

Lagrådsremiss

Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 29 oktober 2015

Ylva Johansson

Catharina Nordlander
(Arbetsmarknadsdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I denna lagrådsremiss föreslås en ny lag som innebär att en kommun är skyldig att efter anvisning ta emot en nyanländ för bosättning i kommunen. Lagen gäller vissa nyanlända invandrare som har beviljats uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande enligt vissa bestämmelser i utlänningslagen (2005:716) och anhöriga till sådana personer. Syftet med förslaget är att alla kommuner bör vara med och ta ansvar för mottagandet av nyanlända för att förbättra de nyanländas etablering på arbetsmarknaden och i samhällslivet.

Anvisningar till kommunerna ska enligt förslaget i första hand omfatta nyanlända som är registrerade och vistas vid Migrationsverkets anläggningsboenden och s.k. kvotflyktingar. Det föreslås att vid fördelningen av anvisningar mellan kommuner ska hänsyn tas till kommunens arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek, sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn samt omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen.

Regeringen bör bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om anvisningar. Det föreslås att den eller de myndigheter som regeringen bestämmer i enskilda fall ska besluta om anvisning.

Sanktioner bör för närvarande inte införas i den föreslagna lagen. Beslut om anvisning enligt lagen ska inte kunna överklagas. Förslaget innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen som bedöms vara godtagbar vid beaktande av proportionalitetsprincipen.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 mars 2016.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Lagtext	4
3	Ärendet och dess beredning	6
4	Ett gemensamt ansvar för mottagande	6
4.1	Alla kommuner bör ta ansvar för mottagandet av nyanlända	6
4.2	En ny lag ska införas	12
4.3	Vilka nyanlända ska omfattas av lagen?.....	13
4.4	En skyldighet för kommuner att ta emot nyanlända för bosättning.....	15
4.5	Prioritering vid anvisningar	20
4.6	Kriterier som ska beaktas vid fördelningen	20
4.7	Bemyndigande.....	23
4.8	Sanktioner bedöms inte nödvändiga.....	24
4.9	Beslut om anvisning ska inte kunna överklagas	26
4.10	Den kommunala självstyrelsen och proportionalitetsprincipen	27
5	Ikraftträdande	32
6	Konsekvenser	33
6.1	Konsekvenser för staten	33
6.2	Konsekvenser för kommunerna.....	34
6.3	Konsekvenser för landstingen	36
6.4	Konsekvenser för barn.....	36
6.5	Övriga konsekvenser	37
7	Författningskommentar.....	37
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian (Ds 2015:33)	40
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	41
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser (Ds 2015:33)	43

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

Förslag till lag om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning

Lagens innehåll och tillämpningsområde

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning genom anvisning till en kommun.

2 § Lagen gäller en nyanländ som har beviljats ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring, om det har beviljats enligt

1. 5 kap. 1, 2, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716),
2. 12 kap. 18 § utlänningslagen, eller
3. 21 eller 22 kap. utlänningslagen.

3 § Lagen gäller även en nyanländ som har

1. beviljats ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av någon av bestämmelserna i 2 §, och

2. ansökt om uppehållstillstånd inom sex år från det att den person som den nyanlande har anknytning till först togs emot i en kommun.

Första stycket gäller inte om den person som den nyanlande har anknytning till var svensk medborgare vid tidpunkten för den nyanlandes ansökan om uppehållstillstånd.

4 § Lagen gäller dock inte barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige var 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 (ensamkommande barn), om inte barnet har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen.

Anvisning till en kommun

5 § En kommun är skyldig att efter anvisning ta emot en nyanländ för bosättning i kommunen.

6 § Den myndighet som regeringen bestämmer får i enskilda fall besluta om anvisning enligt 5 §.

7 § Anvisningar till kommuner ska i första hand omfatta nyanlända som är registrerade och vistas vid Migrationsverkets anläggningsboenden och nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen.

Vid fördelningen av anvisningar mellan kommuner ska hänsyn tas till kommunens arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek, sammanlagda mottagande av nyanlända och ensamkommande barn samt omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen.

Bemyndigande

8 § Regeringen får meddela föreskrifter om

- fastställande av antalet nyanlända som ska anvisas under ett visst år,
- den närmare prioriteringen av vilka nyanlända som ska omfattas av anvisningar under året,
- förfarandet för fördelningen av anvisningar mellan kommuner,
- vilka kriterier, utöver de som anges i 7 § andra stycket, som får beaktas vid fördelningen av anvisningar, och
- inom vilken tidsfrist mottagande i kommunen ska ske.

Överklagandeförbud

9 § Beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2016.

3 Ärendet och dess beredning

Arbetsmarknadsdepartementet har utarbetat departementspromemorian Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända (Ds 2015:33). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*.

Promemorian har remissbehandlats. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena och en sammanställning av remissvaren finns tillgängliga hos Arbetsmarknadsdepartementet (dnr A2015/01726/I).

4 Ett gemensamt ansvar för mottagande

4.1 Alla kommuner bör ta ansvar för mottagandet av nyanlända

Regeringens bedömning: För att förbättra etableringen av nyanlända på arbetsmarknaden och i samhällslivet bör alla kommuner vara med och ta ansvar för mottagandet av nyanlända.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Förvaltningsrätten i Härnösand, Borås tingsrätt, Luleå tingsrätt, Socialstyrelsen, Barnombudsmannen, Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Arbetsförmedlingen, Länsstyrelserna i Kronobergs län, Skåne län, Jönköpings län, Västra Götalands län, Gävleborgs län och Västerbottens län, Flens kommun, Kungälv kommun, Sorsele kommun, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), SmåKom och Sveriges Läkarförbund tillstyrker eller har inte något att erinra mot promemorians bedömning.

Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Växjö, Migrationsverket, Statskontoret, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Länsstyrelserna i Stockholms län och Norrbottens län, Jönköpings läns landsting, Östergötlands läns landsting, Borlänge kommun, Falköpings kommun, Faluns kommun, Filipstads kommun, Gävle kommun, Göteborgs kommun, Halmstads kommun, Oskarshamns kommun, Karlstad kommun, Kramfors kommun, Lekebergs kommun, Lessebo kommun, Malmö kommun, Norbergs kommun, Norrköpings kommun, Nässjö kommun, Oxelösunds kommun, Piteå kommun, Stockholms kommun, Söderhamns kommun, Södertälje kommun, Trollhättans kommun, Uppsala kommun, Örebro kommun, Östra Göinge kommun, Huddinge kommun, Rädda Barnen och Akademikerförbundet SRR delar i huvudsak bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning

Bakgrund och gällande ordning

Av förordningen (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare framgår att ansvaret för bosättning av nyanlända som omfattas av etableringslagen är delat mellan Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och länsstyrelserna. Förordningen gäller för samma målgrupp som etableringslagen, men utan begränsning till viss ålder.

Arbetsförmedlingen ska när det finns behov anvisa bosättning i en kommun till en nyanländ som har rätt till en etableringsplan. Migrationsverket anvisar nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen (s.k. kvotflyktingar) och nyanlända som inte har rätt till en etableringsplan enligt etableringslagen, t.ex. på grund av ned-satt prestationsförmåga.

Enligt förordningen ska en nyanländ anvisas till en kommun som har träffat överenskommelse med en länsstyrelse om mottagande för bosättning. Även andra som ingår i den nyanländes hushåll omfattas av anvisningen.

En nyanländ som har behov av hjälp med bosättning får anmäla detta till Arbetsförmedlingen senast sex månader från den dag då han eller hon beviljades uppehållstillstånd. Arbetsförmedlingen ska pröva om det finns behov av anvisning för bosättning i en kommun. Vid en sådan prövning och vid valet av bosättningskommun ska beaktas vad som framkommit vid etableringssamtalet och förutsättningarna för arbete inom pendlingsavstånd. En nyanländ som bor i eget boende får enbart anvisas bosättning i en annan kommun än den som han eller hon bor i och anvisningen ska utgå från arbetsmarknadsskäl.

Migrationsverket lämnar prognoser över hur många personer som beräknas beviljas uppehållstillstånd under de kommande åren. Utifrån det fastställer Arbetsförmedlingen efter samråd med länsstyrelserna och Migrationsverket en fördelning av mottagningsbehovet i varje län (länstal). Länsstyrelserna ska med länstalet som riktvärde träffa överenskommelser med kommuner inom länet om mottagande för bosättning av nyanlända (kommuntal) och hålla Arbetsförmedlingen och Migrationsverket underrättade om kommuntalen.

När länstalen fastställs och vid överenskommelser om kommuntal följer av förordningen att utgångspunkten ska vara förutsättningarna för förvärvsarbete. Det ska också säkerställas att det finns kapacitet för att ta emot personer med särskilda behov av vård eller rehabilitering. Utöver det beaktas andra variabler, t.ex. folkmängd och demografiska förutsättningar.

Systemet för mottagande av nyanlända bygger på frivilliga överenskommelser mellan länsstyrelserna och kommunerna. Länsstyrelserna ska verka för att det finns beredskap och kapacitet hos kommunerna att ta emot nyanlända. Målsättningen är att antalet anvisningsbara platser i överenskommelserna om mottagande ska motsvara det beräknade behovet av anvisningsbara platser, dvs. länstalet.

Länsstyrelserna arbetar utifrån regionala förutsättningar men arbetet med överenskommelser är likartat i hela landet och genomförs genom dialog med kommunerna. I flera län används regionala fördelningsmodeller för att fördela länstalen på kommunnivå. Där sådana regionala

fördelningsmodeller finns utgör de utgångspunkt i dialogen med respektive kommun.

Överenskommelsen tecknas utifrån en av länsstyrelserna gemensamt framtagna mall. I överenskommelsen anges antalet anvisningsbara platser och ofta även mottagande av nyanlända som bosätter sig på egen hand och anhöriga. Det förekommer att avtal är sifferlösa. Överenskommelsen gäller som regel under ett kalenderår, men kan revideras vid behov. Många kommuner tecknar överenskommelser som gäller tills vidare, med minst årliga dialoger om antalet platser.

Behov av förändring

Bland riksdagspartierna och i samhället i stort finns det en bred uppslutning bakom Sveriges migrationspolitik med en rättssäker asylprocess baserad på internationella konventioner och juridiska riktlinjer. Konflikter runt om i världen leder till att många människor söker asyl och beviljas uppehållstillstånd i Sverige. Av det följer ett ökat behov av kommunmottagande. Sveriges kommuners sammanlagda mottagande av flyktingar och andra skyddsbehövande samt deras anhöriga har ökat kraftigt de senaste åren men är ändå långt ifrån tillräckligt.

Den nuvarande ordningen för mottagande av nyanlända som inte bosätter sig på egen hand innebär att kommuner frivilligt erbjuder sig att ta emot nyanlända och vidtar åtgärder som möjliggör ett mottagande. Eftersom överenskommelserna kan betraktas som avsiktsförklaringar som kommunerna varken är förpliktigade att teckna eller att följa, kan nuvarande system varken säkerställa att alla kommuner tecknar en överenskommelse om mottagande av nyanlända eller att överenskommelsen leder till ett mottagande som motsvarar överenskommelsen. Systemet saknar därmed möjlighet att säkerställa att det frivilliga mottagandet blir tillräckligt.

En person som ansöker om asyl kan under asyltiden antingen bo på ett anläggningsboende i Migrationsverkets regi eller bo i eget boende. Majoriteten av de personer som beviljas uppehållstillstånd bosätter sig på egen hand och blir då kommunmottagna. Av dem som ordnar sitt boende själva är det många som flyttar in hos anhöriga eller bekanta.

De som inte bosätter sig på egen hand anvisas enligt nuvarande ordning till de kommuner som ingått frivilliga överenskommelser om mottagande. När det frivilliga mottagandet inte motsvarar mottagningsbehovet uppstår ett underskott av anvisningsbara platser som leder till att personer blir kvar i anläggningsboenden i stället för att bli kommunmottagna. Väntetiden fördröjer den nyanländes etablering och leder också i många fall till att nyanlända ger upp och ordnar sitt boende själva, vilket ofta resulterar i att de flyttar till kommuner som redan har ett högt mottagande av nyanlända. En konsekvens av det befintliga systemet är därmed att mottagandet huvudsakligen sker i kommuner där de nyanländas landsmän bor, och inte nödvändigtvis i kommuner med bäst förutsättningar för utbildning eller etablering på arbetsmarknaden. Väntetiderna fördröjer därmed inte bara etableringen utan leder också till att den ojämna fördelningen av mottagandet i landets kommuner förstärks.

Migrationsverkets prognoser visar att ett stort antal personer kommer att söka asyl i Sverige under de kommande åren. Givet läget i de ursprungsländer de asylsökande förväntas komma ifrån beräknas ett stort antal personer beviljas uppehållstillstånd. Enligt Migrationsverkets prognos från oktober 2015 beräknas ca 10 000 personer med beviljade uppehållstillstånd vara kvar i anläggningsboenden vid utgången av 2015. Ett stort antal personer som vistas i anläggningsboenden kommer att beviljas uppehållstillstånd under 2016 och bedömningen är att ca 20 000 kvotflyktingar och nyanlända som vistas i anläggningsboenden kommer att vara i behov av bosättning i en kommun under 2016.

I budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1 utg.omr. 13) aviseras att regeringen avser att föreslå åtgärder för att skapa ett sammanhållet system som skapar förutsättningar för en effektiv asyl- och återvändandeprocess, samtidigt som en snabb etablering i arbets- och samhällslivet främjas för de personer som har beviljats uppehållstillstånd. Det anges att systemet även bör bidra till att ge kommuner och landsting goda planeringsförutsättningar så att en långsiktighet i mottagandet kan främjas och att avsikten är att även statens styrmedel och ersättnings-systemet till kommuner och landsting för mottagande av asylsökande ska ses över. Regeringen har för avsikt att tillsätta en särskild utredare som ges i uppdrag att föreslå åtgärder för att skapa ett sammanhållet system för mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända. Utgångspunkten ska vara att systemet ska främja en snabb etablering i arbets- och samhällslivet för de personer som beviljas uppehållstillstånd och stödja en effektiv och rättssäker asylprocess. Utredaren kommer också ges i uppdrag att förbättra systemet för statlig ersättning för kommuner och landsting.

För att hantera det för närvarande kraftigt ökade behovet av mottagande som förväntas öka ytterligare under de kommande åren krävs dock en förändring redan innan den särskilda utredaren har lämnat sina förslag.

Tidigare försök att öka mottagandet

Flera åtgärder har vidtagits de senaste åren i syfte att stimulera kommunerna att öka det frivilliga mottagandet av nyanlända till en nivå som motsvarar behovet. Olika typer av ekonomiska styrmedel har använts. Ett exempel är att starten av etableringstiden för personer på anläggningsboende numera påbörjas först efter att den nyanlände är kommunmottagen. Förändringen innebär att de nyanlända som tas emot i kommunerna ännu inte har påbörjat sin etableringstid och att de därmed har rätt till etableringsersättning under upp till två år. För kommunen innebär det att risken för att behöva betala ut ekonomiskt bistånd till en nyanlände som inte längre har rätt till etableringsersättning minskar.

En annan ekonomisk stimulans är bestämmelserna om prestationsbaserad ersättning till kommunerna i förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlännningar som trädde i kraft 2014. Samtidigt infördes en möjlighet för kommuner att få ersättning för hyreskostnader som uppstår i väntan på att en nyanlände flyttar in i en bostad. Under 2014 anslogs även en förstärkning av de medel som läns-

styrelserna fördelar till kommunerna för att skapa beredskap och mottagningskapacitet samt för att utveckla samverkan.

I januari 2014 utsåg regeringen två nationella samordnare för kommunalt flyktingmottagande, Gunnar Hedberg (M) och Lars Stjernkvist (S). Samordnarna skulle genom dialog och spridning av goda exempel motivera kommunföreträdare att öka flyktingmottagandet. Efter att ha besökt samtliga län och träffat ledande företrädare för ungefär 250 kommuner var samordnarnas övergripande slutsats att ett jämnare ansvarstagande för flyktingmottagandet, mellan län och mellan kommuner inom län, skulle möjliggöra både ett större och ett bättre mottagande. I sin slutrapport föreslog samordnarna ett antal åtgärder för att nå ett jämnare mottagande, bl.a. en lagstiftad skyldighet för kommunerna att ha beredskap för mottagande av nyanlända.

Erfarenheter från möjligheten att anvisa ensamkommande barn

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 (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Bestämmelsen infördes år 2006. Alla ensamkommande barn som omfattas av lagen ska registreras vid en förläggning. Migrationsverket svarar för att bistånd lämnas enligt lagen. Kommunerna har behörighet att anordna boenden för ensamkommande barn (2 § andra stycket). Till skillnad från vad som gäller i fråga om dem som omfattas av lagens målgrupp i övrigt, främst utlänningar som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting eller annan skyddsbehövande, vilka ska erbjudas plats på en förläggning, ska Migrationsverket anvisa ensamkommande barn till en kommun. Kommunen ska då ordna boendet för barnet och det ska anses att barnet vistas i den kommunen i den mening som avses i 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453). Socialnämnden i kommunen har ansvaret för att utreda barnets behov och att besluta om lämpligt boende för barnet. Boendet kan vara antingen ett särskilt boende för ensamkommande barn eller någon annan form av boende som efter utredning anses som lämpligt, t.ex. ett familjehem eller hos en anhörig (Mottagande av ensamkommande barn, prop. 2005/06:46 s. 49). Den anvisade kommunen ansvarar för att barnets stöd- och hjälpbehov tillgodoses medan barnets ansökan om uppehållstillstånd prövas. Det finns dock möjlighet för en kommun som beslutat om att barnet ska placeras i en annan kommun att överlåta ärendet om barnet till den andra kommunen efter överenskommelse (2 a kap. socialtjänstlagen).

Efter en ändring av bestämmelsen i 3 § andra stycket lagen om mottagande av asylsökande m.fl. gäller sedan den 1 januari 2014 att Migrationsverket har möjlighet att anvisa ensamkommande barn även till kommuner som inte har överenskommelser om mottagande och även till kommuner med vilka det träffats överenskommelser men där kommunerna redan mottagit det antal barn som respektive överenskommelse avser. Innan dess gällde att Migrationsverket skulle anvisa en kommun med vilket verket träffat en överenskommelse om mottagande

av ensamkommande barn, om det inte fanns särskilda skäl att anvisa en annan kommun.

När Migrationsverket anvisar ensamkommande barn till en kommun ska barnets bästa tjäna som utgångspunkt för arbetet. Enligt förarbetena till bestämmelserna är det bästa för ett ensamkommande barn 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 anses i regel ha bättre förutsättningar att förbereda mottagandet. I de flesta fall får det därför anses vara till barnets bästa att anvisas till en kommun som träffat överenskommelse, varför anvisningar som regel ska ske till kommuner med överenskommelse. Migrationsverkets anvisning sker i omedelbar anslutning till barnets ankomst till Sverige. Principerna för fördelning av anvisningsbara platser mellan kommunerna och rutiner för anvisning utformas av Migrationsverket i samarbete med berörda aktörer.

Efter lagändringen sker mottagandet utan de väntetider som uppstod tidigare. Många kommuner och länsstyrelser vittnar om positiva erfarenheter av ändringen eftersom de allra flesta kommunerna nu delar på ansvaret. Mottagandet grundas på överenskommelser i första hand vilket leder till bra planeringsförutsättningar för kommunerna. Lagändringen har lett till att antalet överenskomna platser ökat. En stor del av mottagandet av ensamkommande barn sker genom anvisning till en kommun där det finns en person som barnet har någon form av anknytning till. Den kritik som har framförts om tillämpningen av lagstiftningen har främst berört anvisning utifrån anknytning. Kommuner är kritiska till att anvisning på grund av anknytning görs utan att beakta huruvida boendet kan ordnas hos den person barnet har anknytning till. Kritiken har även avsett att anvisningar sker till kommuner där barnen har anknytning till någon i kommunen och att sådana anvisningar inte tillgodoräknas när fördelning görs enligt andra kriterier.

Ett gemensamt ansvar för mottagandet

Regeringen anser att flyktningmottagandet är ett gemensamt ansvar för hela samhället och att alla kommuner behöver bidra. Trots flera förändringar som syftat till att stimulera kommunerna att frivilligt ta emot fler nyanlända, beräknas antalet anvisningsbara platser bli långt ifrån tillräckligt under de kommande åren. De långa väntetider som blir följden med den nuvarande ordningen för mottagande av nyanlända som inte bosätter sig på egen hand leder till att den nyanländes etablering på arbetsmarknaden och i samhället fördröjs.

Nuvarande regler kan varken säkerställa att kommunerna tar emot nyanlända i den omfattning det behövs i dag eller att de har en beredskap för att möjliggöra ett mottagande på längre sikt. Systemet för mottagande av nyanlända behöver därför förändras så att det främjar en effektiv etableringsprocess. För att uppnå det måste väntetiderna i anläggningsboenden minska. Detta förutsätter att alla kommuner är med och bidrar till att nyanlända ska kunna etablera sig i Sverige så snabbt som möjligt. För att förbättra etableringen av nyanlända bedömer regeringen därmed att det är nödvändigt att alla kommuner är med och tar ansvar för mottagandet av nyanlända.

I det uppdrag som regeringen har för avsikt att besluta om bör ingå att analysera och föreslå en ändamålsenlig ordning för mottagande av asylsökande, nyanlända och ensamkommande barn där ett helhetsperspektiv ska gälla.

4.2 En ny lag ska införas

Regeringens förslag: En ny lag ska införas.
--

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har särskilt yttrat sig över att reglering sker i en ny lag.

Skälen för regeringens förslag: Enligt nuvarande ordning får Arbetsförmedlingen och Migrationsverket anvisa vissa nyanlända invandrare plats för bosättning i en kommun enligt förordningen (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare. Anvisningar får endast göras till kommuner som har träffat en överenskommelse om mottagande och som godtar anvisningen i det enskilda fallet. Många kommuner avböjer anvisningar för att det inte finns tillgängliga bostäder i kommunen. För att kunna uppnå ett mottagande som motsvarar mot-tagningsbehovet anser regeringen att en kommun bör kunna anvisas att ta emot nyanlända oavsett om kommunen har träffat en överenskommelse om mottagande för bosättning av nyanlända eller inte (se vidare avsnitt 4.4). En sådan ordning kräver reglering i lag. De överväganden som görs i fråga om den inskränkning av den kommunala självstyrelsen enligt 14 kap. 3 § regeringsformen som förslaget innebär redovisas i avsnitt 4.10.

Med hänsyn till att de nyanlända som är i fråga är flyktingar och andra skyddsbehövande som har beviljats uppehållstillstånd passar frågan ur ett systematiskt perspektiv inte särskilt väl in i någon befintlig lag. Regeringen föreslår därför att en ny lag bör införas.

4.3 Vilka nyanlända ska omfattas av lagen?

Regeringens förslag: Lagen ska omfatta en nyanländ som har beviljats ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring. Upphållstillståndet ska ha beviljats enligt

1. 5 kap. 1, 2, 4 eller 6 § utlänningslagen,
2. 12 kap. 18 § utlänningslagen, eller
3. 21 och 22 kap. utlänningslagen.

Lagen gäller även en nyanländ som har beviljats ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av någon av de bestämmelser som anges ovan, om den nyanlande ansökt om uppehållstillstånd inom sex år från det att den person som den nyanlande har anknytning till först togs emot i en kommun. En förutsättning för att en nyanländ som har beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning ska omfattas av lagen är att den person som den nyanlande har anknytning till inte var svensk medborgare vid tidpunkten för den nyanlandes ansökan om uppehållstillstånd.

Lagen ska dock inte gälla barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige var 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 (ensamkommande barn), om inte barnet har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Enligt promemorians förslag omfattar lagen en nyanländ som har beviljats uppehållstillstånd oavsett om uppehållstillståndet kan ligga till grund för folkbokföring eller inte. Vidare föreslås inga begränsningar i fråga om när en anhörig senast ska ha ansökt om uppehållstillstånd eller avseende anknytningspersonens medborgarskap för att den anhörige ska omfattas av lagen. Enligt promemorians förslag omfattar undantaget för ensamkommande barn även ensamkommande barn som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen (s.k. kvotflyktingar).

Remissinstanserna: Flera av de remissinstanser som särskilt har yttrat sig över förslaget tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget, däribland *Länsstyrelserna i Skåne län, Gävleborgs län, Jönköpings län, Västerbottens län, Västra Götalands län, Gävle kommun, Staffanstorps kommun, Östra Göinge kommun* och *Sveriges Kommuner och Landsting*.

Arbetsförmedlingen påpekar att målgruppen inte i alla detaljer överensstämmer med målgruppen för lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. *Förvaltningsrätten i Härnösand, Länsstyrelsen i Kronobergs län* och *Migrationsverket* har efterlyst vissa förtydliganden i fråga om målgruppen.

Länsstyrelsen i Jönköpings län anser att det bör övervägas att även anhöriga till ensamkommande barn ska ingå i målgruppen.

Skälen för regeringens förslag: I lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (etableringslagen) finns bestämmelser om ansvar och insatser som syftar till att underlätta och påskynda etableringen i arbets- och samhällslivet för vissa nyanlända invandrare

som anges i lagen. Målsättningen med insatserna är att ge nyanlända förutsättningar för egenförsörjning och att stärka aktivt deltagande i arbets- och samhällslivet.

Av 2–2 b §§ etableringslagen framgår lagens målgrupp. Etableringslagen gäller för en nyanländ som har fyllt 20 men inte 65 år och som har beviljats ett uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande. Vidare omfattas de som har beviljats uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter, på grund av hinder mot verkställighet i vissa fall eller på grund av Sveriges internationella åtaganden. Även s.k. kvotflyktingar och personer som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller efter tillfälligt skydd och tribunalvittnen omfattas. En förutsättning är att uppehållstillståndet kan ligga till grund för folkbokföring. Etableringslagen gäller dessutom en anhörig som har beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd på någon av nämnda grunder, om den anhörige har ansökt om uppehållstillstånd inom sex år från det att den person som den anhörige har anknytning till först togs emot i en kommun. En anhörig omfattas dock inte om den person som den anhörige har anknytning till var svensk medborgare vid tidpunkten för den anhöriges ansökan om uppehållstillstånd. Etableringslagen gäller även för nyanlända som har fyllt 18 men inte 20 år när uppehållstillstånd enligt någon av de i lagen angivna grunderna i utlänningslagen beviljas om de saknar föräldrar här i landet.

Målgruppen för den lag som nu föreslås bör enligt regeringen som utgångspunkt överensstämma med målgruppen för etableringslagen. Någon begränsning till viss ålder bör dock inte göras, eftersom alla åldergrupper enligt regeringens uppfattning bör anses ha lika stort behov av bostättningshjälp. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* har framfört att det behöver förtydligas vilken tidsgräns som ska gälla för dem som beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning. För att säkerställa att anvisningarna omfattar dem som bäst behöver dem, bör de begränsningar som gäller för anhöriga enligt etableringslagen i fråga om när en anhörig senast ska ha ansökt om uppehållstillstånd och i fråga om anknytningspersonens medborgarskap gälla även i detta sammanhang. Detta bör framgå av lagtexten.

I likhet med etableringslagen bör lagen gälla nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring. Detta bör förtydligas i lagtexten.

Regeringen konstaterar att nyanlända under 18 år som saknar föräldrar eller annan ställföreträdare, s.k. ensamkommande barn, anvisas enligt bestämmelserna om anvisning till kommun enligt 3 § andra stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. och att denna grupp därför inte bör omfattas av målgruppen för den föreslagna lagen. Såsom *Migrationsverket* påpekat bör däremot ensamkommande barn som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen omfattas, eftersom dessa inte omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Det föreslås att en bestämmelse om detta tas in i lagen.

Länsstyrelsen i Jönköpings län anser att det bör övervägas att även anhöriga till ensamkommande barn ska räknas till målgruppen mot bakgrund av att mottagandet av ensamkommande barn har ökat så kraftigt det senaste året. I den mån det blir aktuellt att dessa personer ska om-

fattas av en anvisning konstaterar regeringen att de ingår i den föreslagna lagens målgrupp, förutsatt att barnet har beviljats uppehållstillstånd på någon av de grunder i utlänningslagen som det hänvisas till.

Migrationsverket har erinrat om att det i anläggningsboendena finns personer som har beviljats uppehållstillstånd på någon annan grund än de som anges i etableringslagen och som på grund av praktiska problem ofta blir kvar i anläggningsboendena under lång tid. Regeringen vill framhålla att avsikten är att den föreslagna lagen omfattar de nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd på grund av ett skyddsbehov och anhöriga till sådana personer. Det bedöms därför inte lämpligt att låta även andra grupper nyanlända omfattas av lagen.

4.4 En skyldighet för kommuner att ta emot nyanlända för bosättning

Regeringens förslag: En kommun ska vara skyldig att efter anvisning ta emot en nyanländ för bosättning i kommunen.

Den myndighet som regeringen bestämmer får i enskilda fall besluta om anvisning.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Enligt promemorians förslag anges i lagtexten att en anvisning innebär att kommunen ska anses vara bosättningskommun för den nyanlände enligt 2 a kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453).

Remissinstanserna: Förvaltningsrätten i Härnösand, Borås tingsrätt, Luleå tingsrätt, Socialstyrelsen, Barnombudsmannen, Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Arbetsförmedlingen, Länsstyrelserna i Kronobergs län, Skåne län, Jönköpings län, Västra Götalands län, Gävleborgs län och Västerbottens län, Flens kommun, Kungälv kommun, Sorsele kommun, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), SmåKom och Sveriges Läkarförbund tillstyrker eller har inte något att erinra mot promemorians förslag.

Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Växjö, Migrationsverket, Statskontoret, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Jönköpings läns landsting, Östergötlands läns landsting, Länsstyrelserna i Stockholms län och Norrbottens län, Borlänge kommun, Falköpings kommun, Faluns kommun, Filipstads kommun, Gävle kommun, Göteborgs kommun, Halmstads kommun, Karlstad kommun, Kramfors kommun, Lessebo kommun, Malmö kommun, Norrbergs kommun, Norrköpings kommun, Oskarshamns kommun, Oxelösunds kommun, Piteå kommun, Stockholms kommun, Söderhamns kommun, Södertälje kommun, Trollhättans kommun, Uppsala kommun, Örebro kommun, Östra Göinge kommun, Huddinge kommun, Rädda Barnen, Akademikerförbundet SRR och UNHCR är i huvudsak positiva till förslaget.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Alvesta kommun, Lidingö kommun, Katrineholms kommun, Karlskrona kommun, Nacka kommun, Nässjö kommun, Staffanstorps kommun, Umeå kommun,

Ödeshögs kommun, Vingåkers kommun och Lärarnas Riksförbund avstyrker eller är negativa till förslaget.

Förvaltningsrätten i Malmö varken tillstyrker eller avstyrker mot bakgrund av att vissa frågor bör utredas ytterligare.

Sveriges Kommuner och Landsting instämmer i att huvudprincipen bör vara att boende ordnas i den egna kommunen men framhåller att det kan finnas situationer då kommunens socialtjänst behöver hänvisa till boende utanför kommungränsen. Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (SABO) har synpunkter i vissa delar.

Skälen för regeringens förslag

En skyldighet för kommunen att ta emot nyanlända för bosättning

Till skillnad från vad som gäller för anvisning till en kommun i fråga om ensamkommande barn enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl., medför en anvisning i fråga om övriga nyanlända enligt nuvarande bestämmelser inte någon skyldighet för kommunen att ta emot nyanlända. För att väntetiderna i anläggningsboenden ska kunna kortas väsentligt och målsättningen att etableringen av nyanlända ska ske snabbare än i dag ska kunna nås, föreslås en skyldighet för en kommun att efter anvisning ta emot en nyanländ för bosättning. Det bör inte vara möjligt för kommuner att avvisa en anvisning. Regeringen bedömer att förutsättningarna för en snabb etablering kommer att förbättras avsevärt genom en sådan skyldighet. Ett flertal remissinstanser instämmer i regeringens förslag.

Flera remissinstanser, bl.a. Sveriges Kommuner och Landsting, Länsstyrelserna i Skåne län och Västra Götalands län, Falköpings kommun, Filipstads kommun, Göteborgs kommun, Katrineholms kommun, Karlskrona kommun, Malmö kommun, Oskarshamns kommun, Oxelösunds kommun, Piteå kommun, Trollhättans kommun, Uppsala kommun, Östra Göinge kommun, Örebro kommun och Alvesta kommun, anser att lagstiftning om att alla kommuner ska ta emot ett visst antal nyanlända inte löser den ojämna fördelningen i flyktigmottagandet så länge det är möjligt för de nyanlända att bosätta sig på egen hand, och har efterlyst en översyn av lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Regeringen konstaterar att en stor del av de nyanlända som bor på anläggningsboenden och begär hjälp med bosättningsanvisning anser att väntetiden blir för lång och väljer att i stället bosätta sig på egen hand. I likhet med vad flera remissinstanser har framfört är det regeringens uppfattning att de bästa förutsättningarna för etablering inte alltid finns i de kommuner där de nyanlända bosätter sig på egen hand. Med ett nytt regelverk för mottagande kommer de nyanlända som idag lämnar anläggningsboenden under väntetiden i stället kunna bli mottagna i kommuner där det finns goda möjligheter för etablering. Förutsättningarna för att få till stånd en utjämning av dagens ojämna fördelning kommer därmed att öka. Även om förslaget inte påverkar möjligheten att bosätta sig på egen hand, bedömer därför regeringen att förslaget kommer att bidra till att fördelningen av mottagandet av nyanlända blir jämnare än med nuvarande ordning.

Eftersom förslaget syftar till att skapa ett strukturerat utflöde från anläggningsboenden för nyanlända förväntas det även leda till att fler personer väljer anläggningsboenden under asyltiden, vilket också bidrar till ett jämnare mottagande. På så sätt skulle regeringens förslag kunna bidra till att antalet som bosätter sig på egen hand minskar. Detta skulle i sin tur bidra till att boendeförutsättningarna för de nyanlända förbättras.

Ett antal remissinstanser, bl.a. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Länsstyrelserna i Stockholms län och Norrbottens län, Göteborgs kommun, Katrineholms kommun, Staffanstorps kommun, Stockholms kommun, Vingåkers kommun, SABO och Lärarnas Riksförbund*, har framhållit att den rådande bostadsbristen kan medföra svårigheter att uppfylla lagens skyldighet.

Enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska varje kommun med riktlinjer planera för bostadsförsörjningen i kommunen. Syftet med planeringen ska vara att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Riktlinjerna ska innehålla uppgifter om kommunens mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet, kommunens planerade insatser för att nå uppsatta mål, och hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen. Det innebär bl.a. att kommunen i riktlinjerna ska ta hänsyn till det nationella målet för bostadsmarknaden som omfattar långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven. Även det integrationspolitiska målet ska beaktas liksom ansvaret på den regionala nivån för integration och bosättning för nyanlända och deras anhöriga. En utgångspunkt för bostadspolitiken är att bostaden är en social rättighet. Målsättningen är att skapa förutsättningar för alla att leva i goda bostäder till rimliga kostnader. Förverkligandet av denna målsättning förutsätter aktiva insatser av kommunerna.

Flera remissinstanser, däribland *Arbetsförmedlingen, Länsstyrelserna i Skåne län och Västra Götalands län, Halmstads kommun, Kungälv kommun, Nacka kommun, Östra Göinge kommun, Sveriges Kommuner och Landsting* och *SABO*, har efterfrågat åtgärder som stimulerar bostadsbyggande.

Regeringen vill framhålla att det på detta område initieras insatser, bl.a. aviserade regeringen i budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1) ett ekonomiskt stöd till kommuner som bidrar till att öka bostadsbyggandet. Den föreslagna lagen kommer kräva att kommunerna beaktar mottagandet av nyanlända i sitt planeringsarbete, vilket också är syftet. Med den nuvarande ordningen kan kommuner som inte byggt bostäder avstå från att ta emot nyanlända med hänvisning till att det saknas bostäder, samtidigt som kommuner med ett stort bestånd av bostäder får ta emot allt fler nyanlända som bosätter sig på egen hand. Detta är enligt regeringen en ohållbar situation mot bakgrund av det stora behovet av mottagande under de kommande åren. Regeringens bedömning är att den föreslagna lagen tillsammans med de insatser som görs för att öka bostadsbyggandet generellt ska kunna leda både till att de nyanländas förutsättningar för etablering ökar och till ökad tillgång på bostäder för andra grupper.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet anser att det bör anges i lagen vad som avses med att ta emot nyanlända för bosättning och har påpekat att många kommuner inte kommer att kunna erbjuda permanentboende i hyresrätt. Regeringens intention är att kommunerna i så stor utsträckning som möjligt bör erbjuda de nyanlända som omfattas av anvisningar permanenta bostäder. Det kan dock inte uteslutas att kommuner kommer att bli tvungna att erbjuda tillfälliga bostäder för att kunna fullgöra sin skyldighet. För att inte begränsa den flexibilitet som är nödvändig för att kommunerna vid behov ska kunna erbjuda boenden av mer tillfällig karaktär bedömer regeringen att det inte är lämpligt att i lagen reglera vilken typ av boende som avses.

Eftersom den föreslagna lagen syftar till att bidra till en snabbare etablering på arbetsmarknaden och i samhällslivet genom ett gemensamt ansvar och en mer proportionerlig fördelning av mottagandet bör det inte vara möjligt för kommunen att fullgöra sin skyldighet genom att erbjuda en nyanländ som anvisats till kommunen boende i en annan kommun. En sådan möjlighet skulle kunna motverka en positiv effekt på de nyanländas etableringsförutsättningar. En sådan ordning skulle dessutom kunna leda till att en nyanländ tackar ja till en anvisning till en kommun men i praktiken erbjuds boende i en helt annan kommun. Det skulle skapa en osäkerhet för den nyanlande som inte är godtagbar. Även med beaktande av vad *Sveriges Kommuner och Landsting* har anfört om att det kan finnas situationer då kommunens socialtjänst behöver hänvisa till boende utanför kommungränsen anser regeringen inte att någon sådan generell möjlighet bör finnas enligt den föreslagna lagen.

Vilken eller vilka myndigheter som ska ansvara för anvisningar bör lämpligen regleras i förordning.

Tidsfrist mellan anvisningsbeslut och mottagande i kommunen

Ett flertal remissinstanser, bl.a. *Kammarrätten i Stockholm*, *Migrationsverket*, *Arbetsförmedlingen*, *Länsstyrelserna i Stockholms län, Kronobergs län, Västra Götalands län och Jönköpings län*, *Alvesta kommun*, *Gotlands kommun* och *Sveriges Kommuner och Landsting* anser att det bör tydliggöras vilken tidsgräns som ska gälla från en anvisning till mottagande i en kommun, bl.a. för att kommunen ska hinna få fram bostäder. Migrationsverket anser även att det bör förtydligas när ansvarsövergången sker från anvisande myndighet till kommunen. Verket anser inte att ansvaret bör övergå redan vid tidpunkten för anvisningsbeslutet, dels eftersom det kan föranleda följdändringar i bestämmelserna om när bistånd upphör enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och i socialtjänstlagen, dels eftersom kommunerna behöver ett skäligt rådrum för att kunna ta emot den nyanlande som omfattas av en anvisning. Olika tidsramar kan enligt verket behövas för olika grupper, t.ex. kvotflyktingar, och anvisningar bör förses med ett datum för när kommunens ansvar inträder, t.ex. fyra veckor från dagen för beslutet om anvisning. Den nyanlande kan då skrivas ut ur mottagningssystemet samma dag som kommunens ansvar inträder.

Regeringen delar remissinstansernas bedömning att kommunen kan antas behöva ett skäligt rådrum för att ta emot en nyanländ efter anvisning. Det föreslås därför att kommunens ansvar inte bör inträda

omedelbart vid tidpunkten för anvisningsbeslutet, utan att det i stället bör anges i anvisningsbeslutet när den nyanlände senast ska tas emot i kommunen. Ansvaret bör därmed övergå från Migrationsverket till kommunen senast vid den angivna tidpunkten. På så sätt kan anvisande myndighet fastställa ett datum som är lämpligt i varje enskilt fall med beaktande av den aktuella situationen. Något behov av att, såsom föreslogs i promemorian, hänvisa till socialtjänstlagen bedöms då inte finnas för att förtydliga kommunens ansvar. Enligt regeringen bör det finnas en tidsfrist inom vilken mottagande i kommunen senast ska ske för att inte riskera att mottagningsprocessen drar ut onödigt länge på tiden. En sådan tidsgräns bör lämpligen anges i förordning. Regeringen bör därför bemyndigas att meddela föreskrifter om inom vilken tidsfrist mottagande i kommunen ska ske (se vidare avsnitt 4.7).

Vad gäller då en nyanländ avböjer att bosätta sig i en anvisad kommun?

Av 8 § andra stycket lagen om mottagande av asylsökande m.fl. följer att utlännningar som vistas på förläggning har rätt till bistånd även efter det att de beviljats uppehållstillstånd om de inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun. En nyanländ på ett anläggningsboende som tackar nej till anvisning enligt dagens ordning har därmed i normalfallet inte rätt till bistånd enligt nämnda lag, vilket bl.a. innebär att han eller hon inte längre har rätt att bo kvar i anläggningsboendet utan är hänvisad att ordna boende på egen hand. Den lag som föreslås innebär inte någon förändring i detta avseende.

Flera remissinstanser, bl.a. *Migrationsverket*, *Arbetsförmedlingen*, *Länsstyrelsen i Kronobergs län* och *Sveriges Kommuner och Landsting*, har efterlyst ett klargörande avseende vad som händer om en nyanländ som omfattas av en anvisning tackar nej. Sveriges Kommuner och Landsting anser att det måste finnas krav på att den nyanlande har ett godtagbart annat boende innan utskrivning från Migrationsverkets mottagandesystem och start av etableringsinsatser sker. Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet anser att det är önskvärt med en fylligare lagstiftning som hanterar den situation som uppstår. Migrationsverket har påtalat vissa tillämpningsproblem avseende gällande regelverk.

Regeringen har förståelse för att det kan uppstå vissa problem vid tillämpningen av befintliga bestämmelser när en nyanländ avböjer en anvisning. Regeringens förslag innebär att en anvisning medför en skyldighet för kommunen att ta emot den nyanlande för bosättning. Det är regeringens intention att den nyanlande väljer att bosätta sig i den kommun som anvisats att ta emot honom eller henne. Den föreslagna lagen innebär dock ingen ändring när det gäller den nyanländes möjlighet att bosätta sig var som helst i landet på egen hand. Regeringen kommer att noga följa utvecklingen av den föreslagna lagens tillämpning och vid behov initiera en översyn.

4.5 Prioritering vid anvisningar

Regeringens förslag: Anvisningar till kommunerna ska i första hand omfatta nyanlända som är registrerade och vistas vid Migrationsverkets anläggningsboenden och nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen.

Promemorians förslag: Överensstämmer i sak med promemorians. Enligt promemorians förslag anges i lagtexten att hänsyn ska tas till att nyanlända som är registrerade och vistas vid Migrationsverkets anläggningsboenden och nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen ska prioriteras.

Remissinstanserna: *Migrationsverket* och *Arbetsförmedlingen* har synpunkter på skrivningen i lagtexten om prioriteringen av nyanlända. Migrationsverket anser även att det bör övervägas om kvotflyktingar ska prioriteras särskilt.

Skälen för regeringens förslag: För att säkerställa att processen för bosättning och mottagande av nyanlända fungerar ändamålsenligt, föreslår regeringen att en prioritering inom målgruppen bör kunna ske vid anvisningar till kommunerna. Personer med beviljade uppehållstillstånd som är registrerade och vistas vid Migrationsverkets anläggningsboenden och s.k. kvotflyktingar bör prioriteras framför andra som omfattas av lagens målgrupp. Nyanlända som har bosatt sig på egen hand bedöms ha bättre förutsättningar att etablera sig på arbetsmarknaden och i samhället, vilket motiverar att anvisningar till denna grupp bör komma i fråga först när det finns förutsättningar för kommunerna att ta emot nyanlända som redan är bosatta.

Migrationsverket och *Arbetsförmedlingen* anser att skrivningen om prioritering kan förtydligas. Regeringen föreslår en annan lydelse än promemorians som innebär ett förtydligande av att anvisningar till kommunerna i första hand bör omfatta nyanlända som vistas vid anläggningsboenden och kvotflyktingar. Migrationsverket anser att det bör övervägas om kvotflyktingar som grupp ska prioriteras särskilt snarare än tillsammans med nyanlända som vistas vid anläggningsboenden. Regeringen anser att den närmare prioriteringen i fråga om dessa grupper lämpligen bör regleras i förordning (se vidare avsnitt 4.7).

4.6 Kriterier som ska beaktas vid fördelningen

Regeringens förslag: Vid fördelningen av anvisningar mellan kommuner ska hänsyn tas till kommunens arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek, sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn samt omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Enligt promemorians förslag utgör dock inte omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen ett kriterium till vilket hänsyn ska tas.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som särskilt har yttrat sig över förslaget är *Arbetsförmedlingen, Länsstyrelserna i Kronobergs län, Västra Götalands län och Jönköpings län, Halmstads kommun, Lessebo kommun, Östra Göinge kommun och Akademikerförbundet SSR* positiva till förslaget.

Några remissinstanser, bl.a. *Förvaltningsrätten i Malmö, Migrationsverket, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Borlänge kommun och Umeå kommun*, har efterlyst närmare ledning om innebörden i vissa av de föreslagna kriterierna, bl.a. kommunens arbetsmarknadsförutsättningar och sammantagna mottagande. Några remissinstanser anser att ytterligare kriterier bör läggas till. *Migrationsverket* efterfrågar tydliggörande av om asylsökande som vistas i kommunen ska beaktas vid fördelningen. *Länsstyrelserna i Kronobergs län, Västra Götalands län och, Norrbottens län, Östra Göinge kommun, Vingåkers kommun* och *Sveriges Kommuner och Landsting* anser att antalet asylsökande i kommunen ska beaktas vid fördelningen. Ett par remissinstanser, *Borlänge kommun* och *TCO*, har synpunkter avseende viktningen av de olika kriterierna.

IFAU framhåller att tidigare erfarenheter visar att det är svårt att genomföra en styrning till orter som ger goda förutsättningar för etablering på arbetsmarknaden och att det saknas en diskussion om detta.

Skälen för regeringens förslag: För att förutsättningarna för etableringen ska bli så bra som möjligt bör det vid fördelningen av anvisningar mellan kommuner tas hänsyn till kommunens arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek, sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn samt omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen. Förslaget kommer därmed enligt regeringens bedömning bidra till ett mottagande som är mer proportionerligt i förhållande till kommunernas förutsättningar att ta emot nyanlända. Detta innebär att resurserna i landets alla kommuner kommer att användas för att främja nyanländas etablering på ett bättre sätt än i dag.

Flera av de remissinstanser som särskilt har kommenterat förslaget, bl.a. *Halmstads kommun* och *Lessebo kommun*, är positiva till att det vid fördelning av anvisningar mellan kommunerna tas hänsyn till kommunens arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek och det sammantagna mottagandet av nyanlända.

IFAU har framhållit att det historiskt har varit svårt att styra bosättningen för nyanlända på ett sätt som gynnar etablering och att modeller som tidigare syftat till att fördela mottagandet till orter med goda förutsättningar har frångåtts när antalet nyanlända ökat. Regeringen konstaterar att det genom den föreslagna lagen bör skapas möjlighet att på förhand bestämma hur anvisningarna under en viss tidsperiod ska fördelas. Vid fördelningen bör bl.a. arbetsmarknadssituationen i kommunen beaktas. På så sätt kommer det uppställas krav på att kommuner som har en god arbetsmarknad ordnar boende till ett visst antal nyanlända. Regeringens bedömning är att denna styrning kommer att leda till att kommuner som har goda förutsättningar för etablering tar emot nyanlända i större utsträckning än idag och än enligt de modeller som tidigare prövats.

Borlänge kommun och *Umeå kommun* anser att det bör förtydligas att de som bosätter sig själva ska räknas in i det sammantagna mottagandet av nyanlända. Regeringen anser att med kommunens sammantagna mottagande av nyanlända bör avses mottagande av ensamkommande barn, nyanlända som bosatt sig på egen hand, anhöriga samt kvotflyktingar och personer som har anvisats från anläggningsboende. Ensamkommande barn omfattas inte av dem som bör få bosättningshjälp enligt denna lag men för att förtydliga att även ensamkommande barn ska beaktas, bör detta uttryckligen framgå av lagtexten. När det sammantagna mottagandet beaktas vid fördelningen kommer kommuner som har ett högt sammantaget mottagande att få en lägre tilldelning av anvisningar som görs med stöd av den nya lagen.

Regeringen delar den synpunkt som framförts av flera remissinstanser, däribland *Länsstyrelserna i*

Kronobergs län, Västra Götalands län och Norrbottens län, Östra Göinge kommun, Vingåkers kommun och Sveriges Kommuner och Landsting, att asylsökande i kommunen ska beaktas vid fördelningen. Regeringen föreslår därför att omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen införs i lagen som ett ytterligare kriterium som det ska tas hänsyn till.

Några remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Stockholms län, Gävle kommun, Nacka kommun, Norrköpings kommun, Staffanstorps kommun och Täby kommun*, har framfört att bostadssituationen i kommunerna bör utgöra ett kriterium vid fördelningen av anvisningar. Norrköpings kommun och Nacka kommun anser dessutom att man bör väga in kommunernas förutsättningar att få fram fungerande bostäder.

När det gäller bostadssituationen i kommunerna bör det betonas att den förslagna lagen innebär att kommunerna ska tillhandahålla de bostäder som behövs för att landet som helhet ska klara av mottagandet av nyanlända och att mottagandet bör ske på ett sådant sätt att det bidrar till en jämnare fördelning än det som blir följderna av det nuvarande systemet. Den otillräckliga kapaciteten för det frivilliga mottagandet och den ojämna fördelningen av det sammantagna mottagandet i det nuvarande systemet beror i stor utsträckning på att kommunerna inte tidigare i sin planering av bostadsförsörjningen i kommunen har varit tvungna att beakta behovet av att ta emot nyanlända. Mot denna bakgrund bör inte bostadssituationen vara ett av de i lagen angivna kriterierna.

Regeringen vill framhålla att de kriterier som anges i lagtexten bör vara de kriterier som alltid ska beaktas vid fördelningen av anvisningar. Lagen bör dock inte ges en utformning som utesluter att andra kriterier än de angivna beaktas i något led vid fördelningen. Regeringen bör därför bemyndigas att i förordning ange vilka kriterier utöver de som anges i lagen som får beaktas vid fördelningen (se avsnitt 4.7).

Förvaltningsrätten i Malmö och Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet har efterlyst närmare ledning i fråga om vad som avses med arbetsmarknadsförutsättningar. Regeringen anser att det inte är lämpligt att i lag närmare ange vad som ska ligga till grund för bedömningen av arbetsmarknadsförutsättningarna men betonar att det inte bör vara den enskildes arbetsmarknadsförutsättningar som ska beaktas utan att detta kriterium, liksom övriga kriterier, bör användas för att utifrån statistiska data fastställa det antal nyanlända som varje län och

kommun ska ta emot. Juridiska fakultetsnämnden anser även att det är en brist att det inte framgår hur befolkningsstorleken ska tillåtas inverka vid fördelningen mellan kommunerna, särskilt eftersom anvisningsbeslut inte ska gå att överklaga. TCO menar att det tydligare bör framgå att variabeln arbetsmarknadsförutsättningar ska väga tyngre än vad den gör idag. *Borlänge kommun* anser att kriteriet det sammantagna mottagandet av nyanlända ska väga lika tungt som arbetsmarknadsförutsättningar och kommunens befolkningsstorlek. Regeringen gör bedömningen att hur viktningen mellan olika kriterier ska ske är en tillämpningsfråga som inte bör regleras, eftersom relevanta förhållanden kan ändras över tid.

4.7 Bemyndigande

Regeringens förslag: Regeringen får meddela föreskrifter om

- fastställande av antalet nyanlända som ska anvisas under ett visst år,
- den närmare prioriteringen av vilka nyanlända som ska omfattas av anvisningar under året,
- förfarandet för fördelning av anvisningar mellan kommuner,
- vilka kriterier utöver de som anges i lagen som får beaktas vid fördelningen av anvisningar, och
- inom vilken tidsfrist mottagande i kommunen ska ske.

Promemorians förslag: Överensstämmer delvis med promemorians förslag. Enligt promemorians förslag ges regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att meddela ytterligare föreskrifter om anvisningar.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som särskilt har yttrat sig över förslaget har *Kammarrätten i Stockholm*, *Förvaltningsrätten i Malmö* och *Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet* synpunkter på behovet av ett bemyndigande och hur ett sådant bör utformas. Flera remissinstanser, bl.a. *Migrationsverket*, *Arbetsförmedlingen*, *Sveriges Kommuner och Landsting* och flera länsstyrelser har framfört synpunkter om det närmare förfarandet för fördelning av anvisningar mellan kommuner.

Skälen för regeringens förslag: Enligt den nya ordningen bör antalet nyanlända som ska anvisas under det kommande året fastställas utifrån det beräknade mottagningsbehovet. Fördelningen av antalet nyanlända som ska anvisas under året bör därefter fastställas på läns- respektive kommunnivå. Ett flertal remissinstanser, bl.a. *Kammarrätten i Stockholm*, *Sveriges Kommuner och Landsting*, *Migrationsverket*, *Arbetsförmedlingen*, *Sveriges Kommuner och Landsting* och flera länsstyrelser, har synpunkter om det närmare förfarandet för fördelning av anvisningar mellan kommuner, vilka myndigheter som bör ha en uppgift i förfarandet, vad som ska gälla i fråga om frivilliga överenskommelser med kommuner, möjlighet till omfördelning av kommunal mellan kommuner och andra frågor som avser den nya ordningen med anvisningar. Regeringen anser att dessa frågor lämpligen bör regleras i förordning.

I likhet med promemorian anser regeringen att det finns ett behov av ett bemyndigande för regeringen att meddela närmare föreskrifter om anvisningar. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* anser att lagen är ingripande för individen och har därför efterlyst en fylligare lagstiftning. *Juridiska fakultetsnämnden* har anfört att frågor av mer grundläggande natur där det politiska momentet typiskt sett dominerar inte bör regleras på myndighetsnivå, och i vissa fall inte heller i förordning. Regeringen vill framhålla att systemet för mottagande av nyanlända i viss mån behöver vara flexibelt. Att i lag införa bestämmelser om det närmare förfarandet för anvisningar skulle innebära en detaljreglering som inte medger ett sådant utrymme för anpassningar över tid men även i enskilda fall som bedöms nödvändiga i detta sammanhang. Regeringen instämmer emellertid i att viktigare frågor inte bör regleras i myndighetsföreskrifter. När det gäller den nya ordningen med anvisningar till kommunerna att ta emot nyanlända för bosättning bedömer regeringen att det är lämpligt att närmare föreskrifter regleras i förordning. Det föreslås därför att regeringen bemyndigas att meddela ytterligare föreskrifter.

I likhet med *Förvaltningsrätten i Malmö* anser regeringen att bemyndigandet bör vara tillräckligt avgränsat utifrån lagens syfte och innehåll och att ett normgivningsbemyndigande bör vara så precist utformat som möjligt. Regeringen föreslår därför att bemyndigandet avgränsas så att det tydligare framgår vad föreskrifterna bör avse. Det föreslås att regeringen bemyndigas att meddela ytterligare föreskrifter om fastställande av antalet nyanlända som ska anvisas under ett visst år, om den närmare prioriteringen av vilka nyanlända som ska omfattas av anvisningar under året, om förfarandet för fördelning av anvisningar mellan kommuner, om vilka kriterier utöver de som anges i lagen som får beaktas vid fördelning av anvisningar, och inom vilken tidsfrist mottagande i kommunen ska ske.

4.8 Sanktioner bedöms inte nödvändiga

Regeringens bedömning: Sanktioner bör inte för närvarande införas i lagen om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Migrationsverket, Länsstyrelserna i Jönköpings län, Skåne län, Västra Götalands län, Västerbottens län och Gävleborgs län, Staffanstorps kommun, Uppsala kommun, Sveriges Kommuner och Landsting, SmåKom och Akademikerförbundet SSR* tillstyrker eller delar bedömningen.

Arbetsförmedlingen, Jönköpings läns landsting, Östra Göinge kommun, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) och Lärarnas Riksförbund anser att sanktioner bör införas. *Arbetsförmedlingen* och *Falu kommun* lyfter fram de skillnader som finns mellan anvisningar enligt den föreslagna lagen och anvisningar av ensamkommande barn.

Länsstyrelsen i Kronobergs län är tveksam till att sanktioner inte införas. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* och *Gävle*

kommun anser att konsekvenserna av att inte ta emot anvisningar måste tydliggöras.

Länsstyrelsen i Skåne instämmer i att om den föreslagna lagen inte får avsedd effekt bör sanktioner övervägas. *Länsstyrelsen Gävleborg* anser att det är viktigt att finns en plan för att snabbt införa sanktioner, om det uppkommer ett sådant behov. *Jönköpings läns landsting* påpekar att en uppföljning av lagens tillämpning blir avgörande för att säkerställa att lagen ger avsedd effekt.

Statskontoret saknar en fördjupad analys av behovet av sanktioner.

Skälen för regeringens bedömning: En särskild fråga är om det finns behov av sanktioner som kan träffa kommuner som inte lever upp till skyldigheten enligt den föreslagna lagen att ta emot nyanlända för bostättning inom kommunen oavsett om kommunen har en överenskommelse om mottagande eller inte. Ett syfte med den föreslagna lagen är att mottagandet och därmed etableringen av nyanlända ska ske snabbare än vad som är fallet i dag. Det skulle därför även kunna anses finnas ett behov av sanktioner för den kommun som inte tillräckligt snabbt uppfyller sin skyldighet.

I förarbetena till bestämmelsen om anvisning av ensamkommande barn enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. gjordes bedömningen att någon sanktionsmöjlighet inte skulle införas. Regeringen anförde att den reglering som föreslogs inte borde utformas på ett sätt som går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till syftet med lagstiftningen (Kommunalt mottagande av ensamkommande barn, prop. 2012/13:162 s. 20f.). *Arbetsförmedlingen* och *Falu kommun* anser att den föreslagna lagen inte är helt jämförbar med ordningen för anvisningar av ensamkommande barn, eftersom gruppen nyanlända är många fler personer än de ensamkommande barnen och att ersättningen som kommunerna får för mottagandet av ensamkommande barn är på en högre nivå. Även om det stämmer att det finns skillnader mellan ordningen med anvisningar av ensamkommande barn och anvisningar enligt den föreslagna lagen, anser regeringen i likhet med vad som anförs i förarbetena till lagen om mottagande av asylsökande m.fl. att det inte finns något som tyder på att det skulle finnas ett behov av sanktioner kopplade till skyldigheten enligt den föreslagna lagen.

Statskontoret har framfört att det i dagens system med frivilliga överenskommelser är vanligt att kommunerna inte tar emot det överenskomna antalet nyanlända. Några remissinstanser har efterlyst att det bör tydliggöras vilka konsekvenserna blir av att en kommun inte kan erbjuda någon form av boende.

Den föreslagna lagen kommer att slå fast att flyktingmottagandet är ett gemensamt ansvar för landets kommuner och regeringens bedömning är att kommunerna kommer att vara med och ta detta ansvar även om det inte finns sanktioner kopplade till den föreslagna lagen. Regeringen anser således att det inte finns anledning att anta att kommunerna inte kommer att fullgöra sin skyldighet enligt den lag som föreslås.

Det kan enligt regeringens bedömning inte heller anses nödvändigt att med hänsyn till syftet med lagen i nuläget föreslå sanktioner. Regeringen utesluter emellertid inte att en sanktionsmöjlighet kan övervägas efter en uppföljning av lagens tillämpning. Regeringen vill betona att för det fall

det visar sig att den föreslagna lagen inte får avsedd effekt bör sanktioner övervägas.

4.9 Beslut om anvisning ska inte kunna överklagas

Regeringens förslag: Beslut om anvisning enligt denna lag ska inte kunna överklagas.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som särskilt yttrat sig över förslaget är *Migrationsverket*, *Socialstyrelsen*, *Arbetsförmedlingen*, *Länsstyrelserna i Gävleborgs län, Jönköpings län, Kronobergs län, Västerbottens län och Västra Götalands län*, *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)*, *Norrköpings kommun*, *Huddinge kommun* och *Akademikerförbundet SSR* positiva till förslaget. *Förvaltningsrätten i Malmö* anser att även om ett överklagandeförbud i sig är motiverat måste det övervägas närmare hur kommunernas intressen kan tillgodoses på annat sätt. *Gävle kommun* delar bedömningen att anvisningar inte ska kunna överklagas men reserverar sig utifrån hur den nya ordningen kommer att fungera.

Sveriges Kommuner och Landsting och *Staffanstorps kommun* anser att det ska finnas möjlighet för kommunen att överklaga beslut om anvisning.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet är tveksam till både till ett överklagandeförbud för kommuner och till ett överklagandeförbud för de nyanlända.

Skälen för regeringens förslag: Flyktningmottagandet är ett gemensamt ansvar för samhället. Den lag som nu föreslås har till syfte att främja etableringen av nyanlända invandrare. För att nå detta syfte krävs att bosättningsprocessen snabbas på och att mottagandet av nyanlända fördelas mer proportionerligt mellan kommunerna. En förutsättning för ett snabbt mottagande är att såväl kommunen som den nyanlände kan förlita sig på att myndigheternas anvisning gäller. En möjlighet för kommunen att överklaga ett beslut om anvisning skulle enligt regeringens bedömning kunna leda till att kommunmottagandet fördröjs orimligt länge, vilket skulle vara till stor nackdel för den enskilde eftersom hela etableringsprocessen fördröjs. Som *Migrationsverket* har påpekat skulle syftet att främja en snabb etablering för de nyanlända därmed motverkas. Om ett beslut att en viss kommun ska ta emot en nyanlände skulle vara överklagbart för kommunen riskerar den nyanlände att bli kvar vid anläggningsboendet under lång tid tills beslutet vinner laga kraft. Systemet för fördelning av mottagandet bör innebära att kommunen kommer att känna till antalet personer som kommer att behöva tas emot i kommunen under det kommande året. På så sätt kan kommunen planera och skapa förutsättningar för sitt mottagande. Av dessa skäl anser regeringen att ett beslut om anvisning inte bör kunna överklagas av kommunen.

Förvaltningsrätten i Malmö anser att även om ett överklagandeförbud i sig är motiverat måste det övervägas närmare hur kommunernas intressen

kan tillgodoses på annat sätt. Förvaltningsrätten i Malmö och *Sveriges Kommuner och Landsting* har framfört att reglerna som ska ligga till grund för fördelning av anvisningar borde vara tydligare för att ett överklagandeförbud ska kunna godtas. Även med beaktande av dessa synpunkter väger enligt regeringen de skäl som har anförts för ett överklagandeförbud över. Regeringen vill även framhålla att närmare reglering av förfarandet om anvisningar kommer att ske i förordning.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet anser att det är tveksamt med ett överklagandeförbud för den nyanlände mot bakgrund av att den föreslagna regleringen är ingripande för de nyanlända på så sätt att den som avböjer en anvisning förlorar rätten till bistånd och rätten att bo kvar i anläggningsboendet. Han eller hon har inte någon möjlighet att få en ny anvisning till en annan kommun utan är hänvisad till att finna boende på egen hand. Juridiska fakultetsnämnden menar samtidigt att ett sådant överklagandeförbud inte skulle bli meningsfullt, eftersom hänsyn inte ska tas till den enskilde individen vid fördelningen. Regeringen konstaterar att den föreslagna lagen inte innebär någon skyldighet för den nyanlände att flytta till den kommun som anvisats. Lagen innebär inte heller en rätt för en nyanländ att omfattas av en anvisning. Det är därmed inte fråga om en sådan civil rättighet som avses i Europakonventionen om de grundläggande rättigheterna som är förenad med en rätt till överklagandemöjlighet. Det kan konstateras att när den nyanlände blir kommunmottagen gäller enligt 8 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. att rätten till bistånd enligt nämnda lag upphör, förutsatt att den nyanlände har kunnat utnyttja anvisningen. Ett sådant beslut har den nyanlände möjlighet att överklaga enligt den lagen. Regeringen anser mot denna bakgrund att den nyanlände inte heller bör kunna överklaga ett beslut om anvisning enligt den föreslagna lagen.

Sammanfattningsvis föreslås att beslut om anvisning enligt den föreslagna lagen inte bör kunna överklagas, varken av en kommun eller en nyanländ person som omfattas av en anvisning.

4.10 Den kommunala självstyrelsen och proportionalitetsprincipen

Regeringens bedömning: Förslaget innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Inskränkningen bedöms inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den och är därmed godtagbar vid beaktande av proportionalitetsprincipen enligt 14 kap. 3 § regeringsformen.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet, Arbetsförmedlingen, Länsstyrelserna i Skåne län, Västra Götalands län, Norrbottens län, Västerbottens län, Gävleborgs län och Jönköpings län, Falu kommun, Flens kommun, Gävle kommun, Huddinge kommun, Kramfors kommun, Östra Göinge kommun, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Akademikerförbundet SSR och SmåKom* delar bedömningen.

Några remissinstanser, bl.a. *Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Härnösand, Halmstad kommun, Lidingö kommun, Nacka kommun, Staffanstorps kommun* och *Sveriges Kommuner och Landsting*, delar inte bedömningen, och anför bl.a. att förslaget innebär ett alltför långtgående ingrepp i kommunernas grundlagsfästa självbestämmanderätt, att det inte är visat att allmänintresset väger över, och att man innan nya skyldigheter införs för kommunerna först bör försöka uppnå syftet med åtgärderna med andra förslag som inte inskränker kommunernas självstyrelse.

Skälen för regeringens bedömning

Regeringsformen

I regeringsformen finns flera bestämmelser som har betydelse för den kommunala självstyrelsen. I 1 kap. 1 § anges att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse. I 1 kap. 7 § regeringsformen anges att det i riket finns kommuner på lokal och regional nivå. Närmare bestämmelser om vilka uppgifter kommunerna har finns i kommunallagen (1991:900) och i speciallagstiftning.

I 8 kap. 2 § första stycket 3 regeringsformen 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. Riksdagen har dock möjlighet att enligt 8 kap. 3 § första stycket regeringsformen bemyndiga regeringen att genom förordning meddela föreskrifter såvida dessa inte avser annan rättsverkan av brott än böter, skatt, utom tull på införsel av varor, eller konkurs eller utsökning.

Särskilda bestämmelser för kommunerna finns i 14 kap. regeringsformen. 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 § regeringsformen.

I 14 kap. 3 § 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 framgår att det varken ansågs lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser i grundlag kring en kommunal självstyrelsesektor 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 § regeringsformen där det, som nämnts, anges att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse och angelägenheter som bestäms i lag på den kommunala självstyrelsens grund. 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 § regeringsformen beaktas (En reformerad grundlag, 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 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 lagförslaget. Regeringen anförde också att av bestämmelsens fakultativa utformning framgick det att riksdagens bedömning när det gäller konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen inte kunde blir föremål för lagprövning i efterhand.

Kommunallagen

Kommunallagen (1991:900) innehåller grundläggande bestämmelser om kommunerna och deras kompetens.

Principen om kommunal självstyrelse finns i 1 kap. 1 §. Där anges att Sverige är indelat i kommuner och landsting och att dessa på demokratis och den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som anges i lagen eller i särskilda föreskrifter. Enligt 2 kap. 1 § 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. Av bestämmelsen framgår även att den allmänna kompetensen begränsas av att en angelägenhet måste bäras upp av ett till kommunen eller till dess medlemmar knutet intresse för att kunna bli föremål för kommunens omvårdnad (lokaliseringsprincipen). Av 2 kap. 2 § framgår dessutom att kommuner och landsting ska behandla sina medlemmar lika (likställighetsprincipen), såvida det inte finns sakliga skäl för något annat.

Det framgår av 2 kap. 4 § 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 (2001:453) samt plan- och bygglagen (2010:900).

Proportionalitetsprincipen

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 har föranlett den. Vid proportionalitetsbedömningen ska dels en analys göras av de konsekvenser förslaget får för den kommunala självstyrelsen, dels ska en avvägning göras mellan de kommunala självstyrelseintressena och de nationella intressena som den föreslagna lagstiftningen ska tillgodose.

Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Det förslag som nu lämnas innebär inte att ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna förändras. Däremot kommer förslaget medföra att mottagandet omfördelas mellan kommunerna. Av de nyanlända som blivit kommunmottagna under senare år har 70 procent av de kommunmottagna bosatt sig på egen hand. Mottagandet av nyanlända som bosätter sig i kommunen på egen hand kan kommunen inte styra över.

Förvaltningsrätten i Malmö har efterlyst en analys av de konsekvenser förslaget får för den kommunala självstyrelsen. Regeringen konstaterar att den föreslagna lagen innebär en skyldighet för kommuner att ta emot nyanlända som anvisas. Lagförslaget syftar inte till att förändra ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i flyktingmottagandet, utan att få till stånd en jämnare fördelning i ansvarstagande mellan kommuner. Anvisning för mottagande av nyanlända sker i dag endast till kommuner som har tecknat överenskommelse om mottagande och som vid anvisningstillfället godtar anvisningen. Genom den föreslagna lagen kommer den eller de myndigheter som regeringen bestämmer kunna anvisa nyanlända till en kommun oberoende av om kommunen har träffat en överenskommelse, vilket medför att kommunernas handlingsutrymme påverkas på så sätt att det kommunala självstyret inskränks.

För kommuner som frivilligt tar emot nyanlända genom anvisning enligt det nuvarande systemet i relativt hög omfattning är det regeringens bedömning att den föreslagna lagen inte kommer att medföra någon större förändring.

Kommuner som har ett högt mottagande av nyanlända som bosätter sig på egen hand har i praktiken tagit emot ett stort antal nyanlända oavsett omfattningen på kommunens överenskommelse. För dessa kommuner bedöms den föreslagna lagen inte leda till ett högre mottagande.

I kommuner som tar emot förhållandevis få nyanlända inom ramen för nuvarande ordning kommer förändringen att bli större. Med den föreslagna lagen kommer dessa kommuner bli skyldiga att ta emot ett visst antal nyanlända. Med det nuvarande systemet har det inte funnits något sådant krav.

Allmänintresset väger över

Enligt den nuvarande ordningen har kommuner möjlighet att avstå från att ta emot nyanlända efter anvisning. *Förvaltningsrätten i Malmö* har efterlyst en utvärdering av hur det nuvarande systemet med anvisningar har fungerat. Regeringen konstaterar att det frivilliga mottagandet i dagsläget är lägre än behovet av anvisningsbara platser. När det frivilliga mottagandet inte motsvarar mottagningsbehovet uppstår ett underskott av anvisningsbara platser som leder till att personer blir kvar i anläggningsboenden i stället för att bli kommunmottagna. Resultatet har blivit långa väntetider i anläggningsboenden. Detta gör att de nyanländas etablering på arbetsmarknaden och i samhället fördröjs. Samtidigt tar andra kommuner emot allt fler nyanlända som bosätter sig på egen hand. En konsekvens av det befintliga systemet är att mottagandet huvudsakligen sker i kommuner som redan har ett stort mottagande. Väntetiderna leder alltså till att den ojämna fördelningen av mottagandet i landets kommuner förstärks. Regeringens bedömning är att det nuvarande systemet inte säkerställer att kommunerna tar emot nyanlända i tillräcklig omfattning och att det dessutom bidrar till att en stor del av mottagandet sker i kommuner där det inte nödvändigtvis finns bäst förutsättningar för etablering.

Sveriges Kommuner och Landsting och *Söderhamns kommun* har framhållit att det kommunala självstyret har en stark ställning i Sverige och att man innan nya skyldigheter införs för kommunerna först bör försöka uppnå syftet med åtgärderna med andra förslag som inte inskränker kommunernas självstyre.

Regeringen vill framhålla att flera förändringar har skett som syftat till att stimulera kommunerna att frivilligt ta emot fler nyanlända. Genom en förordningsändring 2014 påbörjas etableringstiden först efter det att den nyanlande är kommunmottagen, en ändring som bl.a. gjordes i syfte att stimulera det frivilliga mottagandet. Länsstyrelserna har allt sedan etableringsreformen trädde i kraft gjort stora ansträngningar för att förmå alla kommuner att ta emot nyanlända. Regeringens nationella samordnare har också haft i uppgift att genom bl.a. dialog med kommunerna främja mottagandet av nyanlända. I januari 2014 införde regeringen ett prestationsbaserat ersättningsssystem för kommunerna för att främja mottagandet.

De åtgärder som har vidtagits har emellertid visat sig vara otillräckliga för att förmå kommunerna att ta emot fler nyanlända och därmed möta det behov som finns.

Antalet anvisningsbara platser är i dagsläget otillräckligt. Antalet asylsökande har mot bakgrund av rådande konflikter i världen ökat kraftigt under 2015 och kommer enligt Migrationsverkets senaste prognoser för 2016 vara fortsatt mycket högt. Antalet personer som beviljas uppehållstillstånd förväntas öka. Behovet av mottagande i kommunerna förväntas därmed framöver bli ännu mycket högre än idag och förväntas bestå under de närmaste åren.

Mot bakgrund av att vidtagna åtgärder för att stimulera mottagandet inte har haft effekt i en sådan utsträckning att det är tillräckligt och att antalet enskilda som efter beviljat uppehållstillstånd har behov av att bli kommunmottagna dessutom förväntas öka kraftigt under de kommande åren, är det regeringens bedömning att det är nödvändigt att kommunerna tar ett gemensamt ansvar.

Förvaltningsrätten i Härnösand har ifrågasatt om inte ändamålet skulle kunna uppnås på ett för det kommunala självstyret mindre ingripande sätt. Regeringen har i budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1) aviserat att man avser att höja schablonersättningen till kommunerna för mottagandet av nyanlända. Att enbart genom ytterligare ekonomiska incitament och med fortsatt dialog förmå kommunerna att ta emot fler nyanlända bedöms dock inte vara tillräckligt för att säkerställa ett tillräckligt stort mottagande. Regeringen anser därför att det inte finns några andra alternativ än att införa en lag som säkerställer att alla kommuner tar emot nyanlända. Den föreslagna lagen möjliggör att bosättning av nyanlända och deras anhöriga sker snabbare och i kommuner som har goda förutsättningar för etablering. Därmed främjas en effektiv etableringsprocess.

En avvägning mellan det starka allmänna intresset av att förbättra förutsättningarna för nyanlända att snabbt etablera sig på arbetsmarknaden i syfte att bli självförsörjande och vikten av att den kommunala självstyrelsen inte inskränks ytterligare leder i detta fall till slutsatsen att det allmänna intresset väger över. Inskränkningen av den kommunala självstyrelsen bedöms därmed inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den. Den skyldighet som den föreslagna lagen innebär bedöms alltså som godtagbar även vid beaktande av proportionalitetsprincipen i 14 kap. 3 § regeringsformen.

5 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Lagen ska träda i kraft den 1 mars 2016.
--

Promemorians förslag: Enligt promemorians förslag ska lagen träda i kraft den 1 juli 2016.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som särskilt har yttrat sig över förslaget tillstyrker *Länsstyrelserna i Skåne län och Jönköpings län* förslaget. *Kungälv's kommun* anser att tidsfristen för ikraftträdande av lagen är för kort.

Sveriges Kommuner och Landsting anser att den föreslagna lagen kan vara motiverad om den tidsbegränsas till tre år.

Skälen för regeringens förslag: *Kungälv kommun* anser att den tidsfrist som föreslås för ikraftträdande av lagen är för kort. Regeringen anser dock att den rådande situationen är sådan att förutsättningar för att möta det stora behovet av mottagande bör skapas så snart som möjligt. Lagen bör därför träda i kraft redan den 1 mars 2016.

Sveriges Kommuner och Landsting har anfört att den föreslagna lagen kan vara motiverad om den tidsbegränsas till tre år. Regeringen konstaterar att under de närmaste åren förväntas antalet nyanlända som behöver tas emot i kommunerna öka kraftigt. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att lagen inte bör tidsbegränsas. Regeringen kommer dock noga följa lagens tillämpning. Avsikten är att den föreslagna lagen även kommer att ingå i den kommande översynen över mottagningssystemet.

Några särskilda övergångsbestämmelser bedöms inte vara nödvändiga.

6 Konsekvenser

6.1 Konsekvenser för staten

Enligt Migrationsverkets prognos från oktober 2015 beräknas ca 10 000 personer med uppehållstillstånd vara kvar i anläggningsboenden vid utgången av 2015. Ett stort antal asylsökande kommer att beviljas uppehållstillstånd under 2016 och bedömningen är att ca 20 000 nyanlända i de grupper som är prioriterade i den föreslagna lagen, dvs. nyanlända som visats i anläggningsboenden och kvotflyktingar, kommer att behöva anvisas under 2016. I det frivilliga systemet anvisades 2014 ca 6 500 nyanlända. Antalet som tas emot efter anvisning kommer därmed att öka när den nya lagen införs. I budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1 utg.omr. 13) aviseras att den prestationsbaserade ersättningen till kommuner som bl.a. innebär en högre ersättning till kommunerna för nyanlända som tas emot efter anvisning avskaffas. Regeringen aviseras också att man avser att höja schablonersättningen. Det innebär att statens kostnader är desamma för nyanlända som bosätter sig på egen hand och för nyanlända som tas emot efter anvisning. Statens sammantagna utgifter för schablonersättningen till kommunerna påverkas därmed endast av antalet kommunbosatta. Utöver det är bedömningen att ersättningen för tomhyror som kan återsökas hos Migrationsverket kommer att öka något när den föreslagna lagen träder i kraft. I budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1 utg.omr.13) aviseras att de begränsningar som avser ersättningen för tomhyror tas bort.

Lagen förväntas leda till att väntetiderna för personer med uppehållstillstånd i anläggningsboenden för att bli mottagna i en kommun minskar och kommer därmed leda till att nya asylsökande kan få de platser som i dag upptas av nyanlända. Lagen kommer därmed att bidra till att utgifterna för asylsökande blir lägre än vad de annars hade blivit.

Länsstyrelserna har en viktig roll i mottagandet av nyanlända och i bosättningsarbetet. Länsstyrelserna ansvarar bl.a. för att teckna överens-

kommelser med kommunerna om mottagande av nyanlända. Länsstyrelsernas arbete på detta område kommer att behöva intensifieras när den nya lagen införs. I budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1 utg.omr. 13) föreslås att länsstyrelsernas förvaltningsmedel förstärks och samtidigt utökas de medel som länsstyrelserna kan använda för insatser i kommunerna för att skapa beredskap och tillräcklig mottagningskapacitet.

Den föreslagna lagen kommer att påverka Arbetsförmedlingens och Migrationsverkets arbete med bosättningsuppdraget.

Antalet nyanlända som omfattas av anvisningar bedöms bli högre men resursåtgången per nyanländ bedöms bli lägre när kommunen inte har möjlighet att säga nej till en anvisning. Med nuvarande regler får en nyanländ ofta anvisas till fler kommuner innan en kommun till slut tackar ja.

6.2 Konsekvenser för kommunerna

Staten ersätter kommunerna för flyktigmottagandet i huvudsak genom en schablonersättning som betalas ut under en tvåårstid och som 2015 uppgår till sammanlagt 83 100 kronor per nyanländ under 65 år och till 52 000 kronor per nyanländ över 65 år. I budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1 utg.omr.13) aviseras att kommunerna ska få kostnads- täckning för hyreskostnader från den tidpunkt då en anmäld plats för bosättning är tillgänglig till dess att en nyanländ flyttar in. Nyanlända är efter inflyttning själva betalningsansvariga för sina hyreskostnader. När de blivit kommunmottagna har de rätt till etableringsersättning om de omfattas av etableringslagen. Kommunen får kostnads- täckning för ekonomiskt bistånd till nyanlända som inte omfattas av etableringslagen med anledning av att de har för låg prestationsförmåga. Nyanlända som har barn kan ha rätt till bostadsbidrag och de som inte har barn kan i stället få tillägg för bostadskostnaderna via bostadsersättningen i etableringsersättningen.

Flera remissinstanser, bl.a. *Sveriges Kommuner och Landsting, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Gotlands kommun, Borlänge kommun, Piteå kommun, Östra Göinge kommun, Alvesta kommun, Kramfors kommun, Malmö kommun och SmåKom*, har framhållit att statens ersättning till kommunerna för flyktigmottagandet måste höjas så att kostnaderna täcks. För att öka kommunernas möjlighet att ta emot nyanlända och bl.a. skapa bättre förutsättningar för att ge praktisk hjälp och stöd i anslutning till mottagande aviserar regeringen i budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1 utg.omr. 13) att schablonersättningen till kommunerna höjs för nyanlända som tas emot fr.o.m. den 1 januari 2016. Ersättningen föreslås då höjas till 125 000 kronor per nyanländ som inte fyllt 65 år och till 78 200 kronor för nyanlända över 65 år. Regeringens bedömning är att höjd ersättning kommer att öka kommunernas förutsättningar att klara av att ta emot nyanlända.

I nuläget är trycket stort på vissa kommuner där nyanlända bosätter sig i eget boende eftersom de inte kan erbjudas en kommunplacering genom anvisning. Regeringen inser att kommunsektorn ställs inför stora ut-

maningar när antalet nyanlända nu ökar kraftigt och det är ett av skälen till att schablonersättningen för mottagna nyanlända höjs kraftigt enligt förslaget i budgetpropositionen 2016.

Förslaget bedöms leda till kortare väntetider för personer med uppehållstillstånd i anläggningsboenden för att bli mottagna i en kommun och en mer proportionerlig fördelning av mottagandet. De långa väntetiderna i det nuvarande systemet leder till att antalet nyanlända som bosätter sig på egen hand ökar. Detta mottagande sker i stor utsträckning genom att nyanlända flyttar in hos anhöriga eller bekanta. Eftersom i princip alla nyanlända så småningom blir kommunmottagna även med nuvarande ordning innebär förslaget inte att sammantaget fler nyanlända kommer att tas emot i landets kommuner. Däremot kommer kommuner som i dag har ett förhållandevis lågt mottagande att få ta emot fler nyanlända än vad de annars skulle ha gjort. Det innebär att det kan komma att krävas investeringar i bostadsbyggande eller andra insatser som tillgängliggör bostäder för nyanlända i dessa kommuner. Den utvidgade anvisningsmöjligheten innebär utöver det ingen förändring av kommunens ansvar i förhållande till kommunens ansvar gentemot nyanlända som bosätter sig i kommunen själva eller tas emot i kommunen frivilligt.

Sveriges Kommuner och Landsting har framhållit att det behövs gemensamma insatser där också staten vidtar åtgärder då det inte anses rimligt att kommunerna ensamma ska kunna ha beredskap för att klara stor inflyttning som beror på konflikter i världen som inte går att förutse. *Sveriges Kommuner och Landsting* har även efterfrågat undantag i andra lagstiftningar som t.ex. plan och bygglagen för att kunna hantera den extraordinära situationen. *Arbetsförmedlingen* anser att det är önskvärt att regeringen vid ett eventuellt införande av lagen samtidigt överväger andra åtgärder som främjar kommunernas mottagande, främst vad gäller bostadsbyggande kommunikationer och ekonomiska resurser. *Kramfors kommun* har påtalat att det är orealistiskt att begära att kommuner ska tillhandahålla bostäder utifrån ett kort planeringsperspektiv. *TCO* anser inte att promemorian tillräckligt tydligt redogör för problemet med bostadstillgången och vad som görs för att komma till rätta med detta. Flera andra remissinstanser, bl.a. *SABO, Länsstyrelserna i Skåne, Västra Götalands län och Jönköpings län, SmåKom, Östra Göinge kommun, kommun, Nacka kommun och Halmstads kommun* har också framhållit att det behövs statliga insatser som t.ex. förändringar i den statligt styrda planprocessen och överklagandekedjan för att komma till rätta med bostadsbristen. *Vingåkers kommun* har påtalat att det utöver förenklade regler för byggandet även behövs subventioner och hyresgarantier för hyresrätter. Flera remissinstanser, bl.a. *Göteborgs kommun och Kungälv kommun*, har påpekat att det behövs ett förstärkt statligt stöd i framtagande av boendelösningar för nyanlända.

I budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1 utg.omr. 13) aviserade regeringen en stimulans för att öka utbudet av hyresrätter. Stödet föreslås ta hänsyn till att produktionskostnaderna generellt är högre i storstadsregionerna och högre för små lägenheter. Vissa villkor kommer att ställas, bl.a. att hyrorna ska vara rimliga. Utöver det föreslås även att ett stöd till kommunerna ska införas 2016 som är avsett att premiera ett förändrat arbetssätt som leder till ökat bostadsbyggande. Regeringens bedömning är att dessa insatser kommer att bidra till att öka

kommunernas förutsättningar för att klara av att ta emot nyanlända för bosättning som omfattas av anvisningar enligt den nya lagen.

Förslaget innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Inskränkningen bedöms dock inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den och är därmed godtagbar vid beaktande av proportionalitetsprincipen enligt 14 kap. 3 § regeringsformen (se vidare avsnitt 4.10).

6.3 Konsekvenser för landstingen

Landstingen får ersättning för hälsundersökning med 2 060 kronor per person 2015 både för asylsökande och nyanlända. *Östergötlands läns landsting* har lyft fram att schablonersättningen för hälsundersökningar är för låg och att landsting och regioner bör få uppgifter om vilka nyanlända som har folkbokförts i länet för att öka förutsättningarna för att de nyanlända erbjuds hälsundersökning. Regeringens bedömning är att det är angeläget att fler tar del av hälsundersökningar och avser att följa hur införandet av den föreslagna lagen påverkar utvecklingen av antalet hälsundersökningar som görs för asylsökande respektive nyanlända.

Eftersom förslaget syftar till att förkorta väntetiderna för personer som annars hade blivit kvar i anläggningsboenden har förslaget viss betydelse för landstingen. För personer som befinner sig i mottagandesystemet får landstingen en schablonersättning per kvartal på 3 545 kronor för personer upp till 18 år, 4 200 kronor för personer upp till 60 år och 5 335 kronor för personer över 61 år. Motsvarande ersättning finns inte för nyanlända som har blivit kommunmottagna. Utöver schablonersättningen för hälsundersökning finansieras hälso- och sjukvård för personer som är kommunmottagna av landstingen själva med vissa undantag. Hur stor ersättning landstingen får i schablonersättning är beroende av det totala antalet personer i Migrationsverkets mottagandesystem. Även om den föreslagna lagen kommer att ha viss återhållande effekt på antalet tyder de aktuella prognoserna på att antalet kommer att öka under de kommande åren. Det bedöms inte vara rimligt att ersätta landstingen för regeländringar som förändrar antalet personer i mottagandesystemet. Principen att landstingen får ersättning för personer som befinner sig i mottagandesystemet men inte för personer som är kommunmottagna bör gälla även fortsättningsvis.

6.4 Konsekvenser för barn

Rädda barnen menar att lagen bör ha ett tydligare barnperspektiv och *Barnombudsmannen* saknar en analys av barns behov och rättigheter. Den förkortade väntetids tiden i anläggningsboende som förslaget förväntas leda till innebär att barn snabbare kan etablera sig i en permanent tillvaro med skola och vänner. Förslaget förväntas också leda till att nyanlända som i dag avbryter väntetiden i anläggningsboende och ordnar boende på egen hand, vilket i stor utsträckning leder till trångboddhet som är särskilt negativ för barnen, erbjuds möjlighet till bättre boende-

lösningar. Regeringens bedömning är därmed att förslaget leder till en förbättrad situation för nyanlända barn.

6.5 Övriga konsekvenser

Förslaget bedöms inte ha några nämnvärda konsekvenser för organisationer. Förslaget bedöms inte ha några nämnvärda konsekvenser för varken små eller stora företag.

Förslaget kommer att ha positiv effekt för de nyanlända vars väntetider i anläggningsboenden minskar. Detta kan leda till snabbare etablering på arbetsmarknaden och i samhället och därigenom bidrar förslaget till att uppnå de integrationspolitiska målen.

Långa väntetider är lika negativt för kvinnor som för män, flickor och pojkar. Förslaget bedöms vara bra för såväl kvinnor som män och bedöms inte ha några nämnvärda konsekvenser för jämställdheten.

7 Författningskommentar

1 §

I paragrafen anges lagens innehåll.

2 §

I paragrafen anges vilka nyanlända invandrare som ska tas emot i en kommun efter anvisning.

Av *första stycket* framgår att lagen omfattar en nyanländ som har beviljats uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring, om uppehållstillståndet har beviljats enligt vissa grunder i utlänningslagen. Utgångspunkten är målgruppen för lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Lagen omfattar dock en större krets nyanlända än etableringslagen, eftersom det inte finns någon begränsning till viss ålder för att omfattas av lagen. Vilka grunderna för folkbokföring är framgår av folkbokföringslagen (1991:481).

Punkt ett avser en person som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1, 2, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716).

I 5 kap. 1 § föreskrivs att uppehållstillstånd ska beviljas för flyktingar, alternativt skyddsbehövande och övriga skyddsbehövande.

I 5 kap. 2 § föreskrivs en rätt till uppehållstillstånd för utlänningar som tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning), s.k. kvotflyktingar. Härmed avses de vidarebosatta personer som överförs till Sverige i samarbete med FN:s flyktingorgan, UNHCR, och som kommer direkt till Sverige från ett annat land, ofta ett flyktingläger. De har som regel permanent uppehållstillstånd redan vid ankomsten till Sverige och bosätts genom Migrationsverkets försorg direkt i en kommun.

I 5 kap. 4 § föreskrivs att uppehållstillstånd på grund av Sveriges internationella åtaganden i vissa situationer ska beviljas om det inte föreligger synnerliga skäl.

I 5 kap. 6 § föreskrivs att uppehållstillstånd får beviljas på grund av synnerligen ömmande omständigheter. För barn får uppehållstillstånd beviljas om omständigheterna är särskilt ömmande.

Punkt två avser personer som har beviljats uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen på grund av verkställighetshinder, t.ex. för att det finns skälig anledning att anta att utlänningen skulle vara i fara att straffas med döden, eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning om han eller hon återvänder till sitt hemland.

Punkt tre avser personer som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller efter tillfälligt skydd enligt 21 kap. utlänningslagen. Bestämmelsen omfattar även de vittnen och deras anhöriga som i enlighet med 22 kap. och efter framställan från en internationell tribunal eller domstol har beviljats uppehållstillstånd i Sverige.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.3.

3 §

Av paragrafen framgår att även anhöriga till nyanlända under vissa förutsättningar kan omfattas av lagen.

Av *första stycket* framgår att en nyanländ som har beviljats uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av någon av de bestämmelser som anges i 2 § omfattas av lagen, om den nyanlände ansökt om uppehållstillstånd inom sex år från det att den person som den nyanlände har anknytning till först togs emot i en kommun. Vilka utlännningar som kan beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning regleras i utlänningslagen. Uppehållstillstånd på grund av anknytning ska under vissa förutsättningar ges till en utlänningsperson som är anhörig till någon som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här, den s.k. anknytningspersonen. De anhöriga som kan få uppehållstillstånd på grund av anknytning är bl.a. medlemmar i kärnfamiljen, dvs. make, sambo och ogifta barn under 18 år till anknytningspersonen, se 5 kap. 3 § och 5 kap. 3 a §§ utlänningslagen.

Av *andra stycket* framgår att en nyanländ som har beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd enligt någon av de bestämmelser som anges i 2 § inte omfattas av lagen, om den person till vilken den nyanlände har anknytning var svensk medborgare vid tidpunkten för den nyanländes ansökan om uppehållstillstånd.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.3.

4 §

I paragrafen föreskrivs ett undantag från lagens tillämpningsområde.

Lagen gäller inte för 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 står utan sådan ställföreträdare efter ankomsten till Sverige, dvs. ensamkommande barn.

Lagen gäller dock för ensamkommande barn om barnet har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen (s.k. kvotflyktingar).

Förslaget behandlas i avsnitt 4.3.

5 §

I paragrafen anges att en kommun är skyldig att efter anvisning ta emot en nyanländ för bosättning.

Några särskilda krav på typ av bosättning uppställs inte. Det är upp till kommunen att avgöra hur skyldigheten ska fullgöras i ett enskilt fall.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.4.

6 §

I paragrafen anges att den myndighet som regeringen bestämmer i enskilda fall ska besluta om anvisning enligt 5 §.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.4.

7 §

Av paragrafen framgår vilka nyanlända som ska prioriteras vid anvisningar till kommunerna och vilka kriterier som ska beaktas vid fördelningen av anvisningar mellan kommunerna.

Av *första stycket* framgår att anvisningar till kommunerna i första hand ska omfatta nyanlända som är registrerade och vistas vid Migrationsverkets anläggningsboenden samt nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen. Av detta följer att nyanlända som har bosatt sig på egen hand kan omfattas av anvisningar först när det finns förutsättningar för detta.

Av *andra stycket* framgår vilka kriterier som alltid ska beaktas vid fördelningen av anvisningar mellan kommuner. Hänsyn ska tas till kommunens arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek, sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn samt omfattningen av asylsökande i kommunen.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.5 och 4.6.

8 §

I paragrafen bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om fastställande av antalet nyanlända som ska anvisas under ett visst år, om den närmare prioriteringen av vilka nyanlända som ska omfattas av anvisningar under året, om förfarandet för fördelning av anvisningar mellan kommuner, om vilka kriterier utöver de som anges i 7 § andra stycket som får beaktas vid fördelningen av anvisningar, och inom vilken tidsfrist mottagande i kommunen ska ske.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.7.

9 §

Av paragrafen framgår att ett beslut som fattats med stöd av lagen inte får överklagas.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.9.

Sammanfattning av promemorian (Ds 2015:33)

Mottagandet av nyanlända invandrare sker enligt nuvarande ordning huvudsakligen genom att de nyanlända ordnar sitt boende på egen hand. De som inte ordnar boende på egen hand tas emot i kommuner efter frivilliga överenskommelser mellan kommunen och länsstyrelsen. Nuvarande mottagande är inte tillräckligt för att möta det ökade behovet av kommunmottagande som följer av att allt fler flyktingar och andra skyddsbehövande beviljas uppehållstillstånd. Följden av det otillräckliga mottagandet är långa väntetider på kommunanvisning. Det innebär att många nyanlända blir kvar på anläggningsboenden under långa tidsperioder, vilket försenar etableringen.

För att säkerställa att nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd snabbt kan påbörja etableringen på arbetsmarknaden och i samhällslivet föreslås i promemorian en ny lag som innebär att kommuner blir skyldiga att efter anvisning ta emot nyanlända för bosättning. När alla kommuner tar emot nyanlända kommer mottagandet ske snabbare och mer proportionerligt fördelat, vilket bedöms leda till förbättrade förutsättningar för nyanländas etablering på arbetsmarknaden och i samhällslivet.

Lagen bör enligt förslaget omfatta flyktingar, andra skyddsbehövande och deras anhöriga som har beviljats uppehållstillstånd. Ensamkommande barn omfattas inte eftersom de sedan 2014 omfattas av en utökad anvisningsmöjlighet som regleras i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Nyanlända som vistas i anläggningsboenden samt kvotflyktingar ska enligt promemorians förslag anvisas i första hand.

Ett beslut om anvisning föreslås innebära att den kommun som anvisningen gäller är skyldigt är skyldig att ta emot den nyanlände för bosättning i kommunen. Kommunen bör då anses vara bosättningskommun för den nyanlände enligt 2 a kap. 3 § socialtjänstlagen. Någon förändring av en enskildes möjlighet att bosätta sig på egen hand föreslås inte i promemorian.

Vid fördelning av anvisningar mellan kommuner ska enligt promemorian hänsyn tas till kommunens arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek och det sammantagna mottagandet av nyanlända. Det föreslås att det nuvarande systemet med länstal behålls och kompletteras med kommunal. Länsstyrelsernas dialoger med kommuner som tecknar överenskommelser om mottagande av nyanlända behålls men kompletteras med att kommunerna anmäler lediga platser för bosättning. De kommuner som anmäler ett lägre antal lediga platser ska kunna få anvisningar till dess att kommunalet nås.

Det föreslås inte några sanktioner kopplade till den nya lagen. Det bör däremot enligt promemorian övervägas att införa ett sanktionssystem om det visar sig att systemet inte fungerar.

De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2016.

Förslag till lag om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning genom anvisning till en kommun.

Målgrupp

2 § Lagen gäller en nyanländ invandrare som har beviljats uppehållstillstånd

1. enligt 5 kap. 1, 2, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716),
2. med stöd av bestämmelserna i 21 och 22 kap. utlänningslagen,
3. med stöd av bestämmelserna i 12 kap. 18 § utlänningslagen, eller
4. på grund av anknytning till en nyanländ som avses i 1–3.

3 § Lagen gäller inte 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 sådan ställföreträdare.

Anvisning till en kommun

4 § En kommun är skyldig att efter anvisning ta emot en nyanländ för bosättning i kommunen. En anvisning innebär att kommunen ska anses vara bosättningskommun för den nyanlande enligt 2 § kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453).

5 § Den eller de myndigheter som regeringen bestämmer får i enskilda fall besluta om anvisning enligt 4 §.

Vid fördelning av anvisningar mellan kommuner ska hänsyn tas till kommunens arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek och det sammantagna mottagandet av nyanlända. Hänsyn ska också tas till att nyanlända som är registrerade och vistas vid Migrationsverkets anläggningsboenden eller har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) ska prioriteras.

Bemyndigande

6 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om anvisning enligt denna lag.

7 § Beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

Remissinstanser som har inkommit med yttrande: Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Växjö, Förvaltningsrätten i Härnösand, Borås tingsrätt, Luleå tingsrätt, Migrationsverket, Socialstyrelsen, Barnombudsmannen, Skatteverket, Statskontoret, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Statens skolverk, Stockholms universitet (Juridiska fakultetsnämnden och Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden), Boverket, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) Diskrimineringsombudsmannen (DO), Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF), Svenska ESF-rådet, Arbetsförmedlingen, Jönköpings läns landsting (Region Jönköping), Östergötlands läns landsting (Region Östergötland), Borlänge kommun, Falköpings kommun, Faluns kommun, Filipstads kommun, Flens kommun, Gotlands kommun, Gävle kommun, Göteborgs kommun, Halmstads kommun, Karlskrona kommun, Karlstad kommun, Kramfors kommun, Kungälv kommun, Lekebergs kommun, Lessebo kommun, Lidingö kommun, Malmö kommun, Norbergs kommun, Norrköpings kommun, Nässjö kommun, Oskarhamns kommun, Oxelösunds kommun, Piteå kommun, Sorsele kommun, Staffanstorps kommun, Stockholms kommun, Söderhamns kommun, Södertälje kommun, Trollhättans kommun, Täby kommun, Umeå kommun, Uppsala kommun, Ödeshögs kommun, Örebro kommun, Östra Göinge kommun, Sveriges Kommuner och Landsting, Folkbildningsförbundet, Landsorganisationen i Sverige (LO), Rädda Barnen, Svenska Röda Korset, Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (SABO), Svenskt Näringsliv, Sveriges Akademikers Centralorganisation (Saco) (Akademikerförbundet SSR, Lärarnas Riksförbund, Sveriges läkarförbund), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Länsstyrelsen i Jönköpings län och Länsstyrelsen i Västerbottens län.

Remissinstanser som har inbjudits men avstått från att yttra sig:
Skåne läns landsting (Region Skåne), Stockholms läns landsting, Västernorrlands läns landsting och Mångkulturellt centrum Botkyrka.

Remissinstanser som har yttrat sig på eget initiativ:
Alvesta kommun, Huddinge kommun, Katrineholms kommun, Nacka kommun, Nykvarns kommun, Vingåkers kommun, SmåKom, UNHCR, Akademikerförbundet SSR, Lärarnas Riksförbund och Sveriges läkarförbund.