

Regeringskansliet  
Justitiedepartementet  
103 33 Stockholm

## Hemställan om tillägg i förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl. (FMA) gällande initialt biståndsansvar för massflyktingar från Ukraina

### Sammanfattning

Migrationsverket föreslår att det i FMA införs en bestämmelse med innebörden att utlännningar som enligt rådets genomförandebeslut<sup>1</sup> omfattas av massflyktsdirektivet<sup>2</sup> får erbjudas bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) redan från den tidpunkt då de ansöker om uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 21 kap. utlänningslagen (2005:716).

### Tillämpliga bestämmelser

I artikel 1 massflyktsdirektivet anges att syftet med direktivet är att fastställa miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer från tredjeland vilka inte kan återvända till sitt ursprungsland och att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta.

Av artikel 2 a) massflyktsdirektivet framgår att med tillfälligt skydd avses ett förfarande av undantagskaraktär som, vid massiv tillströmning eller vid omedelbart förestående massiv tillströmning av fördrivna personer från tredjeland vilka inte kan återvända till sitt ursprungsland, ger ett omedelbart och tillfälligt skydd för dessa personer, särskilt om det även finns risk för att tillströmningen inte kan hanteras av asylsystemet utan negativa följder för detta systems funktion, i berörda personers och i övriga skyddssökandes intresse.

<sup>1</sup> Rådets genomförandebeslut (EU) 2022/382 av den 4 mars 2022 om fastställande av att det föreligger massiv tillströmning av fördrivna personer från Ukraina i den mening som avses i artikel 5 i direktiv 2001/55/EG, med följden att tillfälligt skydd införs.

<sup>2</sup> 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.

I artikel 13.1 massflyktsdirektivet anges att medlemsstaterna ska se till att personer som åtnjuter tillfälligt skydd får lämplig inkvartering eller, om så krävs, medel till att skaffa sig bostad.

I artikel 13.2 massflyktsdirektivet anges bl.a. att medlemsstaterna ska se till att personer som åtnjuter tillfälligt skydd får sina behov tillgodosedda när det gäller social välfärd och uppehälle, om de saknar tillräckliga medel, samt sjukvård.

I artikel 28.1 massflyktsdirektivet anges följande. Medlemsstaterna får undanta en person från tillfälligt skydd

- a) om det finns allvarliga skäl att anta att
  - i) han/hon har begått ett brott mot freden, en krigsförbrytelse eller ett brott mot mänskligheten, såsom dessa definieras i de internationella instrument som har upprättats för att beivra sådana brott,
  - ii) han/hon har begått ett allvarligt icke-politiskt brott utanför den mottagande medlemsstaten före ankomsten till den medlemsstaten där han/hon åtnjuter tillfälligt skydd; allvaret i den förföljelse som befaras ska bedömas i förhållande till arten av det brott som den berörda personen är misstänkt för; särskilt grymma handlingar, även om de begåtts i förment politiskt syfte, får betecknas som allvarliga icke-politiska brott; detta gäller såväl för gärningsmännen som för anstiftarna av brottet,
  - iii) han/hon har gjort sig skyldig till handlingar som står i strid med Förenta nationernas syften och principer,
- b) om det föreligger skälig anledning att betrakta honom/henne som en fara för den mottagande medlemsstatens säkerhet eller om han/hon utgör en samhällsfara för den medlemsstaten på grund av att han/hon genom beslut som vunnit laga kraft har dömts för ett grovt brott.

I 21 kap. 2 § första stycket utlänningslagen anges följande. En utlännings som omfattas av ett beslut om tillfälligt skydd enligt direktiv 2001/55/EG och som i enlighet med direktivet överförs till eller tas emot i Sverige ska ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, *uppehållstillstånd med tillfälligt skydd*.

I andra stycket samma bestämmelse anges följande. Uppehållstillstånd med tillfälligt skydd får vägras utlänningsen endast om det föreligger sådana omständigheter som innebär att en utlännings är utesluten från att vara flykting enligt 4 kap. 2 b § eller att en flykting får vägras uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 §.

I 21 kap. 4 § första stycket utlänningslagen anges att om ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd har getts till en person, får ett sådant tillstånd också ges till den som är gift eller sambo med den person som beviljats tillstånd samt till en utlännings som är ogift och som är barn antingen till den som beviljats tillstånd eller till den person som den som beviljats tillstånd är gift eller sambo med.

Av andra stycket samma bestämmelse framgår att annan nära anhörig till den som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd under vissa förutsättningar får beviljas uppehållstillstånd med tillfälligt skydd trots att den person som först beviljats tillstånd varken är bosatt i Sverige eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här.

I tredje stycket samma bestämmelse anges att uppehållstillstånd enligt denna paragraf får vägras en utlänning endast om det finns synnerliga skäl med hänsyn till rikets säkerhet eller på grund av utlänningens brottslighet.

I 21 kap. 5 § första stycket utlänningslagen anges följande. Att en utlänning har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd hindrar inte att en ansökan om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § prövas. Det samma gäller för ansökan om flyktingstatusförklaring enligt 4 kap. 3 § och en ansökan om resedokument enligt 4 kap. 4 §.

I andra stycket samma bestämmelse anges följande. Prövningen av en ansökan enligt första stycket 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.

I 1 § första stycket LMA anges att i lagen 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 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.

I andra stycket samma bestämmelse anges följande. 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.

I 3 § första stycket LMA anges att utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 av Migrationsverket ska erbjudas plats på en förläggning.

I andra stycket samma bestämmelse anges följande. 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.

I 3 a § tredje stycket LMA anges följande. 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.

I 13 § LMA anges att bistånd enligt denna lag lämnas i form av logi, bostadsersättning, dagersättning och särskilt bidrag.

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

### **Migrationsverkets överväganden**

Genomförandebeslutet den 4 mars 2022 innebär att Migrationsverket ska börja bevilja uppehållstillstånd för personer som har rätt till tillfälligt skydd enligt 21 kap. utlänningslagen.

Regelverket är således utformat på så sätt att när rådet fattar beslut om att massflyktsdirektivet ska aktiveras ska ansökningar om internationellt skydd från personer som ingår i de kategorier som omfattas av beslutet prövas inom ramen för tillfälligt skydd i 21 kap. utlänningslagen (se Migrationsverkets rättsliga ställningstagande den 9 mars 2022 angående tillfälligt skydd, asyl och frågan om verkställighet för personer från Ukraina, RS/004/2022).

Detta innebär enligt bestämmelserna i 21 kap. 2 § utlänningslagen att en person som omfattas av ett beslut om tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet, och som i enlighet med direktivet överförs till eller tas emot i Sverige, ska ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Uppehållstillstånd med tillfälligt skydd får vägras endast om det föreligger sådana omständigheter som innebär att en utlänning är utesluten från att vara flykting eller att en flykting får vägras uppehållstillstånd. Även vissa anhöriga har rätt till uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Uppehållstillstånd får då vägras endast om det finns synnerliga skäl med hänsyn till rikets säkerhet eller på grund av utlänningens brottslighet. Detta framgår av 21 kap. 2 och 4 §§ utlänningslagen.

Utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 21 kap. utlänningslagen omfattas av LMA, under förutsättning att de inte folkbokförs i Sverige (1 § första stycket 2). Av 4 § andra stycket folkbokföringslagen (1991:481) framgår att utlänningar som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd som huvudregel inte ska folkbokföras om tillståndstiden är kortare än tre år. Dessa utlänningar har således rätt att få bistånd med bl.a. logi och dagersättning från Migrationsverket under hela tillståndstiden. Ensamkommande barn ska dock anvisas till en kommun som ska ordna boende på samma sätt som för asylsökande (3 § andra stycket LMA). På samma sätt som asylsökande kommer utlänningar som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd inte att få motsvarande bistånd enligt socialtjänstlagen. De har inte heller rätt till bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner (5 kap. 3 § första stycket socialförsäkringsbalken).

Utlänningar som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd har rätt till hälso- och sjukvård, tandvård och läkemedel på samma villkor som asylsökande. Det framgår av 4 § första stycket 2 lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

För utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 21 kap. utlänningslagen har vistelsekommunen en skyldighet att tillfälligt svara för mottagandet under en övergångstid till dess att Migrationsverket tar över ansvaret (3 a § tredje stycket LMA). Denna bestämmelse har införts med beaktande av att Migrationsverket bör vara huvudman för mottagandet av utlänningar i en massflyktsituation men att verkets förmåga att klara det första mottagandet under vissa omständigheter kan vara otillräcklig. I förarbetena uttalas bl.a. att Migrationsverket ska ersätta en kommun som i en sådan situation lämnat bistånd åt en enskild enligt LMA. Därutöver ska en kommun kunna erhålla statlig ersättning för andra kostnader som kommunen åsamkats och som normalt åvilar Migrationsverket (se prop. 2001/02:185 s. 104).

Till skillnad från vad som gäller för asylsökande är det tidpunkten för beviljande av uppehållstillstånd med tillfälligt skydd som avgör när utlänningen börjar omfattas av LMA. Såväl den enskildes rätt till bistånd enligt 1 § första stycket 2 LMA som kommunens rätt till statlig ersättning förutsätter således att uppehållstillstånd enligt 21 kap. utlänningslagen har beviljats. Det finns ingen reglering som gäller för den tid då en ansökan om sådant uppehållstillstånd prövas.

Migrationsverkets ordning för handläggning av ansökningar om uppehållstillstånd enligt 21 kap. utlänningslagen innebär att det kommer att dröja minst två dygn innan ett sådant uppehållstillstånd kan beviljas. Denna fördröjning är nödvändig för att verket ska kunna tillämpa utlänningslagens bestämmelser om hänsyn till rikets säkerhet och beaktande av eventuell allvarlig brottslighet som utlänningen kan ha gjort sig skyldig till. Dessa bestämmelser har stöd i massflyktsdirektivet. Om många sökande anländer på kort tid kan det av praktiska skäl förväntas bli upp till en veckas dröjsmål innan beslut om beviljande av uppehållstillstånd med tillfälligt skydd kan fattas.

Under denna tid omfattas utlänningen inte av LMA och saknar därmed rätt till bistånd från Migrationsverket. Kommunen har inte heller något ansvar enligt LMA under tiden en ansökan om uppehållstillstånd enligt 21 kap. utlänningslagen prövas. Det finns inte någon rättslig grund för att lämna statlig ersättning till en kommun för kostnader relaterade till utlänningar som *ansöker* om uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 21 kap. utlänningslagen. Principiellt sett torde socialtjänstlagens bestämmelse om vistelsekommunens yttersta ansvar gälla (2 kap. 1 § första stycket) gälla även sådana utlänningar. Särskilt med beaktande av att ukrainska medborgare i stor utsträckning är undantagna från kravet på att inneha visering när de passerar medlemsstaternas yttre gränser för vistelser som inte överstiger 90 dagar är det emellertid oklart vilken slags hjälp dessa kan ha rätt till från en kommun.

För att undvika att de enskilda som omfattas av rådets genomförandebeslut hamnar i en utsatt situation i väntan på Migrationsverkets beslut om uppehållstillstånd, att kommunerna belastas med ett initialt mottagandeansvar för vilket de inte är berättigade till statlig ersättning samt för att hålla isär ordningen med tillfälligt skydd från det ordinarie asylsystemet skulle frågan om biståndsansvar under ansökningstiden behöva regleras.

Migrationsverket inser att en ändring i 1 § första stycket 2 LMA, vilket framstår som den mest adekvata åtgärden, kan vara svår att genomföra med den skyndsamhet som är önskvärd. Problemet torde dock kunna lösas tillfälligt med en bestämmelse i FMA som gör det möjligt för verket att lämna bistånd enligt LMA under den tid en ansökan om uppehållstillstånd enligt 21 kap. utlänningslagen prövas. En sådan bestämmelse skulle kunna utformas på följande sätt.

**2 e §** Under den tid en ansökan om uppehållstillstånd med tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. utlänningslagen (2005:716) prövas får Migrationsverket lämna bistånd enligt 13 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. till utlänningar som omfattas av rådets genomförandebeslut (EU) 2022/382 av den 4 mars 2022 om fastställande av att det föreligger massiv tillströmning av fördrivna personer från Ukraina i den mening som avses i artikel 5 i direktiv 2001/55/EG, med följden att tillfälligt skydd införs.

Beslut i detta ärende har fattats av undertecknad generaldirektör efter föredragning av verksjuristen Fredrik Stenhammar. I beredningen har även rättschefen Carl Bexelius deltagit.

Mikael Ribbenvik

### **Bilaga**

Rättsligt ställningstagande – Tillfälligt skydd, asyl och frågan om verkställighet för personer från Ukraina (RS/004/2022)