

Rättsligt ställningstagande

angående

rätt till bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. för utlänningar som inte omfattas av lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning

Sammanfattning

Rätten till bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) upphör enligt huvudregeln i 11 § första stycket 1 när uppehållstillstånd beviljas. Från denna huvudregel finns bl.a. ett undantag för utlänningar som bor i anläggningsboende. Enligt 8 § andra stycket LMA har utlänningar som vistas på förläggning rätt till bistånd även efter det att de har beviljats uppehållstillstånd, om de inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun.

Migrationsverkets uppfattning är att tillämpning av undantaget i 8 § andra stycket LMA förutsätter att utlänningen faktiskt kan bli föremål för anvisning till en kommun. En utlänning som beviljas uppehållstillstånd på en grund som inte omfattas av lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (bosättningslagen) kan inte anvisas till en kommun enligt den lagens bestämmelser. Någon annan rättslig grund för att anvisa utlänningar som beviljats uppehållstillstånd till en kommun finns inte. Rätten till bistånd enligt LMA för en utlänning som vistas på anläggningsboende och som inte ingår i bosättningslagens personkrets upphör därför när uppehållstillståndet beviljas.

Utlänningar som inte vistas på anläggningsboende har enligt 8 § tredje stycket LMA rätt till bistånd under en månad från den dag de har beviljats uppehållstillstånd, oavsett på vilken grund uppehållstillståndet beviljats.

Bakgrund

Huvudregeln i 11 § första stycket 1 LMA är att en utlännings rätt till bistånd enligt LMA upphör när uppehållstillstånd ges. Från huvudregeln finns det, såvitt nu är i fråga, två undantag. Det första undantaget, som anges i 8 § andra stycket LMA, avser utlänningar som vistas på anläggningsboende och som inte har anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun. Det andra undantaget, som anges i 8 § tredje stycket LMA, avser utlänningar som inte vistas i anläggningsboende. Detta undantag omfattar dels utlänningar som bor i eget boende, dels ensamkommande barn, för vilka kommunen har ansvar för bistånd i form av boende i enlighet med 3 § andra stycket LMA.

I 2 § bosättningslagen anges att lagen gäller en nyanländ som har beviljats ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring, om det har beviljats enligt

1. 5 kap. 1, 2, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716),
2. 12 kap. 18 § utlänningslagen, eller
3. 21 eller 22 kap. utlänningslagen.

Av 3 § bosättningslagen framgår att lagen under vissa förutsättningar även gäller en nyanländ som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av någon av bestämmelserna i 2 §.

Det har tidigare funnits motstridiga kammarrättsavgöranden i fråga om rätten till bistånd enligt LMA för utlänningar som inte kan anvisas enligt bosättningslagen (se Kammarrätten i Göteborgs dom den 11 april 2018 i mål nr 1497-18 samt Kammarrätten i Jönköpings domar den 8 maj 2018 i mål nr 2517-17 respektive den 22 oktober 2018 i mål nr 2829-17). I dom den 18 juni 2018 i mål nr 3270-18 har Kammarrätten i Jönköping nu uttalat bl.a. att tillämpning av undantagsbestämmelse i 8 § andra stycket LMA förutsätter att utlänningen faktiskt skulle kunna bli föremål för anvisning till en kommun.

Med anledning av Kammarrätten i Jönköpings senare ställningstagande har fråga åter uppkommit om när rätten till bistånd enligt LMA upphör för utlänningar som vistas på anläggningsboende och beviljas uppehållstillstånd på grunder som inte anges i 2 eller 3 § bosättningslagen.

Tillämpliga bestämmelser m.m.

Se bilaga.

Rättslig bedömning

Huvudregeln i 11 § första stycket 1 LMA är att rätten till bistånd upphör när uppehållstillstånd ges. Utlänningar som vistas på förläggning har dock enligt 8 § andra stycket LMA rätt till fortsatt bistånd om de inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun. Anvisning för bosättning regleras numera i 2 och 3 §§ bosättningslagen. Någon annan rättslig grund för anvisning till en kommun i den mening som avses i 8 § andra stycket LMA finns inte.

Bestämmelsen i 8 § andra stycket LMA är en undantagsbestämmelse som ska tillämpas restriktivt. Enligt Migrationsverkets uppfattning förutsätter en tillämpning av bestämmelsen att utlänningen faktiskt skulle kunna bli föremål för anvisning till en kommun. En utlänning som inte omfattas av bosättningslagens personkrets kan inte anvisas till en kommun. Rätten till bistånd för en sådan utlänning upphör därför när uppehållstillståndet beviljas, i enlighet med huvudregeln i 11 § första stycket 1 LMA.

För utlänningar som inte vistas på förläggning upphör rätten till bistånd enligt 8 § tredje stycket LMA en månad efter det att uppehållstillstånd beviljades. I dessa fall finns ingen koppling till kommunanvisning. Rätten till bistånd upphör därmed efter en månad, oavsett på vilken grund uppehållstillståndet beviljats.

När rätten till bistånd enligt LMA upphör ska Migrationsverket fatta ett särskilt beslut härom. Ett sådant beslut gäller omedelbart så länge det inte har inhiberats av en förvaltningsdomstol.

Sedan rätten till bistånd enligt LMA har upphört får utlänningen vid behov av bistånd vända sig till kommunen i enlighet med bestämmelserna i 2 kap. 1 § och 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453). Det ankommer på berörd kommun att bedöma i vilken omfattning en utlänning, vars rätt till bistånd enligt LMA har upphört på grund av att uppehållstillstånd beviljats, kan ha rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen.

Detta rättsliga ställningstagande har beslutats av undertecknad rättschef efter föredragning av verksjuristen Fredrik Stenhammar.

Fredrik Beijer
Rättschef

Bilaga till SR 31/2019**Tillämpliga bestämmelser m.m.****Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.**

1 § 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 annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser (asylsökande),
2. har 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.

1 a § 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.

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 (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige 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.

1 b § I 2, 3 och 3 a §§ finns särskilda bestämmelser om mottagande av 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 (ensamkommande barn). Bestämmelserna är tillämpliga endast så länge barnet är att anse som ensamkommande.

3 § Utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 ska av Migrationsverket erbjudas plats på en förläggning.

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.

3 a § 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.

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.

8 § 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.

Utlänningar som inte vistas på förläggning har rätt till bistånd även under en månad från den dag de har beviljats uppehållstillstånd.

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

11 § Rätten till bistånd upphör

1. när uppehållstillstånd ges utom i fall som avses i 1 § första stycket 2 samt 8 § andra och tredje stycket, eller
2. när utlänningen lämnar landet.

För en vuxen utlänning som inte bor tillsammans med ett eget barn under 18 år eller ett barn under 18 år för vilket han eller hon får anses ha trätt i föräldrarnas ställe upphör rätten till bistånd, om det inte är uppenbart oskäligt, också

1. när utlänningens tidsfrist för frivillig avresa enligt 8 kap. 21 § första stycket utlänningslagen (2005:716) löper ut, eller
2. när beslutet om avvisning eller utvisning får laga kraft, om beslutet inte innehåller någon tidsfrist för frivillig avresa.

Rätten till bistånd upphör dock inte när den tidsfrist som anges i andra stycket 1 löper ut om beslutet om avvisning eller utvisning då inte får verkställas till följd av att Migrationsverket eller en domstol har beslutat om inhibition eller har beviljat ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen. Rätten till bistånd upphör då, om det inte är uppenbart oskäligt, i stället en vecka efter det att beslutet om avvisning eller utvisning på nytt blir verkställbart.

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

22 § Migrationsverkets eller socialnämndens beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Migrationsverkets beslut om anvisning av ensamkommande barn får dock inte överklagas.

Migrationsverkets beslut får överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets utlänningen vistades när beslutet fattades.

Beslut i fråga om bistånd enligt denna lag gäller omedelbart.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Utlänningslag (2005:716)

5 kap. Uppehållstillstånd

1 § Flyktingar, alternativt skyddsbehövande och övriga skyddsbehövande som befinner sig i Sverige har rätt till uppehållstillstånd.

Uppehållstillstånd får dock vägras en flykting om han eller hon

1. genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige, eller
2. har bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta verksamheten här.

Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt första stycket ska vara permanent eller gälla i minst tre år. Om ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas en utlänning som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt första stycket, ska det nya tillståndet gälla i minst två år. Första och andra meningarna gäller dock inte om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Giltighetstiden får dock inte vara kortare än ett år.

Av 4 § lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige framgår att första stycket inte gäller för övriga skyddsbehövande under perioden 20 juli 2016–19 juli 2021. Av 5 § den lagen framgår att under samma period gäller inte tredje stycket för flyktingar och alternativt skyddsbehövande.

2 § Uppehållstillstånd ska ges till en utlänning som tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning).

4 § Om ett internationellt organ, som har behörighet att pröva klagomål från enskilda, funnit att ett beslut om avvisning eller utvisning i ett enskilt ärende strider mot ett svenskt konventionsåtagande, ska uppehållstillstånd ges till den som omfattas av beslutet, såvida inte synnerliga skäl talar mot att uppehållstillstånd ges.

6 § Om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund, får tillstånd beviljas en utlänning om det vid en samlad bedömning av utlänningens situation finns sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Vid bedömningen ska utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet särskilt beaktas.

För barn får uppehållstillstånd enligt första stycket beviljas om omständigheterna är särskilt ömmande.

Under perioden 20 juli 2016–19 juli 2021 gäller de avvikelser från första och andra styckena som framgår av 11 och 12 §§ lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.

12 kap. Verkställighet av beslut om avvisning och utvisning

18 § Om det i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft kommer fram nya omständigheter som innebär att

1. det finns ett hinder mot verkställighet enligt 1, 2 eller 3 §,
2. det finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningen, eller
3. det finns medicinska hinder eller någon annan särskild anledning att beslutet inte bör verkställas,

får Migrationsverket, om hindret är bestående, bevilja permanent uppehållstillstånd.

Finns det endast ett tillfälligt hinder mot verkställighet, får verket bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Barn får beviljas permanent eller tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt första stycket 3 även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer.

Vid bedömningen enligt första stycket 3 av om det finns någon annan särskild anledning att ett beslut inte bör verkställas ska konsekvenserna för ett barn av att skiljas från sin förälder särskilt beaktas, om det står klart att uppehållstillstånd på grund av stark anknytning enligt 5 kap. 3 § första stycket 1–4 eller 5 kap. 3 a § första stycket 1–4 eller andra stycket skulle ha beviljats om prövningen gjorts före inresan i Sverige.

Migrationsverket får också besluta om inhibition.

Av 15 § lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige framgår att uppehållstillstånd som beviljas enligt första stycket ska tidsbegränsas under perioden 20 juli 2016 – 19 juli 2019.

21 kap. Tillfälligt skydd

1 § I detta kapitel finns bestämmelser om 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.

22 kap. Tribunalvittnen

1 § I detta kapitel finns bestämmelser om skydd för personer som vittnat eller kommer att vittna i förhandlingar inför en internationell domstol eller tribunal, med vilken Sverige har ingått avtal om sådant skydd, samt för deras nära anhöriga.

Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning genom anvisning till en kommun.

2 § Lagen gäller en nyanländ som har beviljats ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring, om det har beviljats enligt

1. 5 kap. 1, 2, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716),
2. 12 kap. 18 § utlänningslagen, eller
3. 21 eller 22 kap. utlänningslagen.

3 § Lagen gäller även en nyanländ som har

1. beviljats ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av någon av bestämmelserna i 2 §, och
2. ansökt om uppehållstillstånd inom sex år från det att den person som den nyanlände har anknytning till först togs emot i en kommun.

Första stycket gäller inte om den person som den nyanlände har anknytning till var svensk medborgare vid tidpunkten för den nyanländes ansökan om uppehållstillstånd.

4 § Lagen gäller dock inte barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige var 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 (ensamkommande barn), om inte barnet har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716).

5 § En kommun är skyldig att efter anvisning ta emot en nyanländ för bosättning i kommunen.

Socialtjänstlag (2001:453)

2 kap. Kommunens ansvar

1 § Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän.

Bestämmelser om ansvarsfördelningen mellan kommuner i fråga om stöd och hjälp enligt denna lag finns i 2 a kap.

I fråga om den som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. finns det särskilda bestämmelser om bistånd och placering av barn i den lagen.

2 a kap. Om ansvarsfördelningen mellan kommuner i fråga om stöd och hjälp enligt denna lag

1 § Den kommun där den enskilde vistas ansvarar för stöd och hjälp enligt 2 kap. 1 §, om inte annat följer av 3–5 §§.

4 kap. Rätten till bistånd

1 § Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt.

Den som inte kan försörja sig men som kan arbeta har rätt till försörjningsstöd enligt första stycket om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande. Om det finns godtagbara skäl har den enskilde rätt till försörjningsstöd även om han eller hon inte står till arbetsmarknadens förfogande.

Vid prövningen av behovet av bistånd för livsföringen i övrigt får hänsyn inte tas till den enskildes ekonomiska förhållanden om rätten att ta ut avgifter för biståndet regleras i 8 kap.

Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.

Rättspraxis

Kammarrätten i Jönköping har i dom den 18 juni 2019 i mål nr 3270-18 uttalat bl.a. följande.

A.A. har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för en viss period med stöd av 5 kap. 11 § utlänningslagen. Han vistades vid tidpunkten för Migrationsverkets beslut om bistånd enligt LMA på en av Migrationsverkets förläggningar.

Huvudregeln är att bistånd den till som har uppehållstillstånd ges med stöd av socialtjänstlagen.

I 8 § andra stycket LMA finns en bestämmelse som innebär ett undantag från denna princip. I bestämmelsen anges att utlänningar som vistas på förläggning har rätt till bistånd enligt LMA även efter det att de har beviljats uppehållstillstånd, om de inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun.

Bestämmelser om anvisning finns i bosättningslagen. Av 2 § bosättningslagen framgår motsatsvis att en utlänning som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § utlänningslagen inte omfattas av bosättningslagens personkrets.

Bestämmelsen i 8 § andra stycket LMA är som framgått en undantagsbestämmelse och den bör tolkas restriktivt. Enligt kammarrättens uppfattning förutsätter en tillämpning av bestämmelsen att utlänningen faktiskt skulle kunna bli föremål för anvisning till en kommun (se Kammarrätten i Jönköpings dom den 22 oktober 2018 i mål nr 2829-17, jfr dock samma domstols dom den 8 maj 2018 i mål nr 2517-17 och Kammarrätten i Göteborgs dom den 11 april 2018 i mål nr 1497-18).

A.A. tillhör en kategori utlänningar som inte kan anvisas till en kommun och har därför inte rätt till bistånd enligt LMA.

Migrationsverket har således haft fog för sin bedömning att A.A.:s rätt till bistånd enligt LMA har upphört.