

Regeringens proposition 2012/13:162



Kommunalt mottagande av ensamkommande barn

Prop.
2012/13:162

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 30 maj 2013

Fredrik Reinfeldt

Tobias Billström
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. ändras så att Migrationsverket får utvidgade möjligheter att anvisa asylsökande ensamkommande barn till en kommun som inte har en överenskommelse med verket om mottagande av ensamkommande barn. Några särskilda skäl för anvisning till kommuner utan överenskommelse ska inte längre krävas. Ett beslut om anvisning ska inte kunna överklagas.

Förslaget innebär ingen förändring när det gäller ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Migrationsverket ska alltså även fortsättningsvis ha det övergripande ansvaret för mottagande av ensamkommande barn och mottagandet av barnen ska ske i kommunerna.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2014.

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

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.....	4
3	Ärendet och dess beredning	6
4	Nuvarande ordning.....	6
4.1	Lagen om mottagande av asylsökande m.fl.....	6
4.2	Förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl.	8
4.3	Socialtjänstlagen.....	9
5	Den kommunala självstyrelsen och proportionalitetsprincipen	10
5.1	Regeringsformen	10
5.2	Kommunallagen	12
5.3	Uttalanden i förarbeten och av Lagrådet om den kommunala självstyrelsen	12
6	Mottagningsprocessen för asylsökande ensamkommande barn.....	15
6.1	Asylprocessen och mottagandet i kommunerna	15
6.2	Migrationsverkets handläggning	16
6.3	Länsstyrelsernas uppdrag och arbete.....	17
7	Utökad möjlighet för Migrationsverket att anvisa barn till kommuner som saknar överenskommelse om mottagande av ensamkommande barn	17
7.1	Kravet på särskilda skäl för anvisning till kommun utan överenskommelse tas bort	17
7.2	Den kommunala självstyrelsen och proportionalitetsprincipen	21
8	Ekonomiska konsekvenser.....	23
9	Ikraftträdande.....	24
10	Författningskommentar.....	24
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet (SOU 2011:64)	26
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag (SOU 2011:64)	27
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser (SOU 2011:64).....	30
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag.....	31
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	32
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 30 maj 2013.....	34

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2012/13:162

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

2 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 överenskommande 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 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 *hos* den förvaltningsrätt inom vars domkrets utlänningen vistades när beslutet fattades.

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.

Denna lag trädde i kraft den 1 januari 2014.

² Senaste lydelse 2009:817.

3 Ärendet och dess beredning

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 träffat överenskommelse om mottagande av sådana barn (dir. 2011:9). Utredningen antog namnet Utredningen om en översyn av mottagandet av asylsökande ensamkommande barn (Ju 2011:01). Utredningen överlämnade den 14 oktober 2011 betänkandet Asylsökande ensamkommande barn – En översyn av mottagandet (SOU 2011:64). En sammanfattning av betänkandet och utredningens lagförslag finns i *bilagorna 1 och 2*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning av remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju/2011/7303/SIM).

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

Lagrådet

Regeringen beslutade den 2 maj 2013 att inhämta Lagrådets yttrande över det förslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagrådets synpunkter behandlas i avsnitt 7.1 och i författningskommentaren. Regeringens lagförslag har utformats i enlighet med Lagrådets synpunkter.

4 Nuvarande ordning

4.1 Lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

I lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) finns bestämmelser om sysselsättning för och bistånd till vissa utlänningar som befinner sig i Sverige. Bestämmelserna i 1–3 §§ LMA ändrades år 2006 (prop. 2005/06:46, SFS 2006:177). Genom lagändringarna infördes särskilda bestämmelser om mottagande av ensamkommande barn. Den svenska mottagningsprocessen för asylsökande ensamkommande barn hade tidigare inte reglerats särskilt i författning. Vissa mindre ändringar i 3 § gjordes därefter den 1 maj 2011 (SFS 2011:331).

Enligt 1 § första stycket 1–3 LMA gäller bestämmelserna i lagen 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.

Enligt tredje stycket i samma paragraf omfattar lagen inte barn under 18 år som saknar uppehållstillstånd, och som inte vistas på en förläggning, om de bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd.

I 1 § femte stycket LMA finns den bestämmelse som alltså infördes år 2006 som anger att de barn som är under 18 år och 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, ska anses som *ensamkommande barn* och omfattas av särskilda bestämmelser i lagen.

Reglerna i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. bygger på att Migrationsverket ska träffa överenskommelser med kommuner om mottagande av asylsökande ensamkommande barn. När det gäller dessa barn ska Migrationsverket enligt 3 § andra stycket LMA anvisa en kommun med vilken verket har träffat en överenskommelse om mottagande av ensamkommande barn, om det inte finns särskilda skäl att anvisa en annan kommun. När Migrationsverket anvisat en kommun ska den kommunen ordna boendet för barnet och barnet ska anses vistas i den kommunen i den mening som avses i 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) (SoL). Migrationsverket har dock fortfarande huvudansvaret för mottagandet av dessa barn och för övrigt även för de andra utlännningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 och ska för detta ändamål driva förläggningar, enligt 2 § första stycket LMA.

Av förarbetena till 2 § LMA framgår att i Migrationsverkets ansvar som huvudman ingår att se till att det finns förlägningsplatser för alla som behöver sådan plats. I Migrationsverkets uppgifter ingår också att svara för bistånd åt de personkategorier för vilka verket har huvudansvaret samt att se till att dessa har sysselsättning (prop. 1993/94:94 s. 29).

Lagändringarna år 2006 innebar även att kommunerna gavs behörighet att anordna boenden för de ensamkommande barnen, enligt bestämmelsen i 2 § andra stycket LMA.

Som grund för införandet av bestämmelserna om kommunernas ökade ansvar i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. anfördes i förarbetena (prop. 2005/06:46 s. 41) att socialtjänsten på grund av lång erfarenhet av vård och omsorg om barn har stor grundläggande kompetens inom detta område och att socialtjänsten därför är bättre skickad än Migrationsverket att ansvara för omhändertagandet av de ensamkommande barnen. En sådan ordning ansågs dessutom bidra till att renodla ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Det anfördes vidare att Migrationsverket genom förslaget skulle befrias från sin dubbla roll som vårdare och beslutsfattare. Dessutom medförde ett kommunalt mottagande av asylsökande ensamkommande barn att även dessa barn fullt ut kunde förväntas komma i åtnjutande av de stödsatser som socialtjänsten erbjuder. Vidare anfördes att normaliseringsprincipen, dvs. att samma regler ska gälla samtliga barn som vistas i Sverige, också talade för att kommunerna borde överta ansvaret för barnens omvårdnad och boende.

Då skulle även Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd bli tillämpliga på kommunernas boenden vilket var en fördel för barnen, bedömdes det. Det var därför enligt regeringens mening lämpligt att kommunerna skulle ges möjlighet att från Migrationsverket överta det reella mottagandet av asylsökande ensamkommande barn.

Regeringen anförde att om vissa kommuner träffade överenskommelser med Migrationsverket om mottagande kunde beredskapen och kompetensen främst koncentreras till dessa kommuner, vilket bedömdes vara till fördel för barnen. Sammanfattningsvis ansåg regeringen att det skulle vara kommuner, främst sådana som träffat överenskommelser med Migrationsverket, som efter anvisning av Migrationsverket skulle ansvara för mottagandet av de ensamkommande barnen. Det anfördes att ett flertal kommuner förklarat sig intresserade av att träffa överenskommelser med Migrationsverket. Kommunerna bedömdes klara mottagandet av de relativt få barn det var fråga om enligt dåvarande prognos (prop. 2005/06:46 s. 43). Regeringen ansåg alltså att det saknades anledning att anta att det skulle uppstå en brist på kommuner som träffat överenskommelser.

Vidare anfördes i förarbetena (prop. 2005/06:46 s. 49) beträffande kommunernas ökade ansvar att sedan Migrationsverket anvisat en kommun skulle kommunen ordna boende för barnet. Särskilda skäl att anvisa en kommun som inte hade någon överenskommelse om mottagande kunde vara att barnet hade önskemål om att få komma till en viss kommun, t.ex. för att bosätta sig hos en släkting eller någon annan närstående person, eller att det annars framkommit att barnet hade släktingar eller närstående i en viss kommun. Migrationsverket skulle i sådana fall kunna anvisa den kommun där släktingen eller den närstående bodde, även om den kommunen saknade överenskommelse med verket. När Migrationsverket anvisat en kommun blev det alltså den kommunens ansvar att utreda barnets behov och besluta om lämpligt boende för barnet. Bestämmelserna innebar, anfördes det, att när en kommun påbörjat utredning kring barnet var kommunen enligt socialtjänstlagen skyldig att slutföra den även om barnet skulle lämna kommunen.

4.2 Förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

I förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. ges bestämmelser om kommuners och landstings rätt till ersättning för vissa kostnader för asylsökande och vissa andra utlänningar. Enligt 1 a § i förordningen ska Migrationsverket träffa överenskommelser med kommuner om mottagande av ensamkommande barn som omfattas av 1 § första stycket 1 och 2 LMA. Överenskommelserna får avse dels mottagande av barn som Migrationsverket ska anvisa till kommunen enligt 3 § andra stycket LMA, dels tillfälligt mottagande av barn i avvaktan på att barnet kan anvisas en kommun.

I 4 § i förordningen föreskrivs att en kommun har rätt till ersättning för kostnader för transport av ensamkommande barn till den kommun som anvisats av Migrationsverket enligt 3 § andra stycket LMA. I förord-

ningens 7 a § anges att en kommun som anvisats ett barn av Migrationsverket enligt 3 § andra stycket LMA har rätt till ersättning för kostnader för utredning som görs enligt socialtjänstlagen avseende ett ensamkommande barn. Enligt 7 b § i förordningen får en kommun som träffat en överenskommelse som avses i 3 § andra stycket LMA också träffa överenskommelse med Migrationsverket om hur många platser för boende som avses i 2 § andra stycket LMA som kommunen ska hålla tillgängliga och därmed få ersättning för. I dessa fall har kommunen rätt till ersättning med visst belopp per dygn per överenskommen plats och därutöver med ett tillägg per dygn för varje belagd plats.

4.3 Socialtjänstlagen

Som nämnts tidigare har Migrationsverket huvudansvaret för asylsökande och för utlänningar som beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd, se 2 § LMA. Migrationsverkets ansvar enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. är dock begränsat.

Bestämmelserna i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. kompletteras av bestämmelserna i socialtjänstlagen. Enligt socialtjänstlagen har en kommun det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver.

Bestämmelser om ansvarsfördelningen mellan kommuner i fråga om stöd och hjälp enligt lagen finns i 2 a kap. SoL. Grundprincipen om vistelsekommunens yttersta ansvar framgår av 2 a kap. 1 § SoL.

I 2 a kap. 2 § SoL anges att om det står klart att en annan kommun än vistelsekommunen ansvarar för stöd och hjälp åt en enskild, är vistelsekommunens ansvar begränsat till akuta situationer. Vidare anges att om den enskilde är bosatt i en annan kommun än vistelsekommunen är bosättningskommunen ansvarig för stöd- och hjälpinsatser. Med bosättningskommun avses den kommun där den enskilde är stadigvarande bosatt eller en annan kommun om den enskilde har starkast anknytning till den kommunen, se 2 a kap. 3 § SoL. En kommun behåller ansvaret för stöd och hjälp åt en enskild som till följd av ett beslut av kommunen vistas i en annan kommun i exempelvis hem för vård eller boende enligt 2 a kap. 4 § SoL. Vidare gäller enligt 6 § samma kapitel i fall när en enskild avser att vistas en kortare tid i en annan kommun än bosättningskommunen, och till följd av hög ålder, funktionsnedsättning eller allvarlig sjukdom behöver stöd och hjälp för detta, att vistelsekommunen är skyldig att på begäran bistå med utredning i fråga om behovet av stöd och hjälp och verkställa bosättningskommunens beslut.

Kommunens ansvar enligt socialtjänstlagen för de som vistas i kommunen innebär vidare bl.a. att socialnämnden utan dröjsmål ska utreda vad som genom ansökan, anmälan eller på annat sätt kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden, vilket innebär bl.a. ett ansvar att utreda asylsökande ensamkommande barns behov, se 11 kap. 1 § SoL. När det gäller boende i annat hem än det egna, vilket även omfattar asylsökande ensamkommande barn, finns bestämmelser bl.a. i 6 kap. 1, 3, 5 och 6–6 c §§ SoL. Där framgår bl.a. att socialnämnden ska sörja för att den som behöver vårdas eller bo i ett

annat hem än det egna tas emot i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende. Varje kommun ansvarar för att det finns tillgång till familjehem och hem för vård eller boende. När ett barn ska placeras ska det i första hand övervägas om barnet kan tas emot av någon anhörig eller annan närstående, dock alltid med beaktande av barnets bästa. Vidare framgår att socialnämnden måste lämna sitt medgivande till att ett barn tas emot för vård eller fostran i ett hem som inte är föräldrahemmet eller hos någon annan som har vårdnaden om barnet. För att ett sådant medgivande ska få lämnas måste förhållandena i hemmet först utredas.

Enligt socialtjänstlagen ska vad som är bäst för barnet vara avgörande vid beslut eller andra åtgärder som rör vård- eller behandlingsinsatser för barn. Vidare framgår av socialtjänstlagen att när en åtgärd rör ett barn ska barnet få relevant information och ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör barnet. Om barnet inte framför sina åsikter, ska dessa så långt det är möjligt klarläggas på annat sätt. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till hans eller hennes ålder och mognad.

5 Den kommunala självstyrelsen och proportionalitetsprincipen

5.1 Regeringsformen

Bestämmelser av betydelse för den kommunala självstyrelsen finns på några olika ställen i regeringsformen (2011:109) (RF). I 1 kap. 1 § RF anges att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. I 1 kap. 7 § RF anges att det i riket finns kommuner på lokal och regional nivå. Närmare bestämmelser om vilka uppgifter kommunerna har finns i kommunallagen (1991:900) (KL).

I 8 kap. 2 § första stycket 3 RF anges att föreskrifter ska meddelas genom lag om de avser grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden. Utan hinder av den bestämmelsen har dock riksdagen enligt 8 kap. 3 § första stycket RF möjlighet att bemyndiga regeringen att genom förordning meddela föreskrifter såvida dessa inte avser 1) annan rättsverkan av brott än böter, 2) skatt, utom tull på införsel av varor, eller 3) konkurs eller utsökning. Enligt 8 kap. 21 § andra stycket 5 RF ska ett yttrande från Lagrådet inhämtas innan riksdagen beslutar om lag om kommunal beskattning eller lag som innebär åligganden för kommunerna.

Särskilda bestämmelser för kommunerna finns i 14 kap. RF. I 1 och 2 §§ anges bl.a. att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar och att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. På samma grund sköter även kommunerna de andra angelägenheter som bestäms i lag. Kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter enligt 14 kap. 4 § RF.

I 14 kap. 3 § RF behandlas inskränkningar i den kommunala självstyrelsen. Bestämmelsen innebär att en regelmässig prövning av de kommunala självstyrelseintressena ska göras under lagstiftningsprocessen med tillämpning av en proportionalitetsprincip. Enligt bestämmelsen bör inskränkningar i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett dem.

Någon formellt fastlagd definition av vad som avses med kommunal självstyrelse finns inte men den närmare innebörden av bestämmelserna om kommunal självstyrelse belystes i förarbetena. Av förarbetena till den tidigare lydelsen av regeringsformen (SFS 1974:152, omtryckt i SFS 2003:593) framgår att det varken ansågs lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser i grundlag kring en kommunal självstyrelsessektor och att arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun i ganska vid omfattning i stället måste kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen. Det uttalades vidare att det var av grundläggande betydelse för kommunernas kompetens att de utöver sina särskilda åligganden hade en fri sektor inom vilken de kunde ombesörja egna angelägenheter och att det inom detta område fanns utrymme för en kommunal initiativrätt. Det anfördes även att denna initiativrätt kunde sägas bilda en kärna i den kommunala självbestämmanderätten som borde komma till klart uttryck i regeringsformen (prop. 1973:90 s. 190).

Principen om kommunal självstyrelse har fått en tydligare markering i nuvarande bestämmelser i 14 kap. 2 § RF. I bestämmelserna anges att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Det anges vidare att närmare bestämmelser om detta finns i lag samt att kommunerna på samma grund sköter de övriga angelägenheter som bestäms i lag. I förarbetena anfördes att tydliggörandet inte innebar att den kommunala självstyrelsen utvidgades. Det skulle även i fortsättningen vara möjligt att föreskriva skyldigheter för kommuner och landsting i speciallagstiftning, i de fall detta motiverades av vikten att åstadkomma en reglering som gav likvärdig service för invånarna, oberoende av var de var bosatta. I dessa fall måste dock, anfördes det vidare, den föreslagna proportionalitetsprincipen i 14 kap. 3 § RF beaktas (prop. 2009/10:80 s. 211).

Beträffande införandet av proportionalitetsprövningen vid inskränkning av kommunal självstyrelse anförde regeringen (prop. 2009/10:80 s. 212–213) att det inte var ovanligt att den kommunala självstyrelsen i lagstiftningsärenden ställdes mot andra intressen och att det ibland uppstod en omfattande diskussion kring kommunernas krav på en lokal eller regional bestämmanderätt och nationella krav på en enhetlig reglering. Det ansågs viktigt i sådana sammanhang att den kommunala självstyrelsen blev föremål för ingående överväganden. Bestämmelser om proportionalitetsprövning ansågs därför fylla en viktig funktion till skydd för den kommunala självstyrelsen. Regeringen anförde att proportionalitetsprövningen därvid borde innefatta en skyldighet att undersöka om det ändamål som regleringen avsåg skulle kunna uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt. Det framhölls att det huvudsakliga syftet med bestämmelserna var att åstadkomma en ordning som innebar att intresset av kommunal självstyrelse under beredningen av lagförslag regelmässigt ställdes mot de intressen som låg bakom lag-

Prop. 2012/13:162 förslaget. Regeringen anförde också att av bestämmelsens fakultativa utformning framgick det att riksdagens bedömning när det gäller konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen inte kunde bli föremål för lagprövning i efterhand.

5.2 Kommunallagen

Kommunallagen innehåller grundläggande bestämmelser om kommunerna och deras befogenheter samt åligganden som tilldelats dem.

Principen om kommunal självstyrelse finns i 1 kap. 1 § KL. Där anges att Sverige är indelat i kommuner och landsting och att dessa på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som anges i lagen eller i särskilda föreskrifter. Enligt 2 kap. 1 § KL får kommuner och landsting själva ta hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Denna reglering brukar benämnas kommunernas allmänna eller generella kompetens och det är främst med stöd av den som kommunernas beslutande församlingar ska utöva sitt självstyre. Av bestämmelsen framgår även att den allmänna kompetensen begränsas av att en angelägenhet måste bäras upp av ett till kommunen knutet intresse för att kunna bli föremål för kommunens omvårdnad (lokaliseringsprincipen). Av 2 kap. 2 § KL framgår dessutom att kommuner och landsting ålagts en skyldighet att behandla sina medlemmar lika (likställighetsprincipen), såvida det inte finns sakliga skäl för något annat.

Det framgår av 2 kap. 4 § KL att det finns särskilda föreskrifter om kommunernas befogenheter och skyldigheter på vissa områden. Vid sidan av kommunallagen finns ett stort antal lagar som innehåller bestämmelser om kommunernas befogenheter och skyldigheter på olika områden, exempelvis socialtjänstlagen samt plan- och bygglagen (2010:900).

5.3 Uttalanden i förarbeten och av Lagrådet om den kommunala självstyrelsen

Den närmare innebörden av begreppet kommunal självstyrelse har varit föremål för Självstyrelsekommitténs överväganden (SOU 1996:129 s. 12, 179 och 193). Kommittén menade att kommunal självstyrelse är ett svår-fångat begrepp som används både för att beteckna en princip och som ett honnörssord. Enligt kommitténs mening kunde den kommunala självstyrelsens innebörd sammanfattas med följande ord:

Den kommunala självstyrelsen är en grundläggande och allomfattande princip för relationen mellan stat och kommun. Den säger att kommunen respektive landstinget själva skall styra, dvs. besluta inom sitt område beträffande de kommunala angelägenheterna. Vilka dessa angelägenheter är bestäms genom lag. Några av dem är specialreglerade i särskild lag, och här föreligger i regel en skyldighet för

kommunen eller landstinget att ombesörja dem. En förutsättning för den kommunala självstyrelsen är beskattningsrätten.

Utmärkande för den offentliga sektorn är samverkan mellan stat och kommun. Och det finns motstående intressen. Den kommunala självstyrelsen kan därför inte vara total. Frihetsgraden varierar efter angelägenheternas art men för folkstyrelsen representerar den kommunala självstyrelsen grundläggande värden. Den skall därför ha en reell innebörd och väga mycket tungt i relation till de motstående intressen som kan finnas.

I Självstyrelsekommitténs betänkande finns även en redovisning av lagstiftningsärenden där frågor om den kommunala självstyrelsens räckvidd aktualiserats för tiden fram till 1996 (SOU 1996:129 s. 140–165). I Grundlagsutredningens expertgruppsrapport, Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd (SOU 2007:93 s. 35 ff.) redogörs för lagstiftningsärenden för tiden därefter. Några av dessa är av intresse för detta lagstiftningsärende och bör därför nämnas.

I prop. 1998/99:122 Kommunala bostadsföretag, föreslog regeringen sanktioner i form av minskning av statsbidrag för att på det sättet förmå kommuner att avhålla sig från att avhända sig sina kommunala bostadsföretag. Lagrådet uttalade i sitt yttrande (bet. 1998/99:BoU11 s. 23 f.) att den föreslagna åtgärden utan tvivel innebar ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Frågan var om åtgärden gick längre än som kunde godtas från konstitutionella utgångspunkter. Lagrådet ansåg att, med den obestämda avgränsning som regeringsformen gav åt den kommunala självstyrelsen, denna fråga ytterst var av politisk natur men att det allvarligt kunde ifrågasättas om en inskränkning i den kommunala rätten till självstyrelse borde göras på det föreslagna sättet. Konstitutionsutskottet (yttr. 1998/99:KU4y s. 12) ansåg dock med tanke på det övergripande ansvaret som staten har inom bostadspolitikerna att det fick anses godtagbart att tillfälligt inskränka det kommunala självbestämmandet på detta område. Riksdagen beslutade senare lagen (1999:608) om tillfällig minskning av det generella statsbidraget vid avyttring av aktier eller andelar i eller utdelning från kommunala bostadsföretag m.m.

I prop. 2000/01:26 Bostadsförsörjningsfrågor m.m., föreslogs en skyldighet för kommunerna att anordna bostadsförmedling med en möjlighet för regeringen att förelägga en kommun att anordna kommunal bostadsförmedling. I yttrande över förslaget (prop. 2000/01:26 s. 63 f.) anförde Lagrådet att den föreslagna bestämmelsen, att regeringen skulle få förelägga en kommun att anordna kommunal bostadsförmedling, innebar att regeringen skulle kunna ingripa i kommunfullmäktiges beslutanderätt i konkreta frågor rörande kommunens angelägenheter. Det var alltså inte fråga om att genom föreskrifter i lag ge landets kommuner vissa uppgifter eller åligganden. Lagrådet påpekade att beslut av kommunfullmäktige kan underkastas en viss statlig kontroll med tillämpning av kommunalbesvärsinstitutet, men att detta kan resultera endast i att ett beslut upphävs, medan den statliga kontrollen inte kan ta sig uttryck i förelägganden för kommunen att besluta på ett visst sätt eller vidta andra åtgärder. Lagrådet framhöll att den kommunala självstyrelsens innersta kärna måste vara att de folkvalda i form av fullmäktige ska kunna dryfta och besluta i frågor rörande den egna kommunen samt att själva principen skulle komma att sättas åsido om regeringen – låt vara såsom i detta fall

på ett begränsat område – medgavs rätt att diktera beslutens innehåll. Lagrådet ansåg att regeringen borde använda andra medel i sitt samarbete med kommuner i fråga om bostadsförsörjningen, och avstyrkte förslaget i denna del. Regeringen hänvisade till tidigare ställningstaganden av riksdagen och ansåg att det inte fanns några hinder mot att införa en möjlighet att som en yttersta utväg förelägga en kommun att ta sitt lagenliga ansvar för bostadsförsörjningen genom att anordna bostadsförmedling (prop. 2000/01:26 s. 21). Konstitutionsutskottet anförde att det delade regeringens bedömning (yttr. 2000/01:KU6y). Utskottet såg inte heller att det fanns några hinder för en generell bestämmelse som ålägger kommunerna skyldighet att anordna bostadsförmedling, kombinerat med möjligheter till dispens från skyldigheten. Riksdagen antog senare lagen (2000:1318) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

I prop. 2000/01:36 Sjukhus med vinstsyfte, föreslogs en lag om inskränkning i landstingens rätt att överlämna driften av akutsjukhus. Den inskränkning som föreslogs var formulerad så, att uppgiften att ansvara för driften av akutsjukhus inte fick överlämnas till den som avsåg att driva verksamheten med syfte att skapa vinst åt ägare eller motsvarande intressent. Lagrådet anförde (prop. 2000/01:36 s. 30 f.) att det, när man diskuterar huruvida de föreslagna lagbestämmelserna inkräktar på den kommunala självstyrelsen, ligger nära till hands att undersöka om syftet med bestämmelserna kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt än det som föreslås. Tanken skulle vara att, om olika möjligheter finns att nå samma mål, riksdagen ska välja den som lägger minst band på kommunernas självbestämmanderätt. Man kunde enligt Lagrådet se det som en sorts proportionalitetsprincip som motsvarade den som kom till uttryck i dåvarande 2 kap. 12 § RF avseende begränsningar i grundläggande medborgerliga fri- och rättigheter. Lagrådet påpekade att det i lagrådsremissen inte hade diskuterats om målet med lagstiftningen kunde nås på annat sätt än genom det föreslagna förbudet. Lagrådet tillstyrkte alltså inte förslaget. I regeringens förslag i propositionen gjordes lagen tidsbegränsad. Regeringens bedömning var att allas rätt till en god hälso- och sjukvård var av sådan väsentlig betydelse för välfärden i landet som helhet att statliga åtgärder i detta fall borde kunna komma i fråga. Inskränkningen i landstingens självstyrelse, som dessutom föreslogs bli tidsbegränsad, fick därför anses godtagbar. Konstitutionsutskottet delade denna bedömning (yttr. 2000/01:KU7y).

I prop. 2004/05:145 Driftsformer för offentligt finansierade sjukhus, föreslogs på nytt bestämmelser som skulle inskränka landstingens möjligheter att genom avtal med någon annan överlämna driften av hälso- och sjukvård som ges vid sjukhus. I propositionen pekade regeringen på att förslaget inskränkte den kommunala självstyrelsen genom att landstingen inte fritt skulle kunna bestämma hur deras verksamhet skulle bedrivas eller hur verksamheten skulle organiseras, men att detta, såvitt avsåg regionsjukhus och regionkliniker, måste ställas mot det nationella intresset av att stärka samordningen och bibehållandet av den högspecialiserade vården och att inskränkningen därför var godtagbar. Såvitt gällde övriga sjukhus gjordes bedömningen att allas rätt till en god hälso- och sjukvård var av sådan betydelse att inskränkningen även i detta avseende var godtagbar (prop. 2004/05:145 s. 51 f.). Lagrådet berörde inte frågan

6 Mottagningsprocessen för asylsökande ensamkommande barn

6.1 Asylprocessen och mottagandet i kommunerna

Ensamkommande barn kan efter att de anlänt till Sverige ge sig till känna för svensk myndighet i vilken kommun i landet som helst. Enligt Migrationsverkets uppgifter ger dock barnen sig till känna huvudsakligen i de nio kommuner där Migrationsverket har kontor vid vilka ensamkommande barn kan ansöka om asyl.

Efter att ett barn utan kända vårdnadshavare har gett sig till känna underrättar Migrationsverket socialtjänsten i den aktuella kommunen om att det anlänt ett ensamkommande barn. Inledningsvis får barnet då ett tillfälligt boende i den kommunen i väntan på att Migrationsverket ska anvisa vilken kommun som ska ordna boendet under asylprocessen.

Så snart som möjligt efter ankomsten ska Migrationsverket anvisa barnet till en kommun som svarar för boendet enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Först undersöker Migrationsverket om barnet har någon släkting eller annan nära anhörig i Sverige. Finns det en sådan person anvisas barnet oftast till den kommun där hon eller han bor. Annars anvisas barnet till en kommun som har en överenskommelse med verket om mottagande av asylsökande ensamkommande barn och där det vid tillfället finns en ledig plats. Barnet får då flytta från det tillfälliga boendet i ankomstkommunen till den kommun som Migrationsverket anvisar. Barnet anses därefter vistas i den kommunen i den mening som avses i 2 a kap. 1 § SoL. Detta innebär att den kommunen är ansvarig för att barnet får det stöd och den hjälp det behöver. Socialtjänsten ska enligt socialtjänstlagen utreda barnets behov av insatser och var barnet ska bo, dvs. i familjehem eller i ett hem för vård eller boende. För att barnet ska få placeras i ett s.k. eget boende, som oftast består av en familjehemsplacering hos en släkting, ska det boendets lämplighet först vara utrett.

Överförmyndaren ska förordna en god man för barnet, vilket sker på överförmyndarens eget initiativ eller på ansökan av Migrationsverket eller socialnämnden i den kommun där barnet vistas. Om anvisningen av barnet från det tillfälliga boendet till en kommun går snabbt är det överförmyndaren i anvisningskommunen som förordnar god man för barnet. Om barnet istället blir kvar i ankomstkommunen under en längre tid är det dock överförmyndaren i den kommunen som ansvarar för att en god man förordnas. Det har också i dessa fall blivit den kommunen som ytterst ansvarar för stöd och hjälp till barnet enligt socialtjänstlagen eftersom barnet kommit att vistas i den kommunen.

Den gode mannen förordnas, enligt lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn, att i vårdnadshavares och förmyndares ställe

ansvara för barnets personliga förhållanden och sköta dess angelägenheter. Den gode mannen ska biträda barnet med asylansökan.

Eftersom ett asylsökande ensamkommande barn har rätt till sjukvård, tandvård och att gå i skolan så underrättas även hälso- och sjukvården samt skolväsendet om barnets ankomst.

När det gäller Migrationsverkets fortsatta hantering av asylärendet så görs, efter att asylansökan registrerats, en asylutredning. Barnet får ett offentligt biträde enligt 18 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716) (UtlL) som bistår barnet med juridisk hjälp under utredningen. Asylutredningen görs vid Migrationsverket. Till utredningen kallas barnet, den gode mannen och det offentliga biträdet varvid de skäl barnet åberopar för uppehållstillstånd utreds. I de fall det råder osäkerhet om barnets ålder omfattar utredningen även denna fråga. En medicinsk åldersbedömning kan komma att utgöra en del av beslutsunderlaget.

Migrationsverket ska så snart som möjligt försöka hitta barnets familjemedlemmar enligt 2 d § förordningen (1991:361) om mottagande av asylsökande m.fl.

Efter att asylutredningen avslutats beslutar Migrationsverket om barnet ska få uppehållstillstånd i landet eller om avslag ska meddelas på asylansökan. Om åldern har utretts tar Migrationsverket ställning till barnets ålder, inom ramen för prövningen av identiteten, i samma beslut. Barnet och den gode mannen underrättas om beslutets innehåll och kan vid behov kallas till besök till verket för att få beslutet förklarat för sig. Barnet kan överklaga ett avslagsbeslut till en migrationsdomstol.

Kommuner som tar emot ensamkommande barn får ersättning av staten i enlighet med bestämmelserna i förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl., förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningsar samt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

6.2 Migrationsverkets handläggning

Migrationsverket har infört ett nytt arbetssätt för handläggning av ärenden som rör asylsökande ensamkommande barn från den 1 mars 2011, enligt en modell som arbetats fram inom asylprövningen för vuxna. Som en del i det nya arbetssättet anvisas barnen en kommun i omedelbar anslutning till ankomsten till Sverige. Detta innebär att flertalet av de barn som fanns i ankomstkommunerna den 28 februari 2011 blev kvar där och de barn som anländer efter den 1 mars 2011 anvisas enligt den nya modellen, så länge det finns lediga överenskomna platser i kommunerna. Om det inte finns någon ledig överenskommen plats när ett ensamkommande barn anländer blir barnet kvar i ankomstkommunen. Migrationsverkets genomsnittliga handläggningstid för ärenden om uppehållstillstånd för ensamkommande barn var under år 2012 98 dagar.

Sedan årsskiftet 2010/2011 ansvarar länsstyrelserna enligt sitt regleringsbrev för förhandlingarna med kommunerna om mottagande av och tillhandahållande av platser för ensamkommande barn. Tidigare var det Migrationsverket som förhandlade om mottagande och tillhandahållande av platser.

Varje länsstyrelse hanterar förhandlingsarbetet självständigt och under eget ansvar, dock i samordning med övriga länsstyrelser. De olika länsstyrelserna försöker så långt möjligt enas i viktiga gemensamma frågor och därvid hålla en gemensam linje under ledning av länsrådet i Kronobergs län. Samtliga länsstyrelser har även genomfört en kartläggning av överenskommelsernas utökningsmöjligheter i respektive län.

7 Utökad möjlighet för Migrationsverket att anvisa barn till kommuner som saknar överenskommelse om mottagande av ensamkommande barn

7.1 Kravet på särskilda skäl för anvisning till kommun utan överenskommelse tas bort

Regeringens förslag: Migrationsverket ska kunna anvisa asylsökande ensamkommande barn till en kommun som inte har träffat en överenskommelse om mottagande utan att det finns särskilda skäl. Migrationsverkets beslut om anvisning ska inte gå att överklaga.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen har dock inte lämnat något förslag när det gäller överklagande av beslut om anvisning. Utredningen föreslår också vissa redaktionella ändringar.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att erinra mot utredningens förslag. Bland de remissinstanser som i allt väsentligt tillstyrker förslaget finns *Migrationsverket, Socialstyrelsen, Barnombudsmannen, Sveriges Advokatsamfund, Arbetsförmedlingen, Länsstyrelserna i Skåne och Västra Götalands län, Kalmar kommun, Mölndals kommun, Malmö kommun, Östersunds kommun och Flyktinggruppernas och asylkommittéernas riksråd*. Många remissinstanser betonar att ett helhetsgrepp behöver tas som omfattar hela flyktingmottagandet och att det finns en risk för att kommunerna kommer att kompensera för ett tvångsmottagande av ensamkommande barn med att minska mottagandet av övriga nyanlända. *Sveriges Kommuner och Landsting och flera kommuner* anser att en sådan översyn bör innefatta boendeformer. Dessa behöver enligt Sveriges Kommuner och Landsting bli mer flexibla och anpassade till de ensamkommande barnens och de ungas förutsättningar i olika skeden av vistelsen i Sverige. Statens krav

på hem för vård eller boende (HVB) är avsedda för en helt annan målgrupp. Flera remissinstanser, bl.a. Migrationsverket och Länsstyrelsen i Västra Götalands län efterlyser vägledning om hur en tvångsanvisning ska ske i praktiken. Migrationsverket har föreslagit att det framgår av lagtexten att anvisning ska ske inom viss tidsgräns. Socialstyrelsen, Länsstyrelsen i Skåne län, *Länsstyrelsen i Östergötlands län*, *Uppsala universitet* och *Rädda Barnen* anser att det ska framgå av lagtexten att anvisning i första hand ska ske till en kommun som träffat överenskomme med Migrationsverket. *Förvaltningsrätten i Linköping* anser att det saknas en analys av vilka sanktioner en kommun som inte efterlever Migrationsverkets anvisningar kan ställas inför. *Förvaltningsrätten i Linköping* och *Rädda Barnen* ifrågasätter om inte nuvarande lagstiftning bör kvarstå till dess att länsstyrelsernas arbete har kunnat utvärderas. Länsstyrelserna i *Östergötlands* och *Gävleborgs län*, *Umeå universitet*, *Solna kommun*, *Alvesta kommun*, *Uppsala universitet* och *Rädda Barnen* framför att det är osäkert om förslaget kommer att leda till fler platser för ensamkommande barn och att en mer övergripande översyn av hur mottagandet av ensamkommande barn behöver utvecklas och förändras behöver göras. *Uppsala universitet* anser vidare att det finns frågetecken när det gäller barnets rättigheter om han eller hon placeras i en kommun där det inte finns tillräckliga resurser och att barnets rätt att uttrycka sin syn på placeringen måste beaktas. *Länsstyrelsen i Stockholms län*, *Sveriges Kommuner och Landsting*, *Riksförbundet för gode män* och *förvaltare* samt flera kommuner, bland dem *Göteborgs kommun*, *Stockholms kommun*, *Arvidsjaurs kommun*, *Karlstad kommun* och *Västerås kommun* avstyrker förslaget och anser att mottagandet ska bygga på frivillighet. De framför att gällande system med frivillighet är en betydelsefull princip för att upprätthålla kvalitén i mottagandet och att förslaget kan innebära att kommunerna blir mindre motiverade till samarbete med staten och länsstyrelserna. *Sveriges Kommuner och Landsting* och *Rädda Barnen* anser att en mängd frågor om hur Migrationsverket ska genomföra tvångsanvisningar måste klargöras innan en lagändring kan genomföras. *Sveriges Kommuner och Landsting* och *Göteborgs kommun* anser vidare att det måste finnas en möjlighet för kommuner att överklaga Migrationsverkets beslut om anvisning.

Skälen för regeringens förslag: Sedan bestämmelserna om mottagande av ensamkommande barn infördes år 2006 har förutsättningarna för mottagandet av barnen ändrats väsentligt. Reformen utformades utifrån ett antagande om att ca 400 ensamkommande barn per år skulle söka asyl i Sverige. Redan samma år som de nya bestämmelserna trädde i kraft fördubblades antalet asylsökande ensamkommande barn. Därefter har ytterligare stora öknings skett. Sverige är det land i Europa som tar emot flest asylsökande ensamkommande barn. År 2011 kom närmare 2 700 asylsökande ensamkommande barn till Sverige. År 2012 kom 3 578. Den senaste prognosen för år 2013 är att 4 000 ensamkommande barn kommer att ansöka om asyl i Sverige. Enligt Migrationsverkets bedömning kommer antalet asylsökande ensamkommande barn inte 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. En majoritet av landets

kommuner har också numera träffat överenskommelser med Migrationsverket om mottagande av ensamkommande barn. Särskilt under år 2010 tillkom ett stort antal platser i kommunerna. Ändå kan de ensamkommande barnen inte i dag anvisas från ankomstkommunerna i så snabb takt som det var tänkt när reformen genomfördes. Detta har inneburit negativa konsekvenser för vissa av barnen när de vistats längre tid än som avsetts i tillfälliga boenden. Dessutom har det inneburit att ankomstkommunerna har behövt anordna dyra boenden som inneburit högre kostnader för staten jämfört med boenden i en kommun som träffat en överenskommelse med Migrationsverket om mottagande av ensamkommande barn. Trots de satsningar som gjorts, bl.a. ett utökad uppdrag för länsstyrelserna, se avsnitt 6.3, råder det alltså brist på platser i kommunerna. Detta har inneburit att reformen från år 2006 inte fullt ut har kunnat genomföras.

Principen om barnets bästa gäller även för ensamkommande barn. Enligt regeringens mening 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 då att anvisningen sker till en kommun som har träffat en överenskommelse om mottagande med Migrationsverket eftersom en sådan kommun har bättre förutsättningar att förbereda mottagandet. Om det inte finns några lediga platser i en kommun som har träffat en överenskommelse om mottagande är det dock enligt regeringens mening bättre att barnet anvisas en plats i en kommun utan överenskommelse än att barnet blir kvar i en ankomstkommun. Det finns en risk för att barnets behov av stöd inte kan tillgodoses tillräckligt om en ankomstkommun tvingas ta emot ett stort antal barn. Möjligheterna till långsiktig planering är klart bättre om barnet omedelbart blir anvisad till en kommun, såsom reformen år 2006 var tänkt, även om det blir till en kommun som saknar överenskommelse om mottagande. Detta innebär att Migrationsverket måste ges ökade möjligheter att anvisa varje 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 överenskommelse om mottagande av ensamkommande barn om det finns särskilda skäl. Det har visat sig att Migrationsverket i stort sett endast har använt sig av den möjligheten i fall då barnet har anhöriga i en kommun. Bland annat *Sveriges Kommuner och Landsting, Länsstyrelsen i Stockholms län* och flera kommuner anser att nuvarande ordning bör behållas. Sveriges Kommuner och Landsting har framhållit att det är naturligt att staten tar ett övergripande ansvar för boendet den första tiden. Boenden kan då spridas till fler ankomstkommuner än i dag och det blir lättare att planera boendekapaciteten eftersom Migrationsverket har tillgång till statistik och prognoser. Regeringen anser att antalet platser i kommuner som träffat överenskommelse om mottagande dock inte räcker. Det är därför nödvändigt att utöka Migrationsverkets möjlighet att anvisa ensamkommande barn till kommuner som saknar överenskommelse och till kommuner som har överenskommelser men där kommunerna redan mottagit det antal barn som respektive överenskommelse avser. Utgångspunkten är dock fortfarande att Migrationsverket i första hand ska anvisa kommuner som träffat överenskommelse om mottagande. *Socialstyrelsen, Länsstyrelserna i*

Skåne och Östergötlands län, Uppsala universitet och Rädda Barnen anser att det ska framgå av lagtexten att anvisning i första hand ska ske till en kommun som träffat en överenskommelse om mottagande av ensamkommande barn med Migrationsverket. Regeringen anser att en sådan formulering av lagtexten kan leda till oönskade resultat. Migrationsverket ska i varje enskilt fall utgå från barnets bästa när verket ska anvisa en kommun för ett ensamkommande barn. Normalt är en anvisning till en kommun som har en överenskommelse om mottagande det som är det bästa för barnet. Det är dock inte uteslutet att det skulle kunna förekomma situationer där en anvisning till en kommun som saknar överenskommelse är bäst för ett barn även om det skulle finnas platser i en kommun som träffat överenskommelse med Migrationsverket. Så kan t.ex. vara fallet om barnet har släktingar eller andra närstående i en kommun utan överenskommelse. Det är inte lämpligt att utforma lagtexten så att det försvårar för Migrationsverket att i ett sådant fall anvisa den kommunen i stället. Om det i lagtexten uttryckligen anges att anvisning i första hand ska ske till en kommun som träffat en överenskommelse om mottagande av ensamkommande barn riskerar Migrationsverket också att hamna i oönskade situationer gentemot kommunerna där varje anvisning ifrågasätts. Det skulle skapa en osäkerhet kring anvisningarna, vilket skulle vara till nackdel för de berörda barnen. När ett barn anvisats till en kommun måste barnet kunna räkna med att faktiskt tas emot i kommunen. Av samma skäl bör ett beslut om anvisning inte vara överklagbart, något som utredningen och flera remissinstanser förefaller ha utgått från. För det fall ett beslut om anvisning skulle vara överklagbart riskerar ett barn att bli kvar i ankomstkommunen under lång tid tills beslutet vinner laga kraft alternativt tvingas flytta om överklagandet bifalls. En sådan ordning skulle motverka syftet med snabba anvisningar, dvs. främja långsiktig planering och integration för de ensamkommande barnen, och kan därmed inte anses förenligt med principen om barnets bästa. Som *Lagrådet* har påpekat saknas dock en bestämmelse om att beslut av denna karaktär inte kan överklagas. Regeringen anser att en sådan bestämmelse bör införas.

Uppsala universitet anser att det är tveksamt om barnets bästa kan tillgodoses om han eller hon placeras i en kommun utan tillräckliga resurser och att barnets syn på placeringen måste beaktas. Utgångspunkten måste dock vara att alla Sveriges kommuner har tillräcklig kompetens att genomföra utredning av barnet och se till att barnet får det stöd och den omvårdnad som behövs. Det är bättre för barnet att anvisas en kommun, även en som saknar överenskommelse, än att bli kvar i en ankomstkommun. Socialtjänstlagen föreskriver i 11 kap. 10 § första stycket att när en åtgärd rör ett barn ska barnet få relevant information och ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör barnet. Om barnet inte framför sina åsikter, ska hans eller hennes inställning så långt det är möjligt klargöras på annat sätt. Barnets åsikter och inställning ska tillmätas betydelse i förhållande till hans eller hennes ålder och mognad. Barnets syn på till vilken kommun anvisning ska ske ska givetvis också beaktas av Migrationsverket.

Förvaltningsrätten i Linköping har efterfrågat en analys av vilka sanktioner som kan träffa kommuner som inte efterlever Migrationsverkets anvisningar. Något som tyder på att det i nuläget skulle finnas ett

behov av sanktioner har inte framkommit. Den reglering som införs bör inte heller utformas på ett sätt som går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till syftet med lagstiftningen, jfr 14 kap. 3 § RF. Enligt regeringens bedömning bör därför inte något sanktionsmedel införas i nuläget.

Flera remissinstanser, bl.a. Migrationsverket och Länsstyrelsen i Västra Götalands län efterlyser vägledning i hur anvisning till en kommun utan överenskommelse ska gå till i praktiken, och Migrationsverket har föreslagit att det ska införas en tidsgräns för anvisning i lagtexten. Regeringen vill här framhålla att principen om barnets bästa medför att Migrationsverket fortfarande som utgångspunkt ska anvisa barn till kommuner som träffat överenskommelser med verket om mottagande av ensamkommande barn. Systemet för mottagandet måste vara både flexibelt och hållbart över tid och det är därför inte lämpligt att reglera hur anvisningarna i praktiken ska gå till eller inom vilken tidsgräns de ska ske i lag eller genom förarbetsuttalanden. Det framstår dock som naturligt att Migrationsverket strävar efter att anvisa barn så snart som det är möjligt och anpassa anvisningarna, t.ex. efter hur många barn som tagits emot i en kommun, för att åstadkomma en jämnare fördelning av ansvaret för de ensamkommande barnen i kommunerna. Det är 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 också viktigt att betona länsstyrelsernas samordnande uppdrag för ett väl fungerande mottagande av de asylsökande ensamkommande barnen. Länsstyrelserna ska enligt uppdraget bl.a., under ledning av Migrationsverket, verka för att det finns beredskap och kapacitet för mottagandet.

7.2 Den kommunala självstyrelsen och proportionalitetsprincipen

Regeringens bedömning: Förslaget är godtagbart vid beaktande av proportionalitetsprincipen enligt 14 kap. 3 § regeringsformen.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Uppsala universitet* och *Sveriges Advokatsamfund* anser att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen i regeringsformen. *Statskontoret* gör bedömningen att utredningen beaktat proportionalitetsprincipen. Flera kommuner ansluter sig till *Sveriges Kommuner och Landsting* som anser att det starkt kan ifrågasättas om en tvingande lagstiftning står i överensstämmelse med proportionalitetsprincipen, bl.a. mot bakgrund av att det är oklart om andra åtgärder övervägts, och att förslaget innebär en oacceptabel inskränkning av den kommunala självstyret.

Skälen för regeringens bedömning: Proportionalitetsprincipen i 14 kap. 3 § RF innebär att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Vid proportionalitetsbedömningen ska dels en analys göras av de konsekvenser förslaget får för den kommunala själv-

styrelsen, dels en avvägning göras mellan de kommunala självstyrelseintressena och de nationella intressena som den föreslagna lagstiftningen ska tillgodose.

Redan idag kan Migrationsverket anvisa barn till kommuner som saknar överenskommelse om mottagande av ensamkommande barn. Den föreslagna bestämmelsen innebär alltså inte några helt nya obligatoriska skyldigheter för kommunerna. Förslaget påverkar inte heller uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna. Däremot innebär den föreslagna bestämmelsen att Migrationsverkets möjligheter att anvisa barn till kommuner som saknar överenskommelse om mottagande ökar. Det kan därför antas att fler barn kommer att anvisas till kommuner som saknar överenskommelse om mottagande med Migrationsverket. Kommunernas handlingsutrymme påverkas alltså av förslaget vilket innebär att den föreslagna ordningen kommer att utgöra en viss inskränkning i det kommunala självstyret. För många kommuner kommer den nya ordningen inte att få några stora konsekvenser. Flera kommuner, främst de s.k. ankomstkommunerna, har i praktiken fått ta emot ett stort antal barn oavsett om det funnits någon överenskommelse med Migrationsverket om mottagande av ensamkommande barn eller inte. Därutöver har många kommuner träffat överenskommelser och tar emot ett stort antal barn. Några få kommuner tar inte emot några ensamkommande barn. Förslaget möjliggör en utjämning av ansvaret mellan kommunerna. *Sveriges Kommuner och Landsting* och flera kommuner har anfört att det är oklart om andra åtgärder övervägts och att det därför kan ifrågasättas om proportionalitetsprincipen beaktats. Redan inför reformen 2006 och varje år därefter har Migrationsverket och andra aktörer gjort stora ansträngningar för att få kommunerna att teckna överenskommelser om fler platser för ensamkommande barn. Migrationsverket har årligen genomfört informationskampanjer där man både rest runt till kommunerna och tagit kontakter på andra sätt. I november 2009 utsåg regeringen f.d. landshövdingen i Östergötlands län, Björn Eriksson, till koordinator för mottagandet av ensamkommande asylsökande barn och gav honom i uppdrag att i aktiv dialog med landets kommuner se till att antalet platser för ensamkommande barn i kommunerna ökar. För att avlasta ankomstkommunerna har Migrationsverket öppnat flera ansökningsenheter. Därutöver har länsstyrelserna från år 2011 fått i uppdrag att ansvara för förhandlingar med kommunerna. Dessa och andra vidtagna åtgärder har inte medfört att tillräckligt många platser för ensamkommande barn tillkommit, vilket utredningen också har konstaterat. Vid en proportionalitetsbedömning delar därför regeringen utredningens bedömning att en avvägning mellan det starka allmänna intresset av att se till att mottagandet av de asylsökande ensamkommande barnen fungerar och kommunernas intresse av att den kommunala självstyrelsen inte inskränks ytterligare leder till slutsatsen att det är tydligt att det allmänna intresset väger över. Ändringen i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. bedöms alltså som godtagbar även vid beaktande av proportionalitetsprincipen i 14 kap. 3 § RF.

Regeringens bedömning: Förslaget medför inga kostnadsökningar för staten. Förslaget medför inga ekonomiska konsekvenser för kommuner, landsting, företag eller enskilda.

Utredningens bedömning: Utredningen bedömer att förslaget medför vissa besparingar för staten men inga kostnadsökningar för kommuner, landsting, företag eller enskilda.

Remissinstanserna: *Hedemora kommun* anser att förslaget medför konsekvenser för kommunerna eftersom kommunerna kan tvingas ha en ständig beredskap för nya asylsökande ensamkommande barn som man inte kan förutse. Flera kommuner framhåller också att vissa av de statliga ersättningarna för ensamkommande barn behöver ses över eller höjas. *Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholms, Malmö, Göteborgs kommuner m.fl.* anser att det finns delar i mottagningssystemet som inte är fullt ut finansierade och att finansieringsprincipen måste följas.

Skälen för regeringens bedömning: I dag har platsbristen i kommunerna inneburit att barn blivit kvar i tillfälliga boenden i ankomstkommunerna. Detta har lett till att ankomstkommunerna fått anordna boendalternativ som inneburit högre utgifter för staten jämfört med boenden i kommuner med överenskommelser om mottagande. 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 beräknats till cirka 3 000 kr per barn och dygn. Schablonersättning för en belagd plats i en kommun med en överenskommelse är 1 900 kr. Ankomstkommunerna har inte samma möjlighet till planering och upphandlar därför boenden bl.a. av privata bolag. Kostnaderna blir därav högre och staten ersätter ankomstkommunerna för faktiska kostnader. Anledningen till att schablonersättningen till kommunerna är lägre beror bl.a. på möjligheterna att planera för boende.

Hedemora kommun har anfört att förslaget kan medföra att kommunerna tvingas ha beredskap för nya ensamkommande barn. Redan i dag måste dock kommunerna, särskilt ankomstkommunerna, ha en sådan beredskap eftersom antalet barn överstiger antalet överenskomna platser. För att planeringen av mottagandet ska fungera behövs en kontinuerlig dialog mellan Migrationsverket, länsstyrelserna och kommunerna.

Den nu föreslagna ordningen innebär i sig ingen förändring av statens ersättningar till kommunerna. Regeringen har dock för avsikt att se över förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. med inriktning att ändra förordningen så att ersättning alltid utgår med ett schablonbelopp till en kommun som har blivit anvisad ett ensamkommande barn och där barnet vistas i ett hem för vård eller boende med stöd av socialtjänstlagen. Ersättning med schablonbelopp kommer således inte längre att vara beroende av om kommunen i fråga har träffat överenskommelse om mottagande av ensamkommande barn eller inte. Eftersom kostnaderna för tillfälligt boende i ankomstkommunen är högre än schablonersättningen för en belagd plats i en anvisningskommun kommer

Prop. 2012/13:162 förslagen att innebära en minskning av statens utgifter. Regeringen anser sammantaget att finansieringsprincipen efterlevs.

I övrigt bedöms förslaget inte medföra några kostnadsmässiga konsekvenser för kommuner, landsting, företag eller andra enskilda.

9 Ikraftträdande

Regeringens förslag: De föreslagna lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2014.

Regeringens bedömning: Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer med regeringens utom såtillvida att utredningen föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2013.

Remissinstanserna: *Migrationsverket* och *Socialstyrelsen* avstyrker den 1 januari 2013 som ikraftträdandedatum och anför att det krävs längre tid för förberedelser. *Socialstyrelsen* föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2013.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Inför de föreslagna lagändringarna kommer Migrationsverket, länsstyrelserna och kommunerna att behöva tid att förbereda sig. För Migrationsverkets del handlar det bl.a. om att utforma riktlinjer och rutiner för hur anvisning av ensamkommande barn ska gå till i praktiken. Utredningen konstaterade att lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt och bedömde att detta tidigast kunde ske den 1 januari 2013. Regeringen bedömer mot bakgrund av att det är angeläget med ett så snart ikraftträdande som möjligt samtidigt som tid till förberedelser måste ges att det är lämpligt att lagändringarna träder i kraft den 1 januari 2014. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att det inte behövs några övergångsbestämmelser.

10 Författningskommentar

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 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 utlännningar som avses i 1 § första stycket 3 ska biståndet lämnas av socialnämnden i den kommun där utlännningen vistas.

Prop. 2012/13:162

I paragrafen finns bl.a. bestämmelser om mottagande av ensamkommande barn. Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

Enligt *andra stycket* har hittills gällt att Migrationsverket ska anvisa en kommun som har träffat överenskommelse med verket om mottagande av ensamkommande barn, om det inte finns särskilda skäl att anvisa en annan kommun. Stycket ändras på så sätt att den bestämmelsen tas bort. Ändringen innebär att Migrationsverket får en utökad möjlighet att anvisa asylsökande ensamkommande barn till en kommun i de fall då överenskommelse med verket om mottagande saknas samt till kommuner där det har träffats överenskommelser men där kommunerna redan mottagit det antal barn som respektive överenskommelse avser.

Några särskilda skäl behöver inte längre finnas. Utgångspunkten för Migrationsverkets arbete ska vara barnets bästa, vilket framgår av portalbestämmelsen i 1 kap. 10 § UtlL. Det bästa för ett ensamkommande barn är att snabbt bli anvisad till en kommun som ordnar boende och ger barnet det stöd det behöver. En kommun som har en överenskommelse med Migrationsverket om mottagande av ensamkommande barn har i regel bättre förutsättningar att förbereda mottagandet. I de flesta fall får det alltså anses vara till barnets bästa att anvisas till en kommun som träffat överenskommelse om mottagande. Även i fortsättningen kommer därför mottagandet i första hand bygga på frivilliga överenskommelser mellan staten och kommunerna. Om det inte finns några lediga platser i en kommun som träffat överenskommelse om mottagande är det dock bättre att barnet anvisas en kommun utan överenskommelse än att barnet blir kvar i ankomstkommunen. Migrationsverket ska alltså även fortsättningsvis träffa överenskommelser med kommunerna om mottagandet av asylsökande ensamkommande barn. I de fall det inte finns platser baserade på överenskommelser kan Migrationsverket dock enligt bestämmelsen anvisa barn såväl till kommuner som saknar överenskommelser som till kommuner med överenskommelser men som redan mottagit det antal barn som överenskommelsen avser.

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 utlännningen vistades när beslutet fattades.

Beslut i fråga om bistånd enligt denna lag gäller omedelbart.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen behandlar överklagande av Migrationsverkets eller socialnämndens beslut. Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

Första stycket har ändrats med anledning av en synpunkt från Lagrådet så att det anges att Migrationsverkets beslut om anvisning av ensamkommande barn inte får överklagas. Övriga ändringar är endast redaktionella.

Sammanfattning av betänkandet (SOU 2011:64)

Den 1 juli 2006 trädde de nu gällande bestämmelserna om mottagande av asylsökande ensamkommande barn i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) i kraft. Bestämmelserna innebär att staten, genom Migrationsverket, har huvudansvaret för mottagande av asylsökande, dvs. såväl vuxna som barn. Särskilda bestämmelser gäller för mottagandet av ensamkommande barn enligt 3 § andra stycket LMA. För dessa ska Migrationsverket anvisa en kommun som ska ordna ett boende. Efter att ett barn anlant till Sverige och gett sig till känna för svensk myndighet ska alltså boende ordnas och det reella mottagandet ske i en kommun. När Migrationsverket anvisar ett barn till en kommun ska det vara en kommun som har en överenskommelse om mottagande av ensamkommande barn med verket. Om det finns särskilda skäl får Migrationsverket anvisa barnet till en kommun som saknar sådan överenskommelse.

I betänkandet föreslås Migrationsverket få utvidgade möjligheter att anvisa asylsökande ensamkommande barn till en kommun även i fall där överenskommelse med verket om mottagande saknas. Migrationsverket ska kunna anvisa både till kommuner som inte har träffat någon överenskommelse och till kommuner som visserligen har en överenskommelse men som för tillfället inte har några lediga platser. Några särskilda skäl, som tidigare gällt, behöver inte åberopas av Migrationsverket.

Förslaget innebär ingen förändring vad gäller ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Migrationsverket ska alltså även i fortsättningen ha huvudansvaret och mottagandet av barnen ska ske i kommunerna.

På samma sätt som i dag ska mottagandet av asylsökande ensamkommande barn i första hand bygga på frivilliga överenskommelser mellan staten och kommunerna. Migrationsverket ska alltså även fortsättningsvis träffa överenskommelser med kommunerna om mottagande.

Bakgrunden till översynen av bestämmelserna i LMA är att förutsättningarna för mottagandet av asylsökande ensamkommande barn har ändrats sedan nuvarande ordning infördes 2006. Redan samma år som de nya bestämmelserna trädde i kraft fördubblades antalet asylsökande ensamkommande barn. Därefter har ytterligare stora ökningar skett årligen. I förhållande till det ökade behovet har inte tillräckligt många överenskommelser om mottagande träffats mellan Migrationsverket och kommunerna. Detta har lett till att en stor andel av de asylsökande barnen befinner sig i ankomstkommunernas tillfälliga boenden. Det har inneburit negativa konsekvenser för barn som vistats alltför lång tid i dessa boenden. Det har också inneburit högre utgifter för staten på grund av att kommunerna tvingats ordna boendalternativ som är dyrare än boenden i anvisningskommuner med överenskommelser om mottagande. Mot bakgrund av detta har det enligt utredningsdirektiven funnits anledning att se över i vilken utsträckning det nuvarande systemet behöver förändras.

De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2013.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

dels att 1 och 3 §§ ska ha följande lydelse,

dels att nuvarande 3 a § ska betecknas 3 c §,

dels att 3 a § ska ha följande lydelse, samt att det i lagen ska införas en ny paragraf, 3 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §³

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.

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.

En utlänning som vistas här med stöd av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 eller 15 b § utlänningslagen omfattas inte av denna lag. Detsamma gäller en utlänning för vilken en ansökan om ett sådant tillstånd är under prövning.

I 2 och 3 §§ 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

I 2, 3 a och 3 b §§ 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

³ Senaste lydelse 2010:532

sådan ställföreträdare (ensamkommande barn). Bestämmelserna är tillämpliga endast så länge barnet är att anse som ensamkommande.

sådan ställföreträdare (ensamkommande barn). Bestämmelserna är tillämpliga endast så länge barnet är att anse som ensamkommande.

3 §⁴

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 överenskommelse 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 § socialtjänst-lagen (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.

⁴ Senaste lydelse 2011:331.

3 a §⁵

För ensamkommande barn som avses i 1 § första stycket 1 och 2 ska Migrationsverket anvisa en kommun som ordnar 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).

3 b §

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 utlänningsar som avses i 1 § första stycket 3 ska biståndet lämnas av socialnämnden i den kommun där utlänningen vistas.

3 a §

En kommun *skall* lämna bistånd enligt denna lag till utlänningsar 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.

3 c §⁶

En kommun *ska* lämna bistånd enligt denna lag till utlänningsar 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.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.

⁵ Senaste lydelse 2002:1112.

⁶ Senaste lydelse av tidigare 3 a § 2002:1112.

Förteckning över remissinstanser (SOU 2011:64)

Riksdagens ombudsmän, Stockholms Tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Falun, Förvaltningsrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Linköping, Justitiekanslern, Migrationsverket, Socialstyrelsen, Barnombudsmannen, Statskontoret, Arbetsförmedlingen, Sveriges Domstolar, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Uppsala universitet, Umeå universitet, Alvesta kommun, Arvidsjaurs kommun, Eskilstuna kommun, Gotlands kommun, Göteborgs kommun, Hedemora kommun, Helsingborg kommun, Hofors kommun, Kalmar kommun, Karlstad kommun, Katrineholms kommun, Kinda kommun, Malmö kommun, Mölndals kommun, Norrköpings kommun, Sigtuna kommun, Skellefteå kommun, Solna kommun, Stockholms kommun, Söderhamn kommun, Uppsala kommun, Västerås kommun, Ängelholm kommun, Örebro kommun, Östersunds kommun, Region Skåne, Sveriges Kommuner och Landsting, Amnesty International, Barnens rätt i samhället, Flyktinggrupperna och asylkommittéernas riksråd, Svenska Röda Korset, Sveriges Advokatsamfund, Sveriges kristna råd, Riksförbundet för gode män och förvaltare, Rädda Barnen.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §⁷

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 överenskommelse 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.

Denna lag trädet i kraft den 1 januari 2014.

⁷ Senaste lydelse 2011:331.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2013-05-14

Närvarande: F.d. justitieråden Susanne Billum och Dag Victor samt justitierådet Annika Brickman.

Kommunalt mottagande av ensamkommande barn

Enligt en lagrådsremiss den 2 maj 2013 (Justitiedepartementet) har regeringen 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 rättssakkunniga Therese Persson.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Proportionalitetsprincipen

Förslaget innebär att Migrationsverket får utvidgade möjligheter att anvisa asylsökande ensamkommande barn till en kommun som inte har en överenskommelse med verket om mottagande av ensamkommande barn. Förslaget innebär härigenom en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Enligt den vid den senaste grundlagsreformen införda föreskriften i 14 kap. 3 § regeringsformen bör en sådan inskränkning inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den.

I förarbetena till den nämnda föreskriften betonades vikten av att det i lagstiftningsprocessen gjordes noggranna analyser av den påverkan som olika förslag hade på den kommunala självstyrelsen och i vad mån skälen för en tänkt reglering motiverar det intrång i självstyrelsen regleringen innebär. Det framhölls att detta innefattade en skyldighet att undersöka om det syfte som den tänkta regleringen tar sikte på kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt. Om det fanns olika möjligheter att nå samma mål borde med hänsyn till den kommunala självstyrelsen den reglering väljas som lägger minst band på självbestämmanderätten.

Lagrådet konstaterar att frågan om den kommunala självstyrelsen och den proportionalitetsbedömning som föreskrivs i regeringsformen ägnats ett betydande utrymme såväl i remissen som i det betänkande som ligger till grund för förslaget. Frågan har också kommenterats av ett stort antal remissinstanser, däribland många kommuner, vid remissbehandlingen av betänkandet. Därvid har från flera håll ifrågasatts om en tvingande lagstiftning står i överensstämmelse med proportionalitetsprincipen bl.a. mot bakgrund av skyldigheten att överväga alternativa åtgärder. Andra remissinstanser har däremot godtagit den proportionalitetsbedömning som förslaget i betänkandet bygger på.

I lagrådsremissen redovisar och kommenterar regeringen bl.a. de synpunkter som framförts under remissbehandlingen samt gör för sin del den bedömningen att det allmänna intresset av att se till att mottagandet av de asylsökande ensamkommande barnen fungerar väger över kommunernas intresse av att den kommunala självstyrelsen inte inskränks ytterligare.

Enligt Lagrådet får underlaget för regeringens bedömning anses vara tillräckligt för att motsvara de krav som följer av föreskriften i regeringsformen. Det har inte heller framkommit någon annan omständighet som gör att det skulle finnas anledning för Lagrådet att avstyrka det framlagda förslaget på den grunden att det skulle stå i strid med den proportionalitetsprincip som kommit till uttryck i regeringsformen.

Överklagande av beslut

I remissen anføres (s. 19) i anslutning till vissa remissynpunkter att regeringen anser att Migrationsverkets anvisningar inte ska kunna överklagas. Frågan om överklagbarhet eller om klagorätt för en kommun som av Migrationsverket ålagts att ta emot ett eller flera ensamkommande barn i enlighet med 3 § i lagförslaget berörs inte vidare i remissen. Inte heller behandlas dessa frågor i det betänkande (SOU 2011:64) som ligger till grund för förslagen i remissen.

Lagrådet finner därför skäl att påpeka att det i 22 § i den nu aktuella lagen finns bestämmelser om överklagande av beslut. Av paragrafen framgår att bl.a. Migrationsverkets beslut enligt lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Något överklagandeförbud vad gäller Migrationsverkets beslut om anvisning till viss kommun finns inte. Enligt Lagrådets mening kan det inte uteslutas att en kommun som ålagts att ta emot ensamkommande barn trots att kommunen motsatt sig detta på grund av bristande resurser eller möjligheter i övrigt skulle kunna anses berättigad att överklaga Migrationsverkets beslut. Om avsikten är att sådana överklaganden inte ska kunna tas upp till prövning anser Lagrådet att 22 § måste kompletteras.

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 30 maj 2013

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Ask, Larsson, Erlandsson, Hägglund, Borg, Billström, Adelsohn Liljeroth, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Lööf, Enström, Arnholm

Föredragande: Statsrådet Billström

Regeringen beslutar proposition 2012/13:162 Kommunalt mottagande av ensamkommande barn