

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2016-12-14

Närvarande: F.d. justitierådet Lennart Hamberg samt justitieråden Anita Saldén Enérus och Svante O. Johansson.

En handräckningsbestämmelse i lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Enligt en lagrådsremiss den 1 december 2016 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunnige Örjan Johansson.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Den 1 juni 2016 trädde ändringar av rätten till bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) i kraft. Ändringarna innebär att vuxna personer utan barn som har ett av- eller utvisningsbeslut som har fått laga kraft och där en eventuell tidsfrist för frivillig avresa har löpt ut inte längre har rätt till bistånd med stöd av lagen. Under beredningen framförde Migrationsverket att det fanns behov av en ordning för att säkerställa att personer som

inte längre har rätt till logi i anläggningsboenden lämnar sina platser vid boendet. Något sådant förslag behandlades dock inte i det lagstiftningsarbetet.

Inom Justitiedepartementet utarbetades därefter ett utkast till lagrådsremiss med förslag att Migrationsverket under vissa förutsättningar ska ha rätt att begära handräckning från Polismyndigheten för att säkerställa att den som inte längre har rätt till bistånd i form av logi lämnar sin plats vid ett anläggningsboende. Utkastet har remissbehandlats.

I remissen konstaterades att det finns ett behov av att kunna förmå den som inte har rätt till logi enligt LMA att lämna sin plats vid anläggningsboendet, och att behovet inte kan lösas på ett lämpligt sätt med befintliga regler. Allmänt kan sägas att det remitterade förslaget var kortfattat motiverat och flera relevanta frågor inte närmare hade belysts. Exempelvis behandlades inte frågan om de av Migrationsverket påtalade problemen skulle kunna lösas genom alternativa och mindre ingripande förfaranden.

Kronofogdemyndigheten anförde i sitt remissvar att det uppstår en obalans mellan de fall där Polismyndigheten får möjlighet att hjälpa Migrationsverket att avvisa asylsökanden från boendet och de fall där asylsökanden i och för sig inte flyttar självmant men det ändå saknas skäl att befara att beslutet inte kan verkställas utan polismans särskilda befogenheter att använda våld. Enligt Kronofogdemyndigheten kunde en alternativ lösning vara att myndigheten ges möjlighet att verkställa besluten direkt enligt reglerna i 16 kap. utsökningsbalken, vilket skulle förutsätta att det i LMA anges att verkställighet får ske enligt utsökningsbalkens regler. Kronofogdemyndigheten konstaterade också i sitt remissvar att det endast är i

undantagsfall myndigheten behöver stöd av polisman vid avhysningar.

I lagrådsremissen anförs, utan närmare motivering, att handräckning direkt av polisen skapar förutsättningar för ett ännu snabbare förfarande och att det finns ett antal frågor som skulle behöva övervägas om Kronofogdemyndighetens alternativ skulle genomföras. Det förslag som nu lämnas innebär därför att Polismyndigheten, under vissa förutsättningar, ska lämna den hjälp som behövs för att verkställa Migrationsverkets beslut enligt LMA om att en utlänning som inte längre har rätt till bistånd i form av logi ska lämna sin plats vid anläggningsboendet. I remissen konstateras att ett beslut att rätten till bistånd upphör gäller omedelbart, 22 § tredje stycket LMA. Polismyndighetens hjälp med verkställighet kan således påkallas i omedelbar anslutning till Migrationsverkets beslut.

Enligt Lagrådets mening är det otillfredsställande att inte alternativa möjligheter till den föreslagna ordningen analyserats. Genom ett utnyttjande av de förfaranden som normalt används vid avhysningsärenden skulle de regler som avser möjlighet till yttrande för den som ska avhysas, skäligt hänsynstagande till dennes situation och vissa tidsgränser för verkställigheten (jämför 16 kap. 2-3 §§ utsökningsbalken) kunna bli tillämpliga. Den i lagrådsremissen föreslagna ordningen med polishandräckning innehåller inga sådana möjligheter och regler. Den väcker därför frågor om rättssäkerhetssynpunkter blivit tillräckligt tillgodosedda.

Det är en grundläggande rättssäkerhetsgaranti att tvister ska kunna prövas av domstol. Domstolsprövningen måste vara så utformad att den inrymmer tillfredsställande rättssäkerhetsgarantier t.ex. i form av rättvis rättegång och rätten att få domstolsprövning. Bestämmelser

härom finns i 2 kap. 11 andra stycket regeringsformen och artikel 6 i Europakonventionen.

I remissen anges, som nämnts, att ett beslut om att rätten till bistånd upphör gäller omedelbart. Men det anges också att beslutet kan överklagas och att det är möjligt för överinstansen att inhibera beslutet enligt 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

När det finns ett beslut om att rätten till bistånd enligt LMA upphör, och beslutet inte är inhiberat, bör det enligt vad som anförs i remissen inte finnas något utrymme för någon ytterligare prövning av själva frågan om personen i fråga har rätt att bo kvar. Rättssäkerheten tillgodoses enligt vad som sägs i remissen på ett tillräckligt sätt genom de överklagandemöjligheter som finns och det krävs inga ytterligare möjligheter till överklagande för att Europakonventionens krav på effektiva rättsmedel ska anses uppfyllda.

Det anförda kan enligt Lagrådet ifrågasättas mot bakgrund av de rättssäkerhetsgarantier som uppställs i olika lagar.

Artikel 6 i Europakonventionen tillämpas i fråga om civila rättigheter. Vissa förfaranden faller därför utanför tillämpningsområdet. Det är fallet med sådana frågor som gäller viseringar, uppehållstillstånd och andra utlänningsrättsliga frågor. Det betyder bl.a. att artikeln inte är tillämplig på utvisnings- och utlämningsärenden (se *Maaouia v. France* [GC], no. 39652/98, ECHR 2000-X).

När det gäller rätten till sociala förmåner har Europadomstolens rättspraxis emellertid utvecklats så att artikel 6:1 numera anses generellt tillämplig på sociala förmåner. Detta gäller under förutsättning att det enligt nationella regler finns en rätt till sådana förmåner och det inte endast är fråga om ett rent skönsmässigt

beviljande av ekonomiska bidrag (Hans Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 5 uppl. 2015, s. 170).

I fallet *Salesi v. Italy*, 26 February 1993, Series A no. 257-E ansåg Europadomstolen rätten till socialhjälp utan varje anknytning till ett försäkringssystem vara en civil rättighet, eftersom det var fråga om en individuell lagreglerad rättighet av ekonomisk karaktär. På liknande sätt har Europadomstolen ansett att artikel 6 i Europakonventionen var tillämplig på en lagreglerad rätt till invalidpension (*Schuler-Zgraggen v. Switzerland*, 24 June 1993, Series A no. 263 och *Stamoulakatos v. Greece (no. 2)*, 26 November 1997, Reports of Judgments and Decisions 1997-VII). För svenskt vidkommande har Europadomstolen tillämpat artikel 6:1 i Europakonventionen på förfaranden om handikappersättning och arbetsskadeersättning (se bl.a. *Salomonsson v. Sweden*, no. 38978/97, 12 November 2002).

Som anføres i remissen grundar sig rätten till logi enligt LMA inte på något civilrättsligt rättsförhållande, utan på ett beslut om bistånd. Av detta följer att rätt till logi upphör när rätten till bistånd upphör. Att detta också skulle innebära att rättssäkerhetsgarantierna är uppfyllda förefaller emellertid inte följa av det sagda.

Det ska i detta sammanhang särskilt uppmärksammas att artikel 8 i Europakonventionen har tillämpats i vissa fall avseende flyktings boende. Så skedde i fråga om avhysning av en internflykting utan domstolsbeslut från en bostad som han hade innehaft i tio år. I det fallet ansågs artikel 8 i Europakonventionen ha kränkts (se *Saghinadze and Others v. Georgia*, no. 18768/05, 27 May 2010).

Som lagförslaget i remissen är utformat lär rätten att få saken prövad falla när ett beslut om att bistånd i form av logi ska upphöra verkställs innan beslutet har vunnit laga kraft. Att frågan om av- eller utvisning

avgjorts slutligt behöver emellertid inte nödvändigtvis medföra att överklagandemöjligheten är tillgodosedd för andra typer av beslut, även om dessa är kopplade till av- eller utvisningsfrågorna. Mot bakgrund av det anförda kan det som anförs i remissen beträffande rätten till domstolsprövning och effektiva rättsmedel ifrågasättas. Det anförda får betydelse för vilken ordning som ska anses vara den lämpligaste för verkställighet av ett beslut om att rätten till bistånd enligt LMA upphör.

Sammanfattningsvis anser Lagrådet att det lämnade förslaget om handräckning av Polismyndigheten när en utlänning ska lämna sitt boende kan ifrågasättas ur rättsäkerhetssynpunkt. Det är uppenbart att en ytterligare bedömning i detta avseende krävs. För att minska riskerna för olämpliga konsekvenser bör i lagstiftningsarbetet övervägas sådana alternativa förfaranden som tar sin utgångspunkt i normalt tillämpade procedurer när någon ska tvingas flytta från bostadslägenheter eller andra utrymmen.