

Kommittédirektiv

Tilläggsdirektiv till Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande (Ju 2021:12)

Beslut vid regeringssammanträde den 22 juni 2023

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 16 september 2021 kommittédirektiv om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande (dir. 2021:71). I mars 2022 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv, genom vilka uppdraget delvis ändrades (dir. 2022:16). Utredningen lämnade i november 2022 delbetänkandet En ny ordning för asylsökandes boende (SOU 2022:64). Enligt tilläggsdirektiven ska resterande delar av uppdraget redovisas i ett slutbetänkande senast den 31 augusti 2023.

Utredarens uppdrag utvidgas. Utredaren ska nu även bland annat

- föreslå hur en anmälningsplikt, kopplad till att asylsökande ska bo på ett visst boende, kan införas,
- ta ställning till om asylsökande ska anvisas att vistas inom ett geografiskt område och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på hur en sådan ordning kan utformas,
- analysera vilka effekter det skulle kunna få för återvändandet om även vuxna asylsökande utan barn skulle omfattas av systemet för mottagande fram till dess att de lämnar landet,
- analysera om regelverket i fråga om materiella mottagningsvillkor, kostnader för hälso- och sjukvård, förutom tandvård, samt möjligheterna att beviljas undantag från kravet på arbetstillstånd går utöver miniminivåerna enligt EU-rätten, och

- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 maj 2024.

Ett ordnat mottagande

Mottagandet av asylsökande i Sverige ska ske under ordnade former och vara utformat på ett sådant sätt att det främjar en effektiv asylprocess och ett välfungerande återvändande. Åtgärder ska vidtas mot det så kallade skuggsamhället. I Tidöavtalet, som är ett avtal mellan regeringspartierna och Sverigedemokraterna, finns ett antal punkter som rör mottagandet av asylsökande. Det nuvarande uppdraget bör därför utvidgas för att omhänderta delar av Tidöavtalet.

Åtgärder och sanktioner för att systemet ska efterlevas

I delbetänkandet lämnar utredningen flera förslag som är i linje med vad som anges i Tidöavtalet. Bland annat föreslås att alla asylsökande ska tilldelas en plats på ett asylboende och att en förutsättning för att den sökande ska få dagersättning, särskilt bidrag och möjlighet att arbeta (AT-UND) är att han eller hon bor på det anvisade boendet. Detta föreslås gälla under hela asylprocessen. Att fler asylsökande bor på asylboende bedöms kunna bidra till att förkorta handläggningstiderna i asylärendena. Förslagen innebär således att eget boende som ett uttryckligt boendialternativ avskaffas. Utredningen lämnar också förslag på kontrollåtgärder i syfte att säkerställa att den sökande bor på ett anvisat boende, eller att den sökande lämnar sin boendeplats när han eller hon inte längre har rätt till en sådan. Utredningens förslag innebär ingen begränsning när det gäller hur asylboendena ska vara utformade. Det är upp till regeringen och Migrationsverket att avgöra vilken sorts asylboenden som ska finnas. Det kan exempelvis vara lägenhetsboenden, mottagnings- och återvändandecenter eller särskilda center under hela asylprocessen.

De sanktioner som föreslås i delbetänkandet utgörs alltså av att asylsökande som inte bor på ett anvisat asylboende inte ska ha rätt till dagersättning, särskilt bidrag eller ges möjlighet att arbeta. Därutöver föreslås det att Migrationsverket får bereda sig tillträde till boendetrymmet eller ett slutet förvaringsställe på asylboendet, i syfte att kontrollera om den asylsökande bor på det anvisade boendet. Regeringen anser emellertid att det finns en risk att dessa sanktioner inte kommer att utgöra en tillräckligt stark

påverkansfaktor. Som utförligt redogörs för i delbetänkandet har möjligheten att välja eget boende bedömts leda till långsiktigt negativa konsekvenser för både de asylsökande och samhället i stort. Samtliga åtgärder, som ryms inom ramen för EU-rätten, för att åstadkomma en ändring av detta förhållande bör därför utredas. I betänkandet anges att utredningen har övervägt möjligheten att införa en anmälningsplikt för asylsökande på asylboenden, som en ytterligare kontrollåtgärd för att säkerställa att den sökande bor på det anvisade boendet. Enligt utredningen skulle en sådan ordning emellertid kräva en omfattande administration, särskilt eftersom en stor del av Migrationsverkets boendebestand i dag består av lägenheter som är geografiskt utspridda.

Enligt regeringen bör dock utgångspunkten vara att asylsökande under hela eller delar av asyltiden ska bo i särskilda center, vilket innebär att administrationen underlättas. En sådan ordning bedöms också kunna bidra till att korta handläggningstiderna. En anmälningsplikt skulle ge myndigheterna bättre förutsättningar att veta var de asylsökande befinner sig, och därmed även att minska risken för avvikande. Det bör därför utredas hur en anmälningsplikt, som en kontrollåtgärd kopplad till att asylsökande ska bo på ett visst boende, kan utformas och vilka sanktioner som ska förenas med en sådan.

Det är viktigt att alla åtgärder som står till buds används för att åstadkomma en ordning som innebär att myndigheterna vet var den asylsökande befinner sig under hela asylprocessen. En sådan ordning är nödvändig för att asylprocessen ska kunna vara så effektiv som möjligt och för att kunna erbjuda asylsökande adekvat stöd.

Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning), här kallat mottagandedirektivet, kan medlemsstaterna anvisa ett område inom vilket de sökande får vistas. Det anvisade området får inte påverka den omistliga privatsfären och ska ge tillräckligt utrymme för att garantera tillträde till alla de förmåner som följer av mottagandedirektivet (artikel 7.1). Denna möjlighet har inte utnyttjats i svensk rätt. En ordning med områdesbegränsningar skulle kunna öka möjligheterna för myndigheterna att ha kontroll över var asylsökande befinner sig. Det ska därför utredas om det är rättsligt och praktiskt möjligt att införa områdesbegränsningar och hur sådana kan kombineras med

förslaget att asylsökande ska bo i asylboenden under hela asyltiden. Det ska också utredas vilka sanktioner som kan införas för asylsökande som avviker från det anvisade området. Analysen bör även innefatta en översyn av hur en ordning med områdesbegränsningar är utformad i andra EU-länder.

Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning), här kallat asylprocedurdirektivet, ges medlemsstaterna utrymme att i vissa särskilt angivna fall anse en ansökan som implicit återkallad. I dessa fall får ansökan avskrivas, och i vissa fall får ansökan även avslås. En ansökan kan exempelvis anses som implicit återkallad om den sökande avviker eller utan tillstånd lämnat den plats där han eller hon bodde, eller om den sökande underlåtit att fullgöra sin anmälningsskyldighet (artikel 28.1). I delbetänkandet föreslås att en asylansökan ska kunna anses som återkallad, och att ärendet därmed ska kunna avskrivas, om en asylsökande inte uppger en korrekt bostadsadress. Det bör analyseras om möjligheterna som direktivet lämnar i fråga om när en ansökan kan anses som implicit återkallad kan nyttjas i vidare omfattning än vad som föreslås i delbetänkandet, med utgångspunkt i hur systemet för mottagandet av asylsökande nu föreslås vara utformat. Exempelvis kan det finnas anledning att analysera om en ansökan ska kunna anses som implicit återkallad om en sökande har underlåtit att fullgöra sin anmälningsskyldighet.

I samband med att utredaren analyserar frågorna ovan, bland annat hur en anmälningsskyldighet kan utformas och möjligheten att införa områdesbegränsningar, bör det också analyseras om det i vissa fall kan vara nödvändigt med undantag. Möjligheten till undantag ska vara restriktiv, och utgångspunkten bör vara att det ska föreligga synnerliga skäl. Det kan exempelvis vara fråga om situationer där en asylsökande vistas på sjukhus eller är föremål för omhändertagande eller tvångsvård. Utredarens förslag i dessa delar, som tar sikte på asylsökande, bör inte omfatta personer som beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd enligt 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, även kallat massflyktsdirektivet.

Utredaren ska därför

- föreslå hur en anmälningsplikt, kopplad till att asylsökande ska bo på ett visst boende, kan införas samt ta ställning till vilka sanktioner en sådan plikt ska förenas med,
- ta ställning till om ett system där asylsökande anvisas att vistas inom ett geografiskt område i enlighet med artikel 7.1 i mottagandedirektivet ska införas samt, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på hur en sådan ordning kan utformas och vilka sanktioner och eventuella incitament en sådan ordning ska förenas med,
- analysera om möjligheterna som EU-rätten lämnar i fråga om när en ansökan kan anses som implicit återkallad kan nyttjas i vidare omfattning än vad som föreslås i delbetänkandet, med utgångspunkt i hur systemet för mottagande av asylsökande nu föreslås vara utformat,
- ta ställning till om det i extraordinära situationer eller enskilda fall ska finnas undantag från de åtgärder eller sanktioner som anges i punkterna ovan och vilka omständigheter som i sådana fall ska beaktas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Åtgärder för ett effektivt återvändande

Enligt det nuvarande regelverket upphör som utgångspunkt rätten till bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. för vuxna utlännningar utan barn när ett beslut om avvisning eller utvisning fått laga kraft eller kort tid därefter. För asylsökande barn, eller vuxna som bor tillsammans med barn, gäller i stället att de omfattas av rätten till bistånd fram till dess att de lämnar landet. Regleringen innebär bland annat att vuxna asylsökande utan barn varken har en rättighet eller skyldighet att bo i någon form av asylboende eller avreseboende efter den angivna tidpunkten, och att Migrationsverket därmed skriver ut dem från mottagandesystemet. Med nuvarande ordning skulle alltså en stor andel av de asylsökande som har ett lagakraftvunnet av- eller utvisningsbeslut exempelvis inte kunna omfattas av en boendeskyldighet eller därmed kopplad anmälningsplikt.

Reglerna om att rätten till bistånd för den aktuella gruppen ska upphöra i samband med lagakraftvunnet avslagsbeslut infördes 2016. Utredningen har enligt de ursprungliga direktiven i uppdrag att utvärdera vilka effekter och konsekvenser som ändringarna fått, bland annat för återvändandet. Om utvärderingen visar att det är lämpligt med författningsändringar eller andra åtgärder, ska utredaren lämna förslag i det avseendet.

Eftersom ett mer effektivt återvändandearbete är en högt prioriterad fråga för regeringen, bör utredaren också analysera vilka effekter det skulle kunna få för återvändandet om även vuxna asylsökande utan barn skulle omfattas av hela eller delar av mottagandesystemet, exempelvis förslagen om asylboende och en därmed sammanhängande anmälningsplikt, fram till dess att de lämnar landet. Slutsatserna i denna del bör också ligga till grund för bedömningen om, och i sådana fall hur, regelverket behöver ändras.

Utredaren ska därför

- i samband med utvärderingen av konsekvenserna av de ändringar som gjordes i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. 2016, också analysera vilka effekter det skulle kunna få för återvändandet om även vuxna asylsökande utan barn skulle omfattas av mottagandesystemet fram till dess att de lämnar landet,
- ta ställning till om, och i sådana fall hur, regelverket i detta avseende behöver ändras för att främja ett ordnat återvändande, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Minimivåer enligt mottagandedirektivet

Mottagandedirektivet uppställer minimivåer för mottagandet, vilka Sverige således är bundna av. I mottagandedirektivet regleras bland annat rätten till boende och övriga materiella mottagningsvillkor. Enligt mottagandedirektivet ska medlemsstaterna se till att de materiella mottagningsvillkoren ger de sökande en rimlig levnadsstandard som säkerställer deras uppehälle och skyddar deras fysiska och psykiska hälsa (artikel 17.2). Vidare framgår det att medlemsstaterna får kräva att de sökande täcker eller bidrar till kostnaderna för de materiella mottagningsvillkoren och den hälso- och sjukvård som anges i direktivet om de har tillräckliga tillgångar (artikel 17.4).

Regeringen anser att det är viktigt att de materiella mottagningsvillkoren inte är mer förmånliga i Sverige än i övriga EU-länder. Det finns därför anledning att generellt se över att den svenska regleringen avseende materiella mottagningsvillkor inte är mer förmånlig än vad EU-rätten kräver. Som en del av detta bör det ses över om det är möjligt att kräva att asylsökande i större utsträckning än i dag kan åläggas att täcka eller på annat sätt bidra till kostnaderna för de materiella mottagningsvillkoren. Det bör också ses över om det är möjligt att kräva att asylsökande i större

utsträckning än i dag kan åläggas att täcka eller på annat sätt bidra till kostnaderna för hälso- och sjukvård, med undantag för tandvård. Utredaren bör lämna de författningsförslag som krävs för att den svenska regleringen inte ska vara mer förmånlig än vad EU-rätten kräver i dessa delar. Om utredaren bedömer att det i vissa fall kan finnas skäl att avvika från miniminivåerna enligt EU-rätten, t.ex. för att främja ett enhetligt och ändamålsenligt regelverk, bör utredaren även lämna sådana författningsförslag.

Enligt mottagandedirektivet ska medlemsstaterna se till att asylsökande har tillträde till arbetsmarknaden senast nio månader efter det att de har ansökt om asyl (artikel 15.1). Enligt svensk rätt är utgångspunkten att asylsökande kan undantas från skyldigheten att ha arbetstillstånd så snart de har ansökt om uppehållstillstånd (5 kap. 4 § utlänningsförordningen (2006:97)). I likhet med vad som gäller för de materiella mottagningsvillkoren anser regeringen att utgångspunkten bör vara att rätten att arbeta inte ska vara mer generös i Sverige än vad EU-rätten kräver. Med hänsyn till att ett övergripande mål för mottagandet av asylsökande är att möjliggöra en mer effektiv och ordnad asylprocess med kortare handläggningstider, kan inte heller möjligheten att arbeta under asyltiden anses innebära sådana fördelar för individen eller samhället i stort som den har ansetts göra när tiden i asylprocessen har varit lång. Det finns därför skäl att analysera om det bör införas en reglering som innebär att asylsökande ges tillträde till arbetsmarknaden först efter en viss tid i Sverige.

Utredaren ska därför

- analysera om det svenska regelverket i fråga om materiella mottagningsvillkor, kostnader för hälso- och sjukvård, förutom tandvård, samt möjligheterna att beviljas undantag från kravet på arbetstillstånd går utöver miniminivåerna enligt EU-rätten och, om så är fallet, lämna nödvändiga författningsförslag för att regelverket ska anpassas till miniminivåerna, och
- ta ställning till om det i vissa fall finns skäl att avvika från miniminivåerna enligt EU-rätten och i så fall lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvenser och redovisning av uppdraget

Det utvidgade uppdraget kan leda till att fler frågeställningar behöver analyseras. Utredaren är inte förhindrad att lägga fram förslag på författningsändringar eller andra åtgärder som en sådan analys ger upphov till, så länge förslagen inte är mer förmånliga än vad EU-rätten kräver.

Utredaren ska i enlighet med vad som anges i de ursprungliga direktiven redogöra för kostnader och andra konsekvenser av förslagen. Även vid kontakter och redovisning av uppdraget ska utredaren ta sådana hänsyn som anges i de ursprungliga direktiven. Utredaren ska bland annat beakta att samtliga förslag som lämnas ska vara förenliga med grundläggande fri- och rättigheter och Sveriges internationella åtaganden, bl.a. mottagandedirektivet, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

Utredningstiden förlängs och uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2024.

(Justitiedepartementet)