



Kommunalt mottagande av ensamkommande barn

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet regeringens proposition 2012/13:162 Kommunalt mottagande av ensamkommande barn och två motioner som väckts med anledning av propositionen.

Regeringen föreslår en ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. så att Migrationsverket kan anvisa ett ensamkommande barn till en kommun som ska ordna boendet även om kommunen inte har träffat en överenskommelse med Migrationsverket om mottagande av ensamkommande barn. Förslaget innebär ingen förändring när det gäller ansvarsfördelningen mellan stat och kommun.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2014.

Utskottet tillstyrker regeringens förslag och avstyrker motionsyrkandena.

Utskottet föreslår att ärendet avgörs efter endast en bordläggning.

I betänkandet finns två reservationer (S och SD).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
Kommunalt mottagande av ensamkommande barn	5
Reservationer	11
1. Kommunalt mottagande av ensamkommande barn, punkt 1 (SD)	11
2. Stöd till kommuner vid mottagande, punkt 2 (S)	11
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	13
Propositionen	13
Följdmotionerna	13
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	14

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Kommunalt mottagande av ensamkommande barn

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.m. Därmed bifaller riksdagen proposition 2012/13:162 och avslår motion 2012/13:Sf16 av David Lång (SD).

Reservation 1 (SD)

2. Stöd till kommuner vid mottagande

Riksdagen avslår motion 2012/13:Sf15 av Tomas Eneroth m.fl. (S).

Reservation 2 (S)

Utskottet föreslår att ärendet avgörs efter endast en bordläggning.

Stockholm den 12 september 2013

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Gunnar Axén

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Gunnar Axén (M), Tomas Eneroth (S), Mikael Cederbratt (M), Lars-Arne Staxäng (M), Eva-Lena Jansson (S), Finn Bengtsson (M), Kurt Kvarnström (S), Hans Backman (FP), Shadiye Heydari (S), Solveig Zander (C), Jasenko Omanovic (S), Gunilla Nordgren (M), Emma Henriksson (KD), David Lång (SD), Annelie Karlsson (S), Magnus Ehrencrona (MP) och Christina Höj Larsen (V).

Redogörelse för ärendet

Regeringen beslutade den 17 februari 2011 att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag som utökar Migrationsverkets möjligheter att anvisa asylsökande ensamkommande barn till kommuner som inte har träffat någon överenskommelse om mottagande av sådana barn (dir. 2011:9). Utredningen överlämnade den 14 oktober 2011 betänkandet Asylsökande ensamkommande barn – En översyn av mottagandet (SOU 2011:64).

Propositionen bygger på en överenskommelse mellan regeringen och Miljöpartiet de gröna.

Lagrådet har yttrat sig över förslagen i propositionen.

Regeringens lagförslag finns i bilaga 2, och de motionsyrkanden som behandlas i ärendet finns i bilaga 1.

Utskottets överväganden

Kommunalt mottagande av ensamkommande barn

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen bifaller regeringens förslag om utvidgade möjligheter att anvisa asylsökande ensamkommande barn till en kommun som inte har en överenskommelse med Migrationsverket om mottagande av ensamkommande barn och avslår ett motionsyrkande om avslag på propositionen.

Riksdagen avslår vidare ett motionsyrkande om stödet till kommunerna vid mottagande av ensamkommande barn.

Jämför reservationerna 1 (SD) och 2 (S).

Gällande ordning

Den 1 juni 2006 övergick det praktiska ansvaret för mottagandet av asylsökande barn utan legal vårdnadshavare, s.k. ensamkommande barn, från Migrationsverket till kommuner som träffat överenskommelser med Migrationsverket om detta. Regleringen återfinns i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., förkortad LMA.

Enligt 1 § LMA är barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person ensamkommande barn och omfattas av särskilda bestämmelser i LMA.

Migrationsverket har huvudansvaret för mottagandet av de utlänningar som omfattas av LMA och driver för detta ändamål förläggningar. Migrationsverket får även uppdra åt andra att driva förläggningar. En kommun får anordna boenden för ensamkommande barn (2 § LMA).

När det gäller ensamkommande barn ska Migrationsverket anvisa en kommun som ska ordna barnets boende. I första hand ska Migrationsverket anvisa en kommun som har träffat en överenskommelse med verket om mottagande av ensamkommande barn. Om det finns särskilda skäl kan Migrationsverket anvisa ett ensamkommande barn även till en kommun utan avtal med verket (3 § LMA). Alla ensamkommande barn ska registreras vid en förläggning och Migrationsverket svarar för att bistånd lämnas enligt LMA.

I förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. finns bestämmelser om kommuners och landstings rätt till ersättning för vissa kostnader för asylsökande och vissa andra utlänningar. En kommun har bl.a. rätt till ersättning för kostnader för transporter och kostnader för utredningar som görs enligt socialtjänstlagen. En kommun som har träffat en överenskommelse om mottagande av ensamkommande barn får också träffa en överenskommelse med Migrationsverket om hur många platser

för boende som kommunen ska hålla tillgängliga och därmed få ersättning för. I dessa fall har kommunen rätt till ersättning med ett visst belopp per dygn per överenskommen plats och därutöver med ett tillägg per dygn för varje belagd plats.

När Migrationsverket har anvisat en kommun ska den kommunen ordna boendet för det ensamkommande barnet i fråga. Barnet anses därefter vistas i den kommunen i den mening som avses i 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Propositionen

Mottagandet av ensamkommande barn

Enligt regeringen har förutsättningarna för mottagandet av ensamkommande barn ändrats väsentligt sedan bestämmelserna infördes 2006. Reglerna utformades utifrån ett antagande om att ca 400 ensamkommande barn per år skulle söka asyl i Sverige. Närmare 2 700 respektive 3 578 asylsökande ensamkommande barn kom till Sverige 2011 respektive 2012. Den senaste prognosen för 2013 är att 4 000 ensamkommande barn kommer att ansöka om asyl i Sverige. Enligt propositionen bedömer Migrationsverket att antalet ensamkommande barn inte kommer att minska under överskådlig tid.

Migrationsverket har det övergripande ansvaret för mottagande av asylsökande ensamkommande barn. Ansvaret för det praktiska mottagandet är dock gemensamt för alla kommuner. Av propositionen framgår att en majoritet av landets kommuner har träffat överenskommelser med Migrationsverket om mottagande av ensamkommande barn. Ändå kan de ensamkommande barnen i dag inte anvisas från ankomstkommunerna i så snabb takt som det var tänkt när reglerna infördes 2006. Detta har enligt regeringen inneburit negativa konsekvenser för vissa av barnen när de vistats längre tider i tillfälliga boenden. Dessutom har det medfört att ankomstkommunerna behövt anordna dyra boenden till högre kostnader för staten. Regeringen anger att det trots de satsningar som gjorts, bl.a. med ett utökat uppdrag för länsstyrelserna, råder brist på platser i kommunerna. Reformen från 2006 har således enligt propositionen inte fullt ut kunnat genomföras.

Principen om barnets bästa i utlänningslagen (2005:716) gäller även för ensamkommande barn. Enligt regeringen är det bästa för barnet att snabbt bli anvisad en kommun som ordnar boende och god man samt utreder barnets behov av stöd. Bäst är att barnet anvisas till en kommun som har träffat en överenskommelse om mottagande med Migrationsverket. Om det inte finns några lediga platser i en sådan kommun är det dock enligt regeringen bättre att barnet anvisas en plats i en kommun utan överenskommelse än att barnet blir kvar i ankomstkommunen. Möjligheterna till långsiktig planering är då klart bättre. Det finns en risk för att barnets behov av stöd inte kan tillgodoses tillräckligt om en ankomstkommun tvingas ta emot ett stort antal barn. Migrationsverket måste därför enligt

propositionen ges ökade möjligheter att anvisa ensamkommande barn till en kommun i omedelbar anslutning till att barnet ger sig till känna för en svensk myndighet.

Enligt nuvarande ordning har Migrationsverket möjlighet att anvisa barn till en kommun som saknar en överenskommelse om mottagande av ensamkommande barn bara om det finns särskilda skäl. Av propositionen framgår att Migrationsverket i stort sett endast har använt sig av den möjligheten i fall då barnet har anhöriga i en kommun.

Regeringens förslag medför en utvidgning av Migrationsverkets möjlighet att anvisa ett ensamkommande barn till en kommun som saknar en sådan överenskommelse genom att kravet på särskilda skäl tas bort.

När ett barn har anvisats till en kommun måste barnet kunna räkna med att faktiskt tas emot i kommunen. Ett beslut om anvisning bör därför enligt propositionen inte vara överklagbart. Vid ett överklagande skulle barnet riskera att bli kvar i ankomstkommunen under lång tid tills beslutet vinner laga kraft, alternativt tvingas flytta om överklagandet bifalls. En sådan ordning skulle enligt regeringen motverka syftet med snabba anvisningar, dvs. främja långsiktig planering och integration för de ensamkommande barnen, och kan därmed inte anses förenlig med principen om barnets bästa.

Systemet för mottagandet måste vara både flexibelt och hållbart över tid, och det är därför enligt regeringen inte lämpligt att i lag eller genom förarbetsuttalanden reglera hur anvisningarna i praktiken ska gå till, eller inom vilken tidsgräns de ska ske. Det framstår dock enligt regeringen som naturligt att Migrationsverket strävar efter att anvisa barn så snart som det är möjligt och strävar efter en jämnare fördelning av ansvaret för de ensamkommande barnen i kommunerna. Det är vidare enligt regeringen viktigt att Migrationsverket har väl fungerande metoder för samverkan med kommuner och att verket fastställer och tydligt redovisar vilka principer som ligger till grund för beslut om anvisning. I detta sammanhang är det enligt regeringen också viktigt att betona länsstyrelsernas samordnande uppdrag för ett väl fungerande mottagande av de asylsökande ensamkommande barnen. Länsstyrelserna ska enligt regeringsuppdraget bl.a., under ledning av Migrationsverket, verka för att det finns beredskap och kapacitet för mottagandet.

Det kommunala självstyret och proportionalitetsprincipen

Den s.k. proportionalitetsprincipen i 14 kap. 3 § regeringsformen innebär att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som ligger bakom den. Vid proportionalitetsbedömningen ska enligt propositionen dels en analys göras av de konsekvenser förslaget får för den kommunala självstyrelsen, dels en avvägning göras mellan de kommunala självstyrelseintressena och de nationella intressen som den föreslagna lagstiftningen ska tillgodose.

Enligt regeringen kan Migrationsverket redan i dag anvisa barn till kommuner som saknar en överenskommelse om mottagande av ensamkommande barn. Propositionens förslag innebär således inte några helt nya obligatoriska skyldigheter för kommunerna. Förslaget påverkar inte heller uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna. Däremot innebär den föreslagna bestämmelsen enligt regeringen att Migrationsverkets möjligheter att anvisa barn till kommuner som saknar en överenskommelse om mottagande ökar. Det kan därför enligt regeringen antas att fler barn kommer att anvisas till kommuner som saknar en överenskommelse om mottagande med Migrationsverket. Enligt regeringen påverkas således kommunernas handlingsutrymme av förslaget, vilket innebär att den föreslagna ordningen kommer att utgöra en viss inskränkning i det kommunala självstyret.

Vid en proportionalitetsbedömning anser regeringen att det vid en avvägning mellan det starka allmänna intresset av att se till att mottagandet av de ensamkommande barnen fungerar och kommunernas intresse av att den kommunala självstyrelsen inte inskränks ytterligare är tydligt att det allmänna intresset väger över.

Ekonomiska konsekvenser

Enligt Migrationsverket har de senaste åren vid varje given tidpunkt i genomsnitt 500 barn befunnit sig i tillfälliga boenden i ankomstkommuner. Den genomsnittliga kostnaden för dessa boenden har enligt regeringen beräknats till ca 3 000 kronor per barn och dygn. Schablonersättningen för en belagd plats i en kommun med en överenskommelse om mottagande är 1 900 kronor.

Eftersom kostnaderna för tillfälligt boende i ankomstkommunen är högre än schablonersättningen för en plats i en anvisningskommun, kommer förslagen enligt regeringen att innebära en minskning av statens utgifter.

I övrigt bedömer regeringen att förslaget inte medför några kostnadsmässiga konsekvenser för kommuner, landsting, företag eller andra enskilda.

Propositionens förslag innebär enligt regeringen i sig ingen förändring av statens ersättning till kommunerna. Regeringen uppger att avsikten är att se över förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. med inriktningen att ändra förordningen så att ersättning alltid betalas ut med ett schablonbelopp oberoende av om kommunen i fråga har träffat en överenskommelse om mottagande av ensamkommande barn eller inte.

Motionerna

I kommittémotion 2012/13:Sf15 av Tomas Eneroth m.fl. (S) begärs ett tillkännagivande om hur stödet till kommunerna ska utformas så att mottagandet kan ske med kvalitet i alla landets kommuner. Motionärerna anser att alla kommuner ska ta ett solidariskt ansvar för flyktingmottagandet i allmänhet och ensamkommande barn i synnerhet. Kommunerna måste få

bättre förutsättningar att ha en god framförhållning och ges ett tydligare stöd i uppdraget att ge ensamkommande barn en bra start i Sverige. Etableringen av boenden av privata aktörer utan samverkan med kommunen gör det svårt för kommunen att leverera det som behövs i form av skola och fritidsaktiviteter. Migrationsverket måste finnas tillgänglig som en aktör och dialogen utvecklas.

I motion 2012/13:Sf16 av David Lång (SD) yrkas avslag på propositionen. Förslaget skulle medföra att det blir lättare för Migrationsverket att placera ensamkommande barn i kommuner utan avtal. Motionären menar att detta undergräver hela idén med att låta varje kommun själv bestämma över sitt flyktingmottagande.

Utskottets ställningstagande

Mottagandet av ensamkommande barn

Utskottet vill framhålla att utlänningslagens portalparagraf om barnets bästa ska genomsyra hela asylprocessen, vilket även innefattar mottagandet av ensamkommande barn. Enligt utskottet är det extra viktigt att ensamkommande barn tas emot på ett så bra sätt som möjligt. De befinner sig i en utsatt situation och kan vara i behov av omfattande stöd och hjälp.

Utskottet konstaterar att regeringen under flera år har arbetat aktivt för att motverka bristen på mottagningskommuner för ensamkommande barn och att ett antal åtgärder har genomförts för att förbättra mottagandet för dessa barn. Utskottet anser liksom regeringen att det är bättre att ett barn anvisas en plats i en kommun utan överenskommelse än att barnet blir kvar i ett tillfälligt boende i en ankomstkommun. Möjligheterna till långsiktig planering är klart bättre om barnet omedelbart blir anvisad till en kommun även om kommunen i fråga saknar en överenskommelse om mottagande. Således delar utskottet regeringens bedömning att Migrationsverket, för att på bästa möjliga sätt kunna beakta principen om barnets bästa, måste ges ökade möjligheter att anvisa ensamkommande barn till en kommun. Kravet på särskilda skäl för att få anvisa ett ensamkommande barn till en kommun utan överenskommelse om mottagande bör därför tas bort. Utskottet instämmer även i regeringens bedömning att ett beslut om anvisning till en kommun inte ska kunna gå att överklaga. Med det sagda tillstyrker utskottet propositionen och avstyrker motion 2012/13:Sf16 (SD).

När det gäller stödet till kommunerna noterar utskottet att regeringen har för avsikt att föreslå åtgärder för ett jämnare mottagande av flyktingar och rättvisare ersättning till kommunerna i budgetpropositionen för 2014. Utskottet anser att det är viktigt att Migrationsverket har väl fungerande metoder för samverkan med kommunerna, inte minst för att förbättra situationen för de ensamkommande barnens mottagande. Utskottet vill även peka på att regeringen har gett länsstyrelserna ett samordnande uppdrag för att få ett välfungerande mottagande av de asylsökande ensamkom-

mande barnen. Enligt utskottets mening saknas skäl för riksdagen att nu göra ett tillkännagivande i enlighet med motion 2012/13:Sf15 (S). Motionen avstyrks därför.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. Kommunalt mottagande av ensamkommande barn, punkt 1 (SD)

av David Lång (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.m. Därmed bifaller riksdagen motion

2012/13:Sf16 av David Lång (SD) och avslår proposition 2012/13:162.

Förslaget skulle medföra att det blir lättare för Migrationsverket att placera ensamkommande barn i kommuner utan avtal. Detta undergräver hela idén med att låta varje kommun själv bestämma över sitt flyktingmottagande. Regeringens förslag bör därför avslås.

2. Stöd till kommuner vid mottagande, punkt 2 (S)

av Tomas Eneroth (S), Eva-Lena Jansson (S), Kurt Kvarnström (S), Shadiye Heydari (S), Jasenko Omanovic (S) och Annelie Karlsson (S).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion

2012/13:Sf15 av Tomas Eneroth m.fl. (S).

Ställningstagande

Alla kommuner ska ta ett solidariskt ansvar för flyktingmottagandet i allmänhet och ensamkommande barn i synnerhet. Stödet till kommunerna måste dock utformas så att mottagandet kan ske med kvalitet i alla landets kommuner. Kommunerna måste få bättre förutsättningar att ha en god framförhållning och ges ett tydligare stöd i uppdraget att ge ensamkommande

barn en bra start i Sverige. Bland annat bör Migrationsverket finnas tillgänglig som en aktör och dialogen utvecklas. Regeringen bör återkomma med förslag i enlighet med detta.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2012/13:162 Kommunalt mottagande av ensamkommande barn:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Följdmotionerna

2012/13:Sf15 av Tomas Eneroth m.fl. (S):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma till riksdagen om hur stödet till kommunerna ska utformas så att mottagandet kan ske med kvalitet i alla landets kommuner.

2012/13:Sf16 av David Lång (SD):

Riksdagen avslår proposition 2012/13:162 Kommunalt mottagande av ensamkommande barn.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

Förslag till lag om ändring i lagen
(1994:137) om mottagande av
asylsökande m.fl.

Härigenom föreskrivs att 3 och 22 §§ lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*3 §¹

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

Vad som sägs i 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. Migrationsverket ska anvisa en kommun som har träffat överenskommen med verket om mottagande av ensamkommande barn, om det inte finns särskilda skäl att anvisa någon annan kommun. När Migrationsverket anvisat en kommun ska barnet anses vistas i den kommunen i den mening som avses i 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

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 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 svarar 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.

¹ Senaste lydelse 2011:331.

22 §²

Migrationsverkets eller socialnämndens beslut enligt denna lag får överklagas *hos* allmän förvaltningsdomstol.

Migrationsverkets beslut får överklagas *hos* 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.

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.

Denna lag trädet i kraft den 1 januari 2014.

² Senaste lydelse 2009:817.