätt till. Det finns dessutom en skyldighet att bedöma om en asylsökande tillhör en kategori av utsatta personer och därför är i behov av särskilt stöd.¹⁸

När asylsökande bor på asylboende bör det finnas bättre förutsättningar att uppmärksamma och få kontakt med asylsökande i behov av särskilt stöd. Detta gäller särskilt om alla asylsökande inledningsvis bor på ankomstboende, där det regelbundet finns tillgång till personal. Det bör då också finnas bättre förutsättningar att etablera kontakter som kan upprätthållas även när de asylsökande flyttar vidare till andra asylboenden.

Utredningen föreslår vidare att Migrationsverket ska samverka med andra aktörer för att underlätta verksamhet som riktar sig till asylsökande på asylboenden. Syftet är att det ska bli enklare för såväl civilsamhället som för andra aktörer som är involverade i mottagandet av asylsökande att nå ut med information om de insatser som finns och för de asylsökande att delta. Om fler asylsökande kan nå och delta i insatser bör det kunna bidra till flera fördelar för enskilda asylsökande, både när det gäller hälsa och etablering.

Dessa effekter bör ha stor betydelse för enskilda asylsökande både på kort och på lång sikt. Kortsiktigt kan åtgärderna förväntas bidra till minskad stress och oro bland asylsökande, som konsekvens av en mer ordnad boendesituation, tillgång till information och

¹⁷ Se Socialstyrelsen (2021).

¹⁸ Med utsatta personer avses underåriga, ensamkommande barn, personer med funktionsnedsättning, äldre, gravida, ensamstående föräldrar med underåriga barn, offer för människohandel, personer som lider av allvarliga sjukdomar, personer med psykiska störningar, samt personer som utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra allvarliga former av psykologiskt, fysiskt eller sexuellt våld, t.ex. kvinnlig könsstympning. Detta redogörs för i kapitel 4.

bättre förutsättningar att delta i aktiviteter. Även långsiktigt kan åtgärderna förväntas leda till positiva effekter för asylsökandes hälsa. Till exempel bör det bli lättare för regioner att nå ut till asylsökande med erbjudande om hälsoundersökning och bättre förutsättningar för att fler ska välja att genomföra den. Det kan i sin tur leda till att fler som behöver vård får tillgång till det och att fler väljer att till exempel ta viktiga vaccin. Vidare kan boende i asylboende underlätta förutsättningarna för att se till att boendena är anpassade för exempelvis äldre och personer med funktionsnedsättning. När Migrationsverket beslutar om vilken kommun som en person ska anvisas till enligt bostättningslagen kan viss hänsyn också tas till olika individuella kriterier, såsom behov av specialistsjukvård eller yrkes- och utbildningsbakgrund.

Förslagen om att begränsa möjligheten till eget boende kan emellertid även leda till negativa effekter för enskilda asylsökande. För vissa asylsökande har möjligheten att välja eget boende sannolikt bidragit till att de har kommit in i det svenska samhället och kunnat knyta värdefulla kontakter. Det finns inte heller anledning att tvivla på att närheten till släktingar och vänner kan vara betydelsefull under en påfrestande asylprocess. De är därför viktigt att begränsningarna av möjligheten att välja eget boende kompletteras med de åtgärder som föreslås för att boende på asylboende ska kunna ge liknande fördelar, bland annat att asylboenden ska lokaliseras i anslutning till samhällen och ge utrymme för självbestämmande. Fördelarna med att bo på asylboende bör då vara större än de fördelar som eget boende kan innebära för de allra flesta asylsökande.

Vidare kommer förslagen att leda till negativa konsekvenser för de asylsökande som väljer att bo i eget boende trots att det innebär att de förlorar rätten till ekonomisk ersättning och möjligheten att arbeta i Sverige. Dessa asylsökande riskerar att hamna i en mycket utsatt situation, utan laglig försörjning. Emellertid innebär utredningens förslag att det kommer att finnas möjlighet att göra undantag från villkoren om boende på asylboende om det anses oskäligt att kräva att den asylsökande ska bo på asylboende för att få del av förmåner. Asylsökande som har starka och beaktansvärda skäl för att inte bo på asylboende kommer således att kunna bo i eget boende med bibehållna förmåner. Dessutom kommer möjligheten att flytta till ett asylboende och få rätt till förmåner alltid att finnas kvar.

Förslagen kommer också att leda till negativa effekter för asylsökande som inte uppfyller sin skyldighet att underrätta Migrationsverket om sin bostadsadress och vars asylärenden därför skrivs av. En sådan person kommer normalt inte ha rätt att vistas i Sverige och sannolikt inte heller anses ha någon rätt till bistånd (se vidare avsnitt 4.7).

Utredningen bedömer att det endast kommer att vara en mindre andel asylsökande som väljer att ordna boende på egen hand trots att de inte omfattas av något undantag från villkoren. Det är viktigt att de är införstådda med vad det innebär. Även av detta skäl är det således angeläget att författningsändringarna kompletteras med de övriga åtgärder som utredningen föreslår, bland annat att asylsökande ska få tydlig information om fördelarna med att bo på asylboende och konsekvenserna av att inte göra det.

Utredningens förslag kan i vissa avseenden även komma att medföra negativa konsekvenser för de asylsökande som bor på asylboenden. Det finns en risk att vissa grupper känner sig mer utsatta på asylboenden, särskilt på kollektiva boenden där det bor ett stort antal asylsökande. Det kan till exempel handla om hbtq-personer eller personer som på grund av till exempel funktionsnedsättning är beroende av hjälp från andra.

Utredningen har lämnat flera förslag som syftar till att åstadkomma en tryggare boendemiljö på asylboenden. I detta avseende bör förslagen om åtgärder vid misskötsamhet ha stor betydelse, liksom förslaget om att Migrationsverket ska arbeta för att asylboenden ska vara trygga, säkra och tillgängliga. Vidare bör boendemiljön påverkas positivt av att det blir enklare att ta del av insatser och aktiviteter som riktas till asylsökande på asylboenden. Migrationsverket ska också ge information om bland annat frivilligorganisationer som tillhandahåller juridisk rådgivning eller som kan bistå eller informera om villkoren för mottagandet. Exempelvis erbjuder RFSL särskilt stöd och sociala mötesplatser för asylsökande hbtq-personer.

Även förslaget om att Migrationsverket ska kunna bereda sig tillträde till boendetrymmen, och under vissa förutsättningar undersöka slutna förvaringsställen, på asylboenden kan leda till negativa konsekvenser för personer som bor på asylboenden. Enligt förslaget ska Migrationsverket emellertid iaktta krav på proportionalitet och hänsyn när sådana åtgärder vidtas. Undersökningar av slutna förvaringsställen får dessutom bara genomföras när det är nödvändigt

för att ta ställning till om någon bor på boendet och således har rätt till bistånd. Det innebär att sådana undersökningar bara kommer att genomföras när det finns omständigheter som tyder på att en person har flyttat från sitt asylboende.

Förslaget om att dagersättningen ska kunna sättas ned för asylsökande som gör sig skyldiga till allvarlig misskötsamhet på asylboendet kommer också att få negativa konsekvenser för asylsökande på asylboende som tillfälligt blir av med sin dagersättning. Det är därför viktigt att asylsökande på asylboenden får tydlig information om vilka ordnings- och förhållningsregler som gäller och att dagersättningen kan komma att sättas ned om reglerna inte följs. Även om dagersättningen sätts ned kommer de asylsökande att ha möjlighet att tillgodose sina grundläggande behov.

Den enskildes möjlighet till integration

Många asylsökande har begränsad kunskap om hur det svenska samhället fungerar, vilka rättigheter och skyldigheter de har samt var de kan vända sig för att få hjälp (se till exempel Delmi 2018). Migrationsverkets statistik visar att det är förhållandevis få som deltar i den samhällsintroduktion som ordnas.

Utredningen anser att det är viktigt att säkerställa att så många asylsökande som möjligt tar del av samhällsintroduktionen och att den utgör en betydelsefull utgångspunkt i integrationsarbetet. För att fler asylsökande ska delta i samhällsintroduktionen föreslår utredningen att deltagande ska bli obligatoriskt enligt lag. Utredningen bedömer att obligatoriet kommer att ge samhällsintroduktionen större tyngd och förmedla att samhällsintroduktionen är ett viktigt och självklart inslag i asylprocessen. En lagreglering sänder också en tydlig signal från samhällets sida att asylsökande i Sverige förväntas delta och ta del av viktig information om det svenska samhället.

Utredningens förslag om att boende på asylboenden ska utgöra normen förväntas också bidra positivt till individens möjligheter till integration efter beviljat uppehållstillstånd. Genom att fler bor på asylboenden möjliggör detta att fler omfattas av bosättningslagen, vilket enligt Riksrevisionen haft positiv effekt på nyanländas förutsättningar för etablering på arbetsmarknaden.

Konsekvenser för personer som omfattas av massflyktsdirektivet

Som tidigare redovisats föreslår utredningen att de föreslagna författningsändringarna ska träda i kraft den 1 april 2024. I förhållande till personer som redan är registrerade vid ett asylboende när reglerna träder i kraft ska vissa bestämmelser, bland annat de som reglerar att boende på asylboende ska vara ett villkor för dagersättning och särskilt bidrag, börja tillämpas den 1 april 2025. Vid den tidpunkten kommer de uppehållstillstånd med tillfälligt skydd för personer från Ukraina som omfattas av massflyktsdirektivet att ha löpt ut. De personer som för närvarande befinner sig i Sverige med sådana uppehållstillstånd kommer således inte att påverkas av de nya villkoren om boende på asylboende.

Om det framöver skulle uppstå en situation som föranleder att massflyktsdirektivet aktiveras kommer personer som omfattas av direktivet att behöva bo på asylboende för att få dagersättning och särskilt bidrag, såvida regeringen inte utnyttjar möjligheten att meddela föreskrifter om undantag från bestämmelsen. Konsekvenserna för dessa personer skiljer sig i viss mån från konsekvenserna för asylsökande, bland annat eftersom de, i stället för att tilldelas plats på Migrationsverkets boende, kan komma att anvisas till en kommun som ska ordna boendet. Utredningen bedömer dock att de fördelar som det bedöms innebära för asylsökande att bo på asylboende till stor del även gäller för personer som omfattas av massflyktsdirektivet. Som tidigare nämnts bör systemet med anvisning till en kommun också kunna innebära liknande fördelar som systemet med anvisning av nyanlända enligt bosättningslagen.

För personer som omfattas av massflyktsdirektivet kommer rätten att arbeta i Sverige inte att villkoras av att de bor på asylboende. Detta kan komma att leda till att en större andel väljer att ordna boende på egen hand trots att det innebär att de förlorar rätten till dagersättning och särskilt bidrag. Det är därför angeläget att Migrationsverket ger tydlig information om vilka fördelar det kan innebära att bo på det boende som myndigheten eller en kommun har ordnat.

8.4.5 Jämställdheten mellan män och kvinnor

Målet för jämställdhetspolitiken i Sverige är att kvinnor och män ska ha samma makt och möjligheter att forma samhället och sina egna liv. Utredningen bedömer att förslagen överlag har positiva effekter för jämställdheten. Det gäller både förslagen för att fler ska bo på asylboende och delta i samhällsintroduktionen samt förslagen som gäller åtgärder vid misskötsamhet på asylboenden.

Som tidigare framhållits finns det en risk för att asylsökande som bor i eget boende hamnar utanför myndigheternas kontroll och inte nås av viktig information och insatser. Detta riskerar att ge negativa effekter för alla asylsökande, men särskilt för kvinnor. Utredningens förslag bör, som nämnts tidigare, bidra till att förutsättningarna att nå ut till asylsökande förbättras genom att samhället har information om var de bor. Det gäller både de som bor på asylboende och de som inte gör det. Det är också vanligare att kvinnor som bor på Migrationsverkets boenden deltar i undervisning i svenska, praktik eller annan sysselsättning, än kvinnor som bor i eget boende under asyltiden (prop. 2019/20:10). Förslagen bör därför i förlängningen kunna bidra till att motverka isolering och främja asylsökande kvinnors självständighet.

När asylsökande bor på asylboende blir förutsättningarna också bättre för att Migrationsverket eller andra aktörer ska uppmärksamma asylsökande som är utsatta. Detta bör även gälla kvinnor som har utsatts för våld av en närstående, eller som är föremål för hedersrelaterat förtryck. Att de asylsökande bor på asylboende bör i en sådan situation förbättra förutsättningarna för att kvinnan ska få och ta emot hjälp och stöd. Detta gäller särskilt om alla asylsökande inledningsvis bor på ankomstboenden, där det i högre utsträckning finns tillgång till personal. Det bör också bidra till att förutsättningarna blir bättre för att upprätthålla en kontakt även när de asylsökande flyttar till ett annat asylboende.

Vidare bedöms förslagen för att fler ska delta i samhällsintroduktionen ge positiva effekter för jämställdheten. Samhällsintroduktionen innehåller information som är grundläggande för ett jämställt samhälle. Det är till exempel viktigt att alla som befinner sig i Sverige får information om vilka handlingar som är straffbara och att hedersrelaterat våld och förtryck inte accepteras. Genom samhällsintro-

duktionen kan även utsatta kvinnor få konkret information om vilket stöd som finns att få och hur de ska gå till väga för att få det.

Det bedöms också innebära särskilda fördelar för asylsökande kvinnor som får uppehållstillstånd att omfattas av en anvisning till en kommun för bosättning enligt bosättningslagen. Som tidigare redovisats har nyanlända kvinnor generellt sett en lägre sysselsättningsgrad än nyanlända män. Utan sysselsättning löper dessutom kvinnor risk att hamna i utanförskap. Det kan därför antas vara särskilt viktigt att kvinnorna tas emot i en kommun med gynnsamma förutsättningar för etablering i arbetslivet och i samhället.

Som tidigare nämnts bör förslagen också kunna bidra till att fler asylsökande deltar i hälsoundersökning, vilket i sin tur kan främja att de får tillgång till behövlig vård. Till exempel kan tillgången till mödravård och preventivmedelsrådgivning kunna bidra positivt till arbetet med jämställdhet.

Utredningens förslag för att fler ska bo på asylboenden skulle emellertid även kunna ge negativa effekter för asylsökande kvinnors situation. Det finns en risk att kvinnor, framför allt de som kommer ensam, upplever tillvaron på asylboenden som utsatt och otrygg. Det kan då upplevas som ett bättre alternativ att bo tillsammans med släktingar eller vänner i eget boende. Även mot denna bakgrund är utredningens förslag om åtgärder för att åstadkomma en tryggare miljö på asylboenden viktiga.

8.4.6 Barn och unga

De senaste tio åren har var tredje asylsökande varit ett barn under 18 år. Nästan hälften av dessa har varit under 7 år. Asylsökande barn bor, till skillnad från asylsökande vuxna, i högre utsträckning på asylboenden. Andelen barn som bor på asylboenden har dock minskat från knappt 80 procent 2012 till strax över 50 procent 2021.¹⁹

Utredningens förslag för att fler ska bo på asylboende bedöms överlag innebära fördelar för asylsökande barn. Som tidigare redovisats bedömer utredningen att de negativa effekter som eget boende kan leda till för enskilda asylsökande riskerar att särskilt drabba barnen. Det finns till exempel studier som visar att trångboddhet har en

¹⁹ Baserat på offentlig statistik från Migrationsverket, *Inkomna ansökningar om asyl och Inskrivna i Migrationsverkets mottagningsystem*, flera år.

negativ påverkan på barns skolresultat (se vidare avsnitt 4.1.2). Barn kan också antas påverkas särskilt negativt av att behöva flytta mellan olika värdfamiljer och frekvent mötas av nya sammanhang. Dessutom har segregation särskilt stor påverkan på barn och unga. Holmlund m.fl. (2015) understryker i rapporten *Skolsegregation och skolval* att den enskilt största faktor som påverkar skolresultat är boendesegregation.

Utredningens förslag förväntas leda till att fler barn bor på asylboende. Asylboenden ska vara anpassade för att tillgodose barns behov och det ska till exempel alltid finnas utrymme för lek och samvaro. Det ger således bättre förutsättningar att säkerställa att asylsökande barn har tillgång till utrymmen där de kan känna sig trygga, röra sig fritt och leka eller fokusera på skolarbete. När barnen bor på asylboende kan det underlätta kontakter med andra vuxna, till exempel genom insatser från civilsamhället. Exempelvis erbjuder Rädda Barnen flera sorters aktiviteter, läxhjälp och psykosocialt stöd till asylsökande barn.

Vidare kan boende på asylboende göra det lättare för myndigheterna att på ett tidigt stadium identifiera och upptäcka förekomsten av olika typer av problem relaterade till patriarkala strukturer och hederskulturer inom en familj. Detta gäller särskilt om alla asylsökande inledningsvis bor på ankomstboende.

När barnen bor på asylboende kan det också säkerställas att de bara behöver flytta från boendet när det är nödvändigt. De asylsökande kommer också att få information om när de kommer att behöva flytta, vilket i normalfallet är efter den inledande tiden på ankomstboende och i samband med ett eventuellt uppehållstillstånd. Detta bör kunna öka förutsebarheten och tryggheten för asylsökande barn, jämfört med att frekvent behöva flytta mellan olika värdfamiljer när boende ordnas på egen hand.

På samma sätt som när det gäller kvinnor bör det också kunna medföra fördelar för barn att samhället vet var de bor och kan nå ut med information och insatser. För barn bör det också få särskilt stor betydelse att kommunerna får bättre förutsättningar att planera och förbereda asylsökande barns skolgång. Det bör kunna bidra till att alla asylsökande barn nås av ett erbjudande om att börja skolan och att skolgången i högre utsträckning kan erbjudas inom den författningsstyrda tiden. Dessutom bör mottagandet i skolan kunna bli mer ordnat när kommunen får bättre planeringsförutsättningar. Det

bör också underlätta att nå ut med information till föräldrarna om vikten av att barnen går i skolan.

Asylprocessen är förknippad med psykisk stress både för barn och vuxna, men det finns få studier som på ett systematiskt sätt har kunnat följa upp asylsökandes hälsa. Detta kan delvis bero på att asylsökande inte är folkbokförda i Sverige och således inte kan följas genom olika aktörers datasystem. En få svenska studier som finns om asylsökandes barns hälsa är Folkhälsomyndighetens *Hälsa, livs-
kvalitet och levnadsförhållanden bland asylsökande barn och unga i Sverige – Resultat från en enkätstudie genomförd 2018–2019* som publicerades 2021. Även om resultaten ska tolkas med viss försiktighet då underlaget var begränsat, ger den viktiga insikter om målgruppens hälsa och levnadsförhållanden. En av slutsatserna är att det bland asylsökande barn och unga finns grupper som är i behov av tidiga och riktade insatser. Att säkerställa stabiliteten i boendet och skolan för de asylsökande lyftes fram som särskilt viktigt.

En viktig konsekvens av att fler bor på asylboenden är att vårdbehov kan upptäckas och mötas på ett tidigare stadium. Socialstyrelsens rapport *Hälsoundersökningar av asylsökande och nyanlända – Psykisk hälsa och regelverk* (2021), understryker att det är viktigt att tidigt i en asylprocess upptäcka om barn och ungdomar har obehandlade eller tidigare outhärliga sjukdomar. Uppföljning och vård försvåras av faktorer som asylsökandes boendemiljö, familjesituation och om de flyttar mellan och inom regioner. Utredningens förslag om att fler ska bo på asylboende, väntas medföra en bättre överblick av vilka barn som finns i regionen, vilket i sin tur ger bättre förutsättningar för vården att planera och möta barnens vårdbehov. Det gäller i synnerhet barn som har olika former av funktionsnedsättningar.

Även de fördelar som utredningens förslag innebär för asylsökande överlag bedöms ha särskild betydelse för barn. När en familj omfattas av systemet med anvisning till en kommun enligt bostättningslagen, innebär det att även barnet får bättre förutsättningar att etablera sig i samhället, och på sikt även på arbetsmarknaden. Barnen gynnas också av att föräldrarna får förutsättningar att integreras i samhället i stället för att hamna i utanförskap.

Förslagen kan emellertid även innebära nackdelar för enskilda asylsökande barn. Det skulle kunna innebära särskilda risker för barnen om familjer väljer att bo i eget boende utan ekonomisk ersättning och utan rätt att arbeta. Mycket talar dock för att framför allt

barnfamiljer i högre utsträckning kommer att bo på asylboende, eftersom konsekvenserna av att inte göra det kan bli mer kännbara än för ensamstående eller för par utan barn. Det är emellertid viktigt att de myndigheter som kommer i kontakt med dessa barn följer situationen och informerar de berörda om möjligheten att byta boende.

Vidare har möjligheten att bo i eget boende i vissa fall sannolikt inneburit fördelar i form av ett större kontaktnät, till exempel genom att släktingar och vänner har kunnat avlasta föräldrarna som befinner sig i en påfrestande asylprocess. När asylsökande ska bo på asylboende minskar möjligheten till stöd från släktingar och bekanta.

Sammantaget bedömer utredningen att de fördelar som det kan förväntas innebära för barn att bo på asylboende överväger de fördelar som kan finnas med att bo i eget boende. Det finns skäl att tro att det på sikt inte är förenligt med barns bästa att bo inneboende hos olika värdfamiljer, med bland annat trångboddhet som följd. Dessutom är det mycket angeläget att de barn som får uppehållstillstånd inte växer upp i utanförskap i områden med socioekonomiska utmaningar. Det är emellertid svårt att komma ifrån att en asylprocess innebär påfrestningar för barn, oavsett om barnet bor i eget boende eller på asylboende. Det är därför angeläget att fortsätta arbetet med att förkorta handläggningstiderna för att barn ska behöva tillbringa så lite tid i asylprocessen som möjligt. Som tidigare redovisats bedöms utredningens förslag kunna bidra till det.

Utredningen förespråkar även att samhällsintroduktionen ska ges till barn som är yngre än 15 år, vilket inte är fallet i dag. Det bör innebära fördelar för asylsökande barn att få muntlig information om bland annat asylprocessen och tillfälle att diskutera informationen med andra vuxna än föräldrarna.

8.4.7 Brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Förslagen för att fler ska bo på asylboende

Förslagen som syftar till att förmå fler asylsökande att bo på asylboende väntas leda till att färre bor i trångboddhet i områden med socioekonomiska utmaningar. Trångboddhet kan bland annat leda till att ungdomar, inte sällan pojkar, tillbringar mycket tid ute i den offentliga miljön, vilket i vissa av dessa områden innebär en särskild

risk för att de unga exponeras för kriminella strukturer. Dessutom kan trångboddhet antas bidra till sämre hälsa och sämre skolresultat.

En minskad inflyttning till områden med socioekonomiska utmaningar bedöms även i viss mån kunna ge positiva effekter för arbetet med att motverka brottslighet på lång sikt, då segregation riskerar att utgöra en grogrund för kriminalitet.

Som tidigare framhållits kommer förslagen om att fler ska bo på asylboende även att leda till att nyanlända i högre utsträckning omfattas av systemet med anvisning till en kommun för bosättning, vilket bedöms ge positiva effekter för de nyanländas möjligheter till etablering i samhället och i arbetslivet. I ett längre perspektiv bör det bidra till att brottslighet motverkas, med hänsyn till att personer som befinner sig i socioekonomisk utsatthet i regel anses löpa större risk för såväl att begå brott som att utsättas för brottslighet (SOU 2020:54 s. 443).

En ytterligare positiv effekt är att förslagen om att asylsökande ska bo på asylboende bör försvåra för människosmugglare och andra som utnyttjar asylsökandes utsatta situation att erbjuda undermåliga boendelösningar mot betalning. Att människor bor på asylboenden hindrar inte att asylsökande kan exploateras för människohandel, men genom att veta var barn och vuxna bor har samhället bättre chans att upptäcka det. Under 2021 rapporterade Migrationsverket in 261 fall av misstänkt människohandel, nästan 60 procent rörde kvinnor. Av de 261 personer som utsatts var 21 barn.²⁰ Utredningens förslag bör kunna bidra till att myndigheter och civilsamhället får en större möjlighet att arbeta förebyggande och att nå ut med information. När brott begåtts bör samhällets aktörer också ha större möjligheter att vidta åtgärder.

Förslag för att fler ska delta i samhällsintroduktion

Den samhällsintroduktion som anordnas av Migrationsverket är ett centralt och viktigt inslag under asyltiden. Utredningens förslag för att fler ska delta i samhällsintroduktionen bör kunna bidra till det brottsförebyggande arbetet.

²⁰ Migrationsverket (2022d) s. 117–118.

Informationen som ges rör bland annat svensk lagstiftning, demokrati och normer. Information lämnas bland annat om samtyckeslagstiftningen, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt förbuden mot månggifte, könsstympling och barnäktenskap. Enligt Brottsförebyggande rådet kan bristande kännedom om vad som utgör brott utgöra en riskfaktor i sig (Brå 2020). Det kan exempelvis handla om handlingar som inte är kriminaliserade i vissa andra länder, såsom till exempel barnaga eller våldtäkt inom äktenskapet.

Utredningen föreslår även att deltagande i samhällsintroduktionen ska utgöra ett krav för att asylsökande ska omfattas av undantaget från kravet på arbetstillstånd. Utan ett sådant undantag får asylsökande inte arbeta. Enligt Riksrevisionen (2020) är asylsökande en riskgrupp för arbetskraftsexploatering. Mot den bakgrunden är informationen som ges inom ramen för samhällsintroduktionen, om arbetsgivares och anställdas rättigheter och skyldigheter, extra betydelsefull.

När asylsökande bor på asylboenden bör det också, som tidigare nämnts, bli lättare för myndigheter och civilsamhället att nå ut med information och insatser. Detta bör kunna bidra till bättre förutsättningar för att på ett tidigt stadium identifiera och upptäcka förekomst av olika typer av problem relaterade till patriarkala strukturer och hederskultur.

Ordning och trygghet vid asylboenden

Migrationsverket har det yttersta ansvaret för att se till att miljön är trygg för samtliga asylsökande som bor i Migrationsverkets boenden. Det är viktigt att arbeta förebyggande med att göra asylboenden till en trygg miljö för alla asylsökande. Utredningen föreslår att Migrationsverket ska ges i uppdrag att samverka med bland annat civilsamhället i syfte att underlätta verksamhet som riktar sig till asylsökande på asylboenden. Civilsamhällets insatser har betydelse för att motverka misskötsamhet, genom att ge möjligheter till aktiviteter, sysselsättning och samvaro under asyltiden, vilket bedöms kunna inverka positivt på de asylsökandes mående.

Om asylsökande som bor på myndighetens asylboenden begår brott eller missköter sig på boendet, har Migrationsverket i dag begränsad möjlighet att stoppa dem som orsakar bekymmer för medboende och personal. Utredningens föreslår därför ett antal åtgärder som

Migrationsverket ska kunna vidta, vilka i detalj redogörs för i kapitel 6. Brottsliga handlingar och annan allvarlig misskötsamhet ska enligt utredningens förslag kunna föranleda nedsättning av dagersättningen.

Utredningens förslag innebär också att Migrationsverket får möjlighet att begära polishandräckning när asylsökande som ska flytta till ett annat asylboende inte lämnar sitt tidigare boende frivilligt. Enligt Brå (2020) skulle det kunna medföra både brottsförebyggande och trygghetsskapande effekter, om Migrationsverket snabbt kan flytta personer som begår brott. Detsamma kan antas gälla även för annan misskötsamhet. Utredningen anser vidare att regeringen bör ge Migrationsverket i uppdrag att införa särskilda asylboenden som utformas på ett sätt som ger bättre förutsättningar att motverka och hantera misskötsamhet på boendet. De nu uppräknade åtgärderna bedöms kunna bidra till att skapa förutsättningar för asylboenden som är trygga och säkra.

Undantag från kravet på arbetstillstånd

Riksrevisionen (2020) har som tidigare nämnts pekat ut asylsökande som en av flera riskgrupper som riskerar att exploateras på den svenska arbetsmarknaden. Asylsökande kan vara en riskgrupp för exploatering eftersom de har starka drivkrafter att skaffa ett arbete och, för det fall de skulle beviljas uppehållstillstånd, i förlängningen få möjlighet till permanent uppehållstillstånd eller, för det fall ansökan avslås, kunna ansöka om uppehållstillstånd för arbete (så kallat spårbyte). Till skillnad från arbetskraftsinvandring där Migrationsverket har relativt god kontroll över vem som har arbetstillstånd och var de arbetar, har Migrationsverket inga uppgifter om var asylsökande arbetar eller under vilka villkor som arbetet sker.

En annan aspekt som rör möjligheten att arbeta under asyltiden är att möjligheten i vissa fall misstänks missbrukas som en parallell arbetskraftsinvandring. Riksrevisionen (2020) uppskattade att omkring 12 000 asylsökande 2019 främst sökte asyl i Sverige för att komma hit för att arbeta. Vanliga ursprungsländer som pekades ut då var Ukraina, Georgien och Uzbekistan. En bild som förstärkts i Riksrevisionens rapport *Spårbyte i migrationsprocessen* (2022), som behandlar möjligheten för asylsökande som har fått avslag på sin asylansökan att ansöka om uppehållstillstånd på grund av arbete, så

kallat spårbyte.²¹ Spårbyte innebär att den som fått avslag på sin asylansökan, men som under asylprocessen har påbörjat en etablering på svensk arbetsmarknad, i stället kan beviljas arbetstillstånd för arbete i Sverige utan att först behöva lämna landet.²² Sedan 2017 har 2 000–3 300 personer per år ansökt om spårbyte, vilket innebär att var sjätte person som fått avslag på sin asylansökan har ansökt om spårbyte under den senaste femårsperioden. Myndigheten uppskattar att var sjätte spårbytare kommer från länder som sedan 2021 ingår i Migrationsverkets lista över så kallade säkra ursprungsländer.²³ Detta menar Riksrevisionen kan vara indikationer på att personer har kommit till Sverige i annat syfte än att söka skydd.

Utredningens förslag som innebär att asylsökande endast ska ges möjlighet att arbeta om de bor på Migrationsverkets asylboenden och har genomgått samhällsintroduktion, bedöms kunna bidra till att minska risken för att asylsökande exploateras eller att asylrätten missbrukas. Om tiden i asylprocessen dessutom minskar till följd av utredningens förslag, kan även det förväntas bidra till att motverka att asylrätten missbrukas i syfte att komma till Sverige för att arbeta.

Förslagen skulle emellertid även kunna ge negativa konsekvenser för brottsligheten. Som tidigare nämnts bedömer utredningen att en mindre andel asylsökande kan komma att ordna boende på egen hand trots att det innebär att de inte har rätt till ekonomisk ersättning eller undantag från kravet på arbetstillstånd. Det finns då en risk för att fler asylsökande än vad som är fallet i dag kommer att arbeta i landet utan att ha rätt till det. Även mot denna bakgrund är det viktigt att asylsökande får tydlig information, bland annat om vad det innebär att arbeta svart och vilka konsekvenser det får.

Förutsättningar för ett bättre återvändandearbete

Migrationsverket bedöms ges bättre förutsättningar att förbereda återvändandet och förmedla information till asylsökande som fått avslag på sin ansökan, om de asylsökande bor på asylboende, som exempelvis även kan utformas genom så kallade återvändandecenter.

²¹ Att ansökan kan göras efter inresan i Sverige framgår av 5 kap. 18 § andra stycket 8 och 6 kap. 4 § utlänningslagen. Förutsättningarna för spårbyte framgår av 5 kap. 15 a § utlänningslagen (2005:716).

²² Formen och möjligheten till spårbyte redogörs för i avsnitt 4.1.4.

²³ Säkra ursprungsländer är vad som avses i 1 kap. 6 a § utlänningslagen (2005:716).

Förutsättningarna för frivilliga återvändanden bör förhoppningsvis också förbättras något, om den sökande har fått del av information som kan bidra till rimliga förväntningar på utgången i ärendet och en ökad förståelse för Migrationsverkets beslut. Dessutom bör arbetet med återvändande underlättas betydligt av att Migrationsverket vet var de asylsökande befinner sig.

8.4.8 Sysselsättning och offentlig service

Utredningens förslag innebär att asylsökande måste bo på asylboende för att undantas från kravet på arbetstillstånd. Det kan innebära att fler personer som vill och kan förvärvsarbeta kommer att bo på Migrationsverkets asylboenden, och således i de kommuner och orter där dessa finns. Som tidigare angetts föreslår utredningen att Migrationsverket ska ta hänsyn till detta vid anskaffandet av boendeplatser, samt i större utsträckning än tidigare ta hänsyn till arbetsmöjligheter vid de individuella placeringarna. Trots detta skulle en effekt av utredningens förslag kunna bli att asylsökande i vissa fall får svårare att hitta arbete under asyلتiden. Utredningens bedömning är dock att den nya ordning som utredningen förespråkar innebär att förvärvsarbete under asylprocessen kommer att få en något underordnad betydelse i förhållande till en effektiv asylprocess och ett ordnat mottagande, i vart fall om tiden i asylprocessen blir kortare. Möjligheten att exempelvis bli anvisad till en kommun för bosättning för de personer som faktiskt beviljas uppehållstillstånd är betydligt viktigare för förutsättningarna att integreras.

Ett jämnare mottagande förbättrar även den offentliga sektorns förutsättningar att tillgodose behoven av offentlig service hos befolkningen. Exempelvis bör risken för överbelastning på skolor och sjukvård minska i kommuner och regioner som på kort tid tagit emot många asylsökande eller nyanlända.

8.4.9 Små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag

Utredningens förslag syftar inte att ändra villkor eller förutsättningar för små eller stora företag. Arbetsgivare som vill anställa asylsökande, måste som alltid förvissa sig om att den asylsökande har rätt

att arbeta genom att han eller hon är undantagen från kravet på arbetstillstånd.

8.5 Förslagets förenlighet med internationell rätt

Utredningens bedömningar av förslagets förenlighet med grundlag och internationell rätt framgår av respektive förslagsavsnitt i kapitel 4, 5 och 6. Samtliga förslag bedöms vara förenliga med grundlag och internationell rätt, samt stämma överens med skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160)

1 kap.

4 § För deltagare i arbetsmarknadspolitiska program är denna lag tillämplig i den utsträckning som framgår av 7 § lagen (2000:625) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

För deltagare i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet som har anvisats av socialnämnd är denna lag tillämplig i den utsträckning som framgår av 4 kap. 6 § socialtjänstlagen (2001:453).

Att denna lag i vissa fall, utöver vad som framgår av 2 § första stycket andra meningen, gäller även utomlands framgår av 5 § lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser.

Paragrafen reglerar vissa inskränkningar i lagens tillämpningsområde.

Tredje stycket motsvarar fjärde stycket i den nuvarande lydelsen. Tredje stycket i den nuvarande lydelsen utgår till följd av att bestämmelserna i nuvarande 4 och 5 §§ lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., som paragrafen hänvisar till, tas bort.

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

1 § I denna lag *finns* bestämmelser om *mottagande* och bistånd till utlänningar som

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § ut-

länningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser (asylsökande),

2. har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen och som inte är folkbokförda här i landet, eller

3. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas.

Den som omfattas av denna lag har inte rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) för förmåner av motsvarande karaktär. Rätt till bistånd föreligger inte heller för bostadskostnader.

Paragrafen reglerar bland annat vilka kategorier av utlänningar som omfattas av lagen.

Första stycket ändras på så sätt att det förtydligas att lagen innehåller bestämmelser om mottagande och bistånd till de utlänningar som omfattas av lagen. I nuvarande lydelse anges att lagen innehåller bestämmelser om sysselsättning och bistånd. Det görs även en språklig ändring.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.5.

1 a § Barn under 18 år som saknar uppehållstillstånd och som inte bor på ett *asylboende* omfattas inte av denna lag, om de bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd.

Utlänningar som är medborgare i någon av Europeiska unionens medlemsstater omfattas av denna lag endast om det finns synnerliga skäl för det.

Utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och vars rätt till bistånd enligt denna lag har upphört omfattas inte av lagen om de ansöker om ett fortsatt tillstånd på samma grund eller ansöker om ett nytt tillstånd med stöd av någon bestämmelse i lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå och ansökan har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla.

En utlänning som vistas här med stöd av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 eller 15 b § utlänningslagen (2005:716) omfattas inte av denna lag. Detsamma gäller en utlänning för vilken en ansökan om ett sådant tillstånd är under prövning.

I paragrafen anges vissa kategorier av utlänningar som undantas från lagens omfattning.

Första stycket ändras på så sätt att begreppet förläggning byts ut mot begreppet asylboende. Begreppet vistas ersätts med begreppet bor, vilket inte är avsett att innebära någon ändring i sak.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.2.1.

2 § Migrationsverket ska ha huvudansvaret för mottagandet av utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 och för detta ändamål driva *asylboenden*. Migrationsverket får uppdra åt andra att driva *asylboenden*.

En kommun får anordna boenden för ensamkommande barn som omfattas av 1 § första stycket 1 och 2. Det som sägs om *asylboenden* i 14 § ska gälla även sådana boenden.

En kommun får också anordna boenden för övriga utlänningar som avses i 1 § första stycket 2. Det som sägs om *asylboenden* i denna lag ska gälla även sådana boenden.

Paragrafen reglerar ansvaret för mottagande och boende.

Paragrafen ändras på så sätt att begreppet förläggning byts ut mot begreppet asylboende. Förslaget behandlas i avsnitt 4.2.1.

3 § Utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 ska av Migrationsverket *tilldelas* plats på *ett asylboende*. För utlänningar som avses i 1 § första stycket 2 får Migrationsverket även anvisa en kommun som ska ordna boendet.

Första stycket gäller inte ensamkommande barn som avses i 1 § första stycket 1 och 2. För dessa barn ska Migrationsverket i stället anvisa en kommun som ska ordna boendet. När Migrationsverket anvisat en kommun ska det anses att barnet vistas i den kommunen i den mening som avses i 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

En kommun som har anvisats att ta emot ett ensamkommande barn får placera barnet i ett boende i en annan kommun endast om

1. kommunerna har ingått en överenskommelse om placeringen,
2. placeringen sker med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller med stöd av socialtjänstlagen i fråga om barn med motsvarande vårdbehov, eller
3. det med hänsyn till barnets vårdbehov finns synnerliga skäl.

Paragrafen reglerar bland annat boende och anvisning av boende.

Första stycket ändras på så sätt att begreppet tilldela ersätter det nuvarande begreppet erbjuda. Syftet är att markera att asylsökande och personer som omfattas av massflyktsdirektivet ska bo på det boende som ordnats för dem och att eget boende inte längre är ett alternativ som ingår i mottagningssystemet. Detta innebär även vissa förändringar i den praktiska tilldelningen av boendeplatser och i kommunikationen med de sökande.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.2.

3 a § *Utlänningar* som avses i 1 § första stycket 1 och 2 ska registreras vid ett asylboende. Detta gäller även ensamkommande barn som avses i 1 § första stycket 1 och 2. Migrationsverket ansvarar sedan för att bistånd lämnas enligt denna lag.

För utlänningar som avses i 1 § första stycket 3 ska biståndet lämnas av socialnämnden i den kommun där utlänningen vistas.

En kommun ska lämna bistånd enligt denna lag till utlänningar som avses i 1 § första stycket 2 om de vistas i kommunen och om biståndet behövs till dess att Migrationsverket tar över ansvaret för att bistånd lämnas.

Paragrafen reglerar bland annat att asylsökande och personer som omfattas av massflyktsdirektivet ska registreras vid ett boende.

Första stycket formuleras om på så sätt att det anges att asylsökande och personer som omfattas av massflyktsdirektivet ska registreras vid ett asylboende. I nuvarande lydelse anges att de som inte önskar utnyttja en erbjuden plats på en förläggning ändå ska registreras vid en sådan. Ändringen syftar till att markera att eget boende inte längre är ett alternativ som ingår i mottagningssystemet.

Det görs även en språklig ändring.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.2.2.

4 § Migrationsverket ska anordna samhällsintroduktion för utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2.

Paragrafen innebär att Migrationsverkets uppdrag att anordna samhällsintroduktion för asylsökande och personer som omfattas av massflyktsdirektivet regleras i lag.

Paragrafen omfattar alla asylsökande och personer som omfattas av massflyktsdirektivet utan begränsning till en viss ålder. Regeringen ges enligt 23 b § möjlighet att meddela föreskrifter bland annat om för vilka samhällsintroduktionen ska anordnas.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.2.

Bestämmelsen i den nuvarande lydelsen om att Migrationsverket ska organisera sysselsättning för asylsökande och personer som omfattas av massflyktsdirektivet tas bort. Förslaget behandlas i avsnitt 5.5.

5 § Utlänningar som *avses i 1 § första stycket 1 och 2 som har fyllt 16 år ska delta i samhällsintroduktion som anordnas av Migrationsverket.*

Första stycket gäller inte utlänningar som med hänsyn till sina personliga förhållanden har synnerliga skäl att inte delta i samhällsintroduktionen.

Paragrafen innebär att asylsökande och personer som omfattas av massflyktsdirektivet får en lagreglerad skyldighet att delta i samhällsintroduktionen. Skyldigheten omfattar personer som har fyllt 16 år.

I *andra stycket* anges att skyldigheten att delta i samhällsintroduktionen inte gäller utlänningar som med hänsyn till sina personliga förhållanden har synnerliga skäl att inte delta. Kravet på att det ska föreligga synnerliga skäl innebär att bedömningen ska vara restriktiv och att det ska röra sig om undantagsfall. Det kan till exempel handla om asylsökande som är svårt sjuka eller inte kan tillgoda göra sig den information som förmedlas även om anpassningar görs. Med personliga förhållanden avses inte bara hälsotillstånd och kognitiv förmåga, utan även andra omständigheter som är hänförliga till utlänningens person. En bedömning får göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. För att det ska föreligga synnerliga skäl ska skälen för att inte delta vara såväl beaktansvärda som starka.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.3.

Bestämmelsen i den nuvarande lydelsen, som bland annat anger att personer som deltar i organiserad sysselsättning inte ska anses som arbetstagare, tas bort. Förslaget behandlas i avsnitt 5.5.

6 § *Undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd gäller för en utlänning som avses i 1 § första stycket 1 endast om utlänningen*

1. har deltagit i samhällsintroduktion eller har synnerliga skäl att inte delta enligt 5 §, och

2. uppfyller villkoren för bistånd enligt 8 §.

Övriga förutsättningar för att ett undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd ska gälla framgår av föreskrifter meddelade med stöd av 2 kap. 9 § utlänningslagen.

Bevis om undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd får utfärdas först sedan en utlänning som enligt 5 § är skyldig att delta i samhällsintroduktion har deltagit i samhällsintroduktionen.

Genom paragrafen införs villkor som ska vara uppfyllda för att asylsökande ska omfattas av undantaget från skyldigheten att ha arbetstillstånd.

Det första villkoret anges i första stycket första punkten. Det innebär att asylsökande som huvudregel ska ha genomfört samhällsintroduktionen för att kunna omfattas av undantaget från skyldigheten att ha arbetstillstånd och således få rätt att arbeta i Sverige. Asylsökande som har synnerliga skäl att inte delta i samhällsintroduktionen kan dock omfattas av undantaget från skyldigheten att ha arbetstillstånd även om de inte har deltagit.

Det andra villkoret anges i första stycket andra punkten. Där framgår att asylsökande även ska uppfylla villkoren för bistånd i 8 § för att kunna omfattas av undantaget från skyldigheten att ha arbetstillstånd. Det innebär att asylsökande som huvudregel ska bo på asylboende för att kunna omfattas av undantaget från skyldigheten att ha arbetstillstånd och således få rätt att arbeta i Sverige. Asylsökande som har rätt till bistånd trots att de inte bor på asylboende – för att de bor tillsammans med bosatta nära familjemedlemmar eller har synnerliga skäl för att inte bo på asylboende – kan dock också omfattas av undantaget från skyldigheten att ha arbetstillstånd.

Bedömningen av om en asylsökande uppfyller villkoren för bistånd enligt 8 § och således kan omfattas av undantaget från skyldigheten att ha arbetstillstånd bör kunna vara av mer summariskt slag, om inte omständigheterna föranleder en mer djupgående utredning. Normalt bör det vara tillräckligt att Migrationsverket kontrollerar om något beslut om dagarsättning eller särskilt bidrag har fattats

med stöd av bestämmelsen, eller utgår från uppgifterna om den asylsökandes boende i myndighetens datasystem.

Asylsökande kan omfattas av undantaget från skyldigheten att ha arbetstillstånd så länge de uppfyller villkoren i bestämmelsen. Det innebär att undantaget som huvudregel inte gäller längre om en asylsökande flyttar från sitt asylboende. Migrationsverket ska då ta bort beviset om undantag och informera den asylsökande om att han eller hon inte längre har rätt att arbeta. Om den asylsökande därefter återigen flyttar in på asylboende ska Migrationsverket på nytt ta ställning till om bevis ska utfärdas.

Andra stycket upplyser om att övriga villkor för undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd finns i föreskrifter meddelade med stöd av 2 kap. 9 § utlänningslagen (2005:716). Sådana villkor finns för närvarande i 5 kap. 4 § utlänningsförordningen (2006:97). Villkoren i utlänningsförordningen ska gälla tillsammans med villkoren i första stycket. Samtliga villkor ska vara uppfyllda för att en asylsökande ska undantas från skyldigheten att ha arbetstillstånd.

Av *tredje stycket* framgår att Migrationsverket inte ska utfärda bevis om undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd för en asylsökande förrän han eller hon har genomfört samhällsintroduktionen. Migrationsverket behöver således inte ta ställning till om de övriga villkoren för undantaget är uppfyllda förrän samhällsintroduktionen har genomförts. Om det skulle bli aktuellt att utfärda bevis för en asylsökande som har synnerliga skäl att inte delta i samhällsintroduktionen kan det dock göras efter att den asylsökande har bedömts ha synnerliga skäl.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.4.

Bestämmelsen i den nuvarande lydelsen, som reglerar avtal om organiserad sysselsättning, tas bort. Förslaget behandlas i avsnitt 5.5.

8 § *Utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 och som är registrerade vid ett asylboende har rätt till bistånd enligt 13–18 §§ under förutsättning att de bor på det asylboende där de har tilldelats plats enligt 3 §.*

Kravet att bo på asylboende enligt första stycket gäller inte

- 1. utlänningar som bor tillsammans med bosatta nära familjemedlemmar,*
- 2. utlänningar som med hänsyn till sina personliga förhållanden har synnerliga skäl att inte bo på asylboende, eller*
- 3. ensamkommande barn.*

Paragrafen reglerar rätten till bistånd för asylsökande och personer som omfattas av massflyktsdirektivet.

I *första stycket* införs ett villkor som innebär att asylsökande och personer som omfattas av massflyktsdirektivet ska bo på det asylboende där de har tilldelats en plats för att de ska ha rätt till bistånd i form av dagersättning och särskilt bidrag. För personer som omfattas av massflyktsdirektivet gäller det oavsett om boendet har ordnats av Migrationsverket eller en anvisad kommun.

Migrationsverket ska således pröva om den sökande bor på det asylboende där han eller hon har tilldelats en plats när myndigheten tar ställning till en ansökan om dagersättning eller särskilt bidrag. I en sådan situation bör Migrationsverket normalt kunna utgå från att uppgifterna i ansökan är korrekta.

Migrationsverket ska även ta ställning till om dagersättningen ska upphöra när någon flyttar från asylboendet. Frågan kan till exempel uppkomma genom en anmälan om ändrade förhållanden eller genom att personal på asylboendet har uppmärksammat att en person inte längre verkar bo där.

Vid tillämpningen av bestämmelsen bör asylsökande och personer som omfattas av massflyktsdirektivet normalt anses bo på asylboendet om de tillbringar sin dygnsvila, eller efter flytt kan antas komma att tillbringa sin dygnsvila, på boendet. Utgångspunkten är således att de ska vistas på asylboendet under en sammanhängande vilotid varje dygn. Det hindrar inte att någon vid enstaka tillfällen är borta under några dagar. En bedömning får göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Det kan till exempel tala för att en person inte kommer att tillbringa sin dygnsvila på boendet framöver om han eller hon har tömt sitt rum på tillhörigheter eller inte har tagit emot sin post.

Att personen ska bo på det boende där han eller hon har tilldelats en plats innebär även att dagersättningen ska upphöra om någon som har tilldelats plats på ett nytt boende inte flyttar från sitt tidigare boende.

Migrationsverket kan i vissa fall fatta beslut om att dagersättningen ska upphöra med stöd av bestämmelsen utan att först kommunicera informationen (se 10 a § i förslaget till förordning om ändring i förordningen [1994:361] om mottagande av asylsökande m.fl.).

Om en person som har förlorat sin dagersättning på grund av bestämmelsen flyttar in på asylboende kan han eller hon göra en ny ansökan om dagersättning. Ansökan ska då beviljas om övriga förutsättningar är uppfyllda.

I *andra stycket* anges vissa undantag från kravet att bo på asylboende för att få rätt till bistånd. Undantagen gäller personer som bor tillsammans med bosatta nära familjemedlemmar eller som med hänsyn till sina personliga förhållanden har synnerliga skäl för att inte bo på asylboende. Sådana personer har således rätt till dagersättning och särskilt bidrag även om de inte bor på asylboende.

Med nära familjemedlemmar enligt *första punkten* avses som utgångspunkt endast make eller maka, sambo, underåriga barn eller föräldrar till underåriga barn. Vem som är sambo framgår av sambolagen (2003:376). Att paret ska ha bott tillsammans innebär i det här sammanhanget att det ska vara etablerade sambor i den mening som avses i 5 kap. 3 § första stycket 1 utlänningslagen.

I undantagsfall kan även andra nära anhöriga betraktas som nära familjemedlemmar enligt bestämmelsen. Det kan till exempel gälla en person som nyligen har fyllt 18 och alltid har levt tillsammans med sina föräldrar. Det kan också gälla andra som har ingått i samma hushåll om det finns ett särskilt beroendeförhållande (jfr 5 kap. 3 a § första stycket 2 utlänningslagen).

Bosättningsbegreppet ska ha samma innebörd som i folkbokföringslagen (1991:481).

För att någon ska ha synnerliga skäl för att inte bo på asylboende i enlighet med *andra punkten* ska dennes personliga förhållanden vara sådana att det skulle framstå som oskäligt att kräva att han eller hon ska bo på asylboende för att få rätt till förmåner. Synnerliga skäl ska således föreligga i förhållande till den asylsökandes behov av att bo någon annanstans än på asylboende. Däremot saknar det betydelse för den här bedömningen hur stort behov den asylsökande har av förmånerna. Att det ska föreligga synnerliga skäl innebär att bedömningen ska vara restriktiv. Det handlar om undantagssituationer som vanligen bara omfattar ett fåtal asylsökande.

Synnerliga skäl kan till exempel föreligga om någon har en svår sjukdom eller en funktionsnedsättning som medför att det framstår som orimligt att kräva att personen ska bo på asylboende för att få förmåner. I undantagsfall kan det också föreligga om någon har särskilt stark anknytning till en kommun. Det kan röra sig om en asyl-

sökande som har befunnit sig i Sverige under flera år före asylansökan med uppehållstillstånd, till exempel med tillfälligt skydd enligt 21 kap. utlänningslagen, och som har egen bostad och arbete i en viss kommun. Det kan också röra sig om personer som har anvisats till en kommun som ensamkommande barn och som därefter fyller 18 eller bedöms vara vuxna och som går i skola i kommunen. I vissa särskilda fall kan anknytningen också bestå av mycket starka band till en anhörig som bor i kommunen, men som inte är bosatt i Sverige. Till exempel bör en asylsökande familj kunna få bo tillsammans om någon av familjemedlemmarna lider av en svår sjukdom och därför har synnerliga skäl för att inte bo på asylboende. I sådana fall har även familjemedlemmarna synnerliga skäl för att inte bo på asylboende. Exempelen är inte avsedda att vara uttömmande och det kan således finnas synnerliga skäl även i andra situationer, om skälen för att inte bo på asylboende på motsvarande sätt är såväl beaktansvärda som starka.

Av *tredje punkten* framgår att kravet att bo på asylboende för att få rätt till bistånd inte gäller ensamkommande barn. När det gäller ensamkommande barn påverkar inte lagändringarna vad som gäller i dag. Migrationsverket ska således fortsätta att anvisa en kommun som ska ordna boendet enligt 3 § andra stycket. Ensamkommande barn har rätt till bistånd om de är registrerade vid ett asylboende.

Liksom vid andra beslut om att dagersättningen ska upphöra ska hänsyn tas till om personen tillhör en kategori av utsatta personer enligt mottagandedirektivet. När det är aktuellt ska även en barnkonsekvensanalys göras och hänsyn tas till barnets bästa. Detta kan få till följd att det bedöms föreligga synnerliga skäl för att inte bo på asylboende. Till exempel kan det i vissa fall anses vara bäst för barnet att kunna bo kvar i en kommun där barnet går i skolan i stället för att omedelbart flytta till ett asylboende. Den generella utgångspunkten bör dock vara att det bästa för barnet är att bo på asylboende, även om det innebär att familjen behöver flytta.

Bestämmelserna i andra, tredje och fjärde stycket i den nuvarande lydelsen flyttas till en ny 8 a §.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.3.

8 a § Utlänningar som bor på asylboende har rätt till bistånd även efter det att de har beviljats uppehållstillstånd, om de inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun.

Utlänningar som inte bor på asylboende, och som har rätt till bistånd enligt denna lag, har en sådan rätt även under en månad från den dag de har beviljats uppehållstillstånd.

Dagersättning och särskilt bidrag får inte betalas ut för tid då en utlänning deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program som kan ge rätt till etableringsersättning.

Paragrafen, som är ny, reglerar rätten till bistånd efter beslut om beviljat uppehållstillstånd. Paragrafen motsvarar delvis 8 § andra, tredje och fjärde stycket i den nuvarande lydelsen.

Första och andra stycket skiljer sig från nuvarande 8 § andra och tredje stycket på så sätt att det anges att det endast är utlänningar som bor på asylboende, eller utlänningar som inte bor på asylboende men som ändå har rätt till bistånd enligt lagen, som har rätt till bistånd även efter det att uppehållstillstånd beviljats. Vidare ersätts begreppet vistas med begreppet bor och begreppet förläggning med begreppet asylboende. Ändringarna är inte avsedda att innebära någon förändring i sak när det gäller den tid som en utlänning kan ha rätt till bistånd från det att uppehållstillstånd har beviljats.

Tredje stycket skiljer sig från nuvarande 8 § fjärde stycket endast på så sätt att begreppet bostadsersättning utmönstras ur bestämmelsen, se kommentaren till 13 § nedan.

9 § *Utlänningar som avses i 1 § första stycket 3 har rätt till dagersättning och särskilt bidrag.* Bistånd lämnas dock inte, om ansökan om uppehållstillstånd avser endast en förlängning av ett tidigare tillstånd på i övrigt oförändrade villkor.

Paragrafen reglerar rätten till bistånd för utlänningar som avses i 1 § första stycket 3.

Paragrafen formuleras om för att förtydligas och ges en liknande språklig utformning som föregående paragrafer. Någon ändring i sak är inte avsedd.

10 § Dagersättning enligt 17 § får sättas ned för en utlänning som fyllt 18 år om han eller hon

1. gör sig skyldig till allvarlig misskötsambet på ett asylboende,
2. försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att inte medverka till att klarlägga sin identitet, eller

3. försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att hålla sig undan.

Nedsättning enligt första stycket får dock inte avse den del av ersättningen som är avsedd att täcka utgifter för utlänningens egen mathållning.

Dagersättningen får sättas ned helt för utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 eller 2 om utlänningen även efter det att nedsättning har gjorts enligt första stycket

1. *gör sig skyldig till allvarlig misskötsamhet på ett asylboende,*

2. försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att inte medverka till att klarlägga sin identitet, eller

3. försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att hålla sig undan,

om utlänningen *får möjlighet att flytta till ett asylboende där fri kost ingår.*

Beslut om nedsättning av dagersättning enligt första stycket 1 eller tredje stycket 1 ska gälla i två eller fyra veckor.

Bestämmelserna om nedsättning av dagersättning tillämpas också i de fall en utlänning utan giltigt skäl vägrar att medverka till åtgärd som är nödvändig för att ett beslut om avvisning eller utvisning ska kunna verkställas.

Paragrafen reglerar i vilka fall dagersättningen får sättas ned.

Det införs en ny grund för nedsättning i *första stycket första punkten* och *tredje stycket första punkten*, som innebär att dagersättningen kan sättas ned om någon gör sig skyldig till allvarlig misskötsamhet på ett asylboende.

Bestämmelsen kan tillämpas vid all slags misskötsamhet på asylboenden och omfattar således allt från brottsliga handlingar till överträdelse av ordningsregler. Däremot omfattas inte handlingar som begås på andra platser än på asylboenden eller som inte har någon påverkan på boendemiljön, till exempel brott som begås på internet och som inte riktar sig mot andra boende. Exempel på ågeranden som omfattas av bestämmelsen är hot, våld, sexuella trakasserier eller andra kränkningar mot medboende eller personal, att egendom förstörs, narkotikahandling, störande ljud vid olämpliga tider på dygnet, rökning inomhus, otillåten användning av kokplattor och åtgärder som syftar till att försvaga brandskyddet.

Bedömningen av om ett visst beteende ska anses utgöra allvarlig misskötsamhet ska göras utifrån den aktuella misskötsamhetens karaktär och omfattning. Om det rör sig om åsidosättanden av ordningsregler, till exempel rökning inomhus eller otillåten användning av kokplattor, ska beteendet ha fortsatt även efter tillsägelse för att dagersättningen ska sättas ned. Vid mer allvarliga överträdelser eller brottsliga handlingar räcker det däremot med ett enstaka tillfälle. En bedömning får göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, med utgångspunkt i hur agerandet har påverkat boendemiljön. Särskild hänsyn bör tas till om barn på boendet har påverkats.

Om någon som har fått sin dagersättning nedsatt enligt första stycket på nytt gör sig skyldig till allvarlig misskötsamhet kan dagersättningen sättas ned helt i enlighet med tredje stycket. Det behövs således inte röra sig om samma typ av misskötsamhet som den som låg till grund för det tidigare beslutet om nedsättning.

Vid bedömningen av om dagersättningen ska sättas ned ska hänsyn tas till om personen tillhör en kategori av utsatta personer enligt mottagandedirektivet. När det är aktuellt ska även en barnkonsekvensanalys göras och hänsyn tas till barnets bästa.

Tredje stycket ändras på så sätt att det anges att dagersättningen kan sättas ned helt om utlänningen får möjlighet att flytta till ett asylboende där fri kost ingår. I nuvarande lydelse anges att dagersättningen kan sättas ned helt om utlänningen erbjuds plats på en förläggning och fri kost ingår i den erbjudna inkvarteringen. Ändringen är inte avsedd att innebära någon ändring i sak när det gäller Migrationsverkets möjligheter att sätta ned dagersättningen enligt bestämmelsen. På samma sätt som i dag ska personen få möjlighet att tillfälligt flytta till ett asylboende där mat ingår. Migrationsverket ska i en sådan situation inte tilldela denne en ny boendeplats enligt 3 §, utan i stället ge den asylsökande möjlighet att flytta om han eller hon önskar.

Av *fjärde stycket*, som är nytt, framgår att ett beslut om att dagersättningen sätts ned på grund av misskötsamhet ska gälla i två eller fyra veckor. En bedömning av om ett visst beslut ska gälla i två eller fyra veckor ska göras med beaktande av hur allvarlig överträdelse det rör sig om i det enskilda fallet. Vid lindrigare misskötsamhet, såsom överträdelser av ordningsregler, bör beslutet gälla under två veckor. När det däremot rör sig om till exempel brottsliga handlingar bör beslutet kunna gälla i fyra veckor. Ett beslut om nedsättning av

dagersättning på grund av misskötsamhet omfattar alla misskötsamma handlingar som har begåtts före beslutet.

Närmare anvisningar om hur prövningen ska göras vid nedsättning av dag ersättning på grund av misskötsamhet bör lämpligen utformas av Migrationsverket.

Femte stycket motsvarar fjärde stycket i den nuvarande lydelsen, med en språklig ändring.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.2.

Bestämmelsen i första stycket första punkten och tredje stycket första punkten i den nuvarande lydelsen, om nedsättning av dag ersättning vid bristande medverkan i organiserad sysselsättning, tas bort. Förslaget behandlas i avsnitt 5.5.

13 § Bistånd enligt denna lag lämnas i form av logi, dag ersättning och särskilt bidrag.

Paragrafen anger vilket bistånd som kan lämnas enligt lagen.

Paragrafen ändras på så sätt att bostadsersättning inte längre kan utgå. Förslaget att ta bort bostadsersättningen behandlas i avsnitt 4.3.1.

14 § Utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 har rätt till logi på ett asylboende.

Den som har inkomst av förvärvsarbete eller som har annan inkomst eller egna tillgångar och som har logi på ett asylboende ska betala ett skäligt belopp som ersättning till Migrationsverket.

När kost ingår i inkvarteringen på ett asylboende ska skälig ersättning betalas även för detta.

I paragrafen regleras rätten till logi.

Första stycket formuleras om på så sätt att den nuvarande formuleringen om att utlänningar som inte själva ordnar bostad har rätt till logi tas bort. Ändringen syftar till att markera att eget boende inte längre är ett alternativ som ingår i mottagningssystemet. Begreppet förläggning byts också ut mot begreppet asylboende.

Bestämmelserna i *andra och tredje stycket* förs över från 15 § i den nuvarande lydelsen.

19 a § Om Migrationsverket begär det ska Polismyndigheten lämna den hjälp som behövs för att verkställa ett beslut enligt denna lag att en utlänning som inte längre har rätt till bistånd i form av logi ska lämna sin plats vid asylboendet.

Polismyndigheten ska också lämna den hjälp som behövs för att en utlänning ska lämna sin plats vid ett asylboende om utlänningen har tilldelats plats på ett annat asylboende enligt 3 §.

Hjälp enligt första och andra stycket får begäras endast om

- 1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att en polismans särskilda befogenheter enligt 10 eller 10 a § polislagen (1984:387) behöver tillgripas, eller*
- 2. det annars finns synnerliga skäl.*

Paragrafen reglerar Migrationsverkets rätt till polishandräckning i vissa situationer.

I paragrafen, som i nuvarande lydelse betecknas 12 a §, införs ett nytt *andra stycke* som innebär att Migrationsverket kan begära polishandräckning när en asylsökande som ska flytta till ett annat asylboende inte lämnar sitt tidigare boende frivilligt.

Tredje stycket anger förutsättningarna för att polishandräckning ska kunna begäras. Bestämmelsen motsvarar 12 a § andra stycket i den nuvarande lydelsen, med tillägget att den även omfattar det nya andra stycket.

Begreppet anläggningsboende ersätts av begreppet asylboende.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.3.1.

19 b § Migrationsverket eller en kommun får bereda sig tillträde till en utlännings boendetrymme på ett asylboende när det behövs för att verkets uppdrag respektive kommunens uppdrag enligt denna lag ska kunna fullgöras.

Migrationsverket eller en kommun får även undersöka ett slutet förvaringsställe som en utlänning disponerar på ett asylboende när det är nödvändigt för att ta ställning till om utlänningen bor på asylboendet i enlighet med 8 §.

När en åtgärd vidtas enligt första eller andra stycket ska all den hänsyn iakttas som omständigheterna medger. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot.

Paragrafen, som är ny, innebär att Migrationsverkets respektive en kommuns rätt att vissa fall bereda sig tillträde till boendetrymmen och undersöka förvaringsutrymmen på asylboenden regleras i lag.

Enligt *första stycket* får Migrationsverket bereda sig tillträde till ett boendetrymme som disponeras av en asylsökande på ett asylboende när det behövs för att fullgöra myndighetens uppdrag. Det kan röra sig om uppdrag enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. eller uppdrag enligt andra författningar eller till exempel regeringsbeslut.

Första stycket anger också att en kommun som ordnar boende för personer som omfattas av massflyktsdirektivet får bereda sig tillträde till någons boendetrymme när det behövs för att kommunens uppdrag enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ska kunna fullgöras. Kommunens uppdrag enligt lagen är att ansvara för driften av boendet.

Bestämmelsen innebär att syftet med att tillträda boendetrymmet ska rymmas inom uppdraget. Det ska också finnas ett behov av att tillträda boendetrymmet för att uppdraget ska kunna fullgöras. Såväl Migrationsverket som kommunen bör regelmässigt kunna bereda sig tillträde till boendetrymmen för att kontrollera om en boende är där eller för att säkerställa att regler som rör miljö, hälsa och brandskydd uppfylls samt för att undersöka förekomsten av skador på fastigheten. Däremot faller det varken inom Migrationsverkets eller kommunens ansvarsområde att till exempel utreda brott. Det gäller även brott enligt utlänningslagen.

Bestämmelsen omfattar alla sorters asylboenden. Vad som utgör någons boendetrymme får bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Gemensamma utrymmen som kök, badrum och vardagsrum som används av flera utgör normalt sett inte ett boendetrymme och kan således tillträdas utan begränsning av bestämmelsen.

Andra stycket anger att Migrationsverket eller kommunen även får undersöka ett slutet förvaringsställe som någon disponerar på ett asylboende när det är nödvändigt för att avgöra om någon bor på boendet i enlighet med 8 §. Begreppet slutet förvaringsställe har samma innebörd som i rättegångsbalken.

Bestämmelsen innebär att exempelvis ett skåp för privata tillhörigheter kan undersökas när det är nödvändigt för att Migrationsverket ska kunna avgöra om någon bor på boendet och således har rätt till bistånd enligt 8 §. Att det ska vara nödvändigt att göra en sådan

undersökning innebär att mindre ingripande åtgärder ska vidtas i första hand. För att undersökningen ska få göras ska det normalt finnas en misstanke om att personen har flyttat och undersökningen ska vara nödvändig för att misstanken ska kunna bekräftas. I andra situationer har Migrationsverket eller kommunen inte rätt att undersöka slutna förvaringsställen som disponeras av en boende.

Vilka slutna förvaringsställen som kan anses disponeras av en boende får bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Utrymmen som används av flera kan normalt sett inte anses disponeras av en boende och får således undersökas utan begränsning av bestämmelsen. Ett utrymme kan inte heller anses disponeras av en person om det står klart att denne har flyttat från boendet.

Åtgärder enligt första och andra stycket kan vidtas av Migrationsverket eller kommunen även på asylboenden som drivs på entreprenad.

I *tredje stycket* anges hänsyns- och proportionalitetskrav som ska iakttas när åtgärder vidtas enligt första och andra stycket. Kraven innebär bland annat att mindre ingripande åtgärder ska vidtas i första hand och att rimlig hänsyn ska tas till de boendes integritet. Proportionalitetskravet har samma innebörd som i förvaltningslagen (2017:900).

Bestämmelsen påverkar inte den rätt som Migrationsverket eller kommuner kan ha att bereda sig tillträde till boendetrymmen eller undersöka förvaringsutrymmen på asylboenden i andra situationer än de som regleras av lagen. Den påverkar inte heller den rätt som andra aktörer som driver asylboenden kan ha att vidta sådana åtgärder utan uttryckligt lagstöd.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.6.

19 c § Utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 som inte bor på asylboende ska hålla Migrationsverket underrättat om sin bostadsadress.

Om en utlänning som avses i 1 § första stycket 1 som har fyllt 18 år inte har underrättat Migrationsverket om sin bostadsadress eller om det kan antas att utlänningen inte bor på angiven bostadsadress får Migrationsverket förutsätta att utlänningen har återkallat sin ansökan om uppehållstillstånd.

Paragrafen, som är ny, innebär att asylsökande och personer som omfattas av massflyktsdirektivet, som inte bor på asylboende, ska underrätta Migrationsverket om sin bostadsadress. När det gäller asylsökande ska Migrationsverket även kunna förutsätta att en person som inte uppfyller sin skyldighet har återkallat sin asylansökan.

Av *första stycket* följer att asylsökande och personer som omfattas av massflyktsdirektivet som inte bor på asylboende ska se till att Migrationsverket alltid har information om den aktuella bostadsadressen. När en person flyttar ska han eller hon således skyndsamt underrätta Migrationsverket om sin nya adress. Att det ska vara en bostadsadress innebär att det inte går att ange Poste Restante eller en adress till exempelvis en postbox eller en lokal.

Enligt *andra stycket* får Migrationsverket förutsätta att en vuxen asylsökande har återkallat sin asylansökan om den asylsökande inte har underrättat myndigheten om sin bostadsadress eller om det kan antas att han eller hon inte bor på den adress som angetts. Det kan till exempel vara fallet om den asylsökande inte har lämnat någon adressuppgift alls eller om den adress som angetts inte är en bostadsadress. Det kan också antas att den asylsökande inte bor på adressen om den inte kan användas för att få kontakt med den asylsökande, till exempel för att en försändelse kommer i retur eller för att någon som har tagit emot försändelsen hör av sig och uppger att den asylsökande inte bor där. Detsamma gäller om den asylsökande inte svarar på en uppmaning från Migrationsverket att kontakta myndigheten. Migrationsverket bör även kunna anta att en asylsökande inte bor på en angiven adress om ett så stort antal personer är folkbokförda på adressen att det kan uteslutas att alla bor där. Asylansökan ska dock inte betraktas som återkallad om det skulle komma fram att den asylsökandes underlåtenhet att underrätta Migrationsverket om sin bostadsadress berodde på omständigheter som den asylsökande inte rådde över.

Bestämmelsen reglerar inte vilka konsekvenser det får att en asylansökan betraktas som återkallad. I stället gäller samma ordning som när en ansökan återkallas i andra situationer, vilket innebär att ärendet skrivs av. I vissa fall kan ett sådant beslut fattas utan föregående kommunikering (se 10 a § i förslaget till förordning om ändring i förordningen om mottagande av asylsökande m.fl.). Ett avskrivningsbeslut i ett asylärende överklagas till migrationsdomstol (Migrationsöverdomstolens dom den 13 augusti 2019 i mål UM 8824–19). Om

ärendet skrivs av har den asylsökande möjlighet att ansöka om asyl på nytt utan begränsningar. Uppgifter som framkommit i det avskrivna ärendet kan då läggas till grund för prövningen i den mån det anses lämpligt (se 10 b § i förslaget till förordning om ändring i förordningen om mottagande av asylsökande m.fl.).

Bestämmelsen innebär ingen begränsning i Migrationsverkets möjligheter att betrakta en ansökan som återkallad eller skriva av ett ärende i andra situationer.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.7.

23 b § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om för vilka samhällsintroduktion ska anordnas samt om samhällsintroduktionens utformning, innehåll och omfattning.

Paragrafen, som är ny, upplyser om regeringens rätt enligt regeringsformen att meddela föreskrifter om för vilka samhällsintroduktion ska anordnas samt om samhällsintroduktionens utformning, innehåll och omfattning. Föreskriftsrätten kan delegeras till den myndighet som regeringen bestämmer.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.2.1.

23 c § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om grunder för beräkning av de belopp som avses i 14–18 §§ samt närmare föreskrifter om i vilka fall särskilt bidrag får beviljas.

Paragrafen upplyser om regeringens rätt enligt regeringsformen att meddela vissa föreskrifter om bland annat dagersättning och särskilt bidrag.

Paragrafen, som i nuvarande lydelse betecknas 19 §, formuleras om för att få en liknande språklig utformning som närliggande paragrafer. Begreppet bostadsersättning utmönstras också ur bestämmelsen, se kommentaren till 13 § ovan. I övrigt är ändringarna inte avsedda att innebära någon ändring i sak.

23 d § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om undantag från 8 § första stycket och 6 § första stycket 2 om att vissa utlännningar

inte har rätt till dagersättning och särskilt bidrag samt undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd. Sådana föreskrifter kan endast meddelas om

1. rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta har aktiverats, eller

2. tillströmningen av utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 har varit eller kan väntas bli särskilt omfattande och det bedöms vara nödvändigt för att behovet av platser på asylboenden ska kunna tillgodoses.

Föreskrifterna ska vara tidsbegränsade.

Paragrafen, som är ny, upplyser om att regeringen under vissa förutsättningar har rätt att meddela föreskrifter om undantag från bestämmelsen om att asylsökande och personer som omfattas av massflyktsdirektivet ska bo på asylboende för att få dagersättning och särskilt bidrag samt bestämmelsen om att asylsökande ska bo på asylboende för att omfattas av undantaget från skyldigheten att ha arbetstillstånd. Föreskriftsrätten kan delegeras till den myndighet regeringen bestämmer.

Första stycket anger förutsättningarna för att föreskrifter om undantag från bestämmelserna ska kunna meddelas.

Enligt *första punkten* kan föreskrifter meddelas om massflyktsdirektivet är aktiverat. I sådana fall krävs det inte att några ytterligare villkor är uppfyllda.

Enligt *andra punkten* kan föreskrifter också meddelas om tillströmningen av asylsökande har varit eller kan väntas bli särskilt omfattande och det bedöms vara nödvändigt för att behovet av platser på asylboenden ska kunna tillgodoses.

För att tillströmningen av asylsökande ska vara särskilt omfattande ska den avvika väsentligt från normala nivåer. Vad som utgör normala nivåer kommer att variera över tid. Rekvisitet har samma innebörd som i 16 kap. 13 a § plan- och bygglagen (2010:900). En bedömning ska även göras av Migrationsverkets möjligheter att ordna plats på asylboende till de asylsökande. Föreskrifter om undantag kan meddelas om det inte bedöms vara möjligt att ordna plats på asylboende till alla. Detsamma gäller om Migrationsverket behöver använda sig av asylboenden som har kunnat tas i anspråk med stöd av

undantagsföreskrifter meddelade i enlighet med ovan nämnda bestämmelse i plan- och bygglagen.

I *tredje stycket* anges att föreskrifter som meddelas med stöd av bestämmelsen ska vara tidsbegränsade. Föreskrifterna ska som utgångspunkt inte gälla längre än vad som bedöms vara nödvändigt i den aktuella situationen. I övrigt innebär bestämmelsen inga begränsningar när det gäller hur föreskrifter om undantag utformas.

Möjligheten att meddela föreskrifter om undantag syftar till att kunna frigöra platser på asylboenden genom att asylsökande och personer som omfattas av massflyktsdirektivet som kan ordna boende på egen hand får möjlighet att göra det med bibehållna förmåner. Deras rätt till logi på asylboende kvarstår även i en sådan situation.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.5.

24 § Den som är eller har varit verksam inom *verksamhet* som drivs av enskild på uppdrag av Migrationsverket enligt 2 §, får inte obehörigen röja vad han eller hon därvid har erfarit om enskildas personliga förhållanden.

I paragrafen regleras tystnadsplikt för enskilda som driver boenden på uppdrag av Migrationsverket.

Paragrafen ändras på så sätt att begreppet förläggingsverksamhet byts ut mot begreppet verksamhet. Någon ändring i sak är inte avsedd.

24 a § En kommun som anvisats av Migrationsverket att ordna boende enligt 3 § första stycket ska till Migrationsverket lämna de uppgifter som behövs för att verket ska kunna bedöma en utlännings rätt till bistånd enligt denna lag och uppgifter om ändringar av en utlännings boendeförhållanden.

Paragrafen, som är ny, innebär att kommuner som ordnar boende för personer som omfattas av massflyktsdirektivet ska lämna vissa uppgifter till Migrationsverket. Det kan till exempel röra sig om uppgifter om att någon har flyttat från boendet, fått ett arbete eller gjort sig skyldig till misskötsamhet på boendet. Uppgifterna kan enligt 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) lämnas utan hinder av eventuell sekretess.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.6.4.

9.3 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

5 kap.

1 d § Att Migrationsverket i vissa fall får förutsätta att en asylansökan har återkallats framgår av 19 c § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Paragrafen, som är ny, upplyser om den föreslagna bestämmelsen i 19 c § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. som innebär att Migrationsverket i vissa fall får förutsätta att en asylansökan har återkallats.

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

7 § Anvisningar till kommuner ska i första hand omfatta nyanlända som är registrerade och *bor på* Migrationsverkets *asylboenden* och nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716).

Vid fördelningen av anvisningar mellan kommuner ska hänsyn tas till kommunens arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek, sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn samt omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen.

Paragrafen reglerar bland annat vilka nyanlända som ska prioriteras vid anvisningar till kommunerna.

I *första stycket* ersätts begreppet anläggningsboende med begreppet asylboende. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Referenser

Offentligt tryck

Propositioner

- Proposition 1993/94:94 *Mottagande av asylsökande m.fl.*
- Proposition 1997/98:16 *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik.*
- Proposition 2004/05:28 *Bostadsersättning för asylsökande.*
- Proposition 2004/05:170 *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden.*
- Proposition 2007/08:147 *Nya regler för arbetskraftsinvandring.*
- Proposition 2015/16:54 *Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända.*
- Proposition 2016/17:86 *En handräckningsbestämmelse i lagen om mottagande av asylsökande m.fl.*
- Proposition 2016/17:195 *Undantag från vissa bestämmelser i plan- och bygglagen vid tillströmning av asylsökande.*
- Proposition 2017/18:284 *Moderna och rättssäkra regler för att hålla utlännningar i förvar.*
- Proposition 2019/20:10 *Ett socialt hållbart eget boende för asylsökande.*

Offentliga utredningar

- SOU 1992:133 *Mottagandet av asylsökande och flyktingar.*
- SOU 1996:55 *Sverige, framtiden och mångfalden.*
- SOU 2003:75 *Etablering i Sverige – möjligheter och ansvar för individ och samhälle.*

- SOU 2009:19 *Aktiv väntan – asylsökande i Sverige.*
- SOU 2017:12 *Att ta emot människor på flykt Sverige hösten 2015.*
- SOU 2018:22 *Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande.*
- SOU 2020:54 *En långsiktig hållbar migrationspolitik.*
- SOU 2021:5 *Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring.*

Departementspromemorior

- Ds 2015:33 *Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända.*
- Ds 2022:13 *Utökat informationsutbyte.*

Övrigt

- Dir. 2022:90 *En behovsprövad arbetskraftsinvandring.*
- Dir. 2022:91 *Åtgärder för att stärka återvändandeverksamheten.*
- Dir. 2022:124 *Öka drivkrafter och möjligheter till arbete i försörjningsstödet och bryta långvarigt biståndsmottagande.*
- Regeringsuppdrag *Uppdrag om införande av återvändandecenter*, dnr. Ju2022/02319.
- Regeringskansliets faktapromemoria, *Meddelande om en ny migrations- och asylpakt*, 2020/21:FPM19.
- Regeringsbeslut, *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Migrationsverket*, Ju2020/00700, Ju2020/00768, Ju2020/01368 m.fl.
- Skrivelse, dnr SB2015/04351/EU-kansliet.

Internationellt offentligt tryck

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet och revidering av rådets direktiv 2003/109/EC av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning, COM (2016) 466 final av den 13 juli 2016.

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning), COM (2016) 465 final av den 13 juli 2016.

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet europeiska ekonomiska kommittén och regionkommittén om en ny migrations- och asylpakt, COM (2020) final 609 av den 23 september 2020.

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om asyl- och migrationshantering, samt tillägg till Rådets direktiv 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning och till förslaget om förordning (EU) XXX/XXX [Asyl- och migrationsfond], COM (2020) 610 final av den 23 september 2020.

Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd och om upphävande av direktiv 2013/32/EU, COM (2020) 611 final av den 23 september 2020.

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om införande av screening av tredjelandsmedborgare vid de yttre gränserna och om ändring av förordningarna (EG) nr 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 och (EU) 2019/817, COM (2020) 612 final av den 23 september 2020.

Övrig litteratur

Aldén, L. och Hammarstedt, M. (2016), *Boende med konsekvens*, ESO 2016:1, Stockholm, Finansdepartementet.

- Aldén, L. och Hammarstedt, M. (2019), "Refugee immigration and public sector finances: Evidence from Sweden", *FinanzArchiv/ Public Finance Analysis*, 75: 297–322.
- Arbetsförmedlingen (2013), *Etablering av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget, Åttersrapportering enligt regleringsbrevet för 2013*, dnr AF-2012/445712.
- Borjas, G. (1999) "The economic analysis of migration", *Handbook of Labor Economics*, Volume 3, Edited by O. Ashenfelter and D. Card.
- Boverket (2008), *Asylsökandes eget boende, EBO, en kartläggning*, dnr 2001-3490/2008.
- Boverket (2015), *Boendesituationen för nyanlända*, rapport 2015:40.
- Brå (2020), *Brott och brottsutsatthet på kollektiva asylboenden under 2018*, rapport 2020:16.
- Delmi (2018), *Asylsökandes möte med Sverige*, rapport 2018:8.
- Delmi (2021), *Nya perspektiv på segregation: skola, psykisk hälsa och bosättningsmönster*, rapport 2021:13.
- Delmos (2021), *Segregation i Sverige – årsrapport 2021 om den socioekonomiska boendesegregationens utveckling*, DELMOS 2021/334.
- Delmos, *Så mäter och följer du segregation*, version 1, 2021-09-13, dnr. 2020-4.2.1-286.
- Engdahl, M, Forslund, A. (2016), *En förlorad generation? Om ungas etablering på arbetsmarknaden*, IFAU rapport 2016:1.
- Engdahl, M, Rosenqvist, O., Åslund, O., (2022), *Förlorad tid eller förberedelser för integration? – Om betydelsen av handläggningstiden för asylärenden*, IFAU rapport 2022:1.
- Folkhälsomyndigheten (2021), *Hälsa, livskvalitet och levnadsförhållanden bland asylsökande barn och unga i Sverige – Resultat från en enkätstudie genomförd 2018–2019*, 2021-11-25.
- Holmlund, H., Böhlmark A., och Lindahl, M., *Skolsegregation och skolval*, rapport IFAU 2015:15.
- Hammarstedt, M. (2019), "Utrikes föddas etablering på arbetsmarknaden", *Socialvetenskaplig tidskrift* 2019:3–4.
- Ivert, A.-K., *Vi gick igenom varje steg tillsammans*, Malmö universitet, 2022.

- Konjunkturinstitutet (2022), *Konjunkturläget september 2022*, dnr. 2022-409.
- SCB (2020), *Så flyttar nyanlända flyktingar under de första åren i Sverige*, Integration rapport 14.
- SCB (2022), *Konsumentprisindex (KPI), september 2022*, Statistiknyhet 2022-10-13.
- Myndigheten för delaktighet (2017), *Personer med funktionsnedsättning i asyl- och etableringsprocessen*, 2017:20.
- Migrationsverket, *Generaldirektörens instruktion om Migrationsverkets lokaliseringsplan 2019–2023 del 1: tillfälliga bostäder*, dnr. 1.2.2.1-2019-24236.
- Migrationsverket, *Erfarenheter från pilot Asyl 360*, 2019, dnr. 1.3.4-2019-3920.
- Migrationsverket (2019), *Verksamhets- och utgiftsprognos 2019-10-25*, dnr 1.1.3-2019-717.
- Migrationsverket (2021), *Verksamhets- och utgiftsprognos 2021-10-25*, dnr: 1.1.3-2021-425.
- Migrationsverket, *Motsättningar mellan asylsökande barn, god man, offentligt biträde och vårdnadshavare*, Rättsligt ställningstagande RS/060/2021.
- Migrationsverket (2022a), *Verksamhets- och utgiftsprognos 2022-02-07*, dnr: 1.1.3-2022-352.
- Migrationsverket (2022b), *Verksamhets- och utgiftsprognos 2022-04-27*, dnr: 1.1.3-2022-352.
- Migrationsverket (2022c), *Verksamhets- och utgiftsprognos 2022-07-29*, dnr: 1.1.3-2022-352.
- Migrationsverket (2022d), *Årsredovisning 2021*, dnr nr: 1.3.2-2022-2199.
- Riksrevisionen (2014), *Nyanländ i Sverige – effektiva insatser för ett snabbt mottagande?*, RiR 2014:15.
- Riksrevisionen (2020), *Riksrevisionens rapport om statens insatser mot exploatering av arbetskraft*, RiR 2020:27.
- Riksrevisionen (2021), *Bosättningslagen – har reformen levt upp till intentionerna?*, RiR 2021:29.

- Riksrevisionen (2022), *Spårbyte i migrationsprocessen – kontroller och uppföljning*, RiR 2022:21.
- Ruist, J. (2020), “The fiscal aspect of the refugee crisis,” *International Tax and Public Finance*, vol. 27(2), pages 478–492, April.
- Ruist, J. (2015), “The Fiscal Cost of Refugee Immigration: The Example of Sweden”, *Population and Development Review*, Volume 41, Issue 4.
- Slingenberg, L., *The Reception of Asylum Seekers under International Law*, Oxford; Portland, Oregon: Hart Publishing, 2014.
- Socialstyrelsen (2016), *Hälso- och sjukvård och tandvård till asylsökande och nyanlända*, slutrapport oktober 2016.
- Socialstyrelsen (2021), *Hälsoundersökningar av asylsökande och nyanlända*, april 2021.
- Statskontoret, *Hur utvecklas Migrationsverkets nya organisation?*, 2019:19.

Offentlig statistik

Migrationsverket, <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik.html>

Asyl

Inkomna ansökningar om asyl, flera år.

Inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem, flera år.

Anvisning till kommuner och bosättning

Kommunmottagna enligt ersättningsförordningen, flera år.

Anvisningar och mottagande enligt kommunal, flera år.

Sökande från Ukraina

Antal ansökningar om skydd per månad och vecka samt de största grupperna utifrån medborgarskap de senaste tre veckorna.

SCB, *Befolkningsstatistik*, <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/>.

Elektroniska källor

Danelius, H., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, (version 5, 2015), Juno.

Delmos segregationsbarometer,
<https://segregationsbarometern.delmos.se/>.

Migrationsverket, förteckning över anmälda områden med sociala och ekonomiska utmaningar,
<https://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Om-asylsokande/Bostad-for-asylsokande.html>.

Rättsfall och beslut

Högsta domstolen

NJA 2013 s. 502.

NJA 2015 s. 587.

Högsta domstolens beslut den 3 mars 2022 i mål Ö 2019-21.

Högsta förvaltningsdomstolen

HFD 2014 ref. 80.

HFD 2015 ref. 20.

HFD 2015 ref. 31.

HFD 2016 ref. 41.

Migrationsöverdomstolen

MIG 2017:14.

Dom den 13 augusti 2019 i mål UM 8824–19.

Justitieombudsmannen

JO 1994/95 s. 214, dnr 4315-1992.

EU-domstolen

Dom den 14 januari 2021, i de förenade målen C-322/19 och C 385/19 (ECLI:EU:C:2021:11).

Dom den 12 november 2019 i mål C-233/18 (EU:C:2019:956).

Dom den 1 augusti 2022 i mål C-422/21 (EU:C:2022:616).

Europadomstolen

Ringelsen mot Österrike [no 2614/65] den 16 juli 1971.

H mot Belgien [plenum, 8950/80] den 30 november 1987.

Amuur mot Frankrike, [no 19776/92] den 25 juni 1996.

Maaouia mot Frankrike [GC, no. 39652/98] den 5 oktober 2000.

Sisojeva m.fl. mot Lettland [no 60654/00] den 9 november 2000.

Chapman mot Storbritannien, [GC, no 27238/95] den 18 januari 2001.

Muslim mot Turkiet [no 53566/99] den 16 december 2004.

Coorplan-Jenni GMBH och Hascic mot Österrike([no 10523/02] den 24 februari 2005.

Nilsson mot Sverige [no 73661/01] den 13 december 2005.

Makuc m.fl. mot Slovenien [no 26828/06] den 31 maj 2007.

Omwenyeki mot Tyskland [no 44294/04] den 20 november 2007.

Zolotukhin mot Ryssland [GC, no 14939/03] den 10 februari 2009.

Mendel mot Sverige, [no. 28426/06] den 7 april 2009.

Enea mot Italien [no 74912/01] den 17 september 2009.

Panjeheighalehei mot Danmark [no. 11230/07] den 13 oktober 2009).

M.S.S mot Belgien och Grekland([GC, no 30696/09] den 21 januari 2011.

I mot Nederländerna [no 24147/11] den 10 juli 2012.

K mot Nederländerna [no 33403/11] den 25 september 2012.

Z.A. m.fl. mot Ryssland och R.R. m.fl. mot Ungern [no 19400/11] den 4 december 2012.

Tarakhel mot Schweiz [GC, no 29217/12] den 4 november 2014.

Fazia Ali mot Storbritannien [40378/10], den 21 oktober 2015.

Khlaifia m.fl. mot Italien [GC, no 16483/12] den 15 december 2016.

J.R m.fl. mot Grekland [no 22696/16] den 25 januari 2018.

Z.A. m.fl. mot Ryssland [GC, no 61411/15 61420/15, 61427/15 och 3028/16] den 21 november 2019.

Ilias och Ahmed mot Ungern [GC, no 47287/15] den 21 november 2019.

N.H m.fl. mot Frankrike ([no 28820/13] den 2 juli 2020.

Övrigt

Europarådet, Conference of European Churches mot Nederländerna [no. 90/2013] den 1 juli 2014.

Europeiska kommittén för sociala rättigheter, Statement of interpretation on the rights of refugees under the European Social Charter, 5 oktober 2015.

Kommittédirektiv 2021:71

Ett ordnat initialt mottagande av asylsökande

Beslut vid regeringssammanträde den 16 september 2021

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå hur en skyldighet kan utformas med innebörden att asylsökande, ensamkommande barn exkluderade, under den allra första tiden i Sverige ska bo i ett s.k. mottagningscenter, ett boende som anordnas av Migrationsverket. Mottagningscentren ska vara integrerade i samhällen och efter den korta tiden på mottagningscentren ska alla asylsökande erbjudas anläggningsboende eller kunna flytta till ett eget boende. Ett samlat mottagande i statlig regi på ett mottagningscenter skulle ge bättre förutsättningar för en tidig insats i form av obligatorisk samhällsintroduktion. En sådan nyordning, liksom bl.a. den förändrade migrationslagstiftningen, kräver även en översyn av lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Utredaren ska bland annat

- föreslå hur en skyldighet att bo på ett mottagningscenter den allra första tiden i Sverige och att delta i samhällsintroduktion ska utformas,
- ta ställning till hur de kategorier av utlänningar som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. bör avgränsas och definieras och när dessa personer ska upphöra att omfattas av lagen,
- ta ställning till vilka förmåner och insatser som ska erbjudas inom ramen för det bistånd som lämnas enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl., och

- lämna nödvändiga författningsförslag.

Ett delbetänkande ska lämnas senast den 30 maj 2022. Uppdraget ska slutredovisas senast den 16 februari 2023.

Utgångspunkter för uppdraget

Ett samlat och ordnat mottagande under den första tiden i Sverige

Nuvarande ordning för mottagande av asylsökande infördes 1994 genom lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Staten fick då det huvudsakliga och uttalade ansvaret för mottagandet av asylsökande. Den nya ordningen innebar att det blev möjligt för asylsökande att själva välja var de ville bo med bibehållen dagersättning, antingen i eget boende eller i något av Migrationsverkets asylboenden. Vidare infördes en skyldighet för Migrationsverket att tillhandahålla boende för asylsökande som inte kunde ordna boendet själva och Migrationsverket fick också ansvar för bistånd till asylsökande.

Till följd av det stora antalet asylsökande som kom till Sverige under 2015 vidtog regeringen under hösten 2015 och framåt ett flertal åtgärder för att möjliggöra för Migrationsverket att ta emot och anordna boende för asylsökande och för att i övrigt säkra förmågan i mottagandet av asylsökande. Regeringen vidtog även åtgärder för att underlätta för personer som beviljas uppehållstillstånd att etablera sig i Sverige. Migrationsverket var då nästan uteslutande hänvisat till var det fanns tillgängliga befintliga bostäder. Eftersom tillgången till bostäder inte var jämnt spridd över landet blev ansvaret för mottagandet ojämnt fördelat mellan landets kommuner. Det blev tydligt att mottagningssystemet måste förbättras och att utgångspunkten för systemet ännu tydligare måste vara att det ska främja en snabb etablering i arbets- och samhällslivet för de personer som beviljas uppehållstillstånd. I november 2015 gav regeringen därför en särskild utredare i uppdrag att föreslå åtgärder för att skapa ett sammanhållet system för mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända (dvs. personer som nyligen beviljats uppehållstillstånd). Utredningen antog namnet Mottagandeutredningen. I sitt betänkande *Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande* (SOU 2018:22), som överlämnades till regeringen i mars 2018, presenterar utredningen två alternativa modeller för hur ett mer

sammanhållet system för mottagande och bosättning skulle kunna utformas. Huvudförslaget innebär att kommunerna i ett tidigt skede tar över det huvudsakliga ansvaret för mottagandet av asylsökande. Alla asylsökande ska dock under de första 30 dagarna bo på ett statligt boende, ett s.k. ankomstcenter. Därefter ska sökandena anvisas till ett boende i en kommun. Det alternativa förslaget innebär att staten ska ha ansvar för hela mottagandet och att asylsökande ska bo i statliga mottagandecenter under hela asyltiden. Mottagandeutredningen föreslår även att asylsökande ska erbjudas insatser som syftar till att förbereda för etablering i Sverige eller återvändande och aktiviteter som syftar till att ge en meningsfull vardag. Enligt utredningens förslag ska Migrationsverket ansvara för samhällsinformation till asylsökande och ta fram ett material för en sådan information. Det ska vara obligatoriskt att delta i samhällsinformationen.

Förändringar har redan gjorts och även förutsättningarna har förändrats

Till följd av den mycket kraftiga ökningen av antalet asylsökande under hösten 2015 blev det nödvändigt att genomföra ett antal förändringar redan innan Mottagandeutredningen kunde lämna sitt betänkande. Bland annat har flera förändringar gjorts när det gäller mottagandet av ensamkommande barn. Migrationsverket har tagit fram en ny anvisningsmodell för ensamkommande barn i syfte att åstadkomma ett jämnare mottagande och underlätta för kommunerna. Dessutom har ett nytt statligt ersättningssystem för ensamkommande barn och unga införts i syfte att bland annat förenkla för kommuner och regioner. Den 1 mars 2016 trädde lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (bosättningslagen) i kraft. Bosättningslagen innebär en skyldighet för kommuner att efter anvisning ta emot nyanlända för bosättning. Ansvaret för anvisning av nyanlända flyttades även över från Arbetsförmedlingen till Migrationsverket. Ledtiden för anvisningar till kommuner att ta emot nyanlända har därefter kortats betydligt. Nyanlända kan därmed påbörja etableringen ute i kommunerna tidigare jämfört med vad som gällde vid tiden för tillsättandet av Mottagandeutredningen.

Sedan den 1 januari 2020 gäller även nya regler för eget boende för asylsökande. De nya reglerna bygger delvis på Mottagandeutredningens förslag och innebär att en asylsökande som flyttar till ett

eget boende i ett område med socioekonomiska utmaningar som huvudregel inte ska ha rätt till dagersättning eller särskilt bidrag. Syftet med de nya reglerna är att asylsökande ska välja att bo i områden där det finns förutsättningar för ett socialt hållbart mottagande och att de negativa sociala konsekvenserna av asylsökandes möjlighet till eget boende ska minska.

Migrationsverket har de senaste åren utvecklat sitt arbetssätt för asylprövning bland annat genom att integrera och samlokalisera det initiala boendet – för de som väljer att bo i Migrationsverkets boenden – med prövningsverksamheten. Inom ramen för det nya arbetssättet har Migrationsverket också fokuserat på att minska ledtiderna överlag genom att t.ex. bevaka så att anståndstider för inlagor och tidsspannen innan utredningssamtal hålls inte är onödigt långa. Utfallet hittills ser lovande ut, med kortare handläggningstider för de ärenden som hanteras på detta sätt än för övriga ärenden, vilket i sin tur skapat förutsättningar för snabbare beslutsfattande i ärendet om uppehållstillstånd och kortare vistelsetider i mottagningssystemet. Bland annat den relativa närheten mellan de asylsökandes boende och prövningsverksamheten har alltså visat sig ha positiva effekter på handläggningstiderna. Antalet inställda utredningar har också minskat.

En annan viktig förändring är att antalet asylsökande har minskat betydligt under de senare åren, jämfört med 2015 då det kom 163 000 asylsökande till Sverige. Under 2018 var antalet asylsökande 21 500, under 2019 var det antalet 22 000 och 2020 kom det 13 000 asylsökande till Sverige. Migrationsverkets prognos för de närmaste åren ligger för närvarande på omkring 20 000 asylsökande per år.

Staten bör fortsätta att ha huvudansvaret för mottagandet och en skyldighet att bo på mottagningscenter bör införas

De senaste årens utveckling och ändrade förhållanden visar att det finns ett behov av att ha ett flexibelt mottagningssystem som underlättar en snabb och effektiv asylprocess med den asylsökande i fokus. Ett sådant system skulle medföra en förbättrad situation för såväl asylsökande, genom kortare väntetider, som samhället som helhet genom lägre kostnader. Målet bör vara att påskynda etableringen för de personer som beviljas uppehållstillstånd. Även om mottagandet under en tidigare period varit stort så bör en reform inte bygga på en

extraordinär situation utan det system för mottagande som utformas bör anpassas till normala variationer i antalet asylsökande.

Ett i huvudsak kommunalt ansvar för mottagandet, enligt Mottagandeutredningens huvudförslag, riskerar att medföra en ansvarsfördelning som är otydlig för såväl kommuner som asylsökande. Den föreslagna ordningen omfattar en preliminär bedömning av de asylsökandes prognos för att få uppehållstillstånd, som en del i att avgöra vilka asylsökande som tidigt ska anvisas till en kommun. Det riskerar att felaktigt signalera att de asylsökande kommer, eller inte kommer, att ges rätt att stanna i Sverige, i ett tidigt skede då den rätten ännu inte prövats. Som Migrationsverket påtalar i sitt remissvar beträffande utredningens betänkande, blir det tydligare för de asylsökande om de, i likhet med nuvarande ordning, först vid ett besked om bifall i ärendet om uppehållstillstånd anvisas till en kommun. För kommunerna blir det också tydligare om de personer som tas emot i kommunen är personer som ska bo kvar i Sverige. De kommunala resurserna kan därmed koncentreras på denna grupp. Det system som beskrivs i Mottagandeutredningens huvudförslag, där asylsökande redan under asyلتiden anvisas till en kommun, kan därför inte anses ändamålsenligt. Ett system där asylsökande anvisas till en kommun redan under det inledande skedet kan dessutom medföra onödiga flyttar. Att bygga upp en organisation för mottagande av asylsökande i flertalet av landets kommuner, samtidigt som det totala antalet asylsökande minskat och andelen beviljade asylansökningar ligger under 30 procent, riskerar dessutom att leda till ett ineffektivt och kostsamt mottagandesystem med en inbyggd överkapacitet.

En mer effektiv asylprocess förutsätter ett helhetsperspektiv i alla faser och en förutsägbarhet för individen. Detta ställer krav på en nära samverkan och kommunikation mellan företrädare för mottagandeverksamheten och asylprövningen under alla skeden i asylärendet, från ankomstfasen till underrättelsen om beslutet. En sådan process underlättas väsentligt om det är samma aktör som är ansvarig för hela mottagandet. Ett system med en enda huvudman ger också bättre planeringsförutsättningar för att kunna möta variationer i antalet asylsökande. Staten bör därför ensam ha huvudansvaret för mottagandet.

Det skulle också främja en snabbare asylprocess om de asylsökande i större utsträckning än i dag bodde nära Migrationsverkets prövningsverksamhet. Sammanfattningsvis finns det därför skäl att införa ett system med ett ordnat obligatoriskt boende i mottagnings-

center i Migrationsverkets regi under de asylsökandes allra första tid i Sverige.

Utgångspunkten för ett sådant system är att effektivisera asylprocessen utan att en kostsam och komplicerad omläggning av hela mottagandesystemet behöver göras. Detta system väntas även tillvarata och understödja Migrationsverkets nya arbetsmetoder. Efter den inledande tiden i mottagningscenter bör staten fortsatt ha ansvar för mottagandet, i enlighet med nuvarande system där asylsökande kan välja att bo i anläggningsboende eller eget boende. En sådan ordning kan medföra att de sökande kommer närmare samhället och därigenom lättare kan integreras, än om de skulle bo på ett mottagandecenter under hela asylprocessen vilket föreslås i Mottagandeutredningens alternativa förslag.

En ny utredning behövs

Mottagandeutredningens betänkande innehåller visserligen ett visst beredningsunderlag i fråga om mottagningscenter. Betänkandet har dock som nämnts ovan som huvudförslag att kommunerna i ett tidigt skede ska ta ett stort ansvar för mottagandet av asylsökande, vilket inte bedöms vara ändamålsenligt. Utredningens förslag har dessutom som utgångspunkt att hela systemet för mottagandet ska reformeras i grunden. Utredningens slutsatser och förslag baseras också på ett antagande om ett stort antal inskrivna i mottagningssystemet. Utredningens förslag om ankomstcenter och det alternativa förslaget om statliga mottagandecenter kan därför inte ligga till grund för ett sådant system med statliga mottagningscenter där asylsökande ska bo under en första begränsad tid i Sverige, som beskrivs i föregående avsnitt. Det behöver därför utredas hur en skyldighet för asylsökande att under en kortare tid bo på ett sådant mottagningscenter kan införlivas i det nuvarande systemet för mottagande.

Migrationsverket erbjuder i dag en viss begränsad samhällsintroduktion till asylsökande, men det finns ingen skyldighet att delta i denna insats. Migrationsverket har fått i uppdrag att genomföra en obligatorisk samhällsintroduktion, med start senast den 1 oktober 2021 (Ju2021/00356). Det finns dock ett behov av att utreda hur obligatoriet att delta i samhällsintroduktionen kan manifesteras i lag.

En nyordning med en skyldighet att bo på mottagningscenter och att delta i samhällsintroduktion kräver även en översyn av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Lagen trädde i kraft för mer än 25 år sedan och under den tiden har samhällsbehoven ändrats i betydande utsträckning. Vidare tillkom lagen före den nuvarande utlänningslagen (2005:716) och det nu gällande s.k. mottagandedirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd). Trots detta har det inte genomförts någon övergripande översyn av lagen, vilket har fått till följd att den i vissa delar uppfattas som otydlig och inaktuell. Därtill trädde flera ändringar i utlänningslagen i kraft den 20 juli 2021 som en följd av regeringens proposition Ändrade regler i utlänningslagen (prop. 2020/21:191). Ändringarna innebär bland annat att det införs en ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel. Bland annat Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Länsstyrelsen i Stockholms län, har i sina remissvar påtalat att lagen om mottagande av asylsökande m.fl. är föråldrad och att en översyn är avgörande för att åtgärda luckor i regelverket och skapa legitimitet och en långsiktigt hållbar ordning för den framtida migrationspolitiken. Sammantaget finns det därför anledning att i detta sammanhang se över lagen om mottagande av asylsökande m.fl. för att säkerställa att regelverket är modernt och ändamålsenligt.

Uppdraget att införa en skyldighet för asylsökande att bo på mottagningscenter under den första tiden i Sverige

I dag kan asylsökande själva välja var de vill bo under hela asylprocessen. Ungefär 60 procent av alla asylsökande väljer att bo i eget boende vilket ofta innebär att de inte bor nära Migrationsverkets prövningsverksamhet. Det förekommer inte sällan att asylutredningar ställs in eller försenas på grund av att den asylsökande uteblir, bland annat till följd av att kallelser inte når fram, svårigheter att hitta till Migrationsverkets lokaler och icke fungerande eller försenad kollektivtrafik. Om de asylsökande skulle bo nära Migrationsverkets prövningsverksamhet under den första tiden i Sverige skulle det kunna bidra till att minska handläggningstiderna.

Under tiden i ett mottagningscenter ska handläggningsåtgärderna i den s.k. initialprocessen genomföras, vilket bland annat omfattar

att registrera asylansökan och skriva in den sökande i mottagnings-systemet. Den asylsökande ska även ta del av den samhällsintroduktion som anordnas av Migrationsverket under tiden i mottagningscenter. Efter sin tid i mottagningscentret ska alla asylsökande erbjudas plats på anläggningsboende eller kunna flytta till ett eget boende. Även de första handläggningsåtgärderna som ingår i prövningen av asylansökan, dvs. bland annat den muntliga utredningen som kräver fysisk närvaro av den asylsökande, bör i huvudsak kunna genomföras under den tid den asylsökande vistas på mottagningscenter. Någon sanktion för att säkerställa närvaron på mottagningscenter ter sig inte nödvändig.

Under hur lång tid en asylsökande ska bo i ett mottagningscenter måste avgöras utifrån Migrationsverkets behov av att den asylsökande bor nära prövningsverksamheten. Mottagandeutredningen har föreslagit 30 dagar som lämplig tid. I normalfallet bör de handläggningsåtgärder som ingår i initialprocessen och samhällsintroduktionen kunna avklaras på betydligt kortare tid än 30 dagar. Migrationsverkets nya arbetsmetod visar att det därefter finns ett utrymme för att inom denna tid också inleda, och i många fall avsluta, den muntliga utredningsdelen av asylprocessen, vilket i regel kräver fysisk närvaro. Därpå följande utredningsarbete och väntan på beslut kräver inte på samma sätt att den asylsökande bor på anvisad plats på ett mottagningscenter. Därför ska den längsta möjliga obligatoriska tiden för boende i mottagningscenter som huvudregel uppgå till 30 dagar. Om denna tid om 30 dagar ska kunna förlängas, så ska det ske i mycket begränsad utsträckning och endast i särskilda undantagsfall. Det bör utredas vad som i så fall skulle kunna utgöra skäl för sådana undantag. En sådan förlängning ska dock aldrig uppgå till längre tid än 15 dagar. Det bör också utredas om det, som en ventil i enskilda fall, behöver finnas möjlighet att göra undantag från skyldigheten att bo i ett mottagningscenter, med hänsyn till den asylsökandes personliga omständigheter. Hur stor del av asylprocessen som Migrationsverket därefter hinner genomföra inom 30 dagar kommer att variera utifrån hur många nya sökande som kommer och hur många platser som finns tillgängliga på mottagningscentren. På så vis skapas flexibilitet i systemet.

Migrationsverkets mottagningscenter ska vara integrerade i samhällen genom att de ligger i eller nära en tätort med tillgång till kollektivtrafik och de ska inte vara kombinerade med förvar. Så ser det

som regel ut redan i dag i Migrationsverkets befintliga boendebestand. Närheten och tillgången till andra tidiga insatser, t.ex. svenskundervisning, som i dagsläget tillhandahålls via det civila samhället under den asylsökandes väntan på beslut, är viktig för att den som får stanna snabbare ska kunna påbörja sin etablering.

Asylsökande barn ska vid tillämpning av skollagen (2010:800) anses vara bosatta i landet och därmed ha rätt till utbildning. De ska tas emot i en skola så snart det är lämpligt med hänsyn till deras personliga förhållanden. Det bör dock ske senast en månad efter ankomsten till Sverige. Ett framtida mottagandesystem bör därför utformas på ett sätt som gör att barn och unga snabbt kan erbjudas utbildning i rätt skolform och årskurs.

Mottagandeutredningen har utrett om även ensamkommande barn borde omfattas av förslaget om ankomstcenter. Utredningen anser inte att tiden i ett ankomstcenter skulle kunna användas effektivt för ensamkommande barn om inte barnen skulle få en god man direkt vid ankomsten till Sverige. Detta skulle innebära en förändring jämfört med vad som nu gäller, nämligen att ensamkommande barn får en god man först när de har kommit till anvisad kommun. En sådan ny ordning skulle innebära att barnet behöver byta god man i samband med flytten till sin anvisningskommun. Dessutom skulle barnet behöva byta boende vid flytten till anvisad kommun. Som utredningen kommit fram till kan det därför inte anses motiverat att även ensamkommande barn ska bo på ett mottagningscenter under den första tiden i Sverige.

Utredaren ska därför

- lämna förslag på hur en skyldighet för alla asylsökande, utom ensamkommande barn, att i högst 30 dagar bo i ett mottagningscenter kan utformas,
- analysera om det behöver finnas undantag från skyldigheten i enskilda fall och vilka omständigheter som i så fall ska beaktas,
- analysera om, och i så fall under vilka omständigheter, tiden om maximalt 30 dagar ska kunna förlängas med som mest 15 dagar,
- i övrigt överväga om det behövs några ändringar av regelverket för att åstadkomma en lagreglerad skyldighet, utan därtill kopplad sanktion, för den asylsökande att bo på mottagningscenter, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Skyldighet för asylsökande att delta i samhällsintroduktion

Mottagandeutredningen lyfter fram betydelsen av tidigt deltagande i samhällsintroduktion för den framtida etableringen och integrationen i det svenska samhället för dem som beviljas uppehållstillstånd. Det är viktigt att asylsökande får information om det svenska samhället. Det handlar om att lyfta viktiga frågor om demokrati, om rättigheter, skyldigheter och möjligheter i samhället. Det kan också handla om frågor om jämställdhet, barns rättigheter samt hedersrelaterat våld och förtryck. Kunskapsförmedling om det svenska samhället bör löpa som en röd tråd under den första tiden i Sverige. Samhällsintroduktionen till asylsökande är tänkt att fungera som en första del i en kedja av etableringsfrämjande insatser som följer individen under asyltiden och tiden som nyanländ. Efter samhällsintroduktionen finns möjlighet att delta i tidiga insatser för asylsökande, t.ex. samhällsinformation och språkinläring, som organiseras av civila samhället och studieförbunden som ett sätt att tidigt främja integration för dem som senare beviljas uppehållstillstånd. För nyanlända tillhandahålls samhällsorientering och svenska för invandrare (sfi).

Under tiden i mottagningscenter ska den asylsökande hinna ta del av den obligatoriska samhällsintroduktionen som ska anordnas av Migrationsverket. Det behöver utredas hur obligatoriet att delta i samhällsintroduktionen kan manifesteras i lag. På detta sätt blir signalerna från samhällets sida tydliga kring att samhällsintroduktionen är en obligatorisk del av asylprocessen. Det bör också utredas om det, som en ventil i enskilda fall, behöver finnas möjlighet att göra undantag från skyldigheten att delta i samhällsintroduktionen med hänsyn till den asylsökandes personliga förhållanden.

När det gäller behovet av en sanktion kopplad till skyldigheten att delta i samhällsintroduktion visar erfarenheten från andra länder att asylsökande ofta vill ha information och gärna vill delta i aktiviteter under väntetiden. Ett samlat mottagande på ett mottagningscenter skulle ge bättre förutsättningar för Migrationsverket att organisera en samhällsintroduktion som är obligatorisk för samtliga asylsökande och att sätta samman tillräckligt stora språkgrupper av deltagare.

Mottagandedirektivet ger i dag begränsade möjligheter att kombinera en skyldighet för en asylsökande att delta i olika insatser under asylprocessen med sanktioner i form av inskränkningar eller nedsättningar av de materiella mottagningsvillkoren. Mottagandeutredningen

signalerar dessutom viss tveksamhet till om en nedsättning av dagersättningen kommer att ha annat än begränsade styreffekter på den enskildes beteende. Att sätta ned dagersättningen med, som mest, 24 kronor motsvarande en dags samhällsintroduktion riskerar att inte i tillräckligt stor utsträckning motivera fler sökande att delta. Utredningen påtalar också att denna hantering av dagersättningen skulle vara resurskrävande, vilket även Migrationsverket fört fram inom ramen för sitt uppdrag om obligatorisk samhällsintroduktion. Sammantaget är det därför mest ändamålsenligt att erbjuda en samhällsintroduktion som är så meningsfull att de sökande själva väljer att delta, även utan sanktioner. Först efter att en utvärdering gjorts av den införda skyldigheten att delta i samhällsintroduktionen, och om ett deltagande vid det tillfället inte uppnåtts i önskvärd omfattning, kan ytterligare åtgärder övervägas. Mot den bakgrunden ska utredaren inte lämna förslag som förenar skyldigheten att delta i samhällsintroduktion med några sanktioner.

Utredaren ska därför

- lämna förslag på hur en lagreglerad skyldighet, utan därtill kopplad sanktion, att delta i samhällsintroduktion kan utformas, och
- analysera om det behöver finnas möjlighet till undantag från skyldigheten att delta i samhällsintroduktion i enskilda fall och vilka omständigheter som i så fall ska beaktas.

Sanktionsmöjlighet vid misskötsamhet på Migrationsverkets boenden

Det är av största vikt att Migrationsverkets boenden är säkra för de personer som bor där såväl som för personalen och att förekomsten av våld förebyggs och bekämpas. Under tiden i mottagningscenter ska Migrationsverket anordna samhällsintroduktion som, enligt uppdraget om obligatorisk samhällsintroduktion som myndigheten fått, ska omfatta information om svensk lagstiftning om våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt samtyckeslagstiftningen. Migrationsverket har också, som en av fem myndigheter, fått i uppdrag att verka för ökad upptäckt av våld (S2019/01517/JÄM), vilket innefattar att utveckla rutiner och metoder för upptäckt av våldsutsatthet och våldsutövande i målgruppen för myndighetens verksamhet.

I dag saknas effektiva verktyg för Migrationsverket om en asylsökande missköter sig under tiden i Migrationsverkets anläggningsboenden. Asylsökande som missköter sig utgör en risk för tryggheten och säkerheten i anläggningsboendena. Mottagandeutredningen konstaterar att EU-rätten tillåter sanktioner i form av inskränkta mottagningsvillkor vid allvarliga brott mot de regler som gäller för förläggningarna och vid grovt våldsamt uppträdande. Eftersom ett sådant agerande kan omfattas av straffrättsliga sanktioner anser dock utredningen att det inte är nödvändigt att införa en möjlighet till sanktioner i form av inskränkta mottagningsvillkor. Utredningen anför dock att det kan finnas andra former av misskötsamhet där det skulle vara önskvärt med tydliga sanktionsmöjligheter, men lämnar inte några sådana förslag. Migrationsverket har i sitt remissvar uppmärksammat regeringen på att det kan finnas skäl att ge myndigheten någon form av sanktionsmöjlighet när det gäller t.ex. asylsökande som inte följer ordningsregler. Behovet av att kunna vidta åtgärder vid misskötsamhet är ännu större om samtliga asylsökande ska vara skyldiga att bo på mottagningscenter.

Utredaren ska därför

- analysera behovet av sanktionsmöjligheter vid misskötsamhet i Migrationsverkets boenden, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att se över lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. behöver ses över för att säkerställa att regelverket är modernt och ändamålsenligt. Inriktningen för utredarens uppdrag i denna del ska vara att fokusera på de otydligheter och brister som finns i lagen, inte på att förändra mottagandesystemet som helhet. Det innebär exempelvis att utredaren inte ska föreslå några ändringar beträffande vilka olika slags bistånd, t.ex. dagersättning och boende, som ska kunna lämnas.

Det finns flera förbättringsåtgärder som kan övervägas. Nedan redovisas sådana frågor som utredaren ska ägna särskild uppmärksamhet. Utredaren är dock oförhindrad att analysera även andra närliggande åtgärder som inte nämns specifikt i uppdraget och lämna förslag i dessa delar, om det bedöms lämpligt och möjligt inom tiden för uppdraget. Det står utredaren fritt att föreslå ändringar i den

befintliga lagen eller att föreslå en ny lag. Liksom vid all lagstiftning bör enkelhet, överskådlighet och konsekvens eftersträvas.

Det bör tydliggöras vilka som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och hur länge

I 1 § första stycket lagen om mottagande av asylsökande m.fl. anges vilka som omfattas av lagen. Enligt första punkten omfattas utläningar som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting eller som annan skyddsbehövande enligt utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser (asylsökande). Vidare omfattas, enligt andra punkten, utläningar som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av vissa bestämmelser i utlänningslagen som rör massflyktssituationer. Enligt tredje punkten omfattas utläningar som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas.

Det har i rättstillämpningen visat sig att det i vissa situationer är oklart dels huruvida en utläning alls omfattas av lagen, dels vilken av personkategorierna enligt 1 § första stycket lagen om mottagande av asylsökande m.fl. som utläningen i så fall tillhör. Det gäller t.ex. vilka som faller in under tredje punkten ovan, s.k. tillståndssökande. Denna oklarhet kan skapa problem för såväl enskilda som myndigheter eftersom bedömningen av vilken kategori en person tillhör har betydelse bland annat för vilket slags bistånd som kan lämnas. Tillståndssökande, har t.ex., till skillnad från övriga personkategorier, inte rätt till bistånd i form av boende. Vilken personkategori en person tillhör har också betydelse för insatser enligt andra regelverk, t.ex. socialtjänstlagen (2001:453), skollagen och regelverk för mottagande av och insatser för nyanlända. Bedömningen av vilken personkategori en utläning tillhör har dessutom betydelse för vem som ansvarar för biståndet – staten eller en kommun. Utgångspunkten enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. är att staten, genom Migrationsverket, ansvarar för mottagandet och det bistånd som ska lämnas. När det gäller utläningar som ingår i kategorin tillståndssökande är det däremot kommunerna som har ansvaret.

Dessa otydligheter kan alltså leda till att olika aktörer kommer till olika slutsatser i fråga om huruvida en utläning omfattas av en viss personkategori och därmed även vilken aktör som i så fall ska

ansvara för biståndet. Det är därför av betydelse för såväl rättssäkerheten som effektiviteten att lagstiftningen förtydligas i denna del. Det kan även ifrågasättas om det är kostnadseffektivt att dela upp huvudansvaret för mottagandet av olika kategorier av utlänningar mellan staten och kommunerna, och om det är ändamålsenligt att omfattningen av rätten till bistånd skiljer sig åt mellan de olika personkategorierna. Det bör därför övervägas om personkategorin tillståndssökande ska finnas kvar.

Ytterligare ett exempel på en problematisk gränsdragningsfråga är vad som gäller för en utlänning som ansöker om uppehållstillstånd på en annan grund än den ursprungliga ansökan och som med anledning av detta skulle kunna tillhöra en annan personkategori (s.k. spårbyte).

En närliggande fråga är hur länge en utlänning omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. I lagen anges vissa situationer när den enskilde inte längre har rätt till bistånd, till exempel att rätten till bistånd som utgångspunkt upphör när uppehållstillstånd beviljas eller när utlänningen lämnar landet (11 § första stycket). Några bestämmelser om när en utlänning upphör att omfattas av lagen, eller inte längre ska omfattas av mottagningssystemet, finns dock inte, vilket belyses genom Högsta förvaltningsdomstolens dom den 10 november 2020 i mål nr 1262-20. Exempelvis bör det förtydligas om och i sådana fall när en utlänning ska upphöra att omfattas av lagen – eller mottagningssystemet – vid beslut om avslag, avskrivning och avvisning. Dessa frågor bör också analyseras i förhållande till förlängningsansökningar, spårbyte, beslut om utvisning på grund av brott och beslut om utvisning enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

Ett annat exempel är att det i lagen anges att utlänningar som vistas på ett av Migrationsverkets anläggningsboenden har rätt till bistånd även efter det att de har beviljats uppehållstillstånd, om de inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun (8 § andra stycket). Enligt bosättningslagen har emellertid endast vissa utlänningar möjlighet att omfattas av anvisning till en kommun efter det att uppehållstillstånd beviljats. Högsta förvaltningsdomstolen har nyligen meddelat ett avgörande där domstolen slår fast att lagens ordalydelse svårligen kan tolkas på något annat sätt än att den är tillämplig oberoende av om utlänningen omfattas av bosättningslagen. Domstolen konstaterar att det inte heller i förarbetena finns något underlag för en annan tolkning (Högsta förvaltningsdomstolens

dom den 13 november 2020 i mål nr 1676-20). Det nuvarande rättsläget är därmed sådant att en utlänning som vistas på en förläggning och som inte kan anvisas till en kommun enligt bosättningslagen, kommer att ha rätt till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. även efter det att uppehållstillstånd beviljats. Det kan ifrågasättas om en sådan ordning är lämplig.

När det gäller frågan om ansvarig aktör för bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. finns det även anledning att analysera om det vid extraordinära situationer, som kan medföra oförutsedda och större fluktuationer i antalet asylsökande, bör finnas en lagstadgad möjlighet eller skyldighet för kommuner eller regioner att bistå staten med tillfälliga boenden eller andra liknande insatser.

Utredaren ska därför

- ta ställning till hur de kategorier av utlänningar som ska omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. bör avgränsas och definieras,
- ta ställning till när utlänningar ska upphöra att omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl.,
- analysera om och i sådana fall hur regelverket bör anpassas för att förbättra möjligheterna att tillhandahålla insatser vid extraordinära situationer i flyktningmottagandet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvenserna av 2016 års förändringar av reglerna om när rätten till bistånd upphör bör utvärderas

År 2016 gjordes förändringar av reglerna om när rätten till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. upphör. Genom förändringarna tidigarelades den tidpunkten för vuxna utlänningar som inte bor tillsammans med barn på så sätt att rätten till bistånd som regel upphör när utlänningens avvisnings- eller utvisningsbeslut får laga kraft eller en kort tid därefter. Ändringarna motiverades av ett behov av att frigöra resurser i mottagningssystemet, bl.a. att skapa utrymme för fler asylsökande på anläggningsboenden, och att öka incitamentet för dem som har fått ett beslut om avvisning eller utvisning att frivilligt lämna landet. Det bör nu utvärderas om förändringarna har fått de avsedda effekterna, liksom vilka konsekvenser

ändringarna har fått i övrigt, bl.a. för återvändandearbetet. Om utvärderingen visar att det är lämpligt med författningsändringar eller andra åtgärder, ska utredaren lämna förslag i det avseendet.

Utredaren ska därför

- utvärdera konsekvenserna av de förändringar som gjordes 2016 i lagen om mottagande av asylsökande m.fl., och
- om det bedöms lämpligt föreslå nödvändiga författningsändringar eller andra åtgärder.

Följdändringar i fråga om personkretsen i andra författningar som reglerar vilka insatser som ska erbjudas asylsökande m.fl.

Huruvida en person omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och vilken personkategori personen tillhör kan, som nämns ovan, även ha betydelse för vilka insatser personen har rätt till enligt andra regelverk, t.ex. skollagen. För det fall personkretsen enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ändras, kan därför följdändringar i andra regelverk vara nödvändiga. Det är också viktigt att definitionen av de aktuella personkategorierna och hur länge en utlänning omfattas av de olika regelverken är samordnade. Exempelvis reglerar lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. vilken hälso- och sjukvård samt tandvård som asylsökande och vissa andra utlänningar har rätt till. I samband med att personkretsen för lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ses över finns det därför anledning att analysera om rätten till utbildning eller rätten till hälso- och sjukvård, liksom i dag, bör omfatta en annan eller större personkrets än den som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Dessa gränsdragningsfrågor har även betydelse för regleringen av statlig ersättning. Staten har det övergripande ekonomiska ansvaret för kostnader relaterade till mottagandet av asylsökande. Statlig ersättning lämnas således till kommuner, regioner och öppenvårdsapotek för de insatser som de bistår staten med, t.ex. i samband med utbildning och hälso- och sjukvård för asylsökande. Om ändringar av personkretsen i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. eller lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. föreslås, måste därför även behovet av följdändringar i ersättningsregelverket uppmärksammas. Eftersom det även i övrigt finns ett behov av att se över de författningar

som reglerar statlig ersättning för asylsökande m.fl. har regeringen för avsikt att ge en s.k. bokstavsutredare i uppdrag att genomföra en sådan översyn. Utredaren bör ha en nära dialog med bokstavsutredaren i dessa frågor.

Utredaren ska därför

- överväga om det finns ett behov av följdändringar i andra författningar som reglerar insatser som ska erbjudas asylsökande och andra utlänningar som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl.,
- överväga om det finns ett behov av att förändra eller tydliggöra när de olika personkategorierna ska omfattas av de olika regelverken, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Gränsdragningen mot andra regelverk

I lagen om mottagande av asylsökande m.fl. regleras bland annat rätten till boende och ekonomiskt bistånd. Personer som omfattas av lagen har inte rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen för förmåner av motsvarande karaktär (1 § andra stycket lagen om mottagande av asylsökande m.fl.). Vad som innefattas i det bistånd som kan lämnas enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och vad som därmed utgör förmåner av motsvarande karaktär är emellertid inte i alla avseenden tydligt. Det är framför allt insatser som är nära förknippade med boendet som i dag leder till gränsdragningsproblem., t.ex. insatser i form av skyddat boende, hemtjänst, hemsjukvård samt personlig hjälp med aktiviteter i det dagliga livet och särskilda insatser till personer med funktionsnedsättning. Exempelvis är det oklart vad som omfattas av begreppet logi och olika bedömningar görs av Migrationsverket och kommunerna. Otydligheterna kan leda till att en person inte erbjuds sådana insatser som han eller hon har rätt till. Det riskerar även att leda till att en person erhåller dubbelt bistånd eller beviljas bistånd från en annan aktör än den som varit avsikten.

En given utgångspunkt är att enskilda inte ska ha rätt till bistånd eller insatser av samma slag enligt flera olika regelverk samtidigt eller under en längre tid än de olika regelverken medger. Det finns därför ett behov av att se över vilka förmåner och insatser som ska erbjudas inom ramen för lagen om mottagande av asylsökande m.fl. respektive inom ramen för andra regelverk.

Av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. framgår exempelvis, direkt eller indirekt, hur insatser enligt denna lag ska förhålla sig till bland annat insatser enligt socialtjänstlagen, socialförsäkringsbalken (2010:110) och regelverk för mottagande av och insatser för nyanlända. Såväl förslag till ändringar av hur länge asylsökande och vissa andra utlänningar ska omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl., som ändringarna i utlänningslagen till följd av propositionen Ändrade regler i utlänningslagen kan leda till att dessa gränsdragningsfrågor behöver ses över.

För att ytterligare undvika att det uppstår situationer där en person beviljas felaktigt bistånd finns det anledning att överväga om det behövs en bättre informationsöverföring mellan berörda myndigheter, t.ex. mellan Migrationsverket och kommunerna eller mellan Migrationsverket och Försäkringskassan, i fråga om vilka insatser eller vilket bistånd som en utlänning har beviljats och vilka beslut som har meddelats som kan påverka utlänningens rätt till insatser och förmåner. Det kan t.ex. handla om insatser i form av skolgång eller hälso- och sjukvård samt information om bistånd som utbetalas av Migrationsverket eller andra myndigheter. Flertalet utbetalande myndigheter har i dag möjlighet att återkräva felaktigt gjorda utbetalningar, dock inte Migrationsverket. Som ett led i arbetet med att minska felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och säkerställa en korrekt användning av offentliga medel bör det även införas en möjlighet för Migrationsverket att besluta om att återkräva sådant bistånd som beslutats och utbetalats på felaktiga grunder. I dessa delar ska utredaren beakta tidigare förslag från Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden (SOU 2017:37), Utredningen om vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet (SOU 2018:05) och Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2019:59). Även relevanta remissynpunkter ska beaktas. Det finns också ett behov av att utreda om, och i sådana fall i vilka situationer, det finns ett behov av att i författning tydliggöra att ett vid tidpunkten för beslutet korrekt

gynnande beslut om bistånd till en enskild i efterhand kan ändras eller återkallas vid ändrade förhållanden (s.k. återkallelseförbehåll).

Utredaren ska därför

- ta ställning till vilka förmåner och insatser som ska erbjudas inom ramen för det bistånd som lämnas enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och tydliggöra hur dessa kan samordnas med insatser enligt andra regelverk,
- föreslå hur informationsöverföring mellan myndigheterna kan förbättras i fråga om t.ex. vilka insatser eller vilket bistånd som en utlänning som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. har beviljats, i syfte att bland annat tillförsäkra korrekta utbetalningar,
- analysera vilka ändringar av regelverket som behövs för att säkerställa att Migrationsverket kan besluta om att återkräva felaktigt utbetalt bistånd samt ändra eller återkalla gynnande biståndsbeslut vid ändrade förhållanden, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska tillämpa riktlinjerna i kommittéförordningen (1998:1474), och kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar ska anges. Utredaren ska beskriva och om möjligt kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som läggs samt beskriva viktiga ställningstaganden i utformningen av förslagen. De offentligfinansiella effekterna av förslagen ska beräknas. Om förslagen innebär ökade offentligfinansiella kostnader ska förslag till finansiering lämnas.

Om förslagen som läggs fram påverkar ansvarsfördelningen mellan stat och kommun ska eventuella kostnader och konsekvenser av detta analyseras och redovisas. I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska därför, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas.

Utredaren ska genomgående ha ett barnrättsperspektiv i den analys som görs och särskilt beakta barnkonventionen. Utredaren ska också bedöma och redovisa vilka konsekvenser förslagen får för de barn i familj som ska bo i mottagningscenter. Utredaren ska också ha ett jämställdhetsperspektiv och ett hbtqi-perspektiv. Effekterna på integrationen ska beaktas och redovisas. Den statistik som utredaren eventuellt redovisar ska vara köns- och åldersuppdelad när det är möjligt.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i den utsträckning som det bedöms lämpligt inhämta synpunkter från de myndigheter och organisationer som är berörda. Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet samt relevant rättspraxis. Utredaren ska göra de internationella jämförelser som bedöms befogade och redovisa och beakta gällande rätt och lagstiftningsarbete i EU, särskilt det arbete som pågår med anledning av revideringen av det s.k. mottagandedirektivet (kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning), COM(2016) 465 final av den 13 juli 2016) och kommissionens förslag till en migrations- och asylpakt. Eftersom migrations- och asylpaktens bestämmelser om screening och gränsförfaranden för asylprövning kan få följder för mottagandet och de logistiska förutsättningarna för att tillhandahålla bland annat boende och andra materiella villkor ska utredaren särskilt hålla sig informerad om och beakta det pågående arbetet inom EU beträffande dessa delar av paktens. Utredaren ska även beakta Sveriges internationella åtaganden, inte minst enligt den europeiska konventionen av den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Utredaren ska säkerställa att en välfungerande systematik i regelverket om mottagandet av asylsökande upprätthålls. Det innebär att utredaren även ska bedöma behovet av följdändringar i andra regelverk. Utredaren har även möjlighet att ta upp andra frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas under förutsättning att uppdraget ändå kan redovisas i tid.

Uppdraget att införa en skyldighet för asylsökande att bo på mottagningscenter under den första tiden i Sverige ska redovisas i ett delbetänkande senast den 30 maj 2022. Uppdraget att se över lagen om mottagande av asylsökande m.fl., vilket bl.a. omfattar att utvärdera konsekvenserna av 2016 års förändringar i lagen, ska redovisas senast den 16 februari 2023, vilket även utgör slutredovisningen.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2022:16

Tilläggsdirektiv till Ett ordnat initialt mottagande av asylsökande (Ju 2021:12)

Beslut vid regeringssammanträde den 17 mars 2022

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 16 september 2021 kommittédirektiv om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande (dir. 2021:71). Enligt direktiven ska utredaren bl.a. lämna förslag på hur en skyldighet för alla asylsökande, utom ensamkommande barn, att i högst 30 dagar bo i ett mottagningscenter kan utformas. Utredaren ska även lämna förslag på hur en lagreglerad skyldighet, utan därtill kopplad sanktion, att delta i samhällsintroduktion kan utformas. Enligt direktiven ska uppdraget redovisas genom ett delbetänkande den 30 maj 2022 och ett slutbetänkande den 16 februari 2023.

Uppdraget ändras nu på så sätt att utredaren inte ska lämna förslag på en skyldighet att bo i mottagningscenter under den första tiden i Sverige på det sätt som uppdraget har anges i de nuvarande direktiven. Utredaren ska i stället föreslå åtgärder för att asylsökande ska välja att bo i Migrationsverkets boenden under hela asyltiden. Förslagen ska lämna utrymme åt Migrationsverket att organisera statliga boenden för asylsökande på ett ändamålsenligt sätt, inklusive i särskilda mottagningscenter, under den första tiden i Sverige. Eftersom det även i fortsättningen är angeläget att asylsökande ska bo i mottagningscenter under den första tiden i Sverige bör ett system med mottagningscenter dock införas inom ramen för de åtgärder som

utredaren nu ska föreslå i stället för genom de avgränsade förslag om mottagningscenter som ingår i det ursprungliga uppdraget.

Förslagen till åtgärder för att asylsökande ska välja att bo i Migrationsverkets boenden ska innefatta hur ett villkor för dagersättning och särskilt bidrag som innebär att asylsökande ska bo i Migrationsverkets boenden kan utformas. Utredaren ska även föreslå ytterligare åtgärder i form av sanktioner eller incitament i syfte att fler asylsökande ska bo i Migrationsverkets boenden under hela asyltiden. Med hela asyltiden avses den tid som den asylsökande har rätt till bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Uppdraget om att lämna förslag på hur en lagreglerad skyldighet, utan därtill kopplad sanktion, att delta i samhällsintroduktion kan utformas utgår. Utredaren ska i stället lämna förslag på hur en lagreglerad skyldighet att delta i samhällsintroduktion kan utformas, analysera om det bör införas sanktioner eller incitament kopplat till skyldigheten och i så fall lämna sådana förslag.

Utredningstiden förlängs. De nya delarna av uppdraget ska redovisas i ett delbetänkande senast den 15 november 2022. Övriga delar som enligt det ursprungliga uppdraget ska redovisas i ett delbetänkande senast den 30 maj 2022, ska också redovisas i delbetänkandet senast den 15 november 2022. Övriga delar ska redovisas i ett slutbetänkande senast den 31 augusti 2023.

Uppdraget att föreslå åtgärder för att fler asylsökande ska bo i Migrationsverkets boende

Möjligheten för asylsökande att bo i eget boende med bibehållen dagersättning och särskilt bidrag infördes 1994. Syftet var bl.a. att mottagandet skulle präglas av ökat eget ansvarstagande. När reformen genomfördes uppskattades att andelen asylsökande i eget boende skulle uppgå till cirka 10 procent, men den blev betydligt högre. Det har medfört negativa samhällskonsekvenser som exempelvis trångboddhet och social utsatthet samt bidragit till problemen med segregation. Möjligheten att bo i eget boende med bibehållen ersättning bör därför avvecklas i syfte att fler ska bo i Migrationsverkets boenden. Om fler asylsökande bor i Migrationsverkets boenden kommer också fler som beviljas uppehållstillstånd kunna omfattas av en anvisning till en kommun enligt lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (bosättningslagen). Det skulle bidra

till bättre förutsättningar för integration och en jämnare fördelning av ansvaret för mottagandet mellan kommunerna. Bosättningslagen innebär att alla kommuner är skyldiga att efter anvisning ta emot nyanlända för bosättning i kommunen och syftar till en jämnare fördelning av ansvaret för mottagandet och till bättre förutsättningar för nyanländas etablering. Vid fördelningen av anvisningar enligt bosättningslagen beaktas bl.a. kommunens arbetsmarknadsförutsättningar och sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn. I dag omfattas endast nyanlända som har bott i Migrationsverkets boende och kvotflyktingar av systemet med anvisning till kommun (förordningen [2016:39] om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning). Att många asylsökande väljer att bo i eget boende innebär därför att en stor del av dem som beviljas uppehållstillstånd inte omfattas av systemet för ett planerat mottagande av nyanlända i kommunerna.

Den 1 januari 2020 infördes bestämmelser i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. som innebär att asylsökande som på egen hand ordnar en bostad som ligger i en del av en kommun som anses ha sociala och ekonomiska utmaningar inte har rätt till dagersättning eller särskilt bidrag. Syftet var att asylsökande skulle välja att bo i områden där det finns förutsättningar för ett socialt hållbart mottagande och att minska de negativa sociala konsekvenserna av denna boendeform. Förändringen har dock hittills haft begränsad effekt. Det behövs därför en bredare översyn i syfte att fler asylsökande ska bo i Migrationsverkets boenden.

Migrationsverket har de senaste åren utvecklat sitt arbetssätt för asylprövning bland annat genom att integrera och samlokalisera det initiala boendet – för de som väljer att bo i Migrationsverkets boenden – med prövningsverksamheten. Inom ramen för det nya arbetssättet har Migrationsverket också fokuserat på att minska ledtiderna generellt genom att t.ex. bevaka så att anståndstider för inlagor och tidsspannen innan utredningssamtal hålls inte är onödigt långa. Utfallet hittills ser lovande ut, med kortare handläggningstider för de ärenden som hanteras på detta sätt än för övriga ärenden, vilket i sin tur skapat förutsättningar för snabbare beslutsfattande i ärendet om uppehållstillstånd och kortare vistelsetider i mottagningssystemet. Bland annat den relativa närheten mellan de asylsökandes boende och prövningsverksamheten har alltså visat sig ha positiva effekter på handläggningstiderna. Antalet inställda utredningar har också minskat.

Regeringen anser bl.a. mot bakgrund av ovanstående att det finns skäl för att asylsökande under den första tiden i Sverige bör bo i ett mottagningscenter som anordnas av Migrationsverket. Det är angeläget att Migrationsverket utan hinder av föreslagna åtgärder fortsatt ska kunna organisera sina boenden på ett för asylprocessen och verksamheten i övrigt lämpligt sätt, bl.a. genom att det boende som erbjuds under asylsökandes första tid i Sverige utgörs av ett mottagningscenter där de första initiala åtgärderna under asylprocessen kan hanteras. Om de asylsökande bor nära Migrationsverkets prövningsverksamhet främjas också en effektivare asylprocess, vilket kan underlätta etableringen för dem som beviljas uppehållstillstånd. De åtgärder som nu ska utredas för att fler ska välja att bo i Migrationsverkets boenden bör komma att underlätta även i arbetet med att införa mottagningscenter.

Samtliga förslag som lämnas ska vara förenliga med svensk grundlag, särskilt skyddet för grundläggande fri- och rättigheter, och Sveriges internationella åtaganden bl.a. EU:s omarbetade mottagandedirektiv och Europakonventionen.

Ett villkor för dagersättning och särskilt bidrag som innebär att den asylsökande ska bo i Migrationsverkets boenden

Om den nuvarande ordningen med eget boende avvecklas och fler asylsökande bor i Migrationsverkets boenden skulle det bidra till att minska problemen med segregation och förbättra förutsättningarna för integration. Det skulle också främja en effektiv och hållbar asylprocess. Den nuvarande möjligheten för asylsökande att bo i eget boende med bibehållen ersättning bör således tas bort.

Utredaren ska därför

- lämna förslag på hur ett villkor för alla asylsökande, utom ensamkommande barn, för dagersättning och särskilt bidrag som innebär att den asylsökande ska bo i Migrationsverkets boenden kan utformas,
- analysera om det bör finnas undantag från villkoret i enskilda fall och i särskilda situationer och vilka omständigheter som i så fall ska beaktas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Ytterligare åtgärder för att fler asylsökande ska bo i Migrationsverkets boenden

Det bör analyseras om det utöver villkor om boende för dagersättning och särskilt bidrag finns ytterligare åtgärder som kan bidra till att fler asylsökande väljer att bo i Migrationsverkets boenden. Utgångspunkten bör vara att så långt möjligt skapa incitament för asylsökande att bosätta sig i Migrationsverkets boenden. Ett exempel på en åtgärd som bör övervägas är ett villkor för undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd som innebär att den asylsökande ska bo i Migrationsverkets boenden.

Utredaren ska därför

- analysera och lämna förslag på sanktioner eller incitament för att få fler asylsökande, med undantag för ensamkommande barn, att välja att bo i Migrationsverkets boenden,
- analysera om det bör finnas undantag från villkoret i enskilda fall och i särskilda situationer och vilka omständigheter som i så fall ska beaktas,
- analysera och vid behov lämna förslag på åtgärder för att kontrollera om asylsökande bor på den adress som de har uppgett för Migrationsverket och,
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att föreslå en skyldighet för asylsökande att delta i samhällsintroduktion

Migrationsverket har i uppdrag att tillhandahålla samhällsintroduktion till alla asylsökande. Introduktionen ska genomföras så snart som det är möjligt efter att ansökan om uppehållstillstånd har inkommit.

Samhällsintroduktionen utgör den första delen i en kedja av kunskapshöjande insatser som följer individen under asyltiden och tiden som nyanländ i syfte att underlätta etableringen på arbetsmarknaden och i samhällslivet. Samhällsintroduktionen ska bl.a. innehålla information om asylprocessen, hur samhället i Sverige fungerar, svensk lagstiftning, demokrati och normer och värderingar. Det är viktigt att asylsökande tidigt får ta del av information om det svenska samhället. I nuläget är det enbart cirka 50 procent av de asylsökande som

tar del av samhällsintroduktion och den andelen behöver öka. Samhällsintroduktionen bör därför vara en obligatorisk del av asylprocessen. Att fler asylsökande bor i Migrationsverkets boenden bedöms ge bättre förutsättningar för en tidig insats i form av obligatorisk samhällsintroduktion.

Samtliga förslag som lämnas ska vara förenliga med svensk grundlag, särskilt skyddet för grundläggande fri- och rättigheter, och Sveriges internationella åtaganden bl.a. EU:s omarbetade mottagandedirektiv och Europakonventionen.

Utredaren ska därför

- lämna förslag på hur en lagreglerad skyldighet att delta i samhällsintroduktion kan utformas,
- analysera om det bör införas sanktioner eller incitament kopplat till skyldigheten att delta i samhällsintroduktion och i så fall lämna förslag på sådana sanktioner eller incitament,
- analysera om det behöver finnas möjlighet till undantag från skyldigheten att delta i samhällsintroduktion och vilka omständigheter som i så fall ska beaktas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera konsekvenserna av de förslag som lämnas i delbetänkandet såväl för den enskilde som för t.ex. kommuner och regioner och beräkna de offentligfinansiella effekterna av förslagen. Om förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen, ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas. Utredaren bör särskilt analysera konsekvenserna för nyanländas integration, hälsa och mottagande i en kommun samt konsekvenserna för den socioekonomiska segregationen. Vidare bör konsekvenserna för systemet med bosättning enligt bosättningslagen analyseras.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredningstiden förlängs. De nya delarna av uppdraget ska redovisas i ett delbetänkande senast den 15 november 2022. Övriga delar som skulle ha redovisats i ett delbetänkande senast den 30 maj 2022 ska också redovisas i delbetänkandet senast den 15 november 2022. Övriga delar ska redovisas i ett slutbetänkande senast den 31 augusti 2023.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2022

Kronologisk förteckning

1. Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. Ju.
2. En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. S.
4. Minska gapet. Åtgärder för jämställda livsinkomster. A.
5. Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. Ku.
6. Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. M.
8. Rätt och rimligt för statligt anställda. Fi.
9. Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? Fi.
10. Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. S.
11. Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. S.
12. Startlån till förstagångsköpare av bostad. Fi.
13. Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. Fi.
14. Sänk tröskeln till en god bostad. Fi.
15. Sveriges globala klimatavtryck. M.
16. Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet. Fö.
17. En modell för att mäta och belöna progression inom sfi. U.
18. EU:s förordning om terrorism-innehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Ju.
19. Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. Ju.
20. Privatkopieringsersättningen i framtiden. Ju.
21. Rätt för klimatet. M.
22. Vägen till ökad tillgänglighet – delaktighet, tidiga insatser och inom lagens ram. S.
23. En oavvislig ersättningsrätt? Ju.
24. Materieförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet. Fö.
25. Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter. Fi.
26. Extraordinära smittskyddsåtgärder – en bedömning. S.
27. Begränsningar i möjligheterna för vissa aktörer att få tillstånd att bedriva öppenvårdsapotek. S.
28. Vår demokrati – värd att värna varje dag. Volym 1 och Volym 2, Antologin 100 år till. Ku.
29. Inkomstskatterapporter och några redovisningsfrågor. Ju.
30. Korttidsarbete under pandemin – en utvärdering av stödets betydelse. Fi.
31. Rätt och lätt – ett förbättrat regelverk för VAB. S.
32. Ko ihmisarvoa mitathiin. Tornionlaaksoalaisitten, kväänitten ja lantalaisitten eksklyteerinki ja assimileerinki Då människovärdet mättes. Exkludering och assimilering av tornedalingar, kväner och lantalaiset. Ku.
33. Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen. M.

34. I mål – vägar vidare för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning. U.
35. Tryggare i vårddyrket – en översyn av vissa frågor inom utbildning till sjuksköterska och barnmorska. U.
36. Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge. A.
37. Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott. Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott. S.
38. Alla tiders föräldraskap – ett stärkt skydd för barns familjeliv. Del 1 och 2. Ju.
39. Ett register för alla bostadsrätter. Fi.
40. God tvångsvård – trygghet, säkerhet och rättssäkerhet i psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård. S.
41. Nästa steg. Ökad kvalitet och jämlikhet i vård och omsorg för äldre personer. S.
42. Skydd för konsumenters kollektiva intressen – genomförande av EU:s grupptalandirektiv. Fi.
43. Friska djur behöver inte antibiotika – bättre verkan genom internationell påverkan. N.
44. Kreativa Sverige! Nationell strategi för främjande av hållbar utveckling för företag i kulturella och kreativa branscher. Ku.
45. Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus. A.
46. Co-Creation for Innovation. UD.
47. De regionala skyddsombudens roll i arbetsmiljöarbetet. Värdet av förebyggande arbete och allas rätt till en god arbetsmiljö. A.
48. Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid. Fi.
49. Ändrade regler för vattenskottrar. M.
50. Bättre möjligheter att verkställa frihetsberövanden. Ju.
51. En ny statistik över hushållens tillgångar och skulder. Fi.
52. Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel. Ju.
53. Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag. Volym 1 och 2. U.
54. Naloxon kan rädda liv – bedömningar av nuläget och nästa steg. S.
55. Granskning av arbetet med att försöka uppnå frigivning av Dawit Isaak och Gui Minhai. UD.
56. En tryggad försörjning av metaller och mineral. N.
57. Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap. Ju.
58. Bättre förutsättningar inom djurens hälso- och sjukvård. N.
59. Försöksverksamhet utan författningsändring i den kommunala sektorn. Fi.
60. Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – så bör det säkras framöver. S.
61. Allmänt fritidshem och fler elevers tillgång till utveckling, lärande och en meningsfull fritid. U.
62. EU:s vapendirektiv – genomförande av 2017 års ändringsdirektiv på miniminivå. Ju.
63. Teknikutveckling och förvaltning – en antologi. N.
64. En ny ordning för asylsökandes boende. Ju.

Statens offentliga utredningar 2022

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Minska gapet. Åtgärder för minskade livsinkomster. [4]
- Arbetslivskriminalitet
– en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge. [36]
- Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus. [45]
- De regionala skyddsombudens roll i arbetsmiljöarbetet. Värdet av förebyggande arbete och allas rätt till en god arbetsmiljö. [47]

Finansdepartementet

- Rätt och rimligt för statligt anställda. [8]
- Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? [9]
- Startlån till förstagångsköpare av bostad. [12]
- Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. [13]
- Sänk tröskeln till en god bostad. [14]
- Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter. [25]
- Korttidsarbete under pandemin
– en utvärdering av stödets betydelse. [30]
- Ett register för alla bostadsrätter. [39]
- Skydd för konsumenters kollektiva intressen
– genomförande av EU:s grupptalan-direktiv. [42]
- Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid. [48]
- En ny statistik över hushållens tillgångar och skulder. [51]
- Försöksverksamhet utan författningsändring i den kommunala sektorn. [59]

Försvarsdepartementet

- Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet [16]
- Materieförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet. [24]

Justitiedepartementet

- Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. [1]
- En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. [2]
- EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [18]
- Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. [19]
- Privatkopieringsersättningen i framtiden. [20]
- En oavvislig ersättningsrätt? [23]
- Inkomstskatterapporter och några redovisningsfrågor. [29]
- Alla tiders föräldraskap – ett stärkt skydd för barns familjeliv. Del 1 och 2. [38]
- Bättre möjligheter att verkställa frihetsberövanden. [50]
- Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel. [52]
- Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap. [57]
- EU:s vapendirektiv
– genomförande av 2017 års ändringsdirektiv på miniminivå. [62]
- En ny ordning för asylsökandes boende. [64]

Kulturdepartementet

- Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. [5]
- Vår demokrati – värd att värna varje dag. Volym 1 och Volym 2, Antologin 100 år till. [28]
- Ko ihmisarvoa mitathiin. Tornionlaakso-laisitten, kväänitten ja lantalaisitten eksklyteerinki ja assimileerinki
Då människovärdet mättes.
Exkludering och assimilering av torne-dalingar, kväner och lantalaiset. [32]
- Kreativa Sverige! Nationell strategi för främjande av hållbar utveckling i kulturella och kreativa branscher. [44]

Miljödepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. [7]
- Sveriges globala klimatavtryck. [15]
- Rätt för klimatet. [21]
- Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen. [33]
- Ändrade regler för vattenskottrar. [49]

Näringsdepartementet

- Friska djur behöver inte antibiotika – bättre verkan genom internationell påverkan. [43]
- En tryggad försörjning av metaller och mineral. [56]
- Bättre förutsättningar inom djurens hälso- och sjukvård. [58]
- Teknikutveckling och förvaltning – en antologi. [63]

Socialdepartementet

- Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. [3]
- Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. [6]

- Sverige under pandemin. Volym 1
Samhällets, företagens och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. [10]
- Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. [11]
- Vägen till ökad tillgänglighet – delaktighet, tidiga insatser och inom lagens ram. [22]
- Extraordinära smittskyddsåtgärder – en bedömning. [26]
- Begränsningar i möjligheterna för vissa aktörer att få tillstånd att bedriva öppenvårdsapotek. [27]
- Rätt och lätt – ett förbättrat regelverk för VAB. [31]
- Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott. Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott. [37]
- God tvångsvård – trygghet, säkerhet och rättssäkerhet i psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård. [40]
- Nästa steg. Ökad kvalitet och jämlikhet i vård och omsorg för äldre personer. [41]
- Naloxon kan rädda liv – bedömningar av nuläget och nästa steg. [54]
- Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – så bör det säkras framöver. [60]

Utbildningsdepartementet

- En modell för att mäta och belöna progression inom sfi. [17]
- I mål – vägar vidare för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning. [34]
- Tryggare i vårddyrket – en översyn av vissa frågor inom utbildning till sjuksköterska och barnmorska. [35]
- Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag. Volym 1 och 2. [53]

Allmänt fritidshem och fler elevers tillgång till utveckling, lärande och en meningsfull fritid. [61]

Utrikesdepartementet

Co-Creation for Innovation. [46]

Granskning av arbetet med att försöka uppnå frigivning av Dawit Isaak och Gui Minhai. [55]