

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Hemställan om tillägg och ändringar i förordningen (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. avseende kostnader för massflyktingar från Ukraina

Sammanfattning

Migrationsverket föreslår att det i 8 och 15 §§ förordningen (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. införs bestämmelser med innebörden att Migrationsverket kan bevilja statlig ersättning till kommuner för utlännningar som enligt rådets genomförandebeslut¹ omfattas av massflyktsdirektivet² som beviljats uppehållstillstånd och därefter enligt 3 § lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) anvisats till kommuner som ensamkommande barn samt för barn som kommit till Sverige med sina familjer och omfattas av samma direktiv, men därefter omhändertagits av socialtjänsten i annat hem än barnets eget.

Migrationsverket föreslår även att lydelsen i 18 § asylersättningsförordningen ändras till ”lämnats” enligt 3 a § andra eller tredje stycket LMA och lydelsen ”betalat ut” tas bort.

Migrationsverket föreslår att förordningsändringarna ska gälla retroaktivt från den 4 mars 2022 då direktivet aktiverades.

Tillämpliga bestämmelser

Artikel 2 i Rådets genomförandebeslut (EU) 2022/382 reglerar att de personer som omfattas av massflyktsbestämmelserna är personer, som är fördrivna från och med den 24 februari 2022 till följd av de ryska väpnade styrkornas militära invasion den dagen.

¹ 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 följderna att tillfälligt skydd införs.

² 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.

Artikel 2.3 anger att i enlighet med artikel 7 i direktiv 2001/55/EG får medlemsstaterna också tillämpa detta beslut för andra personer, inbegripet statslösa personer och medborgare från andra tredjeländer än Ukraina, som var lagligen bosatta i Ukraina och som inte kan återvända till sitt ursprungsland eller sin ursprungsregion på trygga och varaktiga villkor.

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 tredje land 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 tredje land 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 skyddsökandes intresse.

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 21 kap. 2 § första stycket utlänningslagen anges följande. En utlänning 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 1 § första stycket 2 LMA anges att i lagen ges bestämmelser om sysselsättning för och bistånd till utlänningar som 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.

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 LMA 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 LMA. 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 LMA om de vistas i kommunen och om biståndet behövs till dess att Migrationsverket tar över ansvaret för att bistånd lämnas.

Enligt 23 § LMA har en kommun som har lämnat bistånd enligt LMA rätt till ersättning från staten för biståndet.

Bestämmelserna i 3 a § LMA är från tiden innan bestämmelser infördes i LMA om anvisning till kommun av ensamkommande barn för boende (se prop. 2001/02:185 s. 47 – 48 samt prop. 2005/06:46 s. 5, 46-50 och 56-57).

Av förarbetena framgår vidare att en kommun inledningsvis ska svara för att den enskilde får det stöd som bedöms skäligt till dess att Migrationsverket tar över ansvaret. Migrationsverket ska i en sådan situation ersätta en kommun som lämnat bistånd enligt LMA (prop. 2001/02:185 s. 103).

Av förarbetena (prop. 2001/02:185 s. 104) framgår även följande. Migrationsverkets förmåga att klara det första mottagandet i en massflyktssituation kan dock under vissa omständigheter vara otillräcklig. Det kan exempelvis vara fråga om ett mycket stort antal utlänningar som under en kort tid kommer till Sverige eller anländer till orter där Migrationsverkets resurser är begränsade. Det kan även vara fråga om bristande transportresurser till Migrationsverkets anläggningar varvid de fördrivna personerna under en begränsad tid får stanna kvar i den kommun som de först anlände till. I situationer där Migrationsverkets förmåga bedöms vara otillräcklig bör kommunen därför inledningsvis svara för att den enskilde utlänningen erhåller det stöd som bedöms skäligt i avvaktan på att Migrationsverket så snart som möjligt tar över ansvaret för mottagandet. En bestämmelse med detta innehåll skall därför föras in i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Migrationsverket skall ersätta en kommun som i en sådan situation lämnat bistånd åt en enskild enligt den lagen. Därutöver skall en kommun kunna erhålla statlig ersättning för andra kostnader som kommunen åsamkats och som normalt åvilar Migrationsverket.

Enligt 29 kap. 2 § andra stycket skollagen (2010:800) anses även den som inte är folkbokförd här men som omfattas av 1 § första stycket eller 1 a § första stycket LMA. Skolplikt gäller inte heller barn som avses i 29 kap. 2 § andra stycket, men dessa barn har dock samma rätt till utbildning som skolpliktiga barn, se 7 kap. 2 § tredje stycket skollagen. Av 29 kap. 3 § första stycket skollagen framgår att de personerna har rätt till utbildning i gymnasieskola och gymnasiesärskola endast om de har påbörjat

utbildningen innan de fyllt 18 år. De har inte rätt till utbildning i kommunal vuxenutbildning.

Enligt 29 kap. 6 § första stycket skollagen avses en persons hemkommun avses i skollagen den kommun som personen är folkbokförd i. Av 29 kap. 6 § skollagen framgår att för den som är bosatt i landet utan att vara folkbokförd här avses med hemkommun den kommun som han eller hon stadigvarande vistas i eller, om han eller hon saknar stadigvarande vistelseort, den kommun som han eller hon för tillfället uppehåller sig i.

Enligt 3 § asylersättningsförordningen har en kommun eller en region rätt till ersättning för kostnader för utbildning för barn som avses i 1 § första stycket samt 8 § andra och tredje styckena LMA. Enligt 3 § andra stycket asylersättningsförordningen får ersättning 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 ska anses som bosatta här vid tillämpningen av nämnda lag och därför har rätt till utbildning enligt skollagen. Av 3 § tredje stycket asylersättningsförordningen finns inte rätt till ersättning för barn som bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd utom i fall då vårdnadshavaren omfattas av 8 § andra och tredje styckena lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Enligt 3 a § asylersättningsförordningen har en kommun eller en region, i mån av tillgång på medel, rätt till ersättning för kostnader för utbildning på ett nationellt program i gymnasieskolan som de erbjuder en person som omfattas av 1 § första stycket 1 LMA om personen påbörjat ett introduktionsprogram innan han eller hon fyllt 18 år, och därefter påbörjar det nationella programmet efter att han eller hon fyllt 18 år, dock senast under det första kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 20 år. Ersättning får betalas ut fram till dess att rätten till bistånd har upphört enligt LMA.

Enligt 4 § första stycket asylersättningsförordningen betalas schablonersättning enligt 3 eller 3 a § ut med 65 300 kronor per år för ett barn i förskola enligt 8 kap. 4 § skollagen, 53 400 kronor per år för en elev i förskoleklass, 104 800 kronor per år för en elev i grundskola, grundsärskola, specialskola eller sameskola, och 119 100 kronor per år för en elev i gymnasieskola eller gymnasiesärskola. För ett barn i förskola eller en elev som inte genomgår en utbildning under ett helt år betalas ersättning ut med ett belopp som för varje påbörjad fyraveckorsperiod uppgår till en tiondel av det belopp som anges i första stycket, se 4 § andra stycket asylersättningsförordningen.

Utöver den schablonersättning som ska betalas ut enligt 4 § asylersättningsförordningen får, efter särskild prövning, ersättning betalas ut till en kommun eller en region för extra kostnader för ett barn i förskola eller för en elev med behov av särskilt stöd och för andra extraordinära kostnader för sådan utbildning, se 5 § asylersättningsförordningen. Enligt 6 asylersättningsförordningen ska det som sägs i 4 och 5 §§ asylersättningsförordningen även tillämpas när en fristående förskola eller skola har tagit emot sådana barn i förskola eller sådana elever som avses i 3 §, om

förskolan eller skolan har rätt till bidrag enligt 8 kap. 21 §, 9 kap. 19 §, 10 kap. 37 §, 11 kap. 36 §, 16 kap. 52 §, 17 kap. 31 § eller 19 kap. 45 § skollagen. Den ersättning som ska betalas ut till kommunen ska motsvara det bidrag som kommunen ska betala ut till den fristående förskolan eller skolan.

Av 7 § asylersättningsförordningen framgår följande. En kommun har rätt till en årlig ersättning för beredskap och kapacitet för mottagande av ensamkommande barn som Migrationsverket ska anvisa till kommunen enligt 3 § andra stycket LMA i form av en schablonersättning med en fast och en rörlig del. Den fasta delen av schablonersättningen som ska betalas ut är 500 000 kronor per kommun. Den rörliga delen av schablonersättningen ska betalas ut för det antal barn som kommunen beräknas ta emot under innevarande kalenderår. Antalet barn ska beräknas på kommunens fastställda andel och det uppskattade nationella behovet under året som framgår av den prognos som fastställs av Migrationsverket i februari varje år. Ersättningen är 9 450 kronor per barn.

Enligt 8 § asylersättningsförordningen har en kommun rätt till ersättning för kostnader för mottagande av ensamkommande barn som Migrationsverket har anvisat till en kommun enligt 3 § andra stycket LMA. Ersättningen betalas ut under den tid som barnets ansökan om uppehållstillstånd prövas från och med det datum som anges i beslutet om anvisning. Om en ansökan om uppehållstillstånd avslås, betalas ersättning ut fram till dess att rätten till bistånd har upphört enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Ersättning betalas ut som längst fram till dess att barnet fyller 18 år, om inte annat följer av 10 §. Schablonersättning ska betalas ut med 1 350 kronor per barn och dygn, förutsatt att boendet anordnas utanför Migrationsverkets anläggningsboende.

Enligt 9 § asylersättningsförordningen har en kommun utöver schablonersättningen enligt 8 § rätt till ersättning för kostnader för vård som ges till barn under 18 år med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Ersättning ska även betalas ut för kostnader för vård när det finns ett vårdbehov på grund av sådana förhållanden som avses i 2 eller 3 § samma lag men vården ges med stöd av socialtjänstlagen. Ersättning ska betalas ut för kommunens faktiska kostnad per barn och dygn för den del av kostnaden som överstiger beloppet för schablonersättningen.

Enligt 10 § asylersättningsförordningen framgår att för personer som avses i 8 och 9 §§ och som har fyllt 18 men inte 21 år ska ersättning betalas ut för kostnader för vård som ges med stöd av LVU. Ersättning ska även betalas ut för kostnader för vård när det finns ett vårdbehov på grund av sådana förhållanden som avses i 3 § samma lag men vården ges med stöd av socialtjänstlagen. Rätten till ersättning förutsätter att vården har påbörjats innan barnet har fyllt 18 år. Ersättning ska betalas ut för kommunens faktiska kostnad per person och dygn.

Av 11 § framgår att en kommun som är ankomstkommun för ett ensamkommande barn har rätt till ersättning för kostnader för tillfälligt

boende (ankomstboende). Schablonersättning ska betalas ut med 3 000 kronor per barn och dygn i väntan på att Migrationsverket fattar beslut om att anvisa en kommun som ska ordna boende för barnet. Ersättning ska betalas ut fram till det datum som anges i anvisningsbeslutet.

Av 12 § asylersättningsförordningen framgår att utöver det som anges i 7–11 §§ har en kommun rätt till ersättning i form av en schablonersättning som avser kostnader för en utredning enligt 11 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen, god man, resor, tolk och andra relaterade kostnader för mottagandet av de barn som Migrationsverket har anvisat till kommunen enligt 3 § andra stycket LMA. Schablonersättningen ska betalas ut med 52 000 kronor per barn som omfattas av Migrationsverkets anvisningsbeslut. Ersättningen ska endast betalas ut vid ett tillfälle per barn och kommun.

Enligt 13 § asylersättningsförordningen får Migrationsverket, utöver ersättning enligt 3–10 och 12 §§ betala ut ersättning till en kommun som har haft betydande extraordinära kostnader för ensamkommande barn som Migrationsverket har anvisat till kommunen enligt 3 § andra stycket LMA.

Av 15 § asylersättningsförordningen framgår att för andra barn än sådana som avses i 7 § har en kommun rätt till ersättning för kostnader för vård i ett annat hem än barnets eget, om barnet omfattas av 1 § första stycket LMA och vården ges med stöd av socialtjänstlagen eller LVU. Ersättning betalas ut under den tid som barnets ansökan om uppehållstillstånd prövas. Om en ansökan om uppehållstillstånd avslås, betalas ersättning ut fram till dess att rätten till bistånd har upphört enligt LMA. Rätten till ersättning gäller till dess att barnet fyller 18 år. Om vården har påbörjats före 18 års ålder gäller dock rätten till ersättning till dess att personen fyller 21 år. Rätten till ersättning efter 18 års ålder är begränsad till sådan vård som ges med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga eller vård när det finns ett vårdbehov på grund av sådana förhållanden som avses i 3 § samma lag men vården ges med stöd av socialtjänstlagen. Ersättning ska betalas ut för kommunens faktiska kostnad per barn och dygn.

Enligt 18 § asylersättningsförordningen har en kommun rätt till ersättning för det bistånd som den har betalat ut enligt 3 a § andra eller tredje stycket LMA.

Behovet av förordningstillägg

Utifrån lydelserna i 8 och 15 §§ asylersättningsförordningen är huvudregeln att ”ersättning betalas ut under tid som barnets ansökan om uppehållstillstånd prövas”. Migrationsverket konstaterar att det saknas stöd för att betala ut statlig ersättning för sådana kostnader som avser barn och unga som fått uppehållstillstånd som massflyktingar.

Reglerna om ersättning för vård i 8–10 och 13 §§ asylersättningsförordningen bedöms av Migrationsverket endast vara anpassade för asylsökande ensamkommande barn och unga. För att ersättning ska kunna utbetalas för ensamkommande barn som fått uppehållstillstånd som

massflyktingar och därefter anvisats enligt LMA krävs en ändring i 8 § asylersättningsförordningen.

Av huvudregeln i 8 § asylersättningsförordningen framgår att ersättning endast kan utbetalas så länge ansökan om uppehållstillstånd är föremål för prövning, och inte efter det att uppehållstillstånd beviljats. Undantaget är när ansökan om uppehållstillstånd avslås då rätt till statlig ersättning även kan utbetalas fram till rätten till bistånd upphör. De ensamkommande barn som beviljats uppehållstillstånd enligt 21 kap. utlänningslagen kommer redan att ha beviljats uppehållstillstånd vid tidpunkten när de anvisas enligt 3 § andra stycket LMA. Det saknas därmed stöd för att bevilja statlig ersättning för kostnader i anvisningskommun efter uppehållstillstånd enligt 8–10 och 13 §§ asylersättningsförordningen.

På samma sätt är bestämmelserna om ersättning enligt 15 § asylersättningsförordningen endast anpassade för asylsökande barn i familj som vårdas i annat hem än barnets eget, och inte för omhändertagna barn som är massflyktingar. Av huvudregeln i 15 § asylersättningsförordningen framgår att ersättning endast kan utbetalas så länge ansökan om uppehållstillstånd är föremål för prövning, och inte efter det att uppehållstillstånd beviljats. Det krävs enligt Migrationsverkets bedömning en förordningsändring för att bevilja ersättning för kostnader som avser massflyktingar som omhändertagits av socialtjänsten för vård i annat hem än barnet eget.

Dock bedömer Migrationsverket att schablonersättning enligt 11 § asylersättningsförordningen kan beviljas för massflyktingar som är ensamkommande barn med 3 000 kronor per barn och dygn i väntan på att verket fattar beslut om att anvisa en kommun som ska ordna boende för barnet, utifrån den nuvarande lydelsen i bestämmelsen. Om regeringen gör en annan bedömning föreslås även att justering av denna bestämmelse görs.

Enligt 18 § asylersättningsförordningen har en kommun rätt till ersättning för det bistånd som den har ”betalat ut” enligt 3 a § andra eller tredje stycket LMA. Migrationsverket anser att det behövs en förordningsändring för att kostnader för logi och annat bistånd som beviljats enligt LMA ska kunna ersättas när biståndet inte utbetalats direkt till den enskilde. Om kommunen initialt erbjuder logi/boende inom ramen för 3 a § tredje stycket LMA, behöver denna bestämmelse korrigeras genom att ”betalats ut” ändras till lydelsen ”lämnats” på motsvarande sätt som framgår av 17 § asylersättningsförordningen så ersättning även kan ges enligt 18 § asylersättningsförordningen för bistånd enligt LMA som inte direkt utbetalas till den enskilde. En sådan föreslagen lydelse överensstämmer även med lydelsen i 23 § LMA.

Migrationsverket bedömer att ersättning kan utbetalas för utbildningskostnader för barn i förskola och skola enligt 3, 4–6 §§ asylersättningsförordningen eftersom bestämmelsen 3 § andra stycket asylersättningsförordningen hänvisar 29 kap. 2 § andra stycket skollagen. Bestämmelsen i skollagen hänvisar till 1 § första stycket LMA vilket även omfattar massflyktingar. Om regeringen gör en annan bedömning bör även justering

av denna bestämmelse göras. Ersättning enligt 3 a § asylersättningsförordningen avser endast elever som är asylsökande.

Migrationsverket föreslår att författningstilläggen och författningsändringar enligt ovan lämpligen förs in i asylersättningsförordningen.

Migrationsverket föreslår även att förordningsändringarna ska gälla retroaktivt från den tidpunkt då direktivet aktiverades.

Se även Migrationsverkets hemställan om tillägg i förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl. (FMA) gällande initialt biståndsansvar för massflyktingar från Ukraina, diarienummer 1.1.2-2022-4420.

Beslut i detta ärende har fattats av undertecknad generaldirektör efter fördragning av verksjuristen Anita Falkenhall. I beredningen har även rättschefen Carl Bexelius deltagit.

Mikael Ribbenvik