



Extra ändringsbudget för 2016 – Ändring av rätten till bistånd för vissa utlänningar

Till finansutskottet

Finansutskottet beslutade den 5 april 2016 att ge socialförsäkringsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2015/16:146 Extra ändringsbudget för 2016 – Ändring av rätten till bistånd för vissa utlänningar och motioner som kunde komma att väckas med anledning av propositionen.

Socialförsäkringsutskottet yttrar sig över propositionen och motionerna 2015/16:3368 och 2015/16:3369.

Utskottet föreslår att finansutskottet dels tillstyrker regeringens förslag om ändring i lagen om mottagande av asylsökande m.fl., dels godkänner ändrad ram för utgiftsområde 8 Migration och anvisar ändrat anslag för 1:2 Ersättning och bostadskostnader, dels avstyrker motionerna.

I yttrandet finns två avvikande meningar (SD, V).

Utskottets överväganden

Gällande ordning

Asylsökande m.fl. har enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., förkortad LMA, rätt till visst bistånd om de har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting eller annan skyddsbehövande, har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd eller har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas. Migrationsverket svarar för att bistånd lämnas enligt LMA för bl.a. logi, bostadsersättning, dag ersättning och särskilt bidrag för avgifter för sjukvård (1, 8, 9 och 13 §§ LMA).

Rätten till bistånd upphör normalt när uppehållstillstånd ges eller när utlänningen lämnar landet. Den som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas har dock inte rätt till bistånd. Migrationsverket får även helt eller delvis sätta ned dag ersättningen i vissa situationer. Nedsättning får bl.a. göras om en utlänning utan giltigt skäl vägrar att medverka till en åtgärd som är nödvändig för att ett beslut om avvisning eller utvisning ska kunna verkställas (10–12 §§ LMA).

Enligt 8 kap. 21 § utlänningslagen (2005:716), förkortad UtIL, ska ett beslut om avvisning eller utvisning normalt innehålla en tidsfrist som utlänningen frivilligt ska lämna landet inom (tidsfrist för frivillig avresa). Tidsfristen ska vara två veckor om utlänningen avvisas och fyra veckor om utlänningen utvisas. Om det finns särskilda skäl får det beslutas om en längre tidsfrist. En tidsfrist för frivillig avresa ska dock inte meddelas om det exempelvis finns en risk för att utlänningen avviker, om utlänningen utgör en risk för allmän ordning och säkerhet eller om utlänningen avvisas av Migrationsverket med omedelbar verkställighet.

En utlänning som har fått ett beslut om avvisning eller utvisning ska lämna landet självmant. Ett sådant beslut som inte innehåller någon tidsfrist för frivillig avresa ska verkställas snarast möjligt. Om beslutet innehåller en tidsfrist för frivillig avresa, ska utlänningen lämna landet senast när tidsfristen löper ut. Om utlänningen inte lämnat landet när tidsfristen löpt ut eller om beslutet om tidsfrist för frivillig avresa upphävts, ska beslutet om avvisning eller utvisning verkställas snarast möjligt därefter (12 kap. 15 § UtIL).

I samband med att ett beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas har Migrationsverket en skyldighet att självmant pröva om det finns verkställighetshinder, bl.a. om utlänningen skulle vara i fara att straffas med döden, utsättas för tortyr, riskerar att utsättas för förföljelse i det landet, eller om det finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningen eller om det finns medicinska hinder eller någon annan särskild anledning till att beslutet inte bör verkställas. I ett sådant fall får Migrationsverket bevilja utlänningen ett tidsbegränsat eller ett permanent

uppehållstillstånd. Migrationsverket får också fatta beslut om inhibition av avvisnings- eller utvisningsbeslutet (12 kap. 18 § UtL).

I ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft kan frågan om uppehållstillstånd prövas på nytt om utlänningen åberopar nya omständigheter. Beslutet om avvisning eller utvisning får inte verkställas innan Migrationsverket har avgjort frågan om ny prövning genom ett beslut som har fått laga kraft (12 kap. 19 § UtL).

Propositionen

I propositionen anges att det för närvarande finns omkring 10 000 personer med avvisnings- eller utvisningsbeslut som har fått laga kraft inskrivna i mottagningssystemet och som har rätt till bistånd. Vidare framgår av Migrationsverkets statistik att av dessa är det ungefär 4 900 vuxna personer som inte bor tillsammans med barn under 18 år, varav omkring 1 900 personer bor på ett anläggningsboende.

I propositionen uppmärksammar regeringen den överenskommelse som träffades 2015 mellan regeringen, Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna inom migrationsområdet och som bl.a. rör förändringar som syftar till att skapa utrymme för fler asylsökande på anläggningsboenden.

Regeringen föreslår därför att rätten till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ska upphöra tidigare än enligt de nuvarande reglerna för vissa utlänningar. Till följd av förslaget föreslår regeringen att ramen för utgiftsområde 8 Migration budgetåret 2016 ska ändras och att anslaget 1:2 Ersättningar och bostadskostnader ska minska med 200 miljoner kronor.

Enligt regeringens förslag ska som huvudregel rätten till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. upphöra för vuxna utlänningar som inte bor tillsammans med barn under 18 år när utlänningens avvisnings- eller utvisningsbeslut får laga kraft eller inom viss tid därefter.

För utlänningar som har fått ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa ska rätten till bistånd upphöra senast när tidsfristen löper ut. Om inhibition beslutas eller ny prövning beviljas innan tidsfristen löpt ut, ska dock rätten till bistånd upphöra först efter en vecka från det att beslutet om avvisning eller utvisning på nytt blir verkställbart. Om beslutet inte innefattar ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa ska utlänningens rätt till bistånd upphöra när beslutet om avvisning eller utvisning får laga kraft. Om det fattas ett beslut om inhibition eller om ny prövning efter att rätten till bistånd upphört har utlänningen efter anmälan åter rätt till bistånd. Rätten till bistånd upphör i dessa fall en vecka efter det att avvisnings- eller utvisningsbeslutet på nytt blir verkställbart.

Regeringen föreslår vidare att rätten till bistånd inte ska upphöra om det skulle vara uppenbart oskäligt. Det handlar om vissa situationer där utlänningen inte kan utvisas eller avvisas. Exempelvis kan det anses uppenbart oskäligt att låta rätten till bistånd upphöra när det inte är möjligt att verkställa ett beslut trots att utlänningen har visat att han eller hon fullt ut har verkat för

att beslutet ska kunna verkställas. Så kan även vara fallet om ett beslut om en avvísning eller utvisning inte kan verkställas på grund av att utlänningen lider av en allvarlig sjukdom av tillfällig karaktär. Sådana omständigheter kan också utgöra grund för ett beslut om inhibition. Kravet på att det ska vara uppenbart oskäligt innebär dock att undantaget ska tillämpas restriktivt och att det måste handla om starka skäl. Regeringen anser att den närmare bedömningen får utvecklas i praxis.

Enligt regeringen bör rätten till bistånd upphöra när en utlänning ansöker om ny prövning och ansökan är utsiktslös. Om en ny prövning beviljas på grund av att ansökan innehåller viss substans menar regeringen att det kan vara rimligt att låta utlänningen behålla sin rätt till bistånd. Det förhållandet att utlänningen efter att rätten till bistånd upphört får barn eller får ansvar för ett barn under 18 år utgör inte heller automatiskt grund för återinträde i rätten till bistånd. Det förhållandet får enligt regeringen i stället beaktas inom ramen för prövningen av verkställighetsfrågan. Om de nya omständigheterna leder till att avvísnings- eller utvisningsbeslutet inhiberas har utlänningen åter rätt till bistånd.

I praxis finns exempel på att utlänningar som har fått ett beslut om avvísning eller utvisning som fått laga kraft, i frånvaro av formella hinder mot verkställighet av beslutet inte ansetts ha rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Det saknas dock avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen. I propositionen anges att det i socialtjänstlagen finns en rätt till nödhjälp som kan aktualiseras för den som saknar tillstånd att vara i landet. Om en utlänning som inte längre har rätt till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. har rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) får enligt regeringens mening komma att bedömas i det enskilda fallet.

Enligt regeringen påverkar inte de föreslagna reglerna rätten till dagersättning och särskilt bidrag till en utlänning som hålls i förvar enligt 11 kap. 13 § UtL.

Regeringen avser att i förordning förtydliga hur förfarandet för Migrationsverkets beslut om upphörande av bistånd ska hanteras. Regeringen avser även att återkomma med mer övergripande förändringar i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. i ett annat sammanhang. Regeringen anger att förslagets konsekvenser för det allmänna kommer att följas upp löpande.

Eftersom det finns ett stort behov av platser på anläggningsboenden bör ändringen träda i kraft så snart som möjligt. Regeringen föreslår därför att lagändringarna ska träda i kraft den 1 juni 2016.

Motionerna

I kommittémotion 2015/16:3368 av Oscar Sjöstedt och Dennis Dioukarev (båda SD) begärs ett tillkännagivande om att undantagen som redogörs för i propositionen bör avskaffas. Motionärerna anser att de föreslagna ändringarna är alltför ringa och dessutom behäftade med undantag som gör att drygt hälften av de som annars skulle beröras av förslagen över huvud taget inte berörs.

Enligt motionärerna bör bistånd till asylsökande enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. endast lämnas i form av kost och logi samt för grundläggande behov. En utlännning som medvetet försvårar verkställigheten av ett myndighetsbeslut och som får avslag på sin asylansökan bör omedelbart utvisas. Med dessa skarpare förslag bör besparingen öka väsentligt jämfört med regeringens förslag. Motionärerna anser att de i propositionen föreslagna undantagen bör tas bort.

I partimotion 2015/16:3369 av Jonas Sjöstedt m.fl. (V) begärs att riksdagen avslår propositionen. Enligt motionärerna kan regeringens förslag komma att leda till att antalet hemlösa i Sverige ökar. Förslaget kan även få svåra konsekvenser för individen samt sociala och ekonomiska konsekvenser för samhället. Motionärerna anser att det i stället bör införas stöd och rådgivning för att öka enskildas vilja till frivilligt återvändande. Det kan gälla exempelvis återetableringsstöd för fler nationaliteter, behovsanpassad rådgivning efter avslag på asylansökan och inför återvändande samt riktade stödsatser till särskilt utsatta grupper som våldsutsatta kvinnor och personer med funktionsnedsättning.

Utskottets ställningstagande

Sverige och Europa står mitt i en enorm uppgift att ge människor som flyr från krig, förföljelse och förtryck en trygg tillvaro. Mot bakgrund av att antalet personer som sökt asyl i Sverige ökat kraftigt är utmaningarna för det svenska asylsystemet mycket stora. Sverige ska stå upp för asylrätten. I tider av kris är den som viktigast. Den som flyr från krig och förtryck ska kunna få skydd i Sverige. Samtidigt måste fler länder göra mer för att erbjuda människor skydd.

Regeringen, Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna har enats kring vissa nödvändiga insatser för att säkra förmågan i det svenska mottagandet av asylsökande och stärka etableringen av nyanlända. Syftet med insatserna är att skapa ordning och reda i mottagandet, en bättre etablering och att dämpa kostnadsökningarna.

Regeringen föreslår därför åtgärder för att skapa utrymme för fler asylsökande på anläggningsboende. Utskottet anser i likhet med regeringen att det finns ett stort behov av att frigöra resurser i mottagningssystemet. Det finns också ett behov av att öka incitamenten för dem som har fått ett beslut om avvisning eller utvisning att frivilligt lämna landet. Utskottet delar regeringens uppfattning att rätten till bistånd inte bör tas bort för barnfamiljer och i de fall där det bedöms vara uppenbart oskäligt. Enligt utskottets mening är regeringens förslag ändamålsenligt utformade. Utskottet delar även regeringens bedömning att ändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Socialförsäkringsutskottet föreslår därför att finansutskottet tillstyrker regeringens förslag och avstyrker motionerna 2015/16:3368 (SD) och 2015/16:3369 (V).

Stockholm den 19 april 2016

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Fredrik Lundh Sammeli

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Lundh Sammeli (S), Johan Forssell (M), Yilmaz Kerimo (S), Solveig Zander (C), Rickard Persson (MP), Lotta Finstorp (M), Kerstin Nilsson (S), Linus Bylund (SD), Emma Carlsson Löfdahl (L), Wiwi-Anne Johansson (V), Aron Modig (KD), Patrik Engström (S), Carl-Oskar Bohlin (M), Jennie Åfeldt (SD), Anna Vikström (S) och Eva Lindh (S).

Avvikande meningar

1. Ändring av rätten till bistånd för vissa utlänningar (SD)

Linus Bylund (SD) och Jennie Åfeldt (SD) anför:

Propositionen är ett steg i rätt riktning, men den inte är tillräckligt omfattande. De föreslagna ändringarna är alltför ringa och dessutom behäftade med undantag som gör att drygt hälften av de som skulle kunna komma att omfattas av förslagen överhuvudtaget inte kommer att omfattas. För den som medvetet försvårar verkställighet av myndighetsbeslut bör det inte göras några undantag alls, och den som fått avslag på en asylansökan ska omedelbart utvisas. Bistånd till asylsökande enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. bör endast lämnas i form av kost och logi samt för grundläggande behov. Med dessa skarpare förslag bör besparingarna öka väsentligt jämfört med regeringens förslag. Regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag om att ta bort de undantag som finns i detta lagförslag. Finansutskottet bör därmed tillstyrka motion 2015/16:3368 (SD).

2. Ändring av rätten till bistånd för vissa utlänningar (V)

Wiwi-Anne Johansson (V) anför:

De föreslagna lagändringarna kommer inte att få den effekt som regeringen eftersträvar. Förändringen i lagen kommer att göra situationen ännu svårare för människor som redan är väldigt utsatta. Fokus bör ligga på ett effektivt återvändande med bibehållen rättssäkerhet och mänsklig värdighet och inte på repressiva åtgärder. Det bör införas positiva incitament som ökar enskildas vilja till frivilligt återvändande som exempelvis återetableringsstöd för fler nationaliteter, behovsanpassad rådgivning efter avslag på asylansökan och inför återvändande samt riktade stödinsatser till särskilt utsatta grupper som våldsutsatta kvinnor och personer med funktionsnedsättning. Mot denna bakgrund bör finansutskottet tillstyrka motion 2015/16:3369 (V) om avslag på propositionen.